

A TAGÁLLAMOK MOZGÁSTERE AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKÁJÁBAN

A LENDÜLET-HPOPs KUTATÓCSOPORT ÁLTAL KÉSZÍTETT

JOGI TÉRKÉPEZÉSI JELENTÉS

2016

Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont

Lendület-HPOPs Kutatócsoport

<http://hpops.mta.tk.hu>

**A TAGÁLLAMOK MOZGÁSTERE AZ EURÓPAI UNIÓ
KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKÁJÁBAN**

Tartalom

Összefoglaló.....	4
1. Bevezető – Kizárólagos uniós hatáskör és tagállami mozgástér	6
2. A közös kereskedelempolitika alapszerződési háttere és alapvető rendszere	9
2.1 A közös kereskedelempolitika alapszerződési háttere.....	9
2.2 A közös kereskedelempolitikai alapelvei és célkitűzései.....	10
3. A közös kereskedelempolitikai hatáskör sajátosságai.....	25
3.1 A közös kereskedelempolitikai hatáskör terjedelme	28
3.1.1 A közös kereskedelempolitika hatásköri dinamikája	28
3.1.2 A közös kereskedelempolitika klasszikus területe: a nemzetközi áruforgalom	29
3.1.3 Szolgáltatások nemzetközi kereskedelme.....	31
3.1.4 A szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai.....	35
3.1.5 A közvetlen külföldi befektetések	38
4. A közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköre és a tagállamok mozgástere	46
4.1 A tagállami mozgástér közjogi jogi keretei.....	46
4.2 A kizárólagos hatáskör gyakorlásának korlátja: a harmonizációs tilalom	48
4.3 A közös kereskedelempolitika döntéshozatali mechanizmus	50
4.3.1 Nemzetközi szerződések tárgyalásának és megkötésének eljárási kérdései.....	50
4.3.2 Jogalkotás a közös kereskedelempolitika területén.....	52
4.4 A közös kereskedelempolitika végrehajtása a tagállamok szintjén	52
4.5 Közrend érdekében tett tagállami intézkedések.....	54
4.6 Tagállamok kereskedelempolitikai intézkedéseinek és egyezményeinek kivételes jóváhagyása.....	55
4.7 Tagállami mozgástér a közös kereskedelempolitika alóli kivételek esetében	58
4.7.1 Alapvető biztonsági érdekek védelme és a hadipari termékek kereskedelme	58
4.7.2 A belső piaci kivételek alkalmazhatósága a nemzetközi kereskedelmi viszonyokban	60
4.7.3 Kereskedelmi és befektetési fejlesztés, termékpromóció harmadik államokban	61
4.7.4 Exporthitelek nyújtása tagállami intézményeken keresztül.....	62

Összefoglaló

A közös kereskedelempolitika az uniós hatásköri rendszer fejlődése szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, ugyanis az e politikához kapcsolódó európai bírósági gyakorlatban alakult ki és formálódtak azok az elvek, melyek az uniós kizárólagos hatáskör esetében az EU és tagállamok közötti hatáskörmegosztás kereteit meghatározták. A közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköri jellege nem volt magától értetődő, hiszen az alapító alapszerződések hatásköri szabályokat nem tartalmaztak. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata nyomán a kizárólagos hatásköri jelleg elfogadása a tagállamok részéről a tényleges és közvetlen hatáskörgyakorlás lehetőségének megszűnését jelentette, amely az alapítást, illetve a csatlakozást megelőzően még autonóm kereskedelempolitikát folytató tagállamok részéről – érthető szuverenitási megfontolások okán – nehezen megélhető fejlemény volt. Alapvető kérdésként fogalmazódott meg, hogy a kizárólagos kompetencia keretei között van-e létjogosultsága önálló tagállami kereskedelempolitikának, illetve hogy miként határozható meg az a mozgástér, amelyen belül a tagállam a kereskedelempolitikáját a fennmaradó terjedelemben képes érvényre juttatni. Az alábbi elemzés célja e mozgástér közjogi kereteinek feltérképezése. Ennek során elsőként a közös kereskedelempolitika alapszerződési háttere és alapvető rendszere képezi a vizsgálat tárgyát, amit a hatásköri rendszer elemzése követ. Mindezek fényében a térképezési jelentés végül a tagállamok mozgásterének egyes elemeit fejt ki részletesen.

Az európai bírósági gyakorlat és az alapszerződések fejlődésének részletes vizsgálata alapján jól kirajzolódik a közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköri jellegének fokozatos megszilárdulása és ezzel párhuzamosan – a szakpolitika tárgyi terjedelmén belül – a tagállami mozgástér beszűkülése. A kizárólagos jellegből következően a tagállamok nem képesek autonóm kereskedelempolitika folytatására és a közös kereskedelempolitika körébe vonható, jogilag kötelező normák elfogadására uniós szinten kerülhet sor. A kizárólagos hatáskör negatív megfogalmazásban azt jelenti, hogy a tagállamok hatásköre a közös kereskedelempolitika területére eső kérdésekben megszűnt. E kizárólagos jelleget tágan kell értelmezni és a tagállamok azon kötelezettségeként kell felfogni, hogy csatlakozásukkal e területen a további jogalkotási szándékaikról – legalábbis nemzeti szinten – lemondanak. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az elemzés arra is rámutat, hogy a kereskedelempolitika esetén a kizárólagos hatáskör nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok az uniós jogalkotással még le nem fedett területeken konkuráló hatáskörökkel bírnának. Fontos továbbá, hogy a tagállami beavatkozás még azon esetekben sem megengedett, ha valamely területen a közösségi szabályozás hiányzik, s ez a „joghézag” esetlegesen a tagállam külkereskedelmi forgalmát veszélyezteti. E kizárólagosság az autonóm eszközök és szerződéses eszközök mellett kiterjed olyan kérdésekre is, mint a nemzetközi szervezetekben történő részvétel.

A közös kereskedelempolitika hatásköri sajátosságaiból következik, hogy a tagállamok a kizárólagos kompetenciával lefedett szabályozási területeken hatásköröket nem gyakorolhatnak, így főszabály szerint a kereskedelempolitikai érdekek érvényesítésére sem képesek közvetlenül. Alapvető kérdés, hogy e beszűkült hatásköri keretek között a tagállamok milyen esetekben rendelkeznek olyan mozgástérrel, amely lehetővé teszi az uniós szintű hatáskörgyakorlás befolyásolását, vagy adott esetben a főszabálytól eltérve kivételesen a tagállamok is szerephez juthatnak. Ezzel összefüggésben az alábbi kategóriákat különbözteti

meg a jelentés, és egyben ezek részletes elemzésével határozza meg tagállamok által a közös kereskedelempolitika keretében nyitva álló mozgástér terjedelmét:

- lényeges ebben a tekintetben az uniós hatáskörgyakorlás korlátját képező **harmonizációs tilalom**, ennek értelmezése ugyanis – különösképpen az árukereskedelmen túlmutató területek vonatkozásában – a tagállamok szabályozási lehetőségét is befolyásolja;
- emellett a tagállamok a kizárólagos hatáskörrel lefedett területeken elsősorban az **uniós döntéshozatal befolyásolására** képesek a közös kereskedelempolitika döntéshozatali szabályainak keretein belül, amelynek lehetőségei azonban a főszabály szerinti minősített többségi döntéshozatal végett korlátozottak;
- a tagállamok a **közös kereskedelempolitika átültetése** érdekében is hozhatnak intézkedéseket, ennek azonban számos korlátját határozza meg az alapszerződés és az európai bírósági gyakorlat;
- egyes esetekben – kivételesen – maga az Unió adhat **felhatalmazást** a tagállamoknak, hogy a közös kereskedelempolitika körébe vonható intézkedéseket fenntartsanak;
- végül a jelentés azokat a **kivételeket** elemzi, amelyek egyes speciális szabályozási területeken, vagy meghatározott feltételek fennállása esetén eltérési lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak a közös kereskedelempolitikától, némi teret adva ezzel a tagállami szabályozási mozgástérnek, azonban e területeken is csak szűk körben és feltételekhez kötötten képesek a tagállamok az érdekeik érvényre juttatására.

1. Bevezető – Kizárólagos uniós hatáskör és tagállami mozgástér

Az alapszerződések fejlődésének eredményeképpen a ma már egységes értékek, elvek és célkitűzések alá rendelt és a gazdasági-kereskedelmi együttműködésen lényegesen túlmutató uniós külkapcsolati rendszer¹ gyökerei a közös kereskedelempolitikára vezethetők vissza, vagyis az uniós külkapcsolati rendszer kialakulása elválaszthatatlan a közös kereskedelempolitika létrejöttétől és fejlődésétől. Mindemellett a közös kereskedelempolitika nem csak a külkapcsolatok, hanem a **szupranacionális politikaalkotás egyik „archetípusának”** is tekinthető, és ami ennél uniós közjogi szempontból még fontosabb, hogy a kereskedelempolitika már korán felismert sajátossága volt a kizárólagos hatásköri jellege. Habár a Lisszaboni Szerződés reformjáig az alapszerződések a tagállamok és az EK/EU közötti vertikális hatáskörmegosztás kérdését nem rendezték, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában a közös kereskedelempolitika fokozatosan a kizárólagos hatáskör „laboratóriumává” vált.² E politika kapcsán fogalmazódott meg először az esetjogban absztraktabb szinten is a kizárólagos hatáskör kategóriája, és ez alapján nem meglepő, hogy a ma már alapszerződésben is szereplő definíció egyes elemei már évtizedekkel ezelőtt szövegszerűen megjelentek az Európai Bíróság kereskedelempolitikai tárgyú ítéleteiben.³

A közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköri jellegének elfogadása a tagállamok részéről némi leegyszerűsítéssel a **hatáskörgyakorlás lehetőségének megszűnését jelentette**, amely az alapítást, illetve a csatlakozást megelőzően még autonóm kereskedelempolitikát folytató tagállamok részéről – érthető szuverenitási megfontolások okán – nehezen megélhető fejlemény volt. Alapvető kérdésként fogalmazódott meg, hogy a kizárólagos kompetencia keretei között van-e létjogosultsága önálló tagállami kereskedelempolitikának, illetve hogy miként határozható meg az a mozgástér, amelyen belül a tagállam a kereskedelempolitikáját a fennmaradó terjedelemben képes érvényre juttatni.

Azonban nem csak önmagában a kizárólagos kompetencia elfogadása volt az, amely a tagállami mozgástér befolyásolta, hanem a politika későbbi – permanens hatásköri vitákkal övezett – fejlődése is. Ahogyan a nemzetközi kereskedelmi viszonyok gyökeres átalakulása elvezetett az árukereskedelmen túlmutató kereskedelmi kapcsolatok felértékelődéséhez, a tagállami mozgástér nagyban befolyásoló kérdésként vetődött fel, hogy a közös kereskedelempolitikai hatáskör kiterjeszhető-e a kereskedelem olyan új területeire, mint a szolgáltatások kereskedelme, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai, vagy a külföldi tőkebefektetések egyes kereskedelemmel összefüggő kérdései. A **Lisszaboni Szerződés** látszólag lezárta e hatásköri vitákat, minthogy az alapszerződések és az Európai Bíróság gyakorlata alapján korábban kijelölt kompetenciahatárokat teljes mértékben átrajzolta, kizárólagos uniós hatáskörbe vonva az addig „vitatott hovatartozású” hatásköri területeket.

¹ Ld. EUSz 21. cikk

² A kizárólagos hatáskörhöz ld.: Vincze Attila: EUMSz 2. és 3. cikk. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. 2. kötet. Complex, Budapest, 2011. 923. és köv. o. A hatáskörmegosztás problémája a Lisszaboni Szerződést megelőző időszakban ld. Kende T. – Szűcs T. – Jeney P. (szerk.): *Európai Közjog és Politika*. Complex, Budapest, 2007.

³ Vö. EUMSz 2. cikk (1) bekezdés szövegét a Donckerwolke- és Werner-ügyek megfogalmazásaival: 41/76. sz. Donckerwolke és társai 32. pont ECLI:EU:C:1976:182; C-70/94. Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH kontra NSZK 12. pont, ECLI:EU:C:1995:328.

Ezáltal a szolgáltatások nemzetközi kereskedelme, valamint szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai mellett a külföldi közvetlen befektetések is a közös kereskedelempolitikai hatáskörbe lettek bevonva, minek köszönhetően ma már az uniós fellépés nemzetközi szinten a hatásköri háttér alapján egységessé vált. A hatásköri vitákkal azonban a jövőben is számolni kell, csak a viták ma már az egyes részterületek határainak kijelölését érintik. A tagállamok mozgásterének perspektívájából nézve tehát a kizárólagos hatásköri jelleghez képest végső soron sokkal fontosabb kérdés és az marad a jövőben is, hogy a közös kereskedelempolitika terjedelme milyen konkrét szabályozási tárgyakat és eszközöket fog át, másképpen kifejezve, hol húzódik a közös kereskedelempolitika tárgyi hatálya. A fogalmi határon kívül eső tárgyköröknél ugyanis nagy eséllyel már olyan politikai területekkel számolhat a tagállam, ahol az Unió hatásköre nem kizárólagos, pl. a belső piac megosztott hatáskörébe esik, vagy a sokkal szélesebb mozgásteret biztosító közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott döntést igényel.

A közös kereskedelempolitikával foglalkozó irodalom⁴ elsősorban az Unió nézőpontjából indul ki és elemzi a kizárólagos kompetencia kérdését, és kevés figyelmet szentel annak, hogy **a tagállamok milyen szerepet játszhatnak a politika alakításában**, a közös kereskedelempolitika tagállami végrehajtásában és hol húzódnak a tagállami mozgástér határai, vannak-e olyan kivételes tárgykörök, illetve hatásköri területek, amelyek a tagállamoknak továbbra is kereskedelempolitikai fellépést tesznek lehetővé. Az alábbiakban alkalmazott tagállami mozgástér ebben a tekintetben a nemzeti érdek érvényesítésének keretében is felfogható. A fogalom illetően megközelítése annyiban **realista alapokon** nyugszik, hogy feltételezzük, hogy a tagállamnak mindig van nemzeti érdeke,⁵ amelyet a tagállam racionális módon az adott mozgástéren belül követ. Emellett szintén előfeltevés, hogy mozgástér – legalábbis bizonyos mértékben – mindig rendelkezésre áll, függetlenül attól – mint jelen esetben –, hogy a hatáskör az Unió szinten kizárólagos.

Az előző összefüggésbe behelyezett tagállam mozgástér és annak vizsgálata kapcsán azonban két megszorítást szükséges tenni. Egyfelől a mozgásteret ugyan számos tényező befolyásolhatja a gazdasági szempontoktól a külpolitikai tényezőkön át egészen a tagállam földrajzi méretéig, az alábbiakban – illeszkedve az alapul szolgáló kutatásba – az **uniós közjogi szabályok** által biztosított keretek felvázolása a cél. Másrészt a tagállami mozgástér vizsgálata az alábbiakban kizárólag csak a közös kereskedelempolitikára terjed ki, a nemzetközi kereskedelemhez kapcsolható további szakpolitikák elemzését (pl. a gyakorlatban sajátos párhuzamos hatáskörre épülő fejlesztési együttműködés) mellőzzük.

⁴ Ld. hazai irodalomból Vincze Attila: EUMSZ 207. cikk. In: Osztovits A. (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest, 2011.; Sonnevend Pál: Közös kereskedelempolitika, in: Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*, Complex, Bp., 2015; Vörös Imre – Horváth Balázs (szerk.): *Az európai uniós jogfejlődés irányjai a Lisszaboni Szerződés után*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2012. pp. 157-188.

⁵ Általános megközelítésben a nemzeti érdek egy állam feltételezett szükségleteit fejezi a nemzetközi környezetét meghatározó államokkal szemben (ld. Nuechterlein, D. E.: *National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making*. British Journal of International Studies, 1976. 2 (3): 246). Másképpen megfogalmazva a nemzeti érdek az, ami az adott állam társadalmának „a legjobb” a külkapcsolataiban, itt jelen esetben a külkereskedelmi kapcsolataiban (Rosenau, J. N.: National Interest. In: Sills D. L. (ed.): *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York: MacMillan, 1968. Vol. 11. 34-40.).

Mindezek alapján a jelen jogi térképezési jelentésben vizsgáltak során a **tagállami mozgástér** arra az uniós közjogi keretre utal, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok a nemzeti érdek mentén közpolitikai célkitűzéseiket érvényre juttathassák

A jogi térképezési jelentés az alábbiakban elsőként a közös kereskedelempolitika **alapszerződési háttérét és alapvető rendszerét** vizsgálja (2), amit a **hatásköri rendszer** kifejtése követ (3), melynek fényében végül a **tagállamok mozgásterének egyes elemei** képezik az elemzés tárgyát (4).

2. A közös kereskedelempolitika alapszerződési háttere és alapelvi rendszere

2.1 A közös kereskedelempolitika alapszerződési háttere

A Lisszaboni Szerződés reformját követően a közös kereskedelempolitika az Unió egységes külső tevékenységébe integrálva lett. A külső tevékenység szakpolitikai hátterét az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) Ötödik Része teremti meg, ezen belül elsőként utal a közös kereskedelempolitikára. A tételesjogi szabályok alapján az EUMSZ 206. cikke határozza meg a közös kereskedelempolitika liberalizációs célkitűzéseit, miszerint a vámunió létrehozásával az Unió a közös érdekeknek megfelelően hozzájárul

<ul style="list-style-type: none">• a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez,
<ul style="list-style-type: none">• a nemzetközi kereskedelemre és a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez (EUMSZ 206. cikk)

A közös kereskedelempolitika közvetlen összefüggésben áll a vámunióval, vagyis a közös kereskedelempolitika a vámunió – illetve ma már valójában a belső piac – külső feltételeit teremti meg.

A közös kereskedelempolitika fogalmának alapszerződési kiindulópontját az EUMSZ 207. cikke jelenti, amely az egységes elvek alapján kialakítandó közös kereskedelempolitika megvalósításának eszközrendszerét körvonalazza, illetve nemzetközi kereskedelmi tárgyalási, szerződéskötési eljárás szabályait rögzíti.

A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik **különösen...**

<ul style="list-style-type: none">• a vámtarifák módosításaira,
<ul style="list-style-type: none">• az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint
<ul style="list-style-type: none">• a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá
<ul style="list-style-type: none">• a külföldi közvetlen befektetésekre,
<ul style="list-style-type: none">• a liberalizációs intézkedések egységesítésére,
<ul style="list-style-type: none">• az exportpolitikára és
<ul style="list-style-type: none">• az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. (EUMSZ 207. cikk (1) bek.)

A Lisszaboni Szerződés módosítása óta a közös kereskedelempolitika alapszerződési rendelkezései már nem utalnak külön az exportösztönző eszközök alkalmazására,⁶ illetve kiesett a tagállamoknak különösen indokolt esetben a közös kereskedelempolitikától eltérést engedő korábbi szabály is.⁷

Lényeges továbbá, hogy a közös kereskedelempolitika a Lisszaboni Szerződés módosítása óta kifejezetten integrálva lett az uniós külkapcsolatok alapelvi és célkitűzés-rendszerébe. Ennek kereteit a következő fejezetben térképezzük fel.

2.2 A közös kereskedelempolitikai alapelvi és célkitűzései

A közös kereskedelempolitika és az uniós külkapcsolatok egyéb területeinek a viszonya nem új keletű kérdés, hanem végigkíséri a közösségi-uniós külkapcsolati rendszer fejlődését, amely folyamat a következők szerint foglalható össze.

Az '50-es évek elején újtára indult integrációs folyamat kezdeti célkitűzései alapvetően a tagállamok gazdasági együttműködésnek elmélyítésére vonatkoztak, aminek következtében a Közösség tevékenységének külső dimenziója is gazdasági természetű – elsősorban kereskedelempolitikai – szakterületekhez kapcsolódott. Később a külpolitikai együttműködés csíráinak megjelenésével (pl. Európai Politikai Együttműködés) egyre gyakrabban vetődött fel kérdésként, hogy a tagállamok együttes tevékenységének külpolitikai területei milyen viszonyban álltak az egyes közösségi szakpolitikák külső, nemzetközi aspektusaival. A gazdasági célú külső tevékenységek, valamint a kül-, biztonság- és védelempolitika köré csoportosítható kezdeti tagállami kooperáció az együttműködés modellje alapján is jól elhatárolható volt egymástól. Amíg a közös kereskedelempolitika, vagy példának okáért a fejlesztési politika területén többnyire kizárólagos közösségi hatáskörök mellett a közösségi módszer határozta meg a szakpolitikai területek működésének kereteit, addig a tagállamok külpolitikai kooperációja kizárólag kormányközi alapon, és a Maastrichti Szerződésig a közösségi intézményi rendszeren kívül valósulhatott meg. E külső tevékenységek szétválása különösképpen az olyan tárgyköröknél vezetett dilemmához, amelyek célrendszerében átfedés mutatkozott meg. Gyakorlati problémákat okozott az olyan kereskedelempolitikai intézkedéseknek a Közösség általi megvalósítása, amelyek háttérben nem pusztán gazdasági, kereskedelmi megfontolások, hanem külpolitikai célkitűzések is meghúzódtak. Az alapkérdés lényege tehát az volt, hogy a közös kereskedelempolitika célrendszerét függetlenül, kizárólag a saját, belső logikájának megfelelően – azaz a liberalizációs, szabadkereskedelmi elvekkel összhangban – kell-e értelmezni, vagy ennek mérlegelése során egyéb külkapcsolati tényezőket, így példának okáért külpolitikai szempontokat is figyelembe kell-e (lehet-e) venni.

E dilemmák kézenfekvő megoldása a Közösség külkapcsolati rendszerének egységesítése lehetett volna, a külpolitikai együttműködés integrálására azonban – szuverenitási megfontolások miatt – a tagállamok többségének ellenállásába ütközött. Ennek köszönhető, hogy az Egységes Európai Okmány komolyabb előrelépést ebben e tekintetben nem tartalmazott. Szimbolikus eredményként az Európai Politikai Együttműködésre már az alapszerződés szövege

⁶ Ld. ezt megelőzően a Nizzai Szerződés szerinti EKSz 132. cikket.

⁷ Vö. Nizzai Szerződés szerinti EKSz 134. cikket.

is hivatkozott,⁸ tehát elvben az alapszerződés a tagállamok külpolitikai kooperációjának kialakult kormányközi rendszerét ugyan legitimálta, de a külső tevékenységek szeparáltsága továbbra is fennmaradt. A Maastrichti Szerződés a közös kül- és biztonságpolitikát beemelte az Európai Unió keretei közé, azonban a közösségi külső politikák és a közös kül- és biztonságpolitika között éles választóvonalat építettek fel. A pillérek különállása, mindenek előtt az első pillér közösségi metódusa és a második pillér kormányközi módszere a külső politikák működését, döntéshozatali mechanizmusát markánsan elhatárolta egymástól. Nem tagadható azonban, hogy a hárompilléres Európai Unió létrejötte speciális eljárási megoldásokkal megteremtette a nagyobb összhang kialakításának kereteit, erre látunk példákat egyes, a külső politikák határait átlépő tárgykörökben. E kezdeményezések azonban sokszor az első és a második pilléres döntéshozatalon átívelő „öszvér” megoldásokat eredményeztek, így nehézséget okozott, hogy a külső tevékenységek alapelvi háttere, célkitűzései továbbra is élesen elhatárolódtak egymástól. Emellett az Európai Bíróság gyakorlatában is egyre erőteljesebb törekvésként jelentkezett a második pilléres és közösségi területek éles szétválasztása.⁹

Az Alkotmányos Szerződés (ASz)¹⁰ korábban tervezett reformjához hasonlóan a Lisszaboni Szerződés¹¹ ugyan intézményi és döntéshozatali szempontból nem olvasztja egybe teljes egészében az EU külkapcsolati tevékenységeit, azonban alapelvi szinten ezt mindenképpen megteszi, minthogy rögzíti egyrészt az alapértékeket, valamint kialakítja a külső tevékenységek egységes alapelveit és célkitűzéseit.¹² Ennek következtében ma már a közös kereskedelempolitika működéséhez – az alapértékek mellett – ugyanaz az alapelvi rendszer adja a hátteret, mint amely a kül- és biztonságpolitika, vagy a fejlesztési politika területén irányadó.

Ez a változás összességében nézve a lisszaboni reform pozitív hozadéka, de éppen e változás nyomán válik igazán kézzelfoghatóvá a külső tevékenységeket meghatározó egyes alapelvek viszonyának a problémája. Hiszen ennek eredményeként ma már az egyes külső politikák működését a saját (belső) alapelvek és célkitűzések mérlegelésén túlmenően külső célkitűzésekkel is összhangba kell hozni, amely sokszor az érintett politikai terület, így pl. a tárgyalt kereskedelempolitika logikájától gyökeresen eltérő célok figyelembevételét igényli, ami értelemszerűen célkonfliktusokhoz vezethet. A korábbi alapszerződések értelmében e konfliktusok feloldásának logikája mindenek előtt a közös kereskedelempolitika *lex specialis* jellegével volt megalapozható. Más szóval az alapszerződések általános elveihez és

⁸ Ld. az Egységes Európai Okmány III. címét. Egységes Európai Okmány, HL „L” 169. (1987.06.29.) 1–29. (hivatkozott szakasz: 17–19.)

⁹ Ld. az Európai Bíróság C- 402/05. P. és C- 415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletét.

¹⁰ Ld. Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról (ASz). HL „C” 310 (2004.12.16.)

¹¹ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. HL „C” 306 (2007. 12. 17.).

¹² Az Unió alapértékeit az EUSz 2. cikke foglalja magában, amelyek érvényre juttatását a külkapcsolatokban – beleértve ebbe a kereskedelempolitikai viszonyokat is – az EUSz 3. cikk (5) bekezdése írja elő. A külkapcsolatokban érvényesítendő alapelveket és célkitűzéseket pedig az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános szabályok között az EUSz 21. cikke határozza meg, melyekre a közös kereskedelempolitika működése során is figyelemmel kell lenni. Ld. lent részletesen.

célkitűzéseikhez képest előnyt élvezett az adott szakpolitikai terület, vagy esetünkben: a közös kereskedelempolitika saját alapelv- és célkitűzésrendszere.¹³

2.2.1 Értékek, alapelvek és célkitűzések, mint a közös kereskedelempolitika alapkategóriái

A Lisszaboni Szerződés reformjának egyik fontos hozadéka, hogy egységes alapelvi és célrendszert vezet be a külkapcsolatok területén. E speciális elvek és célkitűzések, melyeket az EUSz V. cím I. fejezete foglal össze, az EU külső tevékenységének kereteit szabják meg. A külkapcsolati elvek és célok beilleszkednek az uniós értékek, elvek és célkitűzések rendszerébe. Ezen alapkategóriák az Unió működésének kereteit szabják meg, azonban a fogalmi tisztaság nem magától értetődő jellemzőjük. Ezen okból kifolyólag célszerűnek mutatkozik e kategóriákat röviden pontosítani és elhatárolni egymástól.

Az uniós értékek az EUSz 2. cikkében jelennek meg,¹⁴ mely szerint „[a]z Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul[...].” Az Unió értékei egyben a tagállamok közös értékei, és egy olyan társadalom alapját biztosítják, amelyet a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, továbbá a nők és a férfiak közötti egyenlőség jellemez.¹⁵

Az uniós értékek ilyenformán a tagállamok konszenzusára utalnak és egyben kifejezik a tagállamok igényét arra, hogy e tevékenységek legalapvetőbb mércéjét e kritériumok szabják meg. Az értékek tehát olyan „alaporientációnak”¹⁶ tekinthetők, amelyek az Európai Unión belüli társadalmi együttélés egyéni vagy kollektív elvárásait, elveit legáltalánosabban fogalmazzák meg. Kérdéses azonban az alapvető értékeket magában foglaló EUSz 2. cikk normatív jellege, mellyel kapcsolatban több szempont mérlegelhető.¹⁷ Egyrészt az értékek hatályos alapszerződésben elfoglalt helye arra enged következtetni, hogy az értékek tiszteletben tartása az uniós tagság *conditio sine qua non*-ja, melyet az EUSz 49. cikke az uniós tagság kritériumainak

¹³ A *lex specialis derogat legi generali* elvét hangsúlyozza ebben a tekintetben Jürgen Basedow: Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft. In: Ole Due – Marcus Lutter – Jürgen Schwarze (szerk.): *Festschrift für Ulrich Everling*. Baden-Baden, Nomos, 1995. 51.

¹⁴ Ezt megelőzően az EUSz csak általánosság utalt – a kül- és biztonságpolitika célkitűzéseiként – az Unió közös értékeire, de annak tartalmát nem fejtette ki. (Ld. a Nizzai Szerződéssel módosított EUSz 11. cikkét). Megjegyezhető, hogy a jelenleg hatályos EUSz 2. cikk szövegét az Európai Konvent fogalmazta meg, majd szerepelt a végül hatályba nem lépő ASz-ben is (ld. ASz I-2, cikk). Később a tagállamok ezt a szövegváltozatot emelték be a Lisszaboni Szerződésbe.

¹⁵ Vö. EUSz 2. cikk második mondat

¹⁶ Szellemi alaporientációnak, a társadalmi együttélés orientációs elveinek nevezi Molnár. Vö.: Molnár Olga: Alkotmányi értékek az uniós és a magyar jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 2007/3. szám, 383.

¹⁷ Érdeemes továbbá az alapszerződési szöveg keletkezésének hátterét is megvizsgálni. Miként az előzőekben erről már szó esett, a jelenleg hatályos EUSz 2. cikkel megegyező szöveget elsőként az Alkotmányos Szerződés tartalmazott. Ennek tervezetét az Európai Konvent elnöksége terjesztette elő 2003-ban a Konvent plénuma elé. Az előterjesztésben szereplő értelmező megjegyzések – melyek voltaképpen autentikus értelmezésként is felfoghatók voltak – a tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségre helyezték a hangsúlyt, és az alapvető értékeket olyan kategóriának tekintették, melyek hátterében világos, nem ellentmondásos jogalap állt. Ld. CONV 528/03. Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty (6 February 2003), 11. Letölthető: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00528.en03.pdf>

meghatározásával tesz egyértelművé.¹⁸ Másrészt az alapszerződési rendelkezések belső összefüggésrendszere is lényeges lehet ebben a tekintetben, ugyanis az Unió alapját képező értékek az EUSz számos rendelkezésében önálló elemeként szerepelnek. Különböző tényállások alapján e rendelkezések az Uniót és intézményeit az értékek „előmozdítására”, „érvényesítésére”, „érvényre juttatására”, „megvédésére” kötelezik,¹⁹ a tagállamok ez irányú kötelezettségét pedig az alapvető értékek megsértésének szankciója²⁰ teszi kézzelfoghatóvá. Mindezek alapján az EUSz 2. cikk önmagában egy deklarációnak tekinthető, amely az Unió elkötelezettségét nyilvánítja ki a tagállamok közös – tehát eleve adott – értékei mellett. Az EUSz szerkezete és egyes konkrét rendelkezései azonban arra engednek következtetni, hogy ezen alapértékek tiszteletben tartása és érvényesítése az Unió és intézményei, valamint a tagállamok számára kötelezettség.

Az uniós értékekhez hasonlóan az uniós alapelvek szintén alaporientációkat fejeznek ki, azonban az értékekhez képest az elvárásokat semlegesebb és kevésbé absztraktabb formában fogalmazzák meg. Ebben a tekintetben az alapelvek – azaz jogelvek – lényegesen „gyengébb” deklarációt jelentenek, amely mindenekelőtt abban is megmutatkozik, hogy míg az alapelvekkel szemben korlátok is felállíthatóak, addig az értékek esetében ez fogalmilag is kizárt.²¹ Az uniós elsődleges jog azonban ugyanazt az elvárást értéként, vagy alapelveként is rögzítheti,²² és egyes irodalmi nézetek szerint voltaképpen az uniós értékek nem is különböztethetők meg alapelvektől.

Az uniós alapelvek a jogértelmezést, jogalkalmazást segíthetik, analógia útján hézagkitöltő szerepet kaphatnak a jogi érvelésben. Az „alapelv” ebben a tekintetben tehát általános fogalmat jelöl, más szóval jogelveként (általános jogi tételként, iránymutatásként) fogható fel. Az alapelvek magukban foglalják mindazokat az elveket, melyeket az alapszerződések kifejezetten alapelveknek, elvnek tekintenek (ld. pl. az alábbiakban idézett EUSz 21. cikket a külkapcsolatok alapelveiről), de az Európai Bíróság gyakorlatában kikristályosodott, azonban szerződésekben explicit módon nem szereplő általános jogelveket is. Az Európai Bíróság már az integráció kezdeti időszakában olyan általános jogelveket határozott meg gyakorlatában, melyek explicit módon nem szerepeltek az alapító szerződésekben. A Bíróság aktivista értelmezése mindenek előtt az alapszerződések konkretizálásához és a közösségi jog fejlesztéséhez járult hozzá, valamint joghézag esetén hézagkitöltő szereppel bírt. Sok esetben azonban – pl. az alapjogok általános jogelveként történő elismerése során – a Bíróság ezen a szerepen is túllép, és voltaképpen

¹⁸ Ld. EUSz 49. cikk: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett [...]”

¹⁹ Az Uniós intézmények kötelezettsége szempontjából kiemelhető az EUSz 13. cikk (1) bekezdés, mely az intézményrendszer legfontosabb céljaként emeli ki az Unió értékeinek érvényesítését. Vö. még EUSz 3. cikk (1) bek.; EUSz 3. cikk (5) bek. és 21. cikk (2) bek.; 8. cikk, 42. cikk (5) bek.

²⁰ Ld. EUSz 7. cikk

²¹ Uo. 385.

²² Ld. pl. az EUSz 2. cikkben értéként kiemelt a demokrácia, a jogállamiság, és az emberi jogok tiszteletben tartása az EUSz 21. cikkben „alapelveként” jelenik meg. De példaként említhető az Európai Unió Alapjogi Chartája is, amelynek preambuluma ebben a tekintetben szintén nincs összhangban az EUSz 2. cikkével: a második preambulumbekkezdés értéként emeli ki az emberi méltóságot, a szabadságot, az egyenlőséget és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékét; a demokráciát és a jogállamiságot viszont „elvnek” tekinti.

normatív tartalommal bíró követelményeket állapít meg általános jogelvként.²³ A Bíróság által elismert jogelvek háttérét az alapszerződések általános szabályai (pl. diszkrimináció tilalma), a tagállamok közös alkotmányos hagyományai, illetve a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződések alapozták meg. E jogelvek közül több az elmúlt évtizedek alapszerződési reformjai alkalmával alapelvként, vagy értéként is megerősítést nyertek (pl. emberi jogok tiszteletben tartása), így a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megjelenő általános jogelvek a jogalkotóra is közvetlenül hatással lehetnek az alapelvek és értékek körének meghatározása során.

Az előzőekből is következik, hogy az alapelvek konkrétabb tartalmat jelenítenek meg szemben az absztraktabb jellegű értékekkel. Ennek köszönhetően az általános jellegű uniós alapelvek mellett az alapszerződések – és a Bíróság ítélkezési gyakorlata – számos konkrétabb, speciális alapelvet is megállapítanak, amelyek adott esetben csak egy nagyobb tevékenységi területre (pl. külkapcsolatok alapelvei), vagy egy szűkebb területre, szakpolitikára irányadóak (pl. közös kereskedelempolitika alapelvei).

Az EU működését meghatározó fontosabb kategóriáknál maradván az értékektől és alapelvektől élesen el kell határolni az uniós célokat, célkitűzéseket (objectives, Ziele, objectifs). A célkitűzések ugyan az alapszerződésekben különböző formát ölthetnek, azonban az adott rendelkezés céljellege – függetlenül az elnevezésétől – a normaszöveg alapján kikövetkeztethető.

24

Az alapszerződésekben rögzített célkitűzések rendkívül fontos szerepet tölthetnek be, hiszen a Közösség alapmodelljét tekintve egy funkcionális, célhoz kötött integrációs szervezet volt. A Közösség működése során – hasonlóan a mai egységes Európai Unió konstrukciójához – nem saját hatáskörök alapján járt el, hanem a tagállamok által közösen ráruházott hatásköröket gyakorolta és értelemszerűen működésének a tagállamok felhatalmazásának keretén belül kellett maradnia (ld. korlátozott felhatalmazások elvét). Ebből a szempontból nézve tévedés lenne – államelméleti analógiát alkalmazva – a közösségi vagy uniós célkitűzéseket az államcélokkal azonosítani. Az uniós célkitűzések és az államcélok közös fogalmi eleme, hogy előbbi a Közösség, illetve Unió tevékenységének az irányát jelöli ki hasonlóan ahhoz, ahogy az államcél is az állam működésének irányára utal. Ezzel szemben az előbbi funkciója eltér az államcélok szerepétől, hiszen a közösségi célkitűzések elsődleges funkciója eredetileg a Közösségnek adott felhatalmazás tartalmának, voltaképpen a Közösség tevékenységi határainak kijelölése volt. A Lisszaboni Szerződést megelőzően ez a szerepkör még nagyobb hangsúlyt

²³ Az Európai Bíróság esetjogából példaként említhető egyrészt a jogállamisággal összefüggő alapelvek általános jogelvként történő elismerése, mely még abban az időszakban történt, mikor az alapszerződések a jogállamiságra hivatkozást nem tartalmaztak (ld. pl. jogbiztonság alapelve tekintetében 169/80. *Administration des douanes kontra Société anonyme Gondrand Frères*, EBHT 1981 1931). Másrészt példaként szolgálhat a kiterjedt alapjogi gyakorlat is, ld. pl. emberi méltóság (9/74. *Casagrande kontra Landeshauptstadt München*, EBHT 1974 773). tulajdonjog védelme (44/79. *Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz*, EBHT 1979 3727), szabad véleménynyilvánításhoz való jog (C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children Ireland kontra Grogan és társai*, EBHT 1991 I-04685), vagy az egyesülési szabadság (36/75. *Rutili kontra Ministre de l'intérieur*, EBHT 1975 1219) kapcsán.

²⁴ Ld. pl. a Lisszaboni Szerződés előtt hatályos EKSz 2. cikke ugyan az EK „feladatairól”, és nem céljairól írt, azonban tartalmát tekintve e rendelkezés a szöveg értelmezése, összefüggései alapján alapszerződési célkitűzésnek volt tekinthető. Ezt támasztotta alá pl. az EKSz 4. cikke, mely erre a szakaszra utalva a „[a] 2. cikkben meghatározott célok [...]” formulát alkalmazta. Ld. Nizzai Szerződéssel módosított EKSz 2. és 4. cikkek

kapott, hiszen nem történt meg a közösségi és tagállami hatáskörök elhatárolása, a Közösségre ráruházott hatáskörök nem voltak meghatározva az alapszerződésekben, minek következtében a Közösség működését szinte állandó jelleggel hatásköri viták kísérték. Az Európai Bíróság e konfliktusok feloldása során a Közösség által gyakorolható hatáskörök határait az alapszerződési célokra figyelemmel rögzítette. A célkitűzések értelmüket tehát elsősorban a jogértelmezésben, joghézag-kitöltő szerepben nyerik el.

A fentiek alapján – gyakorlati és elméleti oldalról nézve is – e kategóriákat célszerű az uniós hatáskörök vonatkozásában is elhelyezni. Az alapelvek a hatáskörök gyakorlását befolyásolják, míg a célkitűzések (vagy a feladatok) az Unió hatáskörgyakorlásának irányát határozzák meg. Az alapelvek vonatkozásában ez a viszony nem igényel különösebb magyarázatot. Magától értetődő, hogy az uniós jogalkotó a hatáskörök gyakorlása során az alapvető rendelkezések által kijelölt határokat nem lépheti át. Ha konfliktus állna fenn pl. az elfogadott jogszabály és alapelv között, ez a jogszabály semmisségét jelentené.²⁵

A célkitűzések (és nagyjából hasonlóan a feladatok), valamint a hatáskörök összefüggése a következőképpen írható le. Ha a célkitűzés egyfajta tevékenységi irány kijelölését jelenti, akkor a ráruházott hatáskör adja azt a keretet, amelyen belül az Unió e célok megvalósítására törekszik. Fontos hangsúlyozni, hogy az alapszerződési célkitűzések (feladatok) önmagukban nem alapoznak meg hatásköröket, vagyis nem a célkitűzés nevesítése keletkezteti magát az uniós hatáskört. Ezek alapján tehát az alapszerződési célkitűzések (feladatok) és az uniós hatáskörök között egyfajta cél-eszköz viszony áll fenn: a tagállamok a célok meghatározásával kijelölték az integrációs szervezet működési irányát, és ennek eszközéül telepítettek az Unióra hatásköröket.

A fentiek összegezve tehát, az Unió működésének alapját a ráruházott hatáskörök jelentik. E hatáskörök gyakorlása során az Unió értékek és alapelvek mentén az alapszerződésekben rögzített célkitűzéseket (feladatokat) valósítja meg. Az értékek az Unió működés alaporientációjaként a hatáskörök gyakorlásának legitimitását biztosítják, az alapelvek a hatáskörgyakorlás módját határozzák meg, míg a célkitűzések az uniós tevékenység irányát jelölik ki.

2.2.2 Az egységes uniós külkapcsolati rendszer alapelvei és célkitűzései

A fentiekben már esett szó arról, hogy az uniós – eredetileg közösségi – külkapcsolati rendszer első szakaszában erőteljesen gazdasági-kereskedelmi orientációjú volt, melynek hátterét a klasszikus területeken, pl. vámunió, közös kereskedelempolitika területén az alapszerződésekben rögzített konkrét jogalkotási és szerződéskötési hatáskörök biztosították. A második szakaszban egyes politikák esetében, amelynél az alapszerződés csak belső (jogalkotási) hatáskört biztosított, az Európai Bíróság gyakorlata nyomán lehetővé vált a külső hatáskörgyakorlás is, így pl. nemzetközi szerződés megkötése (ld. ERTA-ügy).²⁶ Harmadik

²⁵ Ld. pl. 66/82. *Fromançais SA v Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)* EBHT 1983 395 (arányosság elvének megsértése); C-233/94 *Németország kontra Parlament és Tanács* EBHT 1997 I-02405 (szubszidiaritás elvének megsértése); C-369/95. *Somalfruit SpA and Camar SpA kontra Ministero delle Finanze and Ministero del Commercio con l'Estero* EBHT 1997 I-06619 (arányosság elvének megsértése).

²⁶ 22/70. *Európai Bizottság kontra Tanács (ERTA)*. 16. bekezdés. Közösségi szerződéskötési hatáskör nem csak kifejezett alapszerződési felhatalmazásból, hanem más szerződéses rendelkezésből is következhet.

szakaszként utalhatunk a '80-as és '90-es évek alapszerződési reformjaira, amely az integráció gazdasági arculatán kívülre (közös kül- és biztonságpolitika), esetleg annak határára eső szakterületeken (pl. környezetvédelmi politika) is biztosít külkapcsolati hatásköröket. A külkapcsolati rendszer növekvő komplexitása egyre gyakrabban vezetett az egyes szakpolitikák, tevékenységi területek céljainak konfliktusához, amelyeket mindenek előtt a közösségi jogalkotónak, illetve az Európai Bíróságnak ítélezési gyakorlatban kellett feloldania. Legvégül a fejlődés a negyedik szakaszt a Lisszaboni Szerződéssel éri el, amely az egységes külkapcsolati elvek és célkitűzések rögzítésével a nagyobb koherenciát és a lehetséges konfliktusok feloldását célozza. A továbbiakban áttekintjük a külkapcsolati alapelveket és célkitűzéseket mindenek előtt a közös kereskedelempolitika irányából, kitérve a Lisszaboni Szerződés előtti, majd a reform utáni állapotra.

A Lisszaboni Szerződést megelőzően már az integráció korai időszakában a közös kereskedelempolitika elvi háttérét az alapszerződések az egységesség és a liberalizáció elvének rögzítésével meghatározták. Mindaddig azonban, amíg a Közösségek külső tevékenysége jórészt csak a nemzetközi kereskedelem, illetve a nemzetközi fejlesztés területéhez kapcsolódott, az elvi háttér megalapozása, értelmezése komoly fejtörést nem okozott. Esetleges célkonfliktusok, más szóval a közös kereskedelempolitika és azon kívüli, példának okáért: nemzetközi politikai megfontolások összeütközésével a korai gyakorlatban csak elvétve kellett számolni. Ezek olyan kereskedelempolitikai eszközök kapcsán vetődtek fel, amelyek nemzetközi kötelezettségek végrehajtásához kapcsolódtak, pl. ENSZ által elrendelt embargó megvalósítását szolgálták, vagy hasonló megfontolások húzódtak meg az ún. kettős felhasználási célú termékek forgalmával kapcsolatos külkereskedelmi szabályozásban is. Emellett a kereskedelempolitika és a külső szempontok esetleges konfliktusára példaként szolgálhatnak azok az esetek, mikor a Közösség – már a '70-es évekből gyakorlatában is – a fejlesztési egyezmények teljesítését emberi jogi követelmények betartásához kötötte. Ilyenformán a kezdeti időszakban a közös kereskedelempolitika alapszerződésben megjelenő alapvető háttér zártnak, homogénnek volt tekinthető, a fő kérdés így inkább csak az említett két alapelv – a liberalizáció és egységesség – tartalmának, valamint normatív jellegének meghatározása volt.

A kereskedelempolitika és azon túlmutató együttműködési területek célkitűzései közötti valószínűleg célkonfliktusokkal a Közösség tevékenységének kiszélesedése után, technikai értelemben a későbbi alapszerződés-módosításokat követően kellett számolni. Hangsúlyos változás következett be a Maastrichti Szerződéssel, amely a Közösség addigi külső tevékenységét a kül- és biztonságpolitika uniós együttműködési területeivel egészítette ki. A kül- és biztonságpolitika is önálló alapvető háttérrel és célkitűzésrendszert kapott,²⁷ amelyet kezdeti állapotában szintén zártnak, mintegy „szektorspecifikusnak” lehetett tekinteni, hasonlóan a kereskedelempolitika elveihez és céljaihoz. Ehhez hasonlóan, ilyen hatású változásként jelentkezett az egyes szakpolitikák elvi alapjainak módosítása is, melyre az egyik kézenfekvő példa a környezetvédelem integrált alapvető elvének a megjelenése volt.²⁸ Az alapprobléma lényege e módosítások kapcsán minden esetben az volt, hogy az érintett együttműködési területek alapvető

²⁷ Vö. a Nizzai Szerződés által módosított EUSz 11. cikk

²⁸ Ld. az Amszterdami Szerződés, amely a következő 3c. cikket illesztette az EKSz szövegébe: „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

rendszere önállóan, egymástól függetlenül lett meghatározva, a célkitűzésekben felmerülő esetleges kollízió egyértelmű feloldását azonban nem biztosította a szabályozás.

Az uniós külpolitikai aktivitás ennek eredményeképpen egyre gyakrabban és élesebben hozta felszínre a kereskedelempolitika és pl. a korábbi második pilléres együttműködés céljai közötti ellentmondásokat. Ennek feloldását nem csak e területek elkülönülése és voltaképpen a célrendszerük függetlensége, hanem az is nehezítette, hogy a kül- és biztonságpolitika céljainak értelmezése az Európai Bíróság eljárásaiban – a kül- és biztonságpolitikai hatáskörök jellege miatt – csak közvetetten jelenhetett meg.²⁹

Ezzel magyarázható, hogy az uniós pillérek egységesítése mellett a külső tevékenységek mögötti célrendszer összehangolása is igényként jelentkezett. Az ASz kidolgozása során koncepcionális javaslatként fogalmazódott meg, hogy a pillérek integrálásával a teljes uniós külkapcsolati rendszert egységesíteni kellene, minek következtében az uniós külső fellépés célkitűzéseinek nagyobb koherenciája biztosítható lett volna. Ennek megfelelően a külpolitikán túlmutató témaköröket, így a közös kereskedelempolitikát is a ma már csak kortörténeti dokumentumnak ASz külön fejezetben szabályozta („Az Unió külső tevékenysége”),³⁰ és e területeket egységes elvi-alapelvei keretbe kísérelte meg beilleszteni.

Az ASz-sel bevezetni tervezett integrált szemléletet némi módosítással a Lisszaboni Szerződés is átvette, így az EUMSZ V. része „Az unió külső tevékenysége” elnevezést viseli. Azonban az egységes szemlélet az ASz tervezetéhez képest kissé megtört. Az EUMSZ e részében ugyanis csak a nemzetközi kereskedelmi együttműködéshez s a kereskedelempolitikához kötődő hatásköröket találjuk, az ezen túlmutató külpolitikai területek az Európai Unióról szóló Szerződésben (EUSz) maradtak. Az egyes együttműködési területek tartalmi és eljárási kereteit figyelembe véve pedig megállapítható, hogy a korábbi második pillér integráltsága kisebb fokú, ennek fényében nem meglepő az az irodalmi vélemény, mely szerint egyfajta külpolitikai „belső pillér” továbbra is jelen van az egységes Unió szerkezetében.³¹ Ennek tudható be, hogy a külpolitika – még az egységessé váló Európai Unió szervezetén belül is – mindenek előtt a kormányközi együttműködés (olykor kiszámíthatatlan) tényezőinek van alárendelve, a közös kereskedelempolitika közösségi karaktere viszont erősödött a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével.

Habár a külkapcsolati rendszer integráltsága a fentiek értelmében kisebb fokú, nem hagyható figyelmen kívül, hogy alapszerződési reform egyik legfontosabb hozadékaként az egyes területek célkitűzéseit a Lisszaboni Szerződés is összekapcsolja. A közös kereskedelempolitika korábbi elveit – az egységesség elvét és a liberalizációs célkitűzést – megtartja (EUMSZ 206. cikk), ezeket tekinthetjük ma már a kereskedelempolitika belső célkitűzéseinek. Az alapszerződési reformot követően azonban tekintetbe kell venni a külkapcsolatok általános elveit is (EUSz 3. cikk (5) bekezdés és 21. cikk), melyek egyfajta külső alapelvekként és célkitűzéseként határozhatják meg a szakpolitika jövőbeni kereteit. Az alábbiakban az alapelvek e két szintjének jelentését határozzuk meg.

²⁹ Az alapszerződési reform előtt az EUSz 11. cikkét értelmezte pl. a korábban említett C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság (2008.09.3.) EBHT 2008 I-06351.

³⁰ ld. ASz III. Rész V. Cím

³¹ A kül- és biztonságpolitika voltaképpen megmarad külön pillérnek a „kettős pillérszerkezetben”. Ld. ehhez: Kajtár i.m. 3.

A Lisszaboni Szerződéssel ugyan a külkapcsolati alapelvek és célkitűzések közötti teljes egység nem alakult ki, kétségtelen azonban, hogy a hatályos alapszerződés a külkapcsolatok egyes területeinek célkitűzéseit az EUMSZ 205. cikkén keresztül összekapcsolja.³² Az EUMSZ 205. cikke szerint az EU nemzetközi szintű fellépése – tehát beleértve ebbe a közös kereskedelempolitikai hatáskörök gyakorlását is – a külkapcsolatok EUSZ által meghatározott általános elveivel összhangban történhet, és az EU egyben „törekszik” az ott meghatározott célok megvalósítására.

„Az Unió e rész szerinti nemzetközi szintű fellépése az Európai Unióról szóló szerződés V. címének 1. fejezetében meghatározott elvek alapján az ott meghatározott célkitűzések megvalósítására törekszik, az ugyanezen fejezetben megállapított általános rendelkezésekkel összhangban.” (EUMSZ 205. cikk)

Ez utóbbi kifejezés a magyar szövegváltozatban némileg pontatlannak és félrevezetőnek tekinthető. Ezzel szemben ugyanis az EUMSZ 205. cikke alapján az Unió ugyanolyan erős kötelezettsége a kereskedelempolitikai viszonyaiban alkalmazni a külső alapelveket, mint amilyen kötelezettség a belső – tehát a kereskedelempolitikai, liberalizációs célzatú – elvek tekintetében fennáll, tehát a „törekszik” ez esetben nem csak enyhe célkitűzést takar. Az alapszerződés egyéb szövegváltozatai ez utóbbi értelmezést támasztják alá.³³

a) Általános külkapcsolati elvek és célkitűzések (külső dimenzió)

Az EUMSZ által meghivatkozott alapelvek és célkitűzéseket – tehát a közös kereskedelempolitikai nézőpontjából a fenti logika szerint a külső alapelveket és célokat – nem az EUMSZ, hanem az EUSZ tartalmazza. Általános szinten itt az alapszerződés horizontális alapelveket és célkitűzéseket határoz meg, valamint megteremti annak a garanciáit, hogy a külső tevékenységhez kapcsolódó politikák összhangja a gyakorlatban is biztosítható legyen.

Az alapelvek az **általános demokratikus elvek** (demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei) mellett az **ENSZ Alapokmányában foglalt elveket** és a **nemzetközi jog tiszteletben tartásának kötelezettségét** is átfogják.³⁴ Az EU tehát külső tevékenysége során azokkal a harmadik államokkal, nemzetközi szervezetekkel lép kapcsolatba, melyek osztoznak az előbbi alapelvekben. Ezek szerint a külkapcsolatok alapelvei olyan értéknek tekinthetők, amelyeket az EU a kapcsolatainak kialakításakor orientációs céllal is figyelembe veszi, mintegy a kapcsolatainak irányát meghatározza.

A nemzetközi jog betartásának kötelezettsége általában a Közösség által megkötött korábbi kereskedelmi egyezményekben is szerepelt a preambulumban, ritkábban az operatív rendelkezések között. Az egyes alapelvek között jelenik meg az **emberi jogok tiszteletben**

³² Az EUMSZ 205. cikke jogtechnikailag inkább csak egy további „biztosítékot” jelent, más szóval világossá teszi azt, ami az Unió külső tevékenységének céljait rögzítő EUSZ 21. cikkéből egyébként is következne.

³³ Az angol az egyértelmű „shall be guided”, a német a „wird bestimmt” a francia szövegváltozat pedig a „repose” kifejezést használja. A magyar fordítás nem csak e tekintetben félrevezető, az egész cikk pontatlan és nehezen értelmezhető.

³⁴ EUSZ 21. (1) bekezdés

tartása. Az emberi jogok érvényre juttatása mindemellett nem csak a nemzetközi partnerekkel, hanem az Unióval magával szemben is kötelezettséget fogalmaz meg. Ebben a tekintetben egyfajta hierarchia is fennáll az emberi jogok tiszteletben tartásának alapelve, illetve a nemzetközi kötelezettségek teljesítése között. Más megfogalmazásban – az Európai Bíróság gyakorlata alapján³⁵ – az emberi jogokat sértő nemzetközi kötelezettséget az Unió nem vállalhat, illetve nem teljesíthet.

A fentiek figyelembe vételével az Európai Uniónak külkapcsolatai kialakítása során meghatározott **célkitűzéseket** kell követnie, melyek közvetlen kapcsolatban állnak az említett alapelvekkel. Az uniós „önérdek” érvényesítésén túlmenően (értékek, alapvető érdekek, biztonság, függetlenség és integritás megőrzése) a megvalósítandó célkitűzések ennek megfelelően egyrészt a demokratikus elvek végrehajtásához, a nemzetközi jog szabályainak betartásához és a béke, biztonság szavatolásához kapcsolhatók.³⁶ Másrészt a közös kereskedelempolitikában is kiemelt jelentősége van annak a szolidaritás alapjával összefüggésben álló célkitűzésnek, amely az EU fejlődő országokhoz való viszonyát határozza meg, mely szerint – elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából – az Európai Uniónak elő kell segítenie a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését.³⁷ Hangsúlyosan jelenik meg a természet vagy ember által okozott katasztrófák esetére szóló segítségnyújtási kötelezettség,³⁸ és szintén releváns lehet a kereskedelempolitika területén a fenntartható fejlődésre irányuló célkitűzés.³⁹

Különös figyelmet érdemel az általános célkitűzések között megjelenő sajátos nemzetközi gazdasági kötelezettség előírása, amely a **világgazdaságba történő bekapcsolódásra** utal.⁴⁰ A közös kereskedelempolitika belső **liberalizációs célkitűzéséhez** képest (EUMSZ 206. cikk) ebben a kontextusban a liberalizáció csak egy a lehetséges eszközök közül, amelyek alkalmazása elő kell mozdítsa „valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba.”⁴¹ A célkitűzések közül nem hiányzik a **felelős kormányzás** (good governance) gondolata sem: az Uniónak elő kell mozdítania egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.⁴²

³⁵ Az emberi jogokkal, mint az uniós jog általános elveivel ellentétes uniós jogforrás jogellenesnek minősül, így adott esetben ilyen, az Unió által megkötött nemzetközi szerződésre érvényes kötelezettséget nem lehet alapítani. Ld. ehhez C-299/95. Kremzow kontra Osztrák Köztársaság (1997.05.27.) EBHT 1997. I-02629. 14. bekezdés; C-112/00. Schmidberger kontra Osztrák Köztársaság (2003. 06.12.) EBHT 2003. I-5659. 73. bekezdés; C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság (2008.09.03.) EBHT 2008 I-06351. 284. bekezdés.

³⁶ EUSz 21. cikk (2) bekezdés

³⁷ EUSz 21. cikk (2) d) pont

³⁸ EUSz 21. cikk (2) g) pont

³⁹ EUSz 21. cikk (2) f) pont: „[...] hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak [...]”

⁴⁰ EUSz 21. cikk (2) e) pont

⁴¹ Ld. uo.

⁴² EUSz 21. cikk (2) h) pont

Az alapszerződés emellett kifejezetten rögzíti az alapelvek és célkitűzések figyelembevételét⁴³ és az uniós tevékenység vonatkozásában az összhang megteremtését.⁴⁴ Kérdéses, hogy az EUSz 21. cikk (3) bekezdésének megfogalmazása hogyan értelmezhető abban a tekintetben, mely szerint az előbbi alapelveket és célkitűzéseket a külső tevékenységeken túlmenően az egyéb uniós politikák kidolgozása és végrehajtása során is figyelembe kell venni. Minden szakpolitikának lehet ugyanis olyan aspektusa, akár egy belső piaci célzatú harmonizációs szabálynak is, amely összefüggésbe hozható a fenti alapelvekkel, célkitűzésekkel. Az alapszerződés megfogalmazása szerint viszont kétségtelen, hogy a fenti alapelveket és célkitűzéseket horizontális jelleggel írja elő, következésképpen ezeket akár pl. a népegészségügyi politika, vagy szociálpolitika terén irányadónak kell tekinteni, ha egy adott intézkedés hatással lenne a külkapcsolatokra. Ebben az értelmezésben az alapszerződés egy rendkívül tág, az uniós tevékenység minden területére kiterjedő összhangot ír elő. Másképpen megfogalmazva, a koherenciát az alapszerződés nem csak a külső politikák között, hanem az egyéb szakpolitikai területek vonatkozásában is előírja, biztosítva ezzel az egységes külkapcsolati rendszer működésének hátterét.

b) A közös kereskedelempolitika elvei és célkitűzései

A fenti alapelvek mellett a közös kereskedelempolitika rendszerén belül meghatározott elvi jellegű követelmények és célkitűzések két alapelv köré, a **liberalizációs alapelv**, valamint az **egységesség elve** köré csoportosíthatók (belső alapelvek).

A liberalizációs alapelv eredetileg az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés (EGKSz) 110. cikkében jelent meg, majd később – az alapszerződési reformot megelőzően – az EKSz 131. cikke is tartalmazta azt a rendelkezést, amely a vámunió céljaként a világkereskedelem fejlesztésével együtt a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetését és a vámakadályok csökkentését jelölte meg. Az EUMSz 206. cikke közös érdekként⁴⁵ határozza meg a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez való hozzájárulást, a korlátozások fokozatos megszüntetését, valamint a vám- és egyéb akadályok csökkentését. Megemlíthető, hogy az EUMSz preambulumban a hatodik bekezdés szintén utal a liberalizációra: annak értelmezésében a közös kereskedelempolitika végső soron olyan eszköz, amelyen keresztül ez a célkitűzés megvalósítható.⁴⁶ Ezáltal az EUMSz 206. cikkében foglaltakat az említett preambulumszakasz egy konkrét kifejeződésének tekinthetjük.

⁴³ EUSz 21. cikk (3) bekezdés: „Az e cím és az Európai Unió működéséről szóló szerződés ötödik részének hatálya alá tartozó területeken folytatott külső tevékenységei, illetve az egyéb uniós politikák kidolgozása és végrehajtása során az Unió tiszteletben tartja az (1) bekezdésben felsorolt alapelveket, és követi a (2) bekezdésben felsorolt célokat. [...]”

⁴⁴ EUSz 21. cikk (3) bekezdés: „[...] Az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság – az Unió külügyi és biztonság- politikai főképviseletének közreműködésével – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért és e célból együttműködnek egymással.”

⁴⁵ Ld. EUMSz 206. cikk: „A [...] vámunió létrehozásával az Unió a közös érdekeknek megfelelően hozzájárul a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelemre és a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez.”

⁴⁶ Ld. EUMSz preambulumban, hatodik bekezdés: „Azzal az óhajjal, hogy egy közös kereskedelempolitika segítségével hozzájáruljanak a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetéséhez.”

A korábbi nizzai szövegváltozathoz képest egy hangsúlybeli, illetve két tárgyi-tartalmi változást látunk a szövegben. Az EUMSZ 206. cikke egyértelműen kötelezettségként fogalmazza meg a célkitűzések figyelembe vételét, szemben az alapszerződési reform előtti változattal, amely csak azt írta elő, hogy a „törekedni kell” a fenti célok érvényesülése érdekében.⁴⁷ Az új megfogalmazásban egy szimbolikus változás is benne foglaltatik, mert míg korábban a tagállamoknak kellett „törekedniük” a célkitűzések érdekében, addig az alapszerződési reform után a kötelezettség alanya már az Unió.

A tartalmi változás egyrészt a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályának kiterjesztésével áll összefüggésben, ugyanis a liberalizációs célkitűzés kapcsán nem csak a kereskedelemre, hanem a külföldi közvetlen befektetésekre is utal az alapszerződés. Figyelembe véve a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályát, a „kereskedelem” kifejezés ebben a tekintetben az árukereskedelem mellett a szolgáltatások kereskedelmét és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusait is átfogja. Másrészt tartalmi kiegészítésként az EUMSZ 206. cikkben a vámakadályok mellett az „egyéb akadályok” csökkentésének a szempontja is megjelenik. Ez utóbbit pontosításnak tekinthetjük, minthogy évtizedek óta a liberalizációs folyamat homlokterében az árukereskedelem területén sem csak a vámakadályok lebontása jelenik meg célkitűzésként, másfelől a közös kereskedelempolitika új területein (szolgáltatások kereskedelme, szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai, közvetlen külföldi befektetések) pedig eleve speciális jellegű korlátozó eszközökkel kell számolni.

A szövegben további módosulás, hogy az már nem tartalmazza a vámunió létrehozásából adódó versenyképességi összefüggés kihangsúlyozását,⁴⁸ vagyis annak figyelembe vételét, hogy a tagállamok közötti vámok eltörlése kedvező hatású a vállalkozások versenyképessége szempontjából. Ez a korábbi alapszerződésben nem célkitűzésként, hanem a célkitűzések mögötti indokként lett megjelenítve. E megfontolás kiemelésére szükség is volt abban a tekintetben, hogy a korábbi szöveg – az említettek szerint – enyhébb kötelezettségként fogalmazta meg a célkitűzések figyelembe vételét, ezért a versenyképességi hatás mintegy a Közösség liberalizációra való törekvését próbálta meg alátámasztani. Mivel az EUMSZ 206. cikke a korábbiakhoz képest a liberalizációs célkitűzések körében már lényegesen határozottabb uniós kötelezettséget fogalmaz meg, ezért az említett versenyképességi előnyök kiemelésére már nincs szükség. Ennélfogva e szövegbeli módosulás nem tekinthető lényegesnek.

A fenti alapelv mögött tehát liberalizációs, szabadkereskedelmi „filozófia” húzódik meg, más szóval az alapelv rögzítésével a tagállamok egyben az elkötelezettségüket is kifejezik a GATT-WTO által megtestesített szabadkereskedelmi célzatú rendszer mellett. Kérdésként fogalmazható meg, hogy a fenti alapelvi rendelkezések milyen sajátossággal bírnak, vagyis ezen „elkötelezettség” egyben jogi kötelezettséget is jelent-e. A közös kereskedelempolitikával kapcsolatos irodalomban is régóta fel-fellángoló vitatéma, hogy a liberális gazdaságpolitikai (kereskedelempolitikai) céltételezés pusztán csak deklaratív szabály-e, vagy normatív kötelezettségként értelmezendő. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján elvi szinten inkább az szűrhető ki, hogy az alapszerződésben megjelenő liberális kereskedelempolitika célkitűzése inkább kötelező norma, e „filozófiától” eltérni csak indokolt – az alapszerződés által

⁴⁷ Vö. a Nizzai Szerződési utáni EKSz 131. cikk első mondata

⁴⁸ Ld. a Nizzai Szerződés által módosított EKSz 131. cikk második mondata

meghatározott – esetben lehet⁴⁹. A norma kötelező ereje azonban csak a közösségi intézmények és a tagállamok irányában értelmezhető, vagyis azt semmiképpen sem lehet harmadik államok felé tett kötelezettségvállalásként magyarázni. A Bíróság az elsősorban agrárpolitikai relevanciájú „Balkan-Import I.”-ügyben⁵⁰ röviden utalt az EGKSz 110. cikkre: ebből kiolvasható, hogy a közösségi intézményeknek figyelembe kell venniük ezen alapelvet, viszont annak gyakorlatba történő átültetésekor mérlegelési joggal rendelkeznek⁵¹. A „Dürbeck”-ügyben⁵² foglalkozott a Bíróság részletesebben az EGKSz 110. cikkébe foglalt célkitűzések jellegével. Az alapul szolgáló ügy tényállása szerint egy német vállalkozó Chiléből származó almaimportját a német vámhatóság megakadályozta egy behozatali korlátozást elrendelő közösségi jogszabályra hivatkozással. E határozatot bíróságon megtámadva a vállalkozó vitatta a közösségi rendelet jogszerűségét, többek között arra hivatkozással, hogy a kérdéses rendelet az EGKSz 110. cikkébe foglalt, alapvetően a piacnyitásra építő célrendszerrel összeegyeztethetetlen. Az Európai Bíróság ítéletében viszont kimondta, hogy az említett alapszerződési szakaszban szereplő célok (világkereskedelem harmonikus fejlesztése, a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetése és a vámakadályok csökkentése) nem értelmezhetők úgy, hogy abba minden olyan közösségi intézkedés beleütközik, mely harmadik országokkal kapcsolatos kereskedelmet korlátozná⁵³. Az alapszerződés ugyanis lehetővé teszi meghatározott feltételek mellett, hogy a Közösség formálisan e célokba ütköző – restriktív vagy tiltó jellegű – intézkedéseket hozzon. Ezt az alapelvet a Bíróság a későbbi gyakorlatában is kifejezetten megerősítette⁵⁴, más szóval: eleddig az Európai Bíróság még nem semmisített meg konkrét kereskedelempolitikai rendelkezést (importra vagy exportra vonatkozó közösségi jogi normát) arra hivatkozással, hogy az a liberalizációs alapelvbe ütközne. Nem mellékesen az említett „Dürbeck”-ügy érdekes más szempontból nézve is. A közösségi rendeletet érvényességét ugyanis a Bíróság nem csak az alapszerződés liberalizációs célkitűzéseire mérte, hanem vizsgálta, hogy az nem ütközik-e esetleg a GATT 1947 szabályaiba. A GATT keretei között felállított szakértői csoport jelentését vette alapul a Bíróság, amely szerint a Közösség kérdéses importkorlátozásai összhangban álltak a GATT-kötelezettségekkel⁵⁵.

A közös kereskedelempolitika másik fontos (belső) alapelve az **egységesség követelménye**, amely már szintén szerepelt a korábbi alapszerződési változatokban is. Az EUMSz 207. cikk (1) bekezdés szerint a közös kereskedelempolitika „egységes elveken alapul.” Az egységesség követelményének teljesülése voltaképpen egy vámunió kialakításának is nélkülözhetetlen előfeltétele. A vámunió, belső piac csak abban az esetben működik diszkfunkcióktól mentesen, ha a harmadik államokkal szembeni forgalom keretei is egységesekek. Ilyenformán az alapelv

⁴⁹ Ezzel szemben csak deklaratív „programtételezésnek” tekinti a korábbi irodalomból: Eberhard Grabitz (Szerk.): Kommentar zum EWG-Vertrag. München, C.H. Beck, 1989. 110. cikk 1. széljegyzet

⁵⁰ 5/73. *Balkan-Import-Export v. HZA Berlin Packhof* („Balkan-Import I.”-ügy) (24. 10. 1973.) EBHT 1973 1091.

⁵¹ Vö. „Balkan-Import I.”-ügy ítéletének 27. bekezdése: „(...) these measures do not contravene Article 110 either, since it has not been established, nor has there been any offer to do so, that by adopting such measures the Council overstepped the boundaries of the wide powers of assessment conferred on it by this provision in matters of commercial policy”

⁵² 112/80. *Firma Anton Dürbeck v. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen* („Dürbeck”-ügy) (05.05.1981.) EBHT 1981 1095.

⁵³ „Dürbeck”-ügy ítéletének 44. bekezdése

⁵⁴ 245/81. *EDEKA Zentrale AG v. Germany* (15.07.1982.) EBHT 1982 2745.

⁵⁵ „Dürbeck”-ügy ítéletének 46. bekezdése

logikailag is levezethető a vámunió modelljéből. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az egységesség követelménye alapján az Unió a külgazdasági viszonyaiban ugyanolyan szempontokat vegyen figyelembe, melyek a belső piac kialakításakor vezérlik. Az egységesség elvére így értelemszerűen nem alapozható olyan elvárás, hogy a harmadik államokkal szembeni kereskedelemben ugyanolyan elbánást kell tanúsítani, mint a belső piacon a tagállamok viszonyában. Más szóval az egységesség elve nem alapozza meg az Unió kötelezettségét pl. vámmentes viszony kialakítására harmadik országokkal, vagy a belső piacon alkalmazott elvek, pl. kölcsönös elismerés elvének kiterjesztését a harmadik országokkal folytatott külkereskedelmi viszonyra. Korábbi gyakorlatában ezt maga az Európai Bíróság is megerősítette,⁵⁶ valamint logikailag is értelmetlen lenne – az egységesség címszavára hivatkozva – a belső piaci liberalizáció eredményeit automatikusan az uniós külgazdasági viszonyokra is kötelezően rávetíteni. Ezzel egyben értelmét veszítené a GATT XXIV. cikke alapján az Uniónak, mint vámuniónak biztosított felmentés is.

Az egységesség követelménye az Európai Bíróság gyakorlatában hozzájárult a kizárólagos kompetencia háttérének megalapozásához is, több esetben ez adott muníciót a bíróság ítéletében, hogy a kereskedelempolitika hatályának határait kijelölje. Az egységesség tehát elsősorban a kereskedelempolitikán belüli és más politikákkal szembeni koherencia megteremtésének a célját foglalja magában. Ezen túlmenő szerep, esetlegesen normatív jelleg e rendelkezésnek nem tulajdonítható. Példának okáért a rendelkezés alkalmatlan arra, hogy annak segítségével az uniós jog és a GATT-WTO-kötelezettségek összhangja megindokolható legyen.

A fentiek alapján kérdéses, hogy az egységesség alapelve kaphat-e szerepet a közös kereskedelempolitika és a külső alapelvek összhangjának a megteremtése során. A Lisszaboni Szerződést követően ugyanis már nem csak a belső elvek és célkitűzések kapcsán szükséges a koherencia megteremtése, hanem a közös kül- és biztonságpolitika elveit is figyelembe kell venni. Minthogy az EUMSz 205. cikke kifejezetten utal ez utóbbi elvek tekintetbe vételére, így feltételezhető, hogy a 207. cikkben megjelenő egységesség követelménye továbbra is a közös kereskedelempolitikán belüli összehangoltság megteremtését célozza.

Ebből viszont következik, hogy az egységesség alapelveinek tartalmi keretei továbbra is változatlanok, más szóval elsősorban a közös kereskedelempolitika hatásköri kérdései kapcsán veheti figyelembe az Európai Bíróság. Az egységesség követelményének szerepe így továbbra is megmarad, már csak annak ismeretében is, hogy a Lisszaboni Szerződés jelentős módon kiterjesztette a közös kereskedelem tárgyi hatályát újabb együttműködési területekre. Ennek megfelelően várható, hogy az Európai Bíróság a jövőben a szolgáltatások kereskedelme, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai, illetve a külföldi közvetlen beruházások kapcsán a hatáskör megalapozása során szintén hivatkozhat majd az egységesség követelményére.

c) A koherencia követelménye a tagállami mozgástér szempontjából

A fentieket összegezve tehát a közös kereskedelempolitika perspektívájából nézve két irányban kell a koherenciának kialakulnia. Egyfelől a kül- és biztonságpolitika elveivel való összhangot kell biztosítani (külső koherencia), másrészt – mindenek előtt az egységesség elve alapján – a kereskedelempolitikán belül szükséges a koherencia megteremtése (belső koherencia). Emellett

⁵⁶ Ld.: 52/81. Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust kontra Európai Közösségek Bizottsága (1982.10.28.) EBHT 1982 03745. o. 25. bek.

a koherencia követelményének egy **vertikális dimenziójával** is számolni kell, amely a kizárólagos hatáskörbe eső és egységes alapelvi rendszeren nyugvó közös kereskedelempolitika és a tagállamok politikái közötti összhang követelményét állítja.⁵⁷

Ebben a tekintetben mindenképpen említést érdemel, hogy az általános alapelvi rendszerbe ágyazott közös kereskedelempolitika klasszikusnak tekinthető liberalizációs célkitűzései kiegészülnek olyan elemekkel, melyek a konkrét intézkedések meghozatala során a kereskedelempolitikán túlmutató szempontok mérlegelését is megkövetelik. Ennek megfelelően pl. környezetvédelmi szempontok – a fenntartható fejlődés – is befolyásolhatja kereskedelempolitikai döntések meghozatalát, de a célkitűzések egységesítésével világos alapszerződési háttér biztosított ahhoz a már korábban is folytatott uniós gyakorlathoz, hogy a szabadkereskedelmi egyezményeiben a liberalizációs kötelezettségvállalások teljesítését a partnerállamok emberi jogi gyakorlatától teszi függővé. Mindenképpen pozitív, hogy az alapszerződési háttér hiánya, vagy bizonytalan volta miatt korábban könnyen megkérdőjelezhető uniós gyakorlat biztosabb alapokat kapott. Bizonytalanságot okozhat viszont, hogy az alapelvek és célkitűzések tartalma kevésbé meghatározott, az eddigi uniós gyakorlat is csak a kontúrok felrajzolására ad lehetőséget, vagyis az alapszerződési háttér rögzítése – a fogalmak rugalmassága miatt – egyben bizonytalanságot is eredményez.

Ezeknek az összefüggéseknek a **tagállamok szempontjából** alapvetően az EU konkrét kereskedelmi szerződéses viszonya mentén lehet jelentősége, és ennek kapcsán a nemzetközi kereskedelmi jog és az uniós kereskedelempolitika közötti konfliktus lehetősége valószínűsíthető. A WTO-n belül az olyan külső tényezők megítélése, mint a környezeti érdekek, emberi jogok vagy egészségvédelem jelenleg nem tekinthető egyértelműnek. A GATT-WTO-normák szabályozása mögött meghúzódó logika alapvetően zárt jellegű, vagyis a liberalizációs kereskedelmi célkitűzéseken túlmenően más – pl. társadalmi, politikai – szempontot csak kivételesen képes kezelni. Ennek oka, hogy e tényezők többnyire a liberalizációs célkitűzésekkel szembemennek, mintegy „rendszeridegennek” számítanak, a konfliktushelyzet miatt pedig rendkívül nehéz a GATT szabályokban kivételesen megjelenő – pl. a GATT XX. és XXI. cikke mögött meghúzódó – „politikai” jellegű szempontokat gyakorlati helyzetekbe átültetni. Ha tehát az Európai Unió kereskedelempolitikájában e külső szempontok az integrált külső kapcsolatrendszer alapelvi követelményei miatt felerősödnek, számolni lehet azzal, hogy változatlan multilaterális keretek mellett az EU kereskedelmi partnerei gyakrabban kezdeményeznek vitarendezést. Nem irreális lehetőség azonban az sem, hogy a kereskedelmen túlmenő szempontok egy része, mindenek előtt esélyesen a környezetvédelem és a fenntarthatóság, valamint a szociálpolitika egyes megfontolásai idővel beépíthetők lesznek a multilaterális szabályozásába, feloldva ezzel a globális szintű konfliktus lehetőségét.

⁵⁷ Amelyet EUSz 4. cikk (3) bekezdése, valamint a 24. cikk (3) bekezdése által garantált.

3. A közös kereskedelempolitikai hatáskör sajátosságai

A tagállami mozgástér szempontjából leglényegesebb kérdése a közös kereskedelempolitika hatásköri jellege. Annak ellenére, hogy a 70-es évektől kezdődően az Európai Bíróság – hasonlóan más szakpolitikai területekhez – kiterjedt ítélkezési gyakorlatban pontosította a közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköri jellegét, a vertikális hatáskörmegosztás keretei csak a Lisszaboni Szerződés módosításának eredményeként került be az alapszerződésbe. Ennek köszönhetően a közös kereskedelempolitika hatásköri jellege rögzítve lett, minthogy az EUMSz 3. cikk e) pontja az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területként nevesíti.

A hatásköri jelleg önmagában nem elegendő ahhoz, hogy pontosan kijelöljük a közös kereskedelempolitika terjedelmét. Más szóval gyakorlati jelentősége annak van, hogy a hatáskör mely konkrét tárgykörök esetében teszi lehetővé az Unió kizárólagos fellépését, vagyis hol húzódnak a politika fogalmi-tárgyi határai, amelyen belül az Unió kizárólagos hatáskört gyakorolhat. Ebben a tekintetben az alapszerződés a közös kereskedelempolitika fogalmi határait a Lisszaboni Szerződés módosítását követően sem fejté ki explicit módon, ezért a kereskedelempolitika jogi alapjára épülő gyakorlatnak és bírósági esetjagnak a jelenleg és valószínűsíthetően a jövőben is nagy szerepe lesz.

A kezdeti időszakban a közös kereskedelempolitika kizárólagos jellege nem tűnt egyértelműnek az EGK-szerződés alapján.⁵⁸ Az átmeneti időszak lejártát követően az Európai Bíróság 1973-ban szembesült először a kereskedelempolitikai hatáskör problémájával és megállapította, hogy az alapszerződés a hatáskört a közösségi intézményekre ruházta, annak érdekében, hogy autonóm és szerződéses eszközök útján a Közösség határozza meg a harmadik államokkal szembeni kereskedelmi kapcsolatokat.⁵⁹ A kizárólagos jelleg explicit módon itt még nem került kimondásra, arra később, az Európai Bíróság 1/75 véleményében került sor. Ebben az eljárásban a Bíróságnak egy OECD keretében az exporthitelek tárgyában létrehozott egyezmény esetében kellett vizsgálnia, hogy az EGK rendelkezi-e hatáskörrel az egyezmény megkötéséhez. Ennek kapcsán a Bíróság egyrészt egyértelműen állást foglalt a hatáskör jellegét illetően és kimondta, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel lett felruházva a közös kereskedelempolitika területén, valamint megállapította, hogy a kérdéses egyezmény tárgyát tekintve a közös kereskedelempolitika körébe tartozott. Másrészt a Bíróság ennek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a kizárólagos hatásköri jelleg következtében ezeken a területeken egyedül csak a

⁵⁸ Az eredeti számozás szerinti EGK Szerződés 113. cikke azon megállapítása, mely szerint a közös kereskedelempolitika „egységes elveken” alapul (ld. fent az egységesség elvének elemzését), nem fejezte ki kétséget kizáróan, hogy ez esetben olyan hatáskörcsoportról van szó, amelyek a tagállamok szintjéről a Közösségre maradéktalanul szálltak át. Vagyis nem volt eldöntött: a Közösség csak az „egységes elvek” kialakítását kapta feladatul, vagy a kereskedelempolitika átfogó működtetésére jogosult. Szintén a kizárólagosság ellen szólt az EGK Szerződés 114. cikke, mely lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy bizonyos feltételek esetén önálló védelmi intézkedéseket vezessenek be. A gyakorlat tükrében azonban elmondható, hogy ezen tagállami döntéseket megelőzendő általában mégis a Bizottság lépett: ha alapos volt a tagállami felvetés, a Bizottság az adott terméket az egész közösségi piacról kitiltotta a 133. cikk által biztosított valamely védintézkedés segítségével.

⁵⁹ A két legpregnansabb ítélet a kezdeti időszakból a Hauptzollamt Bremerhaven v. Massey-Ferguson 8/73 (1973.07.12.), EBHT 1973. 897. 3. bek., és a Donckerwolcke v. Procureur de la République 41/76 (1976.12.15.), EBHT 1976. 1921. 31. bek. volt.

Közösség léphet fel és köthet nemzetközi egyezményt.⁶⁰ Ezt követően az Európai Bíróság gyakorlatában és az irodalomban egyaránt egységes álláspontként a kizárólagos jelleg elfogadása volt jellemző.

Az Európai Bíróság érvelésében három fő szempont jelent meg, amellyel a közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköri jellege megalapozást nyert. Egyrészt az Európai Bíróság utalt a közös piac alapját képező intézményre, a vámunióra, miszerint ennek működtetéséhez nélkülözhetetlen a vámunió külső kapcsolatrendszerét érintő kompetenciák közösségi szintre emelése. A közös kereskedelempolitika és a vámunió szoros kapcsolatát az alapszerződések összefüggésrendszere is alátámasztotta, ugyanis a közös kereskedelempolitikát szabályozó alapszerződési szakasz a mai változatban is közvetlenül visszautal a vámunió megalapítására.⁶¹

Másrészt a fő érvek között a Bíróság a korábban elemzett egységesség elvére is hivatkozott,⁶² vagyis arra az alapszerződési követelményre, hogy a közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul. Ez az érv – amely egyben a közös kereskedelempolitika alapelve is – az előző vámuniós szemponttal közvetlenül összeér, ahhoz képest absztraktabb formában fejezi ki az egységes fellépés követelményét. Más szóval a vámunió, belső piac csak abban az esetben működik diszkrécióktól mentesen, ha a harmadik államokkal szembeni forgalom keretei is egységesek. Ebben a tekintetben elsősorban a szabályozás egységéről van szó, vagyis azt indokolta, hogy miért szükséges a közösségi kompetencia gyakorlásának eredményeképpen egységes elvek mentén szupranacionális szintű szabályozást bevezetni, és miért lenne működésképtelen a belső piac, ha nem lenne szupranacionális szintre emelve a hatáskör. Az egységesség elve tehát elsősorban a közös kereskedelempolitikán belüli koherenciát és az e mögött álló egységes hatáskör szükségességét indokolta, azonban kétségtelen, hogy később az egységesség követelménye hozzájárult a kereskedelempolitika határainak kijelöléséhez is. Az Európai Bíróság értelmezésében mindez azonban nem jelentette azt, hogy az egységesség követelménye alapján a külgazdasági viszonyokban ugyanolyan szempontokat kellett volna figyelembe venni, mint amelyek a belső viszonyokban (közös piac kialakításakor) szerepet játszottak. Az egységesség elvére így értelemszerűen nem alapozható olyan elvárás, hogy a harmadik államokkal szembeni kereskedelemben ugyanolyan elbánást kell tanúsítani, mint a belső piacon a tagállamok viszonyában. Más szóval az egységesség elve nem alapozza meg az Unió kötelezettségét pl. vámmentes viszony kialakítására harmadik országokkal, vagy a belső piacon alkalmazott elvek, pl. kölcsönös elismerés elvének kiterjesztését a harmadik országokkal folytatott külkereskedelmi viszonyra. Korábbi gyakorlatában ezt maga az Európai Bíróság is megerősítette,⁶³ valamint logikailag is értelmetlen lenne – az egységesség címszavára hivatkozva

⁶⁰ Európai Bíróság 1/75. vélemény, 2. fejezet: a közös piac működtetése a közösségi érdeket érvényre juttató centralizált külkereskedelmi politika kialakítását igényli, és a kereskedelempolitika területén a tagállamok párhuzamos szerződéskötési hatásköre kizárt.

⁶¹ Ld. EUMSZ 206. cikk

⁶² EUMSZ 207. cikk (1) bekezdés. Ld. 174/84 Bulk Oil (Zug) AG kontra Sun International Limited and Sun Oil Trading Company ECLI:EU:C:1986:60, 29. pont: „It should be recalled that according to article 113 (1) of the treaty the common commercial policy is to be based on uniform principles , particularly in regard to changes in tariff rates , the conclusion of tariff and trade agreements , the achievement of uniformity in measures of liberalization , export policy and measures to protect trade.”

⁶³ Ld.: 52/81. Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust kontra Európai Közösségek Bizottsága (1982.10.28.) EBHT 1982 03745. o. 25. bek.

– a belső piaci liberalizáció eredményeit automatikusan az uniós külgazdasági viszonyokra is kötelezően rávetíteni.⁶⁴

Végül a kizárólagos hatáskör megalapozása során a Bíróság a közös érdekre (common interest)⁶⁵ is hivatkozott. A közös érdek voltaképpen olyan absztrakt érv volt, amely a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban a tagállamok közös (együttes) szerepvállalásának szükségességét igazolta, vagyis a tagállamok közös érdekének tekintette, hogy adott esetben nemzetközi tárgyalásokon egységes, közösségi pozíciót képviseljenek. A közös érdek ebben az értelmezésben tehát egy hatékonysági érv is volt egyben, hiszen azt sugallta, hogy a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások kimenetele összességében kedvezőbb lehet, ha a tagállamok „beállnak” a Közösség kizárólagos hatáskörének ernyője alá, mintha az egyes tagállamok külön-külön, az egyes nemzeti érdekeknek alárendelten bocsátkoznának tárgyalásokba.

Habár a hatáskör terjedelme kapcsán részletes kifejtést kap majd az alábbiakban, itt is megemlíteném, hogy később az Európai Bíróság 1/94-es véleménye⁶⁶ nyomán a kizárólagos hatáskör főszabálya mellett a szolgáltatások nemzetközi kereskedelme és szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai területén – néhány, már eleve a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozó kérdéseket leszámítva – a Közösség és a tagállamok osztott hatásköre is megjelent. A későbbi alapszerződés módosítások is a Bíróság ezen álláspontja mentén haladtak tovább, azonban az osztott hatáskör jelentősége fokozatosan visszaszorult. Az Amszterdami Szerződés lehetővé tette, hogy a Tanács egyhangúlag kiterjessze az akkori számozás szerinti EKSz 133. cikket a szolgáltatásokról (és szellemi tulajdonról) szóló nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra, amennyiben azok a területekre eleve nem voltak a közös kereskedelempolitika körébe vonhatók.⁶⁷ Ehhez képest további előrelépést jelentett a Nizzai Szerződés, amely a közös kereskedelempolitika hatályát kiterjesztette a szolgáltatások kereskedelméről szóló nemzetközi egyezmények tárgyalására és megkötésére,⁶⁸ azonban a közös kereskedelempolitika kizárólagosságának főszabálya mellett két kivételt is nevesített, amelyek a tagállamokkal párhuzamos illetve osztott hatáskört biztosított a Közösségnek. Egyrészt az áruforgalmon túlmutató területeken a hatáskör kiterjesztése azzal a feltétellel volt alkalmazandó, hogy a kiterjesztés nem érintette a tagállamok azon jogát, hogy harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel megállapodásokat tartsanak fenn, vagy kössenek

⁶⁴ Ezzel egyben értelmét veszítené a GATT XXIV. cikke alapján az Uniónak, mint vámunióknak biztosított felmentés is.

⁶⁵ Vö. az EUMSZ 206. cikkével. Az alapszerződés jelenleg is visszautal a közös érdekre. Valamint Európai Bíróság 1/75 véleménye (Local Cost Standard) ECLI:EU:C:1975:145, „To accept that the contrary were true would amount to recognizing that, in relations with third countries, member states may adopt positions which differ from those which the community intends to adopt, and would thereby distort the institutional framework, call into question the mutual trust within the community and prevent the latter from fulfilling its task in the defence of the common interest.”

⁶⁶ 1/94. vélemény, EBHT 1994.-I. 5267.

⁶⁷ Más szóval a az Amszterdami Szerződés az Európai Bíróság 1/94. véleményét az elsődleges jogba integrálva elfogadta, hogy a szolgáltatások (és a szellemi tulajdon) egyes kérdései már eleve az EKSz 133. cikkely immanens részének számítottak.

⁶⁸ A kiterjesztés természetesen nem érintette azokat a tárgyköröket, amelyeket már az Európai Bíróság 1/94. véleménye alapján a közös kereskedelempolitika implicit részének kell tekintenünk, e tekintetben a kizárólagosság továbbra is fennállt.

meg⁶⁹. Vagyis a Közösség hatásköre mellett a tagállamok is tényleges kompetenciával bírtak módosítást követően, így kivételes jelleggel a közös kereskedelempolitika párhuzamos hatásköréről⁷⁰ lehetett beszélni. A másik kivételként említhető passzus⁷¹ – mintegy a tagállami nemzeti érdekeket elismerve – kiemelte a kulturális és audiovizuális, az oktatási, valamint a szociális és humán-egészségügyi szolgáltatásokat és a Közösség illetve a tagállamok osztott hatáskörébe helyezte⁷². Ahogyan arra fent utalás történt, végül a Lisszaboni Szerződés felszámolva e kivételeket, megteremtette a közös kereskedelempolitika hatásköri egységét. Ennek nyomán az Unió kizárólagos kompetenciája ma már lefedi a közös kereskedelempolitika teljes terjedelmét, amelyet részletesen a következő alfejezet ismertet.

3.1 A közös kereskedelempolitikai hatáskör terjedelme

3.1.1 A közös kereskedelempolitika hatásköri dinamikája

A kezdeti időszakban, az EGK megalapítását követően a kiindulópontot a kereskedelempolitika klasszikus fogalma jelentette, vagyis a közös kereskedelempolitika az árukereskedelem külső feltételrendszerére utalt. E statikus háttér ellenére az Európai Bíróság aktív értelmezése kellő rugalmasságot adott, és lehetővé tette, hogy a közös kereskedelempolitika a nemzetközi gazdasági jogi keretek változásaival összhangban fejlődjön.⁷³ Az ekképpen felfogott nyitott, dinamikus közös kereskedelempolitika fogalmának kitöltése során az Európai Bíróság értelmezésével a globális folyamatokat követve képes volt a közös kereskedelempolitika keretébe beilleszteni a nemzetközi gyakorlatában megjelenő új szabályozási területeket. A tagállamok többségének érdekeivel alapvetően ellenkezett a közös kereskedelempolitika efféle „dinamizálása”, minthogy az újabb és újabb területek bevonását a közös kereskedelempolitikába

⁶⁹ Amennyiben az ilyen megállapodások összhangban vannak a közösségi joggal és az egyéb vonatkozó megállapodásokkal. Ld. EKSz 133. cikk (5) bek. 4. albekezdés

⁷⁰ A párhuzamos szerződési hatáskör „archetípusát” minden bizonnyal a közösségi jog történetében Kanada-klauzulának nevezett rendelkezés alakította ki, melyet az 1976-ban Kanadával megkötött nemzetközi kereskedelmi egyezményben alkalmaztak. A tagállamok törekvésének következtében bekerült egy fenntartás az egyezménybe, mi szerint a megállapodás nem képezi akadályát annak, hogy a tagállamok gazdasági együttműködés körében bilaterális kapcsolatot tartsanak fent Kanadával, ld. Keretegyezmény a kereskedelmi és gazdasági együttműködésről az Európai Gazdasági Közösség és Kanada között (Európai Közösség Hivatalos Lapja „L” 260 1976.09.24. 2.) III. cikk 4. bek.

⁷¹ EKSz 133. cikk (6) bekezdés 2. albekezdés

⁷² Az e tárgyköröket érintő nemzetközi megállapodásokat a tagállamok és a Közösség együttesen köthették meg, kötelezően vegyes szerződést eredményezve ezzel. A párhuzamos hatáskör pedig eredményezhet fakultatíve vegyes szerződést, hiszen a Közösség az említett EKSz 133. cikk (5) bek. 4. albekezdése szerint nem tilthatja meg, hogy a párhuzamos hatáskörbe tartozó kérdést szabályozó egyezményhez a tagállamok is csatlakozzanak.

⁷³ A szabályozási keretek fejlődése a világgazdaságban a '80-as évek óta megfigyelhető gyökeres átalakulásnak tudható be, amely az áruforgalom mellett új kereskedelmi formák megjelenését és erősödését eredményezte, valamint hozzájárult a fejlett és fejlődő országok között egyfajta sajátos „munkamegosztás” kialakulásához. Nevezetesen a fejlett országok gazdaságában a kisebb hozzáadott-értékű áruk termeléséről fokozatosan áthelyeződik a hangsúly a szolgáltatási ágazatra, a fejlődő államok ellenben az „eredeti értelemben vett áruterelés” centrumai lesznek. Ennek következtében pedig a fejlődő országok termékexport-potenciálja növekszik, a fejlett országok áruimportőrökké válnak, miközben szolgáltatás- és tőkeexportjuk fejlődik. E változásokra értelemszerűen a nemzetközi gazdasági jognak is reagálnia kellett.

a tagállami szintű hatáskörök visszaszorulásaként éltek meg. Az Európai Bíróság – sokszor tagállamok heves ellenállásával is dacolva⁷⁴ – a múlt század '90-es évek közepéig konzekvensen alkalmazta a közös kereskedelempolitika dinamikus felfogását. A közös kereskedelempolitika fogalma a Bíróság értelmezésében megegyezett a nemzetközi gazdasági jogban használatos fogalom terjedelmével⁷⁵ és hangsúlyozta evolutív jellegét, mely szerint a közös kereskedelempolitika nem csupán a külkereskedelmi kapcsolatok hagyományos formáit foglalja magában, hanem a világkereskedelem fejlődésével párhuzamosan az újabb területeket is magába olvasztja.⁷⁶ A kezdeti időszakban tehát a fogalom dinamikáját nem más, mint a külgazdasági kapcsolatok fejlődése biztosította.⁷⁷ Ezzel szemben az Európai Bíróság a GATT Uruguay-fordulóját követően az 1/94-es véleményében változtatott addigi gyakorlatán,⁷⁸ és – a tagállamok törekvéseivel egyező módon – a közös kereskedelempolitika fogalmának dinamikáját a lentebb részletesen elemzendő területek tekintetében kioltotta. Végül a Lisszaboni Szerződés eredményezett érdemi változást e tekintetben, minthogy a szolgáltatási szektor és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai mellett a közvetlen külföldi tőkebefektetések egyes kérdései is a közös kereskedelempolitika körébe lett vonva. A következőkben e területek mentén vizsgáljuk részletesen, hogy meddig terjed a közös kereskedelempolitika tárgyi terjedelme.

3.1.2 A közös kereskedelempolitika klasszikus területe: a nemzetközi áruforgalom

A legkevésbé vitatott volt, hogy a közös kereskedelempolitika felöleli az áruk⁷⁹ külkereskedelmi forgalmát. Ez egyértelműen kikövetkeztethető az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdéséből is, minthogy az ott exemplifikatív jelleggel felsorolt eszközök: vámtarifák módosítása, vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötése, kereskedelempolitikai védintézkedések stb. egytől

⁷⁴ A közös kereskedelempolitika átmeneti időszakot követő első évtizedében az Európai Bíróság jelentősebb, kereskedelmi tárgyú nemzetközi szerződéseik kapcsán kiadott véleményei, mint pl. az ún. OECD-vélemény (Európai Bíróság 1/75. vélemény, EBHT 1975. 1355.), vagy az UNCTAD kaucsukegyezmény nyomán (Európai Bíróság 1/78. vélemény, EBHT, 1979. 2871.) megfogalmazódó bírósági állásfoglalás extenzívebb, vagyis dinamikusabb jellegű értelmezést követett, mint e véleményeket megelőző tanácsi álláspontok, vagy a javaslatot követő tagállami álláspontok.

⁷⁵ Ld. a fent ismertetett Európai Bíróság 1/75. véleményét, melyben a Közösséget a külgazdasági viszonyokban az államokkal teljesen egyenrangú aktorként ismerte el az Európai Bíróság. Ebből következik viszont, hogy ez esetben a kereskedelempolitika terjedelmének is azonosnak kell lennie. Ld. ehhez a vélemény „B” részében kifejtett indokolást.

⁷⁶ Ld. Európai Bíróság 1/78. vélemény. Az Európai Bizottság a természetes gumi exportját szabályozó, az UNCTAD keretében kidolgozott áruegyezmény megkötésével kapcsolatban kért véleményt az Európai Bíróságtól. Utóbbi kifejtette, hogy az EK Sz akkori számozás szerinti 113. cikke (ma: EUMSZ 207. cikk) „... nem értelmezendő olyképpen, hogy a közös kereskedelempolitika hatálya kizárólag csak a külkereskedelem hagyományos aspektusait fogja át, kizárva ezzel az olyan továbbfejlesztett eszközöket, mint az alapul szolgáló egyezmény. Egy e fajta közös kereskedelempolitika fokozatosan jelentőségét veszítené.”

⁷⁷ Ezt erősítette meg az Európai Bíróság a Bizottság v. Tanács (45/86, 1987.03.26. EBHT 1987. 1493.) ügyben, melyben kimondta, hogy a nemzetközi kereskedelem tartalmának változásával együtt a közös kereskedelempolitika fogalma is bővül. Ld. az ítélet indokolásának 19. és köv. bekezdése.

⁷⁸ 1/94. vélemény, EBHT 1994.-I. 5267.

⁷⁹ Az „áru” fogalmát nem határozza meg az alapszerződés, azonban az Európai Bíróság gyakorlata szerint ide tartozik minden olyan tárgy, amelyről „határon átnyúló” kereskedelmi ügyletekben rendelkeznek, függetlenül az ügylet jellegétől, ld. Bizottság v. Belgium C-2/90 (1992.07.09), EBHT 1992. I. Kötet 4431. 23. bekezdés.

egyig az árukereskedelelemhez kapcsolódnak. Az áruforgalom a közös kereskedelempolitika magjának is tekinthető, annak a hagyományos területnek, amely már a Római Szerződés megkötését megelőzően a globális külgazdasági jog, pl. a GATT tárgyát képezte. Ehhez képest kezdett a kereskedelempolitika fogalma bővülni a lent tárgyalandó újabb területekkel.

Az áruk külkereskedelmi forgalma kapcsán kérdéses, hogy a közös kereskedelempolitika csak az ipari termékekre, vagy a mezőgazdasági produktumokra is alkalmazható-e. Az EKSz eredeti 113. cikke alapvetően az ipari termékek forgalmát célozta, így korábban elfogadottá vált, hogy a Közösség kereskedelempolitikája nem öleli fel a mezőgazdasági termékek forgalmát, ez utóbbi területet teljes egészében a közös agrárpolitika égisze alá helyezve. Az Európai Bíróság 1/78-as véleménye utalt arra, hogy az agrárpolitikát érintő egyes rendelkezések nemzetközi egyezményben szabályozott aspektusait alapítani lehet az akkori számozás szerinti 113. cikkelyre, majd az ide vonatkozó álláspont a GATT uruguayi fordulóján elfogadott szerződés csomag megkötésekor kiadott bírósági vélemény nyomán vált teljesen egyértelművé.⁸⁰ A Bíróság álláspontja szerint a Marrakesh-i szerződés csomag részét képező agráregyezmény tisztességes versenyre épülő, piacorientált mezőgazdaságot kíván kialakítani, így nincs akadálya annak, hogy a közös agrárpolitika szabályaira alapított belső közösségi végrehajtási intézkedések mellett magát a nemzetközi egyezményt az akkori EKSz 133. cikkelyre hivatkozással fogadják el.⁸¹ Ennek megfelelően ma az EUMSz 207. cikke a fent említettek szerint a mezőgazdasági termékek nemzetközi forgalma kapcsán irányadó. A mezőgazdasági termékek külkereskedelmi forgalmát egyébként elsődlegesen az ún. termékpályás szabályok határozzák meg, igaz ezen jogforrások legtöbb esetben mögöttes szabályként utalnak a közös kereskedelempolitika körében kibocsátott jogszabályokra is.

Szintén a fent idézett bírósági vélemény rendezte a közös kereskedelempolitika s a nukleáris termékek forgalmának viszonyát. Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (EURATOM) nem rendelkezett részletesen a nukleáris anyagok külkereskedelmi forgalmáról, ezért korábban az EKSz közös kereskedelempolitikájának szabályai szubszidiárius jelleggel nyerne alkalmazást e tekintetben.⁸² Az EURATOM-szerződés a Lisszaboni Szerződést követően is fennmaradt, az Euratom relatíve független, önálló jogalanyisággal felruházott közösségként tovább működik,⁸³ így a korábban kialakult elvek továbbra is alkalmazhatónak látszanak. Az EURATOM-szerződés jelenleg a külkereskedelmi forgalom tekintetében az Ügynökség és a Bizottság hatáskörével összefüggésben tartalmaz előírást, nevezetesen a hatálya alá tartozó termékek és különleges hasadóanyagok közösségen kívüli értékesítésének rendszerét,⁸⁴ és az ez alóli kivételeket határozza meg.⁸⁵ Az EURATOM-szerződés az uniós alapszerződésekhez képest speciális szabály, következésképpen a *lex specialis derogat legi generali* elv alapján a közös kereskedelempolitika szabályai is az általános-speciális viszonyrendszerben helyezhetők el,⁸⁶

⁸⁰ Európai Bíróság 1/94. vélemény, EBHT 1994. I. kötet 5267.

⁸¹ Európai Bíróság 1/94. vélemény 29. bekezdés

⁸² A mögöttes alkalmazásra a Lisszaboni Szerződés előtti EKSz 305. cikk (2) bekezdése adott lehetőséget, amely az EKSz és az EURATOM viszonyát rendezte. Ld. Európai Bíróság 1/94. véleményének 24. bekezdését, amely a korábban kialakult egységesnek mondható szakirodalmi véleménnyel egyezően vonta a közös kereskedelempolitika égisze alá a nukleáris termékek forgalmát:

⁸³ Ld. Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (EURATOM-Szerződés) 184. és 185. cikkek

⁸⁴ Ld. EURATOM-Szerződés 59. és 62. cikkek

⁸⁵ Ld. EURATOM-Szerződés 74-75. cikkek

⁸⁶ Ld. még kifejezetten az EURATOM-Szerződés 106a. cikk (3) bekezdését, mely szerint az EUSz és az EUMSz „nem térhetnek el” az EURATOM-Szerződés rendelkezéseitől.

vagyis mögöttes szabályként az EURATOM-szerződés hatálya alá tartozó termékek vonatkozásában az EUMSZ 207. cikk továbbra is alkalmazható.

3.1.3 Szolgáltatások nemzetközi kereskedelme

A szolgáltatások kereskedelme kapcsán kiindulópontként vissza lehet utalni az Európai Bíróság 1/75. véleményére, amely szerint a közös kereskedelempolitika fogalmának terjedelme nem adható meg állandó jelleggel, vagyis az a nemzetközi gazdasági élettel párhuzamosan, flexibilisen változik. Ezáltal a nemzetközi gyakorlattal összhangban a szolgáltatásokat, mint sajátos, értékkel bíró javaknak a kereskedelmét a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozónak tekintették, azonban e vélemény nem volt egyöntetűen elfogadott.

Amikor az Uruguay-fordulót követően a GATS (illetve a TRIPS) egyezmény elfogadásáról kellett dönteni, az Európai Bíróság az 1/94. véleményében külön vizsgálta a két egyezmény megkötésének körülményeit.

Ezzel kapcsolatban röviden szükséges összefoglalni, hogy milyen kötelezettségeket tartalmazott az egyezmény. A GATS a „szolgáltatás” fogalmát széles körben határozza meg. Az I. cikk (3) bekezdése értelmében a szolgáltatás minden érintett szektort magában foglal a „kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatások” kivételével, mely utóbbi esetben olyan szolgáltatásokról van szó, amelyeket nem üzleti alapon és nem szolgáltatók között versenyezve nyújtanak. A kivétel szempontjából e két feltétel konjunktív jellegű, vagyis amennyiben csak az egyik feltétel teljesül, a szolgáltatás nem minősíthető „kormányzati tevékenység során nyújtott” szolgáltatásnak, tehát így a GATS értelmében szolgáltatásnak kell tekinteni. A szolgáltatás nyújtása, mint magatartás tágran értelmezendő, vagyis magában foglalja a szolgáltatással összefüggő előállítási, terjesztési, marketing, értékesítési és kiszállítási tevékenységeket is.⁸⁷ Hogy mely konkrét szolgáltatás-típusok, jogviszonyok tartozhatnak a GATS hatálya alá, ebben iránymutatást adhat az ENSZ ún. központi termékosztályozása (UN CPC).⁸⁸

Az Európai Bíróság a GATS által szabályozott szolgáltatások négy alaptípusa közül⁸⁹ azon szolgáltatásokat találta összefüggésben állónak az áruk kereskedelmével, amelyek határokon átnyúló elemet is tartalmaztak. Így az egyéb szolgáltatásokat, tehát amikor a szolgáltató és a

⁸⁷ Ld. GATS XXVII. cikk b) pont

⁸⁸ UN Central Product Classification. Elérhető: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=9&Lg=1> (17/8/2015)

⁸⁹ Az egyezmény alkalmazási körébe azonban e szolgáltatásoknak csak egy része: a határokon átnyúló szolgáltatások tartoznak. Ezen belül a GATS I. cikk (2) bekezdése az alábbi négy szolgáltatási típust különbözteti meg:

- a) Klasszikus határokon átnyúló szolgáltatás („cross-border supply”): WTO-tagállam területéről nyújtják a szolgáltatást egy másik tagállam területére;
- b) Külföldi fogyasztás esete („consumption abroad”): WTO-tagállam területén más tagállamból érkező fogyasztók számára nyújtanak szolgáltatást;
- c) Üzleti, kereskedelmi jelenlétén keresztül nyújtott szolgáltatás („commercial presence”): egy adott WTO-tagállam szolgáltatója valamely másik tagállam területén lévő „üzleti jelenlétén” keresztül nyújtja a szolgáltatást;
- d) Természetes személyek igénybevételével megvalósuló szolgáltatás („movement of persons”): WTO-tagállam szolgáltatója által valamely másik tagállam területén a saját országából kiküldött természetes személyek igénybevételével nyújtja a szolgáltatást.

szolgáltatást igénybe vevő pl. egyazon államban található, elhatárolta a közös kereskedelempolitikától, valamint hangsúlyozottan kimondta, hogy a közlekedési szolgáltatások eleve kizártak a közös kereskedelempolitika területéről. Minthogy a közös kereskedelempolitika nem fedte le teljes egészében a GATS terjedelmét, így az Európai Bíróság véleménye értelmében azokat a tagállamoknak és a Közösségnek közösen kellett megkötnie.

A közös kereskedelempolitika fogalmi kereteinek tisztázatlan voltán próbált az Amszterdami Szerződés a fenti fejleményeket is figyelembe véve a 133. cikkely módosításával változtatni: eszerint a Tanács lehetőséget kapott, hogy a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően egyhangúlag kiterjesztheti a 133. cikkelyt a szolgáltatásokról (és szellemi tulajdonról) szóló nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra, amennyiben azokra a 133. cikkely hatálya nem terjed ki. Vagyis az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés az elsődleges jog által „legitimálta” az Európai Bíróság 1/94. véleményét, minthogy elfogadta, hogy a szolgáltatások (és a szellemi tulajdon) egyes kérdései már eleve a 133. cikkely immanens részének számítanak.

A Nizzai Szerződés ennél is tovább ment és a közös kereskedelempolitika hatályát generális jelleggel kiterjesztette a szolgáltatások kereskedelméről szóló nemzetközi egyezmények tárgyalására és megkötésére. A megreformált alapszerződési cikk szövegezése alapján azonban szűkebb terjedelmű, mint a korábbi amszterdami módosítás, a kiterjesztés ugyanis kizárólag csak a szolgáltatások kereskedelmi aspektusaira vonatkozott. Emellett a tanácsi egyhangú döntések kiterjesztésével a tagállamoknak egyes területeken vétőjogot biztosítottak,⁹⁰ valamint a hatáskör kizárólagos jellege a szolgáltatások nemzetközi kereskedelme vonatkozásában megtört. Az alapszerződés ugyanis a kulturális és audiovizuális szolgáltatások, az oktatási szolgáltatások, valamint a szociális és humán-egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodásokat eleve a Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe sorolta, következésképpen ezen a területen továbbra is csak vegyes szerződés megkötésére volt lehetőség. A harmonizációt tiltó szabály alapján pedig az egyezmény megkötése eleve kizárt volt, ha az olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyek túlterjeszkedtek volna a Közösség belső hatáskörén, különösen ha a tagállamok törvényeinek vagy rendeleteinek harmonizációját eredményezték volna olyan területeken, ahol az alapszerződés a harmonizációt kizárta.⁹¹

Szintén korlátozósként kell értékelni, hogy a nizzai hatásköri kiterjesztés kizárólag csak a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozott, vagyis – szemben az árukereskedelemmel – az alapszerződés továbbra sem adott felhatalmazást autonóm intézkedések bevezetésére. Mindezek alapján a Nizzai Szerződés ugyan előrelépett a kereskedelempolitika egységesítése felé, azonban a közösségi hatáskört nem terjesztette ki olyan mértékben, hogy az a GATT-WTO szabályozási területeit teljes egészében lefedje. Emellett a nizzai reformmal szemben jogosan megfogalmazott kritika volt az is, hogy az alapszerződés szabályai nem hogy egyszerűsödtek volna, hanem a kivételek-alkivételek kibővítésével szinte áttekinthetetlenné vált a szabályozás.

⁹⁰ Nizzai Szerződés utáni EK Sz 133. cikk (5) bekezdése alapján a Tanács egyhangúlag határozhatott, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra volt szükség, vagy ha valamely ilyen megállapodás olyan területet érintett volna, ahol az a szerződéssel ráruházott hatásköröket a Közösség belső szabályok elfogadásával még nem gyakorolta.

⁹¹ Ld. a Nizzai Szerződés utáni EK Sz 133. cikk (6) bekezdését

A közös kereskedelempolitika reformja ezt követően napirenden maradt és az Európai Konvent is foglalkozott e témakörrel. A Konvent által 2003 tavaszán közzétett első szövegváltozat a nizzai szerződéshez képest a szolgáltatási szektort teljes egészében bevonta volna a közös kereskedelempolitika hatálya alá, így a kivételként meghatározott egyes részterületek (kulturális és audiovizuális szolgáltatások stb.) mellett uniós hatáskörbe kerültek volna a közlekedési szolgáltatások is. A 2003. júliusában közzétett végleges szöveg azonban a közlekedési szolgáltatásokra vonatkozó kivételt visszaemelte a szövegbe. A kulturális és audiovizuális szolgáltatásokat ugyan a közös kereskedelempolitika körébe vonta, viszont egyhangú döntéshozatalt írt elő a Tanácson belül abban az esetben, ha fennállt volna a veszélye, hogy azzal korlátozzák az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét. A Konvent tervezetéhez képest a kormányközi konferencia az egyhangú döntéshez kötött területeket kiegészítette a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodásokra is, amennyiben azok komoly zavarokat okozhatnának az ilyen szolgáltatások nemzeti megszervezésében, illetve korlátoznák a tagállamok e szolgáltatások biztosítására vonatkozó hatáskörét.

Hasonlóan a Nizzai Szerződéshez, az ASz tervezete szerint szintén egyhangú⁹² döntéshozatal alá esett, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmazott volna, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúság volt előírva. A Konvent elnökségének javaslata alapján került be szövegbe a harmonizációt kizáró rendelkezés, mely szerint a közös kereskedelempolitika területén átruházott hatáskörök gyakorlása nem sérthette az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását, és nem vezethetett a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációjához, amennyiben az Alkotmány az ilyen harmonizációt kizárta.⁹³ A végleges változat azonban a Konvent elnökségi javaslatához képest egy aprónak tűnő, azonban lényeges pontban eltért. Az eredeti javaslat ugyanis kifejezetten az Unió és a tagállamok közötti belső hatáskörök elhatárolására utalt. Ez a megfogalmazás voltaképpen a Nizzai Szerződés fent említett szabályát fogalmazta volna át, azonban kérdéses, hogy a jelző elmaradása csak stilisztikai módosulásnak volt-e tekinthető, vagy az ASz végleges szövege szándékolta a külső, kizárólagos hatáskörök korlátját építette volna ki. E kérdés már csak amiatt is lényeges, mert a későbbi tagállami népszavazásokon elutasított dokumentum tervezett módosításai kisebb szövegbeli finomítások mellett végül a Lisszaboni Szerződésbe is bekerültek.

A 2009. december 1-jén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályát átfogó jelleggel kiterjeszti a szolgáltatások kereskedelmére, így uniós hatáskörbe kerülnek a Nizzai Szerződéssel eredetileg kizárt területek is. Az egyedüli nevesített kivételt – érthető módon – a közlekedési szolgáltatások jelentik, az EUMSZ 207. cikke (5) bekezdése e területet kifejezetten kizárja a közös kereskedelempolitika alkalmazási területéről. Mindemelllett az alapszerződés a korábbiakhoz képest egyértelműen fogalmaz, és a szolgáltatási kereskedelmet nem különálló szabályban jeleníti meg, hanem erre az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdésének általános hatásköri felhatalmazásában kifejezetten utal. A közös kereskedelempolitika egységességét szolgálja továbbá, hogy nem csak a szolgáltatások kereskedelmének szerződéses hátteréhez kap felhatalmazást az Unió, hanem ezen a területen az uniós hatáskör magában foglalja az autonóm eszközöket is.

⁹² ASz III-315. cikk (4) b) pont

⁹³ ASz III-217. cikk (6) bek.

Az uniós kizárólagos hatáskör terjedelme mellett lényeges kérdés az is, hogy az Unió milyen eljárások keretében gyakorolhatja e hatásköröket. A szolgáltatás-kereskedelem rendes jogalkotási eljárás és minősített többségi döntés alá tartozó szakpolitikai területnek számít,⁹⁴ azaz eljárási szempontból a szolgáltatás-kereskedelmi ágazat tekintetében a közösségi módszer válik uralkodóvá. Emellett a reform nem lebecsülendő hozadéka az is, hogy a döntéshozatalban jelentős szerepet – társjogalkotói pozíciót – kapott az Európai Parlament. Ez a döntéshozatalon belül mindenképpen az egyes szereplők közötti hatalmi viszonyok átalakulását eredményezheti, nevezetesen a tagállamok irányában a parlament erős kiegyensúlyozó szerepet tölthet be a döntéshozatalban. A szerződéskötési szabályok a korábbi helyzethez képest jelentősen nem változtak.⁹⁵

A fenti minősített többségi szabályok azonban csak főszabályként érvényesülnek, az alapszerződés egyes területeken egyhangú tanácsi döntéshozatalt írt elő. A korábbi szabályozással azonos módon minősített többségi döntés helyett a Tanács egyhangú döntése szükséges a megállapodások megkötéséhez, ha olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, melyek elfogadásához a belső szabályok egyhangú határozathozatalt írnak elő.⁹⁶ A Nizzai Szerződéssel bevezetett szabályozáshoz képest viszont kiesett az az esetkör, amely egyhangúságot írt elő akkor is, ha a közös kereskedelempolitika körében megkötött megállapodással érintett belső hatáskört a Közösség még nem gyakorolta.

Ennél nagyobb jelentőségű változás, hogy az új alapszerződési szabályok egyes nevesített szektorok esetében egyhangú döntéshozatalt írnak elő. Ezek a területek voltaképpen azonosak azokkal az érzékeny szolgáltatási ágazatokkal, melyeket a korábbi szabályozás még a tagállamok és a Közösség osztott hatáskörébe sorolt. Az első nevesített kivétel a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások, abban az esetben, ha fennáll a veszélye, hogy a megállapodás korlátozza az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét.⁹⁷

Az alapszerződésben nevesített további kivételek a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodásokat érinti.⁹⁸ Az egyhangú döntéshozatal előírása két feltételhez kötött: fenn kell állnia annak a veszélynek, hogy egyrészt az egyezmény komoly zavarokat okoz az érintett szolgáltatások nemzeti megszervezésében, valamint hogy korlátozza a tagállamok e szolgáltatások biztosítására vonatkozó hatáskörét. Az egyhangú döntéshozatal feltételeként előírt két konjunktív szempont azonban a fenti kivételhez hasonlóan objektíven nehezen megragadható. Míg azonban a kulturális szolgáltatások kivétele (látszólagosan) az uniós dimenziót vette alapul, e szolgáltatásoknál a feltételek kifejezetten a tagállamok érintettségét helyezik középpontba. Hogy mely konkrét szolgáltatások tartozhatnak ebbe a körbe, szintén eligazítást adhat az uniós statisztikai rendszer.⁹⁹ Az érintett ágazatok

⁹⁴ EUMSZ 207. cikk (2) bekezdés

⁹⁵ Ld. EUMSZ 207. cikk (3) bekezdés és 218. cikk. A korábbi 133-as bizottság „különbizottságként” került nevesítésre az alapszerződésben.

⁹⁶ EUMSZ 207. cikk (4) bekezdés második albekezdés

⁹⁷ EUMSZ 207. cikk (4) bekezdés a) pont

⁹⁸ EUMSZ 207. cikk (4) bekezdés b) pont.

⁹⁹ Ld. Az Európai Parlament és a Tanács 184/2005/EK rendeletét: Az oktatási szolgáltatások körébe tartoznak a rezidensek és nem rezidensek közötti, az oktatással kapcsolatos szolgáltatásokat, pl. levelező tanfolyamok, televízió vagy az interneten keresztül történő képzés, valamint a képzés olyan tanárok stb. révén, akik közvetlen szolgáltatást nyújtanak a befogadó gazdaságokban. Az egészségügyi szolgáltatások körében említi a rendelet az orvosok, ápolók, illetve mentősök és hasonló tevékenységet végző más

közös sajátossága, hogy a tagállamok e szolgáltatásokat többnyire kizárólagos állami szolgáltatók igénybevételeivel szervezik meg, így ezeken a területeken a piaci szolgáltatók nem, vagy csak részben lehetnek jelen a tagállamokban.

3.1.4 A szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai

A szellemi tulajdonjogok védelmének kérdése az Unióban belül egyidős a közös piaccal, a jogalkotási hatáskörök ezen a területen már korábban is adottak voltak. A közösség nemzetközi szintű fellépésének keretei azonban korlátozottak voltak, habár a hamisított termékek nemzetközi kereskedelme (bitorolt védjegyek, imitált termékformák, hamisított szabadalommal védett termékek vagy eljárások, könyvek, lemezek és videokazetták kalózmásolatai stb.) komoly károkat okozott (és okoz jelenleg is) az Unió iparának.

A TRIPs-egyezmény megkötéséig a szellemi tulajdonjogok hatásköri problémája csak elvétve jelent meg a közös kereskedelempolitikával összefüggésben. Az Európai Bíróság sokáig dinamikusnak nevezhető értelmezése alapján – hasonlóan a szolgáltatási kereskedelemhez – a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai a közös kereskedelempolitika hatásköri rendszerének részét képezték. A kérdéskör gyakorlati jelentősége azonban egészen a GATT uruguayi reformjáig elhanyagolható volt.

Az árukereskedelmen túlmutató egyéb területekhez, a szellemi tulajdon védelmének kereskedelmi összefüggései is átfogó jelleggel az 1/94-es véleményben került az Európai Bíróság látókörébe. Habár az Uruguay-fordulón a TRIPs-egyezményről folytatott tárgyalásokat is a Tanács mandátuma alapján a Bizottság maga koordinálta, a közös kereskedelempolitika terjedelmének vizsgálata során az Európai Bíróság a szolgáltatásoknál bemutatott érvekhez hasonló logika alapján arra a következtetésre jutott, hogy a TRIPs-egyezmény¹⁰⁰ csak részben esett a közös kereskedelempolitika hatáskörébe.

Utalni kell arra, hogy az Európai Bíróság figyelmet érdemlő érve a benne foglalt hatáskörök elvére¹⁰¹ vonatkozott. E szempont azért jöhetett szóba, mert a szellemi tulajdonjogok belső piaci keretrendszere kiépülőben volt a '90-es évek közepén, ehhez a Közösség számos belső hatáskörrel rendelkezett. A Bíróság álláspontja szerint azonban a belső hatáskörök nem eredményeznek automatikusan külső hatásköröket is, ehhez szükséges lett volna továbbá, hogy

személyzet által nyújtott szolgáltatásokat, valamint a laboratóriumi és hasonló szolgáltatásokat. Nem foglalja viszont magában az utazóknak az oktatással és az egészséggel kapcsolatos kiadásait (ezek az idegenforgalmi szolgáltatásoknál szerepelnek).

¹⁰⁰ A Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény (a továbbiakban: WTO-egyezmény) 1. C) Melléklet: Megállapodás a Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi vonatkozásairól. (A továbbiakban: TRIPs). Kihirdette: 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről. Ld. még megerősítette: Tanács 94/800/EK határozat a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről.

¹⁰¹ A benne foglalt hatáskörök elvét kimondta: 22/70. Bizottság kontra Tanács („ERTA-ügy”) (1971. március 31.) EBHT 1971. 263. 16. bekezdés. Ennek lényege, hogy a Közösségnek a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó hatásköre nem csak az alapszerződések kifejezett felhatalmazásából származhat, hanem az más rendelkezéseiből és a közösségi intézmények által e rendelkezések keretében elfogadott jogi aktusokból is levezethető.

a belső hatáskörök harmonizációs másodlagos jogalkotáson keresztül is érvényre jussanak. A Bíróság ezt részterületenként vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a TRIPs-egyezményben megjelenő témakörök vonatkozásában a közösségi harmonizáció addig csak részlegesen történt meg. Néhány terület ugyan már leszabályozott, de sok helyen még csak jogszabály-javaslatokat fogalmaztak meg, illetve számos kérdéskört pedig még egyáltalán nem is érintett a közösségi jogalkotás.¹⁰²

Ezek alapján a TRIPs-egyezmény által érintett területek közül egyedül azok voltak a közös kereskedelempolitikai hatáskör alá sorolhatók, amelyek közvetlenül áruk külkereskedelmi forgalmához kötődtek. Ez utóbbira példaként az Európai Bíróság a fent már említett, hamisított árukkal, „kalóztermékekkel” szembeni fellépést megteremtő rendeletet említette. A Bíróság nem tagadta, hogy a TRIPs ezen túlmutató területei is közvetlen kapcsolatban állnak a nemzetközi kereskedelemmel, viszont azok elsősorban – pl. harmonizációs szabályok előírásával – a közösségi belső piaci szabályozáshoz voltak kapcsolhatók. A fentiekből következően a TRIPs-egyezményt is – hasonlóan a GATS-hoz – a tagállamok és a Közösség együttesen, vegyes szerződésben köthette meg, tehát a korábbi dinamikus szemlélettel szemben a Bíróság a szellemi tulajdonjogok védelme tekintetében is éles határvonalat húzott az áruforgalomhoz kapcsolódó és azon túlmutató kérdések közé.

Ehhez képest az Amszterdami Szerződés csak részeredményeket hozott. Az akkori számozás szerinti EKSz 133. cikk egy új (5) bekezdést kapott, amely hasonlóan a szolgáltatás-kereskedelmi területekhez, lehetőséget adott arra, hogy a Tanács egyhangú szavazattal kiterjesztheti a 133. cikket a szellemi tulajdonról szóló nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra annyiban, amennyiben azokra nem terjedne ki a közös kereskedelempolitika. A kiterjesztés lehetősége ennek értelmében a Bíróság 1/94-es véleményében a közös kereskedelempolitika részeként említett, az áruforgalommal kapcsolatban álló területeken túlmutató kérdéseknél áll fenn. Miként arra a szolgáltatások kereskedelménél utaltunk, a Tanács ezzel a felhatalmazással a gyakorlatban nem élt.

Az előzőekhez képest a Nizzai Szerződés módosítása a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai tekintetében is jelentős előrelépést eredményezett a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályának egysége felé. A szerződési reform eredményeképpen a közös kereskedelempolitika bizonyos korlátok mellett ki lett terjesztve a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló nemzetközi egyezmények tárgyalására és megkötésére. Azonban a Nizzai Szerződéssel módosított EKSz 133. cikk (5) bekezdésének szóhasználata itt is jól mutatja, hogy a hatásköri kibővülés nem olyan széles körű, mint amilyen kiterjesztésre korábban az Amszterdami Szerződés lehetőséget kapott. Míg utóbbi a szellemi tulajdonnal összefüggő egyezményeket átfogóan érinthette volna, addig a nizzai hatásköri expanzió csak a szellemi tulajdon kereskedelmi aspektusaira vonatkozott. Az alapszerződés azonban továbbra is fenntartotta a lehetőséget annak, hogy a Tanács a „kereskedelmi aspektusokon” túlmutató, szellemi tulajdonnal összefüggő témakörökre is kiterjessze a közös kereskedelempolitika hatáskörét (Nizzai Szerződés utáni EKSz 133. cikk (7) bekezdése). A szellemi tulajdonjogok tekintetében is többnyire érvényesek voltak azok a korlátok, melyekre a szolgáltatásokkal összefüggésben utaltunk. Ez egyrészt az egyhangú tanácsi döntés követelményét írta elő azokon a területeken, melyeknél a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség, vagy ha az érintett megállapodás olyan területet érint, ahol a Közösség belső hatáskörét még nem

¹⁰² 1/94. vélemény XII. fejezet C. pontja

gyakorolta, más szóval másodlagos forrásokat még nem fogadott el. Emellett úgyszintén egyhangú döntéshozatalt írt elő az ún. horizontális egyezmények esetében, és értelemszerűen itt is alkalmazandó volt az EK Sz akkori 133. cikk (6) bekezdése, mely a belső hatáskörök túllépésének korlátjáról, s az ezzel összefüggő harmonizációs tilalomról rendelkezett.

A Nizzai Szerződés a szellemi tulajdonjogok vonatkozásában a közös kereskedelempolitika hatásköri egységessége felé tett lépéseket, de e területek teljes beolvasztása nem történt meg. Az előzőek alapján a reformot követően a közös kereskedelempolitika körében a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos hatásköröknek három rétegét lehetett megkülönböztetni. Az első réteget az áruforgalommal közvetlenül összefüggő kérdések jelentették, melyek már az 1/94-es vélemény alapján is a közös kereskedelempolitika részét képezte. Ennek lehatárolása gyakorlati problémát kevésbé okozott, a bírósági vélemény alapján viszonylag pontosan azonosíthatók az ide tartozó konkrét, szellemi tulajdonjogokkal összefüggő területek. A 133. cikk szerkezetéből kifolyólag ezeken a területeken a közösségi hatáskör nem csak a szerződéskötés lehetőségét foglalta magában, hanem kiterjedt az autonóm eszközökre is. A szellemi tulajdonjogok második hatásköri rétegét az előzőeken túlmutató, „kereskedelmi vonatkozások” jelentették, ahol a közösségi hatáskör csak a szerződéses eszközök alkalmazását tette lehetővé. A harmadik réteg pedig csak lehetőségként jelent meg a Nizzai Szerződést követően, mely szerint a szellemi tulajdonjogokkal összefüggő egyéb területekre is kiterjeszhetővé vált a közös kereskedelempolitika, de ez is csak szerződéses eszközök alkalmazásának az esetleges lehetőségét vetítette előre.

Az Alkotmányos Szerződés előrelépett abban a tekintetben, hogy a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásait bevonta a közös kereskedelempolitika hatókörébe.¹⁰³ Hasonlóan a szolgáltatások kereskedelméhez, ezen a területen hozzákapcsolja a döntéshozatali szabályokat a belső hatáskörök szavazati követelményéhez. Ez alapján a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai tárgyában megkötendő megállapodás elfogadása során a főszabály szerinti minősített többségi eljárás helyett a Tanács egyhangú döntés volt szükséges, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség.¹⁰⁴ A szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásait is érinti az Alkotmányos Szerződés harmonizációs tilalmi szabálya, mely szerint az e cikkben a közös kereskedelempolitika területén átruházott hatáskörök gyakorlása nem sértheti az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását, és nem vezethet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációjához, amennyiben az Alkotmány az ilyen harmonizációt kizárja.¹⁰⁵

A Lisszaboni Szerződés utáni alapszerződés már kétséget kizáróan az Unió kizárólagos hatáskörébe vonta a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai is. A hatásköri felhatalmazás átfogó jellegű, szemben a Nizzai Szerződés által hatásköri kiterjesztésével, nem csak a szerződéses eszközök alkalmazását teszi lehetővé, hanem autonóm intézkedések alkalmazását is, melyek a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásait érintik.

Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül is, hogy az alapszerződés megfogalmazása korlátozó jellegű, vagyis a szellemi tulajdonjogokkal összefüggő hatáskör terjedelmét a „kereskedelmi vonatkozásokra” szűkíti. Az utóbbi fogalom már az Alkotmányos Szerződés

¹⁰³ ASz III-315. (1) bekezdés

¹⁰⁴ ASz III-315. (4) bekezdés

¹⁰⁵ ASz III-315. (6) bek.

kapcsán sem volt egyértelmű, és különböző értelmezésekre adott lehetőséget. Figyelembe véve az Európai Bíróság 1/94-es véleményét és az azt követő alapszerződés-módosításokat megállapítható, hogy a „kereskedelmi vonatkozások” magukban foglalják – mintegy a plus semper in se continet quod est minus alapján – az áruforgalommal közvetlenül összefüggő kérdéseket is. Következésképpen a szellemi tulajdonjogok Nizzai Szerződésnél említett első két rétege a legújabb alapszerződési reform után egyaránt kizárólagos hatásköri területet jelentenek. Sőt, az ott második réteggént említett „kereskedelmi vonatkozásokon” még túl is megy tartalmilag a hatásköri expanzió, mivel itt már az autonóm eszközöket is felöleli. Az irodalomban azonban e fogalom terjedelme vitatott, ezzel kapcsolatban kétféle értelmezéshez juthatunk. A szűkebb értelmezés szerint „kereskedelmi vonatkozás” statikus fogalom, vagyis a TRIPs által átfogott kérdéseket magában foglalja, de az egyezmény hatókörének esetleges későbbi kibővítése után a közös kereskedelempolitika már nem lesz elegendő az adott megállapodás megerősítéséhez. Ezzel szemben áll a dinamikus értelmezés, mely szerint a TRIPs viszonyainak későbbi fejlődéséhez megfelelően illeszkedik a közös kereskedelempolitikai hatáskör. A Nizzai Szerződés kereskedelempolitikai koncepciója inkább az első, statikus változatot erősítette, hiszen egyrészt az irodalom sem támasztott kétségeket azzal szemben, hogy a Nizzai Szerződés hatásköri kiterjesztésének célja az volt, hogy a TRIPs-egyezményt átfogja a közös kereskedelempolitika. Másfelől az akkori számozás szerinti EKSz 133. cikk (7) bekezdése egyenesen ezáltal kaphatott értelmet: az ugyanis éppen azokra a területekre adta meg a lehetőségét a hatásköri kiterjesztésnek, melyekre a közös kereskedelempolitika egyébként nem terjed ki.

Hasonlóan a szolgáltatás-kereskedelem területéhez, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai rendes jogalkotási eljárás és minősített többségi döntés alá tartozó tárgykör.¹⁰⁶ Ebből kifolyólag eljárási szempontból a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai tekintetében a közösségi módszer az uralkodó, erős – társjogalkotói pozíciót – élvező Európai Parlament részvételével. A szerződéskötési szabályok a korábbi helyzethez képest jelentősen nem változtak.¹⁰⁷

A minősített döntés nem korlátlanul érvényes. A szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai vonatkozásában is érvényes az a korlátozás, mely szerint a Tanács egyhangú döntése szükséges azokban az esetekben, ha a belső szabályok esetében egyhangú határozathozatalt ír elő az alapszerződés.¹⁰⁸ Ez a követelmény a korábbi szabályozással azonos. A Nizzai Szerződéssel bevezetett szabályozáshoz képest viszont kiesett az az esetkör, amely egyhangúságot írt elő akkor, ha a közös kereskedelempolitika körében megkötött megállapodással érintett belső hatást a Közösség még nem gyakorolta.

3.1.5 A közvetlen külföldi befektetések

A külföldi közvetlen befektetések jelentősége a közös piac fejlődésének korai szakaszában még nem fogalmazódik meg lényegi kérdésként. Ugyan a közös piaci alapszabadságok közül a tőke szabad áramlása részben a külföldi tőkebefektetéseket is érintette, azonban e területen a liberalizáció szintje egészen a '90-es évek elejéig – a többi alapszabadsághoz viszonyítva –

¹⁰⁶ EUMSZ 207. cikk (2) bekezdés

¹⁰⁷ Ld. EUMSZ 207. cikk (3) bekezdés és 218. cikk. A korábbi 133-as bizottság „különbizottságként” került nevesítésre az alapszerződésben.

¹⁰⁸ EUMSZ 207. cikk (4) bekezdés második albekezdés

meglehetősen alacsonynak volt mondható. Ennélfogva a tagállamok hatásköre volt domináns, amely jórészt kétoldalú beruházási egyezmények (Bilateral Investment Treaties, BITs) megkötésében mutatkozott meg.¹⁰⁹ Ezen egyezmények célja, hogy a harmadik államok beruházóival szemben – kölcsönösségi alapon – alapvető garanciákat biztosítsanak, hozzájárulva ezzel a beruházások biztonságához. E szerződéses keretek mindenképpen hozzájárulnak a kiszámítható beruházási környezet kialakításához, amely a beruházási kedv növekedésével, ezáltal a befektetési tőkeforgalom emelkedésével járt együtt.

A beruházásvédelemmel kapcsolatos uniós hatáskör mögötti elsődleges megfontolás abban áll, hogy a tagállami hatáskörök szétaprózottsága eltérő versenyfeltételekhez vezet, eltérő feltételek alakulhatnak ki a beruházás-ösztönzés szabályai tekintetében az egyes tagállami vállalatok között, így példának okáért egyes uniós vállalatok kedvezőbb feltételeket élvezhetnek a külfiacon a tagállamuk által megkötött beruházásvédelmi egyezmény alapján, mint más vállalatok, amelyek tagállamai nem, vagy kedvezőtlenebb egyezmény kötött az érintett harmadik állammal.

Viszont ha tekintetbe vesszük, hogy a Doha-fordulón a beruházásvédelem kérdése lekerült a napirendről, továbbra is számolni kell a bilaterális befektetési egyezményekkel, vagyis ezek jelentősége éppenséggel hogy növekedni fog. Következésképpen érthető, hogy miért kardinális kérdés az uniós hatáskör megléte ezen a területen.¹¹⁰ A hatáskör kiterjesztését végül a Lisszaboni Szerződéssel sikerült elérni. Már az alkotmányozási folyamat során napirendre került e beruházások kérdése, és végül az Alkotmányos Szerződés módosításával azonos formában került be a külföldi közvetlen beruházások hatásköre a közös kereskedelempolitikai hatásköri szabályai közé.

Az alapszerződés maastrichti módosítása nyomán lett a tőke szabad áramlásának hatásköre (akkori számozás szerinti EKSz 56. cikk) kiterjesztve a harmadik államokkal fennálló viszonyra, ezzel azonban a külföldi beruházásokra vonatkozó hatáskörnek csak mintegy az embrionális változatát léptették életbe.¹¹¹ Ez a szakasz konkrét hatáskört biztosított a közösségi jogalkotónak a harmadik államokba irányuló, vagy onnan az Európai Unióba érkező közvetlen tőkebefektetéseket érintő liberalizáció megvalósítására.

A hatáskör további kiterjesztése az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferencián is napirendre került. Az 1996 végén megfogalmazott javaslat már kifejezetten a nemzetközi kereskedelem és a befektetések közötti kapcsolatot helyezte előtérbe és célul

¹⁰⁹ A Közösség tagállamai közül történetileg először a Német Szövetségi Köztársaság kötött Pakisztánnal klasszikus értelemben vett bilaterális beruházási egyezményt 1959-ben (ez feltehetőleg a világ első beruházási egyezménye volt, ld. Egy átfogó európai nemzetközi beruházási politika felé. Közlemény. COM (2010) 343 végleges [2010.7.7.] 5. o.). Írország kivételével minden uniós tagállam kötött harmadik államokkal beruházási egyezményt, jelenleg több, mint 1000 ilyen megállapodás hatályos a tagállamok és harmadik államok vonatkozásában. Az egyezmények számához ld. a bizottsági közleményt.

¹¹⁰ Ld. Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. Commission Staff Working Document SEC (2006) 1230: „[...] The EU would be putting itself at a disadvantage if we did not seek to improve investment conditions in our bilateral negotiations.“ 14. o., valamint „[...]A new, ambitious model EU investment agreement should be developed in close coordination with Member States. It could be usefully complemented by a dialogue on investment promotion and facilitation.“ 18. o.

¹¹¹ Ld. EKSz 57. cikk (2)

fogalmazták meg a közös kereskedelempolitika hatáskörének kiterjesztését a külföldi közvetlen befektetésekre. Ugyan nem áll adat rendelkezésre, de feltételezhető, hogy ennek a javaslatnak a megfogalmazásakor nagy szerepet játszottak a nemzetközi kereskedelmi jogban bekövetkező változások. Így egyfelől az időközben sikeresen véghezvitt GATT-reform, illetve minden bizonnyal hatással lehetett a kereskedelem és beruházások tárgyában létrehozott WTO-munkacsoport is, amelyre a fentiekben már utaltunk. Végül sem az Amszterdami, sem a Nizzai Szerződés nem vezetett el a hatáskör kiterjesztéséhez. Megjegyezhető egyébként, hogy ebben az időben az irodalomban olyan álláspont is jelen volt, amely a külföldi direktinvestíciók területét eleve a közös kereskedelempolitika immanens részének tartotta. A Nizzai Szerződést követően tehát a hatásköri háttér változatlan maradt. Az akkori számozás szerinti EKSz 57. cikk (2) bekezdése alapján a Tanács minősített többséggel elfogadhatott liberalizációs intézkedéseket olyan, harmadik országba irányuló, vagy onnan származó tőkemozgások tekintetében, melyek a közvetlen befektetést szolgálják.¹¹² E hatásköri felhatalmazás nem érintette a tagállamok bilaterális beruházási egyezményeinek státuszát, viszont lehetőséget adott a tagállamok hatáskörgyakorlásának esetleges koordinálására. Tartalmilag nézve azonban a közösségi kompetencia voltaképpen csak a piacra jutás feltételeinek és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítéséhez kapcsolódhatott, a beruházásvédelemhez kapcsolódó fontos területek, mint pl. a tulajdon védelme és az államosítás kívül estek az EK hatáskörén. A Nizzai Szerződésig tehát a beruházásvédelem kérdésköre a tagállamok és az Unió osztott hatáskörébe tartozott, ennek eredményeképpen a vonatkozó nemzetközi egyezményeket is vegyes szerződésként fogadták el a tagállamok és a Közösség.¹¹³

Habár a fentiek alapján a beruházási szabályok kialakítása, a kötelezettségvállalások megtételének lehetősége elsősorban a tagállamok tényleg maradt, az Európai Bizottság – a közösségi hatáskör korlátozott terjedelme ellenére – aktívan próbálta az uniós szintű kezdeményezést magához ragadni. Ennek legkézenfekvőbb eredménye az ún. beruházási standard (Minimum Platform on Investment)¹¹⁴ kialakítása volt, melyet 2006-ban a Tanács is elfogadott. A beruházási platform egy minimum szabályozási mintát biztosított, amelyet a Közösség által a továbbiakban tárgyalt szabadkereskedelmi egyezmények részévé lehetett tenni. Ezzel a tárgyalási folyamatot lényegesen leegyszerűsítették, a szabadkereskedelmi megállapodás beruházási rendelkezéseiről nem kellett hosszadalmas egyeztetést lefolytatni. Ezzel ugyan a beruházásvédelem területén kialakult hatásköri viszonyok nem változtak meg, de kétségtelen, hogy a platform elfogadásával a tagállamok lemondtak annak lehetőségéről, hogy a Közösség

¹¹² Korábbi számozás szerinti EKSz 57. cikk (2) A tagállamok és harmadik országok közötti szabad tőkemozgás lehető legnagyobb mértékű megvalósítására törekedve és e szerződés egyéb fejezeteinek sérelme nélkül a Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel intézkedéseket hozhat a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó olyan tőkemozgásra vonatkozóan, amely közvetlen befektetéssel – az ingatlanbefektetéseket is beleértve –, letelepedéssel, pénzügyi szolgáltatások nyújtásával vagy értékpapírok tőkepiacra történő bevezetésével függ össze. Egyhangúság szükséges az e bekezdés szerinti olyan intézkedésekhez, amelyek visszalépést jelentenek a közösségi jogban a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó tőkemozgás liberalizációja tekintetében.

¹¹³ Ld. pl. Tanács 2002/979/EK határozata (2002. november 18.) egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Chilei Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás aláírásáról és egyes rendelkezéseinek ideiglenes alkalmazásáról

¹¹⁴ Minimum platform on investment for EU FTAs – Provisions on establishment in template for a Title on “Establishment, trade in services and e-commerce. European Commission 38/06. http://www.iisd.org/pdf/2006/itn_ecom.pdf

által az ezt követően tárgyalt megállapodások esetében egyedileg beleszólhassanak a feltételek kialakításába.

Előzőek mellett az Európai Bizottság kezdeményező fellépése megnyilvánult a tagállamokkal szemben indított bírósági eljárásokban is. Ennek nyomán az Európai Bíróság több ügyben a közösségi joggal összeegyeztethetetlennek mondott olyan tagállami beruházási egyezményeket, melyek még a tagállamok uniós csatlakozását megelőzően kötöttek meg.¹¹⁵

A Lisszaboni Szerződés közös kereskedelempolitikát érintő változtatásai közül talán a közvetlen külföldi befektetések hatásköri kiterjesztése tekinthető a legjelentősebbnek, mert ennek révén a beruházások egy teljesen új aspektusa jelenik meg az alapszerződésben. A hatásköri alap lehetővé teszi Unió egységes fellépését a beruházásokról folytatott nemzetközi tárgyalásokon. Az EUMSZ 206. cikke alapján vámunió létrehozásával az Unió a közös érdeknek megfelelően hozzájárul a nemzetközi kereskedelem mellett a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez, valamint a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez. Az EUMSZ 207. cikk pedig a közvetlen külföldi befektetéseket az Unió közös kereskedelempolitikájához tartozó területként nevezi meg. A hatásköri szabály tekintetében vissza lehet utalni az EUMSZ 3. cikkének (1) bekezdésére, melynek értelmében az Unió a közös kereskedelempolitika területén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Az uniós kizárólagos hatáskör felhatalmazást jelent arra, hogy az Unió a tőkepiacokat harmadik államok viszonyában is szabályozza, más szóval hogy a liberalizáció irányában nemzetközi szinten is lépéseket tegyen.

Az alapszerződés által használt „közvetlen külföldi befektetés” fogalma abban különbözik a WTO TRIMS-egyezményben használt fogalomtól, hogy az uniós hatáskör nem korlátozódik kizárólag a kereskedelmi vonatkozásokra. A közös kereskedelempolitika felhatalmazása szélesebb fogalmi koncepcióra épül és a külföldi befektetési forgalom általános szabályozási hatáskörét hozza létre az Európai Unió szintjén.¹¹⁶ E fogalom a befektetések mindkét irányát felöleli: az uniós vállalkozások által harmadik államokban eszközölt beruházásai mellett a harmadik országok vállalkozásai által az Európai Unióban végrehajtott befektetési tranzakciók egyaránt a cikk tárgyi hatálya alá tartoznak. Az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdés alapján azonban nem minősülnek „külföldi” közvetlen befektetésnek az Unión belül végrehajtott beruházások, melyek értelemszerűen nem a külkereskedelmi szabályok, hanem a belső piac körébe vonhatók. Jelenleg több tucat beruházási egyezmény van hatályban az egyes uniós tagállamok között is. Amennyiben azok az uniós joggal, a letelepedési szabadság és a tőke szabad áramlásának szabályaival összeegyeztethetők, nem relevánsak a közös kereskedelempolitikai hatáskör szempontjából sem. Egyéb tekintetben pedig a tagállamok mentesítést kaptak (ld. 3.4 pont).

A „közvetlen befektetés” fogalma korábban is megjelent az alapszerződésben a tőke szabad áramlásának rendelkezései között, melynek értelmezésével a Bíróság több esetben foglalkozott. A fogalom terjedelmének meghatározásakor a bírósági érvelés elsősorban a tőke szabad áramlásának feltételeit meghatározó Tanács 88/361/EGK irányelvre¹¹⁷ hagyatkozott, amely

¹¹⁵ Ld. C-205/06. Bizottság kontra Ausztria és C-249/06. Bizottság kontra Svédország ügyeket. Tekintettel arra, hogy a kérdéses egyezményeket az tagállamok még az 1995-ös csatlakozásukat megelőzően kötötték, az akkori számozás szerinti EKSZ 307. cikke alapján kötelezettségük lett volna összhangba hozni a közösségi joggal.

¹¹⁶ A TRIMS-egyezmény által alkalmazott szűkebb fogalom, vagyis a beruházások kereskedelmi aspektusai tekintetében az uniós hatáskör már korábban is fennállt.

¹¹⁷ Tanács 88/361/EGK irányelve (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról.

utóbbi egyébként az OECD és az IMF definíciós bázisára épült rá. Ezekre is tekintettel az EUMSZ 207. cikkében szereplő „közvetlen külföldi befektetés” olyan határokon átnyúló beruházási ügyletként írható le, amely során a befektető egy külföldi vállalkozás számára tőkét bocsát rendelkezésre tartós, közvetlen gazdasági kapcsolat kialakításának céljából.¹¹⁸ Ha a beruházás a társaságban való részesedésszerzéssel jár együtt, akkor a részesedés lehetővé teszi a tulajdonosának, hogy ténylegesen részt vegyen a vállalat irányításában vagy ellenőrzésében.¹¹⁹ Következésképpen nem tartoznak a külföldi tőkebefektetések fogalma alá az ún. „portfólió-befektetések”, vagyis azok a külföldi befektetések, melyek során a befektető szándéka a rövid távú haszonszerzést, sokszor spekulatív jellegű ügyletet és nem a vállalat működésének tényleges irányítását, ellenőrzését célozza.¹²⁰ A portfólió-befektetések és az EUMSZ 207. cikke alá tartozó befektetések között tehát a különbségtétel alapja a vállalat tényleges ellenőrzésének a szándéka. Az IMF általánosan elfogadott gyakorlatában egy vállalaton belül a 10% alatti részesedésszerzést általában portfólió-ügyletnek tekintik.¹²¹ Ez az alapszerződés fogalmának értelmezésekor is irányadó lehet, de csak annak figyelembevételével, hogy kivételes helyzetekben akár 10% alatti részesedés is tényleges irányítási helyzetet eredményezhet egy vállalaton belül.

Az Európai Bíróság befektetésekkel kapcsolatos korábbi ítélezési gyakorlatában utalt arra, hogy a befektetéssel összefüggő tényleges irányítás nem csak a részesedés mértékétől, hanem pl. a társasági szervezetben való részvételtől, vagy a tagállami részvényjog különös rendelkezéseitől is függhet.¹²² Releváns lehet továbbá az Európai Bizottság által a Doha-forduló során a WTO-munkacsoporthoz benyújtott pozíciója is, amely a korábbi belső piaci fogalomhoz kapcsolódó

¹¹⁸ Ld. Ehhez 4 A „közvetlen befektetés” megjelenik az EK-Szerződés tőkemozgásokról és fizetésekről szóló fejezetében, illetve az EUMSZ. 63–66. cikkében. Ebben az összefüggésben a Bíróság a kifejezést a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK irányelvhez mellékelt nomenklátúra figyelembe vételével értelmezte, amely pedig jórészt az IMF és az OECD széles körben elfogadott meghatározásain alapul. Lásd például a C-446/04. sz. Test Claimants in the FII Group Litigation kontra Commissioners of Inland Revenue ügyben hozott ítéletet (EBHT 2006., I-11753. o., 181. pont). Lásd továbbá a következőket: a C-157/05. sz. Holböck kontra Finanzamt Salzburg-Land ügyben hozott ítélet (EBHT 2007., I- 4051. o., 34. pont), a C-112/05. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (EBHT 2007., I-8995. o., 18. pont), a C-101/05. sz. Skatteverket kontra A. ügyben hozott ítélet (46. pont), a C-194/06. sz. Staatssecretaris van Financiën kontra Orange European Smallcap Fund NV. ügyben hozott ítélet (100. pont), a C-274/06. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet (18. pont) és a C-326/07. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (35. pont).

¹¹⁹ Ld. ehhez pl. a fent már idézett C-446/04. sz. Test Claimants in the FII Group Litigation kontra Commissioners of Inland Revenue ügyben hozott ítéletet (EBHT 2006., I-11753. o., 182. pont), a C-157/05. Holböck kontra Finanzamt Salzburg-Land ügyben hozott ítéletet (EBHT 2007., I-4051. o., 35. pont), a C-112/05. sz. Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítéletet (EBHT 2007., I-8995. o., 18. pont), a C-194/06. sz. Staatssecretaris van Financiën kontra Orange European Smallcap Fund NV. ügyben hozott ítéletet (101. pont), és a C-326/07. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (35. pont).

¹²⁰ Az Európai Unió Bírósága a következőképpen írta le a „portfólióbefektetés” fogalmát: „a tőkepiaci értékpapírok egyedül pénzügyi befektetési céllal, a vállalkozás általános ügvyitele és irányítása befolyásolásának szándéka nélkül történő megszerzése”. Lásd a C-282/04. és C-283/04. sz. Bizottság kontra Hollandia egyesített ügyekben hozott ítéletet (EBHT 2006., I-9141. o., 19. pont).

¹²¹ Ld. Balance of Payment Manual. 5th ed., IMF, Washington, 1993. 87. o. (letölthető: <http://www.imf.org/external/np/sta/bop/bopman.pdf>)

¹²² Ld. C-446/04. Test Claimants in the FII Group Litigation kontra Commissioners of Inland Revenue-ügy (2006.12.12.) EBHT 2006. I-11753. o., 182. bekezdés

gyakorlattal hasonlatos módon sorakoztatott fel elhatárolási szempontokat.¹²³ Eszerint a külföldi közvetlen befektetés alapfeltétele a 10% vagy annál nagyobb mértékű beruházás. Abban az esetben, ha a befektető részesedése ennél alacsonyabb, a következő szempontok vizsgálatát javasolta a Közösség: a befektető képviselője az Igazgatótanácsban, részt vesz-e valamilyen módon a vállalat döntési mechanizmusában, vezető tisztviselőkkel való kapcsolattartás, technikai információk előírása, a piaci hozamokhoz képes alacsonyabb hozam kikötése. Ezek figyelembevételével meghatározható, hogy egy 10% alatti részesedés esetén mégsem portfólió-befektetésről, hanem közvetlen befektetésről van szó. E szempontok az EUMSZ 207. cikkének értelmezése során is figyelembe vehetők.

Összegezve tehát a külföldi közvetlen befektetés lényegesen kiterjedtebb fogalom, mint az EUMSZ 207. cikk hatálya alól kizárható portfólió-befektetés. A két fogalmat egyrészt elválasztja az időtényező (közvetlen befektetés huzamosabb idejű, míg a portfólió-ügylet rövidtávú); másrészt pedig a befektetési célzat (előbbinél irányítás, tényleges befolyás szerzése a vállalatban, utóbbinál ez hiányzik, csak a profitszerzés a cél), amely megítélésénél egyfajta "irányzékként" figyelembe vehető 10%-os küszöb, valamint a gyakorlatban megjelenő fenti szempontok. Ennél egzaktabb meghatározását a fogalomnak nem lehet megadni, következésképpen az Európai Bíróságnak nagy szerepe lehet majd az EUMSZ 207. cikkben szereplő "közvetlen külföldi befektetés", valamint a hatálya alól kizárt – értsd: jórészt a tagállamok hatáskörében maradó – „portfólió-befektetés” fogalmak pontosításában.

A Lisszaboni Szerződés a kereskedelempolitika körében harmadik államok beruházóival, illetve a külföldön befektető uniós vállalatokkal szemben egységes, és a fenti értelemben vett közvetlen külföldi befektetések minden vonatkozásra kiterjedő hatáskört biztosít.

Kérdésként vetődik fel azonban, hogy a közös kereskedelempolitika keretében bevezetett egységes hatásköri felhatalmazás milyen viszonyban áll az tőke szabad áramlásának külső feltételeihez kapcsolódó EUMSZ 63. és 64. cikkeken biztosított hatáskörökkel. Ez utóbbi ugyanis a tagállamok és az Unió osztott hatáskörébe tartozó belső piaci felhatalmazás, szemben a közös kereskedelempolitikai hatáskörrel, amely explicit módon kizárólagos hatáskört alapoz meg. Az alapszerződés szerkezetét alapul véve a közös kereskedelempolitika a belső piaci szabályozás külső feltételrendszerét jelenti, ennek megfelelően a belső piaci szabályhoz képest a közös kereskedelempolitika normája egyfajta lex speciálisnak tekinthető, vagyis alkalmazásban megelőzi a belső piaci általános normát. Az ezzel ellentétes megoldás egyébiránt logikailag sem lenne elfogadható, tekintettel arra, hogy ez esetben egy régebbi belső piaci szabály a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új normának a hatását közvetlenül lerontaná. Ebből kifolyólag a korábban az EUMSZ 64. cikkében lévő felhatalmazásra alapított, a belső piacon a harmadik államokból érkező tőkeforgalmat korlátozó normák a kereskedelempolitikai hatáskör alapján elfogadhatóak.

Az egységesség mindenek előtt megnyilvánul abban, hogy az EUMSZ 207. cikk szóhasználata alapján a felhatalmazás az autonóm és szerződéses eszközök megalkotására egyaránt kiterjed. Az autonóm eszközök adott esetben olyan korlátozásokat jelenthetnek, melyeket az uniós jogalkotó az Európai Unióba érkező befektetések egyes típusaival szemben vezet be, amennyiben a korlátozás összhangban áll a nemzetközi jogi kötelezettségekkel. Az irodalom

¹²³ Working Group on the Relationship between Trade and Investment. Communication from the European Community and its Member States. WT/WGTI/W/115 (16 April 2002) Letölthető: <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/assets/pdfs/W115-e.pdf>

példaként az egyre nagyobb gyakorlati jelentőségre igényt tartó szuverén állami alapok által eszközölt befektetésekkel szembeni korlátozást említi. A Lisszaboni Szerződést megelőzően a szuverén pénzügyi alapokkal szembeni korlátozások tagállami hatáskörben voltak, ezt követően azonban az uniós kompetencia ezeket az intézkedéseket is magában foglalja. Következésképpen pl. kínai vagy arab pénzügyi alapok befektetéseivel szembeni intézkedéseket az EUMSZ 207. cikke alapján lehet meghozni.

A hatásköri egységesség másfelől tartalmi egységet is jelent. Eszerint a hatáskör a közvetlen befektetések minden aspektusát átfogja, vagyis az EUMSZ 207. cikkekre alapított intézkedések vagy megállapodások beruházásvédelmi, tulajdonvédelmi, a kisajátítással, vagy a beruházás-ösztönzéssel¹²⁴ összefüggő garanciális szabályokat is bevezethet harmadik államok vállalkozásaival szemben. Az alapszerződés szóhasználata ebben a tekintetben világos: külföldi közvetlen befektetések esetén nem találunk olyan korlátozó formulát, mint pl. a szolgáltatások, vagy a szellemi tulajdonjogok kapcsán, ahol az alapszerződés explicit módon a kereskedelmi aspektusokra korlátozza a hatáskör terjedelmét. A tulajdonvédelem kapcsán megjegyzendő azonban, hogy a kereskedelempolitikai hatáskör nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.¹²⁵ Ez nem zárja ki, hogy a tulajdonhoz való jogról, a kisajátításhoz kapcsolódó kötelezettségekről, egyéb tulajdonvédelmi garanciákról stb. az uniós jogalkotó határozzon meg szabályokat. E tulajdonvédelmi garanciák keretei között azonban a tagállamok határozhatják meg pl. a tulajdoni rendjük szerkezetét, a magántulajdon és a köztulajdon arányát.

A hatáskör terjedelme kapcsán kérdéses, hogy az EUMSZ 207. cikk felhatalmazása kiterjed-e a beruházásokkal kapcsolatos vitarendezési eljárásokban való részvételre is. Tekintettel az alapszerződési rendelkezés fenti értelmezésére, a hatásköri felhatalmazás átfogó jellegére, és hogy ezzel kapcsolatos kifejezett korlátozást nem nevesít az alapszerződés, az elfogadható következtetés, hogy a közös kereskedelempolitika jogalapot biztosít ahhoz is, hogy az Unió befektetésekkel összefüggő nemzetközi vitarendezési eljárásokban fellépessen. Kérdés azonban, hogy a beruházók és államok közötti vitarendezés legfontosabb fóruma előtt, az ICSID-ben,¹²⁶ vagy más beruházási ügyekben is eljáró fórumokon (pl. UNCITRAL ad hoc választottbírósága, vagy gyakran kerülnek beruházási ügyek a londoni nemzetközi választottbíróság, illetve a stockholmi kereskedelmi kamara választottbírósági intézete elé) milyen módon lenne képes eljárni az Unió.

Az ICSID jelenlegi állapotában államok között létrejött egyezmény keretei között működik,¹²⁷ kizárólag a Világbank tagállamai vagy a Nemzetközi Bíróság alapszabályának részes államai írhatják alá az egyezményt. Az Európai Unió e feltételeknek nem felel meg, ezért csatlakozásához a Washingtoni Egyezmény módosítására lenne szükség. Ez praktikusán a módosítások letárgyalását és ratifikációját igényelné, amely az ICSID-tagállamok magas száma miatt rendkívül nehezen kivitelezhetőnek tűnik. Az ICSID általános eljárása mellett felvethető az ICSID kiegészítő

¹²⁴ Az Európai Bizottság közleményében utalt arra, hogy az uniós beruházási politikának nem célja, hogy teljes egészben a tagállami beruházásvédelmi programok helyébe lépjen, ld. Egy átfogó európai nemzetközi beruházási politika felé. Közlemény. COM (2010) 343 végleges (2010.7.7.)

¹²⁵ Vö. EUMSZ 345. cikk

¹²⁶ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Ld. <http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>

¹²⁷ Ld. Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States preambuluma.

eljárési szabályainak alkalmazhatósága (ún. Additional Facility of Rules).¹²⁸ A kiegészítő szabályok megteremtik annak a lehetőségét, hogy olyan esetben is eljárhasson a washingtoni fórum, ha a felek egyike nem részes állam, vagy nem részes állam vállalkozása, tehát azokban az esetekben, ha az ICSID egyezmény alapján az eljárás kizárt. A kiegészítő szabályok alkalmazhatósága kapcsán azonban hasonló problémával kell szembesülni, mint magánál az ICSID-egyezménynél: ti. a kiegészítő szabályok alanyi körbe sem illeszthetők be a nemzetközi szervezetek, így az Európai Unió félként az Additional Facility keretében sem jelenhet meg. Mindez pedig azt jelenti, hogy habár a közös kereskedelempolitika magában foglalja a vitarendezés lehetőségét is, azonban a hatáskör gyakorlásának eljárési feltételei jelenleg még nem adóttak.

A fenti értelemben vett egységes hatáskör kizárólagossága azt eredményezi, hogy a Lisszaboni Szerződést követően a közvetlen külföldi befektetések tárgyában nemzetközi megállapodást csak az Unió köthet. A kizárólagos hatáskör értelemszerűen csak a közvetlen külföldi befektetések fent ismertetett - kissé homályosnak tűnő - fogalmi körébe eső területre vonatkozik, ennél fogva ha az adott egyezmény ezen túlmutató a kérdéseket is szabályoz, pl. rendelkezik portfólió-befektetésekről is, akkor az a tagállamokkal együtt, vegyes szerződésnek köthető meg.

A külföldi közvetlen beruházások is is rendes jogalkotási eljárás és minősített többségi döntés alá tartozó tárgykörnek számítanak.¹²⁹ Ebből kifolyólag eljárési szempontból a beruházások tekintetében a közösségi módszer válik uralkodóvá és emellett a reform nem lebecsülendő hozadéka az is, hogy a döntéshozatalban jelentős szerepet – társjogalkotói pozíciót – kap az Európai Parlament. Ez a döntéshozatalon belül mindenképpen az egyes szereplők közötti hatalmi viszonyok átalakulását eredményezheti, nevezetesen a tagállamok irányában a parlament erős kiegyensúlyozó szerepet tölthet be a döntéshozatalban. A szerződéskötési szabályok a korábbi helyzethez képest jelentősen nem változtak.¹³⁰

A minősített döntés nem korlátlanul érvényes. Itt is érvényes az a korlátozás, mely szerint a Tanács egyhangú döntése szükséges azokban az esetekben, ha a belső szabályok esetében egyhangú határozathozatalt ír elő az alapszerződés.¹³¹ Ez a követelmény a korábbi szabályozással azonos. A Nizzai Szerződéssel bevezetett szabályozáshoz képest viszont kiesett az az esetkör, amely egyhangúságot írt elő akkor, ha a közös kereskedelempolitika körében megkötött megállapodással érintett belső hatást a Közösség még nem gyakorolta.

¹²⁸ Az Additional Facility of Rules elérhető: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/facility/iii.htm> (17/8/2015)

¹²⁹ EUMSZ 207. cikk (2) bekezdés

¹³⁰ Ld. EUMSZ 207. cikk (3) bekezdés és 218. cikk. A korábbi 133-as bizottság „különbizottságként” került nevesítésre az alapszerződésben.

¹³¹ EUMSZ 207. cikk (4) bekezdés második albekezdés

4. A közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköre és a tagállamok mozgástere

4.1 A tagállami mozgástér közjogi jogi keretei

A fentiekben ismertetett európai bírósági gyakorlat és az alapszerződési változások az elmúlt évtizedekben a közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköri jellegének megerősítése mellett – a szakpolitika tárgyi terjedelmén belül – a tagállami mozgástér beszűkülését eredményezték.

Látható, hogy a Lisszaboni Szerződés nyomán a közös kereskedelempolitika hatásköri háttérben bekövetkező változás az Európai Bíróság 1/94-es véleményének hatásaiban is túltesz, mindemellett az új alapszerződési háttér számos nyitott kérdés tisztázásához is hozzájárult. A leglényegesebb hozadéknak az áruforgalmon túlmutató speciális kereskedelmi területek hatásköreinek koncentrációja tekinthető. A szolgáltatások kereskedelmének tárgykörei a Lisszaboni Szerződést követően egységes hatásköri felhatalmazásként a közös kereskedelempolitika részét képezik. A Lisszaboni Szerződés leglátványosabb eredménye tehát, hogy közös kereskedelempolitika hatókörét potenciálisan a szolgáltatások kereskedelmének minden típusára kiterjeszti, és a még fennálló hatáskör-gyakorlási korlátok mellett is az Európai Unió egységes külső fellépésének megfelelő háttérrel ad.¹³² Mindez befelé – az uniós tagállamok irányában – nem értékelhető jelentős veszteségként, az érzékeny területeken fennálló egyhangúsági követelmény, valamint a harmonizációs tilalom a tagállamoknak a továbbiakban is határozott szerepet ad az egységes uniós álláspont kialakítása során. A szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai tekintetében a Lisszaboni Szerződés a kizárólagos hatásköri felhatalmazással széles mozgástérrel biztosít az Európai Uniónak. Láttuk azonban, hogy a belső hatásköreinek gyakorlásával az uniós jogalkotó az elmúlt másfél évtizedben már számos konkrét eredményt ért el, ezért az uniós külső fellépés hatóköre lényegesen szélesebb az EUMSz 207. cikkében biztosítottnál, így az alapszerződési rendelkezések kiegészítve az elmúlt másfél évtized jogalkotói törekvéseit a szellemi alkotások terén sikeresen egységesítik a kereskedelempolitikai aspektust. A Lisszaboni Szerződés lényeges hozadéka a külföldi közvetlen beruházások területén új kizárólagos hatásköri felhatalmazás megjelenése, mely lehetővé teszi, hogy az Európai Unió a beruházásvédelem területén a belső és külső hatásköröket egyaránt hatékonyan gyakorolhassa. Ez a hatásköri felhatalmazás a portfólió-befektetéseket leszámítva a tartós jellegű külföldi tőkebefektetések széles körét felöleli. Minthogy azonban a közeljövőben átfogó jellegű multilaterális egyezmény megalkotása nem várható, az Európai Unió beruházásokkal kapcsolatos viszonyait továbbra is a kétoldalú egyezményekre építve kell kialakítani.

A kizárólagos jellegből következően a tagállamok nem képesek autonóm kereskedelempolitika folytatására és a közös kereskedelempolitika körébe vonható, jogilag kötelező normák elfogadására uniós szinten kerülhet sor. A kizárólagos hatáskör negatív megfogalmazásban tehát azt jelenti, hogy a tagállamok hatásköre a közös kereskedelempolitika területére eső

¹³² A Lisszaboni Szerződés által módosított közös kereskedelempolitika keretei között viszont kérdéses, hogy a továbbra is van-e lehetőség tagállamonként eltérő GATS engedménye listák közzétételére, abban az esetben, ha a listák módosítására sor kerül.

kérdésekben megszűnt.¹³³ E kizárólagos jelleget tágan kell értelmezni és a tagállamok azon kötelezettségeiként kell felfogni, hogy csatlakozásukkal e területen a további jogalkotási szándékaikról – legalábbis nemzeti szinten – lemondanak¹³⁴. Az Európai Bíróság fenti gyakorlata alapján az is látható, a kereskedelempolitika esetén a kizárólagos hatáskör nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok az uniós jogalkotással még le nem fedett területeken konkuráló hatáskörökkel bírnának.¹³⁵ Fontos továbbá, hogy a tagállami beavatkozás még azon esetekben sem megengedett, ha valamely területen a közösségi szabályozás hiányzik, s ez a „joghézag” esetlegesen a külkereskedelmi forgalmat veszélyezteti¹³⁶: az „ügy ura” kizárólagosan az Unió, ha ebbéli kötelezettségeinek nem tesz eleget, a tagállamok legfeljebb mulasztásos eljárást kezdeményezhetnek az Európai Bíróság előtt. E kizárólagosság az autonóm eszközök és szerződéses eszközök mellett kiterjed olyan kérdésekre is, mint a nemzetközi szervezetekben történő részvétel, így példának okáért, a GATT-WTO jogrendből fakadó kötelezettségek és jogok gyakorlásának mikéntje is átszállt a tagállamokról az Unióra.¹³⁷ Ebből következik az is, hogy a tagállamok csak abban az esetben léphetnek fel, ha erre az uniós jog kifejezetten felhatalmazást ad, vagy ha a tagállamok a közös kereskedelempolitika végrehajtása érdekében hoznak intézkedéseket.¹³⁸ Emellett egyes általános alapszerződési kivételekkel lehet még számolni, melyek korlátozottan megnyitják a tagállamok kereskedelempolitikai szabályozási lehetőségét.

A közös kereskedelempolitika hatásköri sajátosságaiból következik tehát, hogy a tagállamok a kizárólagos kompetenciával lefedett szabályozási területeken hatásköröket nem gyakorolhatnak, így **főszabály szerint a kereskedelempolitikai érdekek érvényesítésére sem képesek közvetlenül**. Alapvető kérdés tehát, hogy e beszűkült hatásköri keretek között a tagállamok milyen esetekben rendelkeznek olyan mozgástérrel, amely lehetővé teszi az uniós szintű hatáskörgyakorlás befolyásolását, vagy adott esetben a főszabálytól eltérve kivételesen a tagállamok is szerephez juthatnak. Ezzel összefüggésben az alábbi – későbbiekben elemzett – kategóriákat lehet megkülönböztetni.

¹³³ Bulk Oil v. Sun International, 174/84 (1986.02.18.) EBHT 1986. 559.

¹³⁴ Cornelis Kramer et. a. 3 és 6/76 (1976.07.14.), EBHT 1976. 1279.

¹³⁵ Ld. Európai Bíróság 1/75. véleményének fent idézett megállapítását.

¹³⁶ Ez a kizárólagos hatáskört teremtő politikák, így a közlekedési, mezőgazdasági és halászati, valamint versenypolitika esetében egyaránt érvényes, az Európai Bíróság konzekvensen alkalmazza ezt a tételt, ld. pl. a fent citált Cornelis Kramer-ügyet, amelyben a közös közlekedési politika kapcsán mondta ki a Tanács mulasztását, mikor a Bizottság javaslatait sorra elmulasztotta tárgyalni. Az ítélet megállapításai per analogiam a közös kereskedelempolitikára is rávetíthetők.

¹³⁷ Ld. Douaneagent der Nederlandse Spoorwegen v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen 38/75 (1975.11.19.) EBHT 1975. 1439., Amministrazione delle finanze dello Stato v. SPI -SAMI 267/81 (1983.03.16.) EBHT 1983. 801.

¹³⁸ 41/76 Donckerwolke ECLI:EU:C:1976:182, 32: „[...] As full responsibility in the matter of commercial policy was transferred to the community by means of article 113 (1) measures of commercial policy of a national character are only permissible after the end of the transitional period by virtue of specific authorization by the community. [...]” C-70/94. Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH v Federal Republic of Germany, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1995:328, 12: „[...] Since full responsibility for commercial policy was transferred to the Community by Article 113(1), national measures of commercial policy are therefore permissible only if they are by the Community[...]” Ezek a szempontok tehát eredetileg az Európai Bíróság gyakorlatában jelentek meg a hatásköri kizárólagosság kapcsán, viszont ma már az alapszerződés kizárólagos hatáskörre vonatkozó definíciójában is kifejezetten szerepelnek, ld. EUMSZ 2. cikk (1) bekezdés.

Lényeges lehet egyrészt a mozgástér szempontjából az uniós hatáskörgyakorlás korlátját képező harmonizációs tilalom (4.2), ennek értelmezése ugyanis – különösképpen az árukereskedelmen túlmutató területek vonatkozásában – a tagállamok szabályozási lehetőségét is befolyásolja. Ezen túlmenően a tagállamok a kizárólagos hatáskörrel lefedett területeken elsősorban az uniós döntéshozatal befolyásolására képesek a közös kereskedelempolitika döntéshozatali szabályainak keretein belül, amelynek lehetőségei azonban a főszabály szerinti minősített többségi döntéshozatal végett korlátozottak (4.3). Mindemellett – figyelembe véve a kizárólagosság sajátosságairól a fentiekben kifejtetteket – a tagállamok a közös kereskedelempolitika átültetése érdekében hozhatnak meg intézkedéseket (4.4), valamint egyes esetekben maga az Unió adhat felhatalmazást a tagállamoknak, hogy a közös kereskedelempolitika körébe vonható intézkedéseket fenntartsanak (4.5). Végül utalni kell azokra a kivételekre, amelyek egyes speciális szabályozási területeken, vagy meghatározott feltételek fennállása esetén eltérési lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak a közös kereskedelempolitikától (4.6), némi teret adva ezzel a tagállami szabályozási mozgástérnek. Az alábbiakban e kategóriák mentén térképezzük fel a tagállamok mozgásterének kereteit.

4.2 A kizárólagos hatáskör gyakorlásának korlátja: a harmonizációs tilalom

Az EUMSZ 207. cikk (6) bekezdésébe foglalt harmonizációs tilalom értelmezése és szerepe nem teljesen egységes az irodalomban. A szerződés szövege két kötelezettséget nevesít. Egyrészt a közös kereskedelempolitika területén átruházott hatáskörök gyakorlása nem sértheti az Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását, másfelől az közös kereskedelempolitikai hatáskörök gyakorlása nem vezethet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációjához, ha az ilyen harmonizációt az alapszerződés kizárja. Az első fordulat az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás megerősítésének tűnik, voltaképpen egy magától értetődő kötelezettséget hangsúlyoz ki az alapszerződés, beleértve azt az evidenciát is, hogy a közös kereskedelempolitika területén a végrehajtási jogkör (és egyben kötelezettség) a tagállamok szintjén marad. Más szóval ez felfogható az alapszerződés EUSz 5. cikkében szereplő, ráruházott hatáskörök elvének egyik speciális kihangsúlyozásaként.¹³⁹

A második fordulat („...nem vezethet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációjához...”) azonban többféleképpen értelmezhető.¹⁴⁰ A rendelkezés felfogható a pusztán a tagállamoknak fenntartott belső hatáskörök kihangsúlyozásaként. Ennek értelmében a harmonizációs tilalom csak a végrehajtási szabályok megalkotásának és a belső hatáskörök gyakorlásának a korlátját képezi, és nem zárja ki a külső hatáskörgyakorlást. Más szóval az Unió az adott egyezményt a közös kereskedelempolitikán belül megkötheti ugyan, de annak implementációja során az egyes területeken az esetleges

¹³⁹ EUSz 5. cikk (1) bek.: „Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.”; EUSz 5. cikk (2) bek.: „A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

¹⁴⁰ EUMSZ 2. cikk (5) bek.: „Meghatározott területeken és a Szerződésekben megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére, anélkül azonban, hogy ennek révén elvonná a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit. [...]”

harmonizációs korlátokkal számolnia kell. Ez az érvelés tehát azon esetek analóg helyzetéből indul ki, mikor egy adott megállapodás szerződéskötési és végrehajtási hatáskörei szétváltnak.¹⁴¹ Vagyis az Unió rendelkezik az egyezmény megkötésének hatáskörével, de a végrehajtás már a tagállamok feladata lesz.

Kétségtelen, hogy ez az értelmezés az Európai Bíróság által korábban követett dinamikus interpretációhoz hasonlóan a közös kereskedelempolitika egységességét, ezáltal az uniós fellépés hatékonyságát szolgálná, azonban a szövegszerű, illetve logikai értelmezés alapján, továbbá a norma célját tekintve nem tűnik elfogadhatónak. Az EUMSZ 207. cikk (6) bekezdése ennél ugyanis tovább megy, hiszen a szöveg nem a végrehajtási hatáskörök hiányára utal, hanem a hatáskör gyakorlását általánosan megtiltja azokban az esetekben, ha az adott területen a harmonizáció kizárt.

Ebből kifolyólag az EUMSZ 207. cikk (6) bekezdésében szereplő harmonizációs tilalom az uniós hatáskör gyakorlásának átfogó korlátjaként értékelhető. Ezek alapján a rendelkezés a hatáskörgyakorlást kizárja minden olyan esetben, ha az alapszerződés az adott területen nem teszi lehetővé a harmonizációt. Korábban a Nizzai Szerződéssel módosított EK Sz talán világosabban fogalmazott, minthogy az érintett egyezmények megkötését tiltotta meg. Ehhez képest a hatályos 207. cikk (6) bekezdése a hatáskör gyakorlásának tilalmáról szól, amely kétségtelenül enyhébb megfogalmazás, de ha ez alapján az előző következtetésre jutnánk, akkor az alapszerződés harmonizációt tiltó rendelkezései elveszítenék jelentőségüket. Ha nem ezt az álláspontot követnénk, akkor – ahogyan az fent látható volt – az Unió a kereskedelempolitikai hatásköreinek gyakorlásával képes lenne megkerülni az alapszerződés harmonizációt tiltó rendelkezéseit.

Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a harmonizációs tilalom nem a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályát szűkíti, hanem csak a hatáskörgyakorlás elé állít korlátot. Nem arról van szó tehát, hogy az érintett területek generálisan ki lettek emelve a kizárólagos uniós hatáskör alól, ma már e területek is a közös kereskedelempolitika részének tekintendők. Kétségtelen persze, hogy gyakorlati szempontból nincs különbség e két álláspont között, hiszen lényegtelen kérdés, hogy az Unió egyedül azért nem köthet meg egy megállapodást, mert az nem tartozik a hatáskörébe, vagy azért, mert az egyébként fennálló hatáskörét nem gyakorolhatja. Viszont ez felel meg jobban az EUMSZ 207. cikk (6) bekezdés szövegének, mindemellett e kérdés szimbolikus jelentőségű is, hiszen az uniós kereskedelempolitikai hatáskör egységességét nem vonja kétségbe. Az előzőekből értelemszerűen következik az is, hogy amennyiben az alapszerződés harmonizációt tiltó szabályait módosítják, akkor azokon a szakterületeken, ahol esetlegesen megszűnne a tilalom, az Unió képessé válik a 207. cikk alapján a hatáskörének gyakorlására.

E korlátozó klauzulának mindenek előtt azon szakpolitikák esetében van jelentősége, ahol az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására kapott felhatalmazást, mert ezeken a területeken az alapszerződés kifejezetten kizárja a harmonizációt. Ilyen hatáskörbe tartozik az egészségvédelem, ipar, kultúra, idegenforgalom, oktatás,

¹⁴¹ Ebben az értelmezésben – egy logikai lépcsőt továbblépve – az uniós szerződéskötési hatáskör egyben a belső, végrehajtási hatáskört is megalapozná. Ehhez a feltételezéshez azonban nehéz igazolást találni az Európai Bíróság gyakorlatában, külső hatáskörök alapján az Európai Bíróság még nem következtetett belső hatáskör fennállására. Ezt az álláspontot ezért inkább csak egy gondolat kísérletnek kell tekinteni.

szakképzés, ifjúság, sport, polgári védelem, és igazgatási együttműködés.¹⁴² Ezen értelmezés szerint tehát a harmonizációs tilalom alá eső területeken az Unió egyedül nem gyakorolhatja a közös kereskedelempolitikai hatásköreit, következésképpen a kialakított egyezményt a tagállamok és az Unió csak vegyes szerződésként kötheti meg.

4.3 A közös kereskedelempolitika döntéshozatali mechanizmus

4.3.1 Nemzetközi szerződések tárgyalásának és megkötésének eljárási kérdései

Az Európai Unió és harmadik államok, valamint nemzetközi szervezetek között létrejövő nemzetközi szerződések megkötésének általános szabályait az EUMSZ 218. cikke határozza meg. Figyelembe véve az EUMSZ 207. cikkének speciális szabályait is, az egyes uniós intézmények szereposztása a következők szerint alakul:

<ul style="list-style-type: none"> • A Tanács felhatalmazást ad a tárgyalások megkezdésére, elfogadja a tárgyalási irányelveket, felhatalmazást ad az aláírásra és megkötöti a megállapodásokat;
<ul style="list-style-type: none"> • A Bizottság (ha a tervezett megállapodás kizárólag vagy túlnyomórészt a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozik, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője) ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak.
<ul style="list-style-type: none"> • A Tanács ezek alapján a tárgyalások megkezdéséről határozatot fogad el, amelyben kijelöli – a tervezett megállapodás tárgyától függően – az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét;
<ul style="list-style-type: none"> • A Tanács a főtárgyaló számára irányelveket határozhat meg, és egy különbizottságot jelöl ki, amellyel a tárgyalások folytatása során egyeztetni kell;
<ul style="list-style-type: none"> • A Bizottság ezeket a tárgyalásokat a Tanács által e feladatának támogatására kijelölt különbizottsággal konzultálva, a Tanács által számára kibocsátható irányelvek keretei között folytatja le;
<ul style="list-style-type: none"> • A főtárgyaló javaslata alapján a Tanács határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására.
<ul style="list-style-type: none"> • A Bizottság a tárgyalások előrehaladásáról rendszeresen jelentést tesz a különbizottságnak és az Európai Parlamentnek;
<ul style="list-style-type: none"> • A Tanács a főtárgyaló javaslata alapján a megállapodás megkötéséről határozatot fogad el (EUMSZ 218 (2)–(6) bek.).
<ul style="list-style-type: none"> • A Tanács és a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy a megtárgyalt megállapodások a belső uniós politikákkal és szabályokkal összeegyeztethetőek legyenek (EUMSZ 207. cikk (3) bek.)

¹⁴² EUMSZ 6. cikk

A tagállami mozgástér szempontjából lényeges, hogy a Tanács főszabály szerint **minősített többséggel határoz**, viszont az alapszerződés kivételeket is nevesít. A Tanács egyhangú döntéssel hozza meg döntését...

a szolgáltatások kereskedelme, a szellemi tulajdon kereskedelmi vonatkozásai, valamint a közvetlen külföldi befektetések területére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, **amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség;**

a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha fennáll a veszélye annak, hogy azok **korlátozzák az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét;**

a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha fennáll a veszélye annak, hogy azok **komoly zavarokat okoznak az ilyen szolgáltatások nemzeti megszervezésében**, illetve **korlátozzák a tagállamok ezek biztosítására vonatkozó hatáskörét.** (EUMSz 207. cikk (4) bekezdés).

A fentiek alapján látható, hogy a szerződéskötési eljárás **lényeges szereplője a Tanács**, amelyen keresztül a tagállamok képesek lehetnek érdekei becsatornázásába.

Megemlíthető, hogy a fentiek mellett a szerződéskötési eljárásban lényeges szerepet az **Európai Parlament** is, amely pozíciót a Lisszaboni Szerződés tovább erősített. A kereskedelempolitikai egyezmények kapcsán is lényeges lehet, hogy a Tanács a következő esetekben a megállapodások megkötésére vonatkozó határozatot az **Európai Parlament egyetértését** követően fogadja el:

<ul style="list-style-type: none">• társulási megállapodások megkötése,
<ul style="list-style-type: none">• az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás megkötése,
<ul style="list-style-type: none">• együttműködési eljárások bevezetése útján külön intézményi keretet létrehozó megállapodások megkötése,
<ul style="list-style-type: none">• az Unióra nézve jelentős költségvetési kihatásokkal járó megállapodások megkötése, és
<ul style="list-style-type: none">• a rendes jogalkotási eljárás, vagy a különleges, az Európai Parlament egyetértéséhez kötött jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területekre vonatkozó megállapodások megkötése. (EUMSz 218 cikk (6) bek.)

Minden egyéb esetben az Európai Parlamentnek **konzultációs joga** van, vagyis a Tanács határozatáról véleményt nyilvánít. Emellett a legszélesebb körű **információs joggal**

rendelkezik, vagyis az Európai Parlamentet az eljárás minden szakaszában haladéktalanul és teljeskörűen tájékoztatni kell.¹⁴³

Hangsúlyozni kell, hogy a fenti szabályok nem csak az EU által egyedül megkötött megállapodásokra, hanem az EU és a tagállamok által közösen kötött ún. vegyes egyezmények tekintetében is alkalmazandók. Következésképpen a vegyes szerződések esetében, vagyis ahol az érintett lényeges tárgykörök nem csak kizárólagos, hanem megosztott hatásköröket is érintenek, a tagállamok részéről is szükséges a ratifikáció, így ez a kérdés a tagállamok érdekérvényesítése, illetve tagállami parlamentek szerepe végett kiemelkedő jelentőséggel bír. Lényeges azonban utalni arra, hogy annak megítélése, hogy egy megállapodás vegyes szerződési eljárást igényel-e, nem politikai, hanem jogi kérdés, amit az adott szerződés által szabályozott tárgykörök alapján lehet megítélni, amelyben az Európai Bíróság szerepe és ítélkezési gyakorlata nagy jelentőséggel bír. Különösen fontos ezt hangsúlyozni az utóbbi években megkötött, illetve jelenleg tárgyalt kereskedelmi egyezmények kapcsán (CETA, TTIP stb.), ugyanis ezek esetében az **egyezmények tartalmának és nem a tagállamok politikai akaratának kell meghatározni a megkötendő egyezmény formáját.**

4.3.2 Jogalkotás a közös kereskedelempolitika területén

A közös kereskedelempolitika uniós szintű megvalósításához szükséges jogalkotás **rendes jogalkotási eljárás** keretében történik. A rendes jogalkotási eljárás rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll (EUMSz 289. cikk (1) bekezdés). Ennek keretében a Bizottság terjeszt javaslatot az Európai Parlament és a Tanács elé, melyről az Európai Parlament első olvasatban dönt és álláspontját továbbítja a Tanácsnak. Amennyiben a Tanács az Európai Parlament álláspontjával egyetért, a javasolt aktust az Európai Parlament álláspontjának megfelelő szövegezéssel elfogadottnak kell tekinteni. Ellenkező esetben a Tanács első olvasatban elfogadja saját álláspontját, és azt közli az Európai Parlamenttel, amely intézménynek három hónapon belül kell döntést hoznia, melyben elfogadhatja, elutasíthatja a Tanács javaslatát, illetve módosításokat is megfogalmazhat. A Tanács főszabály szerint **minősített többséggel** dönt, **kivéve** azokat azokról a módosításokról, amelyekről a Bizottság elutasító véleményt adott. Amennyiben a Tanács akár csak részben nem ért egyet a Parlament módosító javaslataival, egyeztetőbizottság összehívására kerül sor, és végül az ott kialakítandó közös szövegtervezet jóváhagyásától függ a jogszabály sorsa.

A minősített többségi követelmény elsődlegessége – és ezáltal a közvetlen vétó lehetőségének csak kivételes jellege – **lényegesen befolyásolja a tagállamok számára rendelkezésre álló mozgásteret**, és alapvetően a hatékony érdekérvényesítés lehetőségét elsősorban tárgyalástechnikai eszközökre szűkíti.

4.4 A közös kereskedelempolitika végrehajtása a tagállamok szintjén

¹⁴³ EUMSz 218. cikk (10) bekezdés.

A közös kereskedelempolitika alapsémája szerint a politika végrehajtásának kereteit meghatározó intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletek formájában az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.¹⁴⁴ Ez a végrehajtás kereteinek jogalkotási hatáskörét telepíti az uniós intézményekre, a közös kereskedelempolitika tagállami szintű átültetése a tagállamok feladata. Ez magában foglalja annak az intézményrendszernek, külgazdasági igazgatásnak a kialakítását is (vámhatóságok, engedélyezési hatóságok stb.), amely képes a közös kereskedelempolitika szabályainak alkalmazására. A tagállam ezen végrehajtási feladatai részben az alapszerződés kizárólagos hatáskörre vonatkozó definícióból is következnek,¹⁴⁵ azonban a tagállami kötelezettség általános jelleggel a lojális együttműködés elvéből vezethető le.¹⁴⁶ Konkrétabb formában pedig a végrehajtási aktusok alapszerződési szabályaiból vezethető le, mely szerint a tagállamoknak nemzeti jogukban el kell fogadniuk a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.¹⁴⁷ Az Európai Bíróság gyakorlatából a tagállamok kereskedelempolitikai végrehajtási hatásköreikkel kapcsolatban az alábbi főbb szempontokat említhetők:

<ul style="list-style-type: none"> • a nemzeti jogalkotónak világosan meg kell határozni a hatáskörrel rendelkező hatóságot, és egyben részletesen tisztázni a hatáskör gyakorlásának feltételeit és eljárási szabályait;¹⁴⁸
<ul style="list-style-type: none"> • a tagállamoknak lehetőségük van, hogy a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket különböző nemzeti hatóságok között megosszák, azonban ilyen esetben a tagállamnak szabályoznia kell a különböző hatóságok feladatait biztosítva ezzel az implementációhoz szükséges intézkedések koordinációját;¹⁴⁹
<ul style="list-style-type: none"> • a végrehajtó tagállami hatóság döntésével szemben hatékony felülvizsgálatot kell biztosítani;¹⁵⁰
<ul style="list-style-type: none"> • minthogy a rendelet teljes egészét tekintve bír kötelező erővel, a tagállamok nem alkalmazhatják részben, vagy szelektív módon, félretéve esetlegesen a jogszabály olyan vonatkozásait, melyek a tagállam valamely nemzeti érdekével nem lenne összeegyeztethető;¹⁵¹
<ul style="list-style-type: none"> • mivel a rendeleteknek közvetlen hatálya van, és jogforrásként képesek olyan egyéni jogokat is megalapozni, amelyeket a bíróságoknak érvényesíteniük kell, ezért elfogadhatatlan, ha a tagállami végrehajtási norma megváltoztatja e jogok gyakorlásának lehetőségeit, ahhoz képest, amilyen módon ezt maga a rendelet biztosítja;¹⁵²

¹⁴⁴ Ld. EUMSZ 207. cikk (2) bekezdése

¹⁴⁵ Ld. fent 2 cikk 1 bek.

¹⁴⁶ EUSZ 4. cikk (3) bekezdés

¹⁴⁷ EUMSZ 291. cikk (1) bekezdés

¹⁴⁸ 66/79. Amministrazione delle finanze dello Stato v. Salumi ECR [1980] 18

¹⁴⁹ 240/78. Atalanta Amsterdam BV v. Produktschap voor Vee en Vlees ECR [1979] 1

¹⁵⁰ Joined cases C-163/94, C-165/94 and C-250/94. Criminal proceedings against Lucas Emilio Sanz de Lera, Raimundo Díaz Jiménez and Figen Kapanoglu. 28, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1995:451

¹⁵¹ 39/72. Commirson v. Italy ECR [1973] 20.

¹⁵² 93/71. Leonensio v. Ministero dell' Agricoltura e Foreste ECR [1973] 6

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Még ha nemzeti hatóság mérlegelési jogkört élvez az uniós jog alkalmazása során, e diszkréciót korlátozottan kell tekinteni, vagyis a mérlegelési jogkör korlátait vizsgálni kell;¹⁵³ |
| <ul style="list-style-type: none"> • a (végrehajtó) nemzeti hatóságnak hatékonyan kell működnie.¹⁵⁴ |

Megemlíthető továbbá, hogy a tagállami végrehajtás esetében a hatékonyság¹⁵⁵ az alapszerződés által támasztott – közös érdekek tekintett – követelmény is egyben.

4.5 Közrend érdekében tett tagállami intézkedések

A közrend fenntartása érdekében tett tagállami intézkedések az alapszerződések általános kivételi szabályai alapján mentesülhetnek, azaz a tagállamok meghatározott tényállási elemek fennállása esetén eltérhetnek az alapszerződési kötelezettségeiktől, beleértve ebbe a közös kereskedelempolitika szabályait is. Az EUMSZ 347. cikk tényállása¹⁵⁶ a közrend fenntartásának szükségességét három lehetséges helyzethez köti. A tagállam eszerint a súlyos belső zavarok esetén, vagy a háború, háborús fenyegetést jelentő súlyos nemzetközi feszültség esetén, valamint a béke és nemzetközi biztonság fenntartása céljából vállalt kötelezettségei teljesítése érdekében kényszerülhet olyan intézkedések meghozatalára, amelyek nem egyeztethetők össze az alapszerződésekkel. A cikk ugyan nem explicit módon mentesíti a tagállamok intézkedéseit, hanem annak értelezéséből csak arra lehet következtetni, hogy mintegy elfogadja, hogy tagállamok adott esetben kényszerülhetnek kivételes helyzetekben ilyen intézkedések meghozatalára. A tagállam mozgásteret azonban ilyen esetben sem korlátlan¹⁵⁷ és amennyiben az intézkedés a belső piaci versenyre torzító hatást gyakorolna – a közös kereskedelempolitikai intézkedés esetén ez nagyban valószínűsíthető lenne –, az érintett tagállam a Bizottsággal együtt köteles megvizsgálni, hogy miként lehet ezeket az intézkedéseket az alapszerződési rendelkezésekhez igazítani.¹⁵⁸ Valamint ilyen esetben a Bizottság és bármely tagállam közvetlenül is¹⁵⁹ fordulhat a Bírósághoz annak megállapítása érdekében, hogy az érintett tagállam visszaél-e az ebben a cikkben „megállapított hatáskörével.”

E kivételi klauzula eddigi gyakorlati jelentősége minimális volt, azonban a néhány eset egyike kifejezetten érintette a kereskedelempolitikát is. A C-120/94 Bizottság kontra Görögország ügy háttérében az állt, hogy 1994-ben Görögország kereskedelmi korlátozásokat vezetett be

¹⁵³ C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 59, ECLI identifier: ECLI:EU:C:1996:404

¹⁵⁴ 118/76 Balkan Import Export v. Hauptzollamt Berlin Packhof . ECR [1977]

¹⁵⁵ A magyar alapszerződési fordításban: eredményesség, ld. EUMSZ 197. cikk (1) bekezdés

¹⁵⁶ EUMSZ 347. cikk: „A tagállamok konzultálnak egymással annak érdekében, hogy közösen megtegyék a szükséges intézkedéseket annak megakadályozására, hogy a belső piac működését hátrányosan befolyásolják az olyan intézkedések, amelyek megtételére egy tagállam a közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok esetén, háború, háborús fenyegetést jelentő súlyos nemzetközi feszültség esetén vagy a béke és nemzetközi biztonság fenntartása céljából vállalt kötelezettségei teljesítése érdekében kényszerül.”

¹⁵⁷ 13/68 Salgoil

¹⁵⁸ EUMSZ 348. cikk 1 bek.

¹⁵⁹ Vagyis egy különleges, az EUMSZ 258–259 cikkek szerinti kötelezettségzegési eljárástól eltérő eljárásban.

Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság ellen, megsértve ezzel az uniós jogból fakadó kötelezettségeit. Ennek következtében a Bizottság felhívta a görög kormányt, hogy igazolja az intézkedéseit az alapszerződések szerint, és egyúttal kifejezte komoly aggodalmát a közösségi jognak való megfelelőségüket illetően, különösen a belső piac (közösségi tranzit) és a közös kereskedelempolitika (import- és exportszabályozás) összefüggésében. Habár később az Bizottság visszavonta keresetét, így a Bíróság az ügyben érdemben nem döntött, azonban a Bizottság ideiglenes intézkedés iránti keresetét közbenső végzéssel elutasította, mert a Bizottság nem tudta kellőképpen alátámasztani Görögország jogsértésének valószínűsíthetőségét.

4.6 Tagállamok kereskedelempolitikai intézkedéseinek és egyezményeinek kivételes jóváhagyása

A közös kereskedelempolitika kizárólagos hatásköréből fakad, hogy a tagállamok nem tarthatnak fenn, nem tárgyalhatnak és nem köthetnek meg kereskedelmi egyezményeket harmadik államokkal, valamint nem hozhatnak meg más, autonóm jellegű kereskedelempolitikai intézkedést, ha az az uniós kizárólagos hatáskörbe vonható. A tagállam ettől kizárólag az Unió (uniós jog) kifejezett felhatalmazása alapján térhet el.¹⁶⁰ Mindez a Közösségek alapítását követő átmeneti időszak végétől, 1970. január 1-jétől volt érvényes, habár az akkor még nemzeti szinten meghozott kereskedelempolitikai döntések közösségi szintű koordinációját már korábban bevezették.¹⁶¹

Az uniós tagságot megelőzően megkötött tagállami egyezmények sorsát az EUMSz 351. cikke rendezi. A cikk a *pacta sunt servanda*¹⁶² elvét tiszteletben tartva kimondja, hogy az alapszerződés nem érinti ezen egyezményekből fakadó jogokat és kötelezettségeket, azonban ha az egyezmény nem egyeztethető össze az alapszerződésekkel a tagállamnak „megfelelő lépéseket” kell tennie annak érdekében, hogy kiküszöbölje ezen ellentmondásokat, amely a gyakorlatban többnyire az érintett egyezmény felmondását, megszüntetését, nemzetközi szervezetből történő kilépést, vagy ha az összeegyeztethetlenség ezzel feloldható, az egyezmény módosítását jelenti.¹⁶³ Amennyiben ez nem történne meg, akkor tagállam által fenntartott nemzetközi egyezmény nem csak a közös kereskedelempolitika, a vámunó és voltaképpen a belső piac működését veszélyeztetné, hanem egyben nem lenne kiegyensúlyozott

¹⁶⁰ Ld. *Donckerwolcke v. Procureur de la République* 41/76 (1976.12.15.), EBHT 1976. 1921. 2. bekezdés: „As full responsibility in the matter of commercial policy was transferred to the community by means of article 113 (1) measures of commercial policy of a national character are only permissible after the end of the transitional period by virtue of specific authorization by the Community.”

¹⁶¹ A szerződéses eszközök tekintetében pedig ld.: 69/494/EEC: Council Decision of 16 December 1969 on the progressive standardisation of agreements concerning commercial relations between Member States and third countries and on the negotiation of Community agreements

¹⁶² Mindez összhangban van azzal a korábban elemzett szemponttal, hogy az alapelv a Lisszaboni Szerződés óta az uniós külkapcsolatok alapelvének is számít, ld. EUSz 21. Cikk. Mindez egyben annak a ténynek a figyelembevételét is jelenti, hogy az alapszerződések elfogadása az új tagállam részéről, az általa harmadik államokkal fenntartott egyezményhez köthető viszonyban nem lehet hatással az utóbbiak jogaira és kötelezettségeire.

¹⁶³ EUMSz 351 cikk, a tagállamok ennek érdekében segítséget nyújtanak egymásnak, és amennyiben indokolt, egységes magatartást tanúsítanak.

a tagállamok által más tagállamoknak nyújtott előnyök szintje sem.¹⁶⁴ A tagállami mozgástér az EUMSZ 351. cikk szerint voltaképpen csak arra korlátozódik, hogy az új tagállam megtalálja annak módját, amellyel az alapszerződések és a harmadik állammal fenntartott egyezménye összehangolható.

Az Unióhoz csatlakozó új tagállamok esetében a csatlakozást megelőzően kötött egyezmények sorsát, illetve ezen egyezmények és az alapszerződések viszonyát részletesen taglalja a csatlakozási okmány, amelynek kifejezett célja az is, hogy az új tagállamot érintő, tagságból fakadó kötelezettségek és nemzetközi jogi kötelezettségek összhangját megteremtse. A csatlakozási okmány technikájának kialakítása során, illetve gyakorlati alkalmazásában két jól elkülönülő időszak rajzolódik ki. Az 1995. január 1-jét megelőző bővítések alkalmával a csatlakozási okmány kevésbé részletes megfogalmazással rendezte a csatlakozó állam korábban megkötött egyezményeinek sorsát,¹⁶⁵ valamint ezeknél a bővítési köröknél viszonylag széles körben alkalmaztak közös kereskedelempolitikához kapcsolható, szerződéses kötelezettségeket is érintő átmeneti mentességeket (derogációkat).¹⁶⁶ A 2004. május 1-je utáni bővítések alkalmával a csatlakozási okmány már jóval részletesebben taglalta az új tagállamok kötelezettségeit. Egyrészt egyes egyezményekkel kapcsolatos eljárások, és az új tagállamok kötelezettségei az érintett egyezmény konkrét nevesítése útján kerültek megfogalmazásra.¹⁶⁷ Másrészt az EUMSZ 351. cikk szövegszerűen is be lett emelve az okmányba,¹⁶⁸ azonban az új tagállamok kötelezettségei az EUMSZ 351. cikknél bizonyos tekintetben szigorúbbak, ugyanis a csatlakozási okmány kifejezetten megkövetelte, hogy ha egy új tagállam a csatlakozás előtt egy

¹⁶⁴ Ld. EUMSZ 351. Cikk utolsó mondat

¹⁶⁵ Az 1995 előtti csatlakozási okmányok az új tagállamok nemzetközi szerződésekkel összefüggő kötelezettségei közül négy esetre reflektáltak: a Közösség által nemzetközi szervezettel, illetve harmadik államokkal kötött szerződések kötelező jellegének kimondása az új tagállamokra nézve (a); az új tagállamok csatlakozási kötelezettsége az eredeti tagállamok és Közösség által együttesen kötött egyezményekhez, valamint ezek végrehajtását szolgáló belső egyezményekhez (b); az új tagállamoknak a tagságból fakadó kötelezettségekkel összhangba kellett hozniuk azon egyezményekben fennálló pozíciójukat, melynek a Közösség és a tagállamok is tagjai voltak (c); a csatlakozást megelőzően kötött egyezmények sorsának rendezése az alapszerződési szabályok szerint, ebben a tekintetben a csatlakozási okmány kifejezetten visszautalt az alapszerződésre (eredeti számozás szerinti EGKSz 234. cikk, jelenlegi EUMSZ 351. cikk)

¹⁶⁶ Ld. pl. Írország különböző fa alapanyagok exportkorlátozásait 2,5 évig fenntarthatta; Egyesült Királyság 2 éven keresztül különböző textilipari alapanyagokat érintő importkorlátozásokat, 5 éven keresztül kesztyűkészítés alapanyagait... , Szerződéses eszközöket is érintenek: pl. 17. jegyzőkönyv a cukornak az Egyesült Királyság által a nemzetközösségi cukormegállapodásban említett exportáló országokból és területekről történő behozataláról.

¹⁶⁷ A csatlakozás időpontjával kezdődő hatállyal az új tagállamok felmondják valamennyi, harmadik országokkal kötött szabadkereskedelmi megállapodásukat, köztük a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást. Magyarország csatlakozásával összefüggésben ld. a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (továbbiakban: Csatlakozási Okmány, kihirdette: 2004. évi XXX. törvény) 6. cikk (10) bekezdés első albekezdés. Ld. további Cotonou partnerségi megállapodás (Csatlakozási Okmány 6. cikk (4) bekezdés); Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás (Csatlakozási Okmány 6. cikk (5) bekezdés); illetve meghatározott államokkal kötött bilaterális kereskedelmi egyezmények (Csatlakozási Okmány 6. cikk (6) bekezdés) közvetlen meghivatkozását a Csatlakozási Okmányban.

¹⁶⁸ Csatlakozási Okmány 6. cikk (10) bekezdés második albekezdés

vagy több harmadik országgal megkötött valamely megállapodás kiigazításakor nehézségekbe ütközik, az új tagállam köteles az adott megállapodást a megállapodás rendelkezéseinek megfelelően felmondani.¹⁶⁹ Végül a 2004 óta bekövetkezett bővítések során a kereskedelempolitikát érintő derogációk minimálisak, és egy kivételt leszámítva¹⁷⁰ nem érintenek szerződéses eszközöket.

A csatlakozási okmányokban lehetővé tett átmeneti mentességektől külön kell választani a tagállamok az alapítást, vagy a csatlakozást megelőzően megkötött egyezményeinek jóváhagyását, amely ezen instrumentumok huzamosabb ideig történő fenntartását tették lehetővé. Ilyen hozzájárulás megadására alapvetően csak olyan egyezmények esetén kerülhetett sor, amelyek gyakorlati alkalmazása során nem érintették a tagállamok alapszerződésekből fakadó kötelezettségeit. A tagállami egyezmények fenntartása a 2000-es évek első felében új megvilágításba kerültek és az utolsó ilyen uniós jóváhagyást elrendelő döntés 2001-ben született,¹⁷¹ amely hozzávetőleg 500, a tagállamok által hatályban tartott egyezmény státuszát rendezte és járult hozzá ezek további fenntartásához. A tanácsi döntés azonban már időkorláthoz volt kötve, és a hozzájárulás végső dátumaként 2005. április 30-át jelölte meg. Megemlíthető, hogy a döntés elfogadásakor folyamatban lévő csatlakozási folyamat során kísérletet tettek a tanácsi határozat módosítására. Az Európai Bizottság javaslata¹⁷² már tartalmazta a csatlakozó tagállamok jóváhagyásra javasolt egyezményeit is,¹⁷³ azonban a javaslatot végül nem sikerült elfogadni. Ennek következtében a tagállamok mozgástere ebben a tekintetben megszűnt és 2005. április 30-át követően a korábban engedélyezett egyezményeiket végleg összhangba kellett, hogy hozzák az uniós jogból fakadó kötelezettségeikkel.

A fentiek mellett utalni kell a tagállamok bilaterális beruházási szerződéseinek mentesítésére is. Ennek előzménye, hogy a Lisszaboni Szerződés – a fent bemutatottak szerint – a közös kereskedelempolitika hatáskörét a külföldi közvetlen beruházások témakörére is kiterjesztette, ennek következtében kérdésessé vált a tagállamok – összesen több, mint ezer – kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeinek sorsa. Tekintettel arra, hogy a kizárólagos hatáskör ellenére az uniós szintű beruházási politika körvonalazódása hosszabb időt vesz igénybe, különösképpen hosszabb folyamattal kell számolni, mire az Unió maga képes lesz felváltani a tagállamok bilaterális beruházási megállapodásait uniós egyezményekkel, a megoldás a tagállami egyezmények átmeneti fenntartásának jóváhagyása lett. A felhatalmazó jogszabály¹⁷⁴ tehát ebben az esetben sem a tagállamok és az Unió közötti hatáskörmegosztás szabályait módosította – a kizárólagos uniós hatáskör továbbra is irányadó ezen a területen –, azonban lefektette azokat a feltételeket, melyek betartásával a tagállamok ideiglenesen továbbra is fenntarthatják a

¹⁶⁹ Uo.

¹⁷⁰ Kivéve Horvátország, az EU kereskedelmi egyezményeinek származási szabályait érinti.

¹⁷¹ Council Decision of 15 November 2001 authorising the automatic renewal or continuation in force of provisions governing matters covered by the common commercial policy contained in the friendship, trade and navigation treaties and trade agreements concluded between Member States and third countries (2001/855/EC)

¹⁷² COM(2004) 697 final Proposal for a Council Decision amending Council Decision 2001/855/EC of 15 November 2001 in order to take account of certain treaties and trade agreements concluded with third countries by new Member States prior to their accession to the European Union.

¹⁷³ Magyarország pl. a Kambodzsával, illetve Albániával fennálló kereskedelmi megállapodás jóváhagyását.

¹⁷⁴ Az Európai Parlament és Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról

bilaterális beruházási egyezményeiket.¹⁷⁵ Eszerint a fenntartani szándékozott egyezményeket a tagállamoknak notifikálniuk kellett az Európai Bizottságnál, melynek eredményeképpen az adott egyezményt hatályban tarthatják mindaddig, amíg az érintett állam és az Európai Unió között nem jön létre és lép hatályba kétoldalú beruházási megállapodás.¹⁷⁶

Legvégül utalni kell azokra a sajátos esetekre, amikor a tagállamok a közös kereskedelempolitika kizárólagos hatáskörbe tartozó kereskedelempolitikai döntéseket vezethettek be azon oknál fogva, hogy a Közösség valamilyen objektív (pl. nemzetközi politikai) körülmény miatt nem tudta gyakorolni – az egyébként kizárólagos – hatásköreit. Vagyis ezekben az esetekben sem hárított vissza a tagállamokra a hatáskör, csak az említett körülmények miatt ténylegesen a tagállamok voltak képesek fellépni a „Közösség nevében” (ún. *actio pro communitate*). E sajátos – ma már történelminek nevezhető – esetként lehet említeni a Közösség keleti-európai szocialista országokkal – köztük Magyarországgal – kialakított kapcsolatrendszerét. Ennek hátterében az állt, hogy a keleti tömb államai moszkvai nyomásra nem ismerték el a Közösség nemzetközi jogalanyiségát és ragaszkodtak ahhoz, hogy a megállapodásokat a tagállamokkal köthessék meg. 1973-ig a Közösség speciális eljárást is alkalmazott annak érdekében, hogy a tagállamok ily módon gyakorolhassák az egyébként a közös kereskedelempolitika égisze alá tartozó szerződéskötési hatáskört.¹⁷⁷ Ehhez hasonlóan a tagállamok „közreműködésére” volt szükség azokban az esetekben is, amikor egy nemzetközi szervezetnek a tagállamok voltak tagjai, azonban az adott tárgykör már a közös kereskedelempolitika hatáskörét érintette, viszont maga a Közösség nem válhatott az adott szervezet tagjává. Kifejezetten ebben a vonatkozásban a korábbi alapszerződés speciális szabálya is releváns volt. Az átmeneti rendelkezésnek tekinthető egykori EGKSz 116. cikk tette lehetővé, hogy a közös kereskedelempolitika életbe lépését követően a közösségi hatáskörbe eső, nemzetközi gazdasági együttműködést érintő kérdésben a tagállamok közösen lépjenek fel. Ez értelemszerűen azon nemzetközi szervezetek, illetve egyezmények esetében volt lényeges, melyekben az EGK jogtechnikai értelemben nem számított szerződő félnek, vagy tagállamnak (pl. GATT, WIPO stb.). Példának okáért, e szabállyal összhangban a Párizsi Uniós Egyezmény módosításáról folyó tárgyalások során a Közösség az EGKSz 116. cikk felhatalmazása alapján kibocsátott tanácsi határozat szerint koordinálta a tagállamok álláspontjait.

A fentiek alapján látható tehát, hogy ezeknek a sajátos eseteknek a jelentősége ma már elenyésző, a tagállami mozgástér szempontjából voltaképpen ma már csak a bilaterális beruházásvédelmi egyezmények körében tekinthető relevánsnak.

4.7 Tagállami mozgástér a közös kereskedelempolitika alóli kivételek esetében

4.7.1 Alapvető biztonsági érdekek védelme és a hadipari termékek kereskedelme

¹⁷⁵ A rendelet alkalmazásában „kétoldalú beruházási megállapodás” minden olyan, harmadik országgal fennálló megállapodás, amely rendelkezéseket tartalmaz a beruházások védelméről, és a felhatalmazás csak a kérdéses egyezmények ezen rendelkezéseire terjed ki, ld. 1219/2012/EU rendelet 1. cikk (2) bekezdés

¹⁷⁶ Ld. 1219/2012/EU rendelet 2. és 3. cikk

¹⁷⁷ Az 1973. január 1-jéig érvényben lévő szabályok szerint a tagállamok maguk köthettek kétoldalú egyezményt a kelet-európai országokkal, de egy speciális bizottsággal folyamatosan konzultálniuk kellett, továbbá a megkötéshez a Tanács a Bizottság javaslatára formálisan is felhatalmazást adott.

Az alapszerződés felhatalmazása alapján a tagállamok megtehetik a fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával és kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket, amennyiben két konjunktív feltétel teljesül.¹⁷⁸ Egyrészt az adott intézkedésnek szükségesnek kell lennie az „alapvető biztonsági érdekek” védelméhez, másrészt a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek vonatkozásában a tagállam által bevezetett intézkedések, alkalmazott eszközök nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piaci versenyt. E kivétel – amely a Római Szerződés eredeti szövegében is szerepelt – szélesebb tagállami mozgásteret, eredetileg végeredményben teljes autonómiát eredményezett a kizárólag katonai felhasználású haditechnika esetében. A tagállamok beavatkozási és szabályozási lehetősége azonban a nem csak katonai, hanem polgári célra is használható termékek (ún. kettős felhasználási célú termékek és technológiák) körében már lényegesen szűkebb volt, itt a közös piac szempontjait is mérlegelni kellett.

Mára a tagállamok mozgásteret lényegesen szűkebb, valamint a haditechnika kereskedelme meglehetősen összetett hatásköri szempontból is. Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió is egyre aktívabb résztvevőként jelent meg nemzetközi szinten a hadipari termékek kereskedelmének ellenőrzését, egyes technológiák kereskedelmi tilalmát érintő kezdeményezésekben. Emellett a Maastrichti Szerződést követően részben az Európai Bíróság gyakorlatának hatására¹⁷⁹, részben a későbbi alapszerződési reformok nyomán¹⁸⁰ e kérdés egyes aspektusai a közös kereskedelem-politikán túlmenően a közös kül- és biztonságpolitika és a fejlesztési politika körébe esik.

A tagállami mozgásteret szempontjából elemi változás hozott a Tanács által 1998-ban elfogadott a fegyverexportra vonatkozó magatartási kódex,¹⁸¹ amely mintegy „soft harmonizációs eszközként” hozzájárult a fegyverexport területén a tagállami szabályozások és politikák közelítéséhez. A kódex lefektette az alábbi nyolc szempontot, amelyet a tagállamoknak az hadipari termékek exportengedélyezésekor figyelembe kell venniük:

<ul style="list-style-type: none"> • Az EU tagállamok nemzetközi kötelezettségeinek tiszteletben tartása, különös tekintettel az ENSZ Biztonsági Tanácsa és a Közösség által elrendelt szankciókra, a nonproliférációs és más területeken született egyezményekre, valamint más nemzetközi kötelezettségekre;
<ul style="list-style-type: none"> • Az emberi jogok tiszteletben tartása a célországban;
<ul style="list-style-type: none"> • A fennálló feszültségekből, vagy fegyveres konfliktusokból eredő belső helyzet a célországban;
<ul style="list-style-type: none"> • A regionális béke, biztonság és stabilitás megőrzése;

¹⁷⁸ EUMSZ 346. cikk (1) bekezdés b) pont

¹⁷⁹ A Maastrichti Szerződés utáni európai bírósági gyakorlathoz ld.: C-91/95 P Roger Tremblay et.a. kontra Bizottság, ECLI:EU:C:1996:407. Kifejezetten ld. 71. pont: „Nevertheless, a concrete measure aiming to combat the proliferation of small arms and light weapons may be adopted by the Community under its development cooperation policy only if that measure, by virtue both of its aim and its content, falls within the scope of the competences conferred by the EC Treaty on the Community in that field.”; és 72. pont: „That is not the case if such a measure, even if it contributes to the economic and social development of the developing country, has as its main purpose the implementation of the CFSP.”

¹⁸⁰ A Lisszaboni Szerződést követően ma már az alapszerződés is világosabb keretet teremt a több politikán átívelő kérdésekben, ld. pl. a közös kül- és biztonságpolitika keretében, az EUSz V. címének 2. fejezete alapján elfogadott és az EUMSZ 215. cikke szerint végrehajtott embargóintézkedéseket.

¹⁸¹ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08675r2en8.pdf>

<ul style="list-style-type: none"> • A tagállamok és azon területek, melyeknek külkapcsolataiért valamely tagállam felelős, valamint a baráti és a szövetséges országok biztonsága;
<ul style="list-style-type: none"> • A vásárló országnak a nemzetközi közösséggel szemben tanúsított magatartása, különös tekintettel a terrorizmushoz való viszonyára, szövetségesi rendszerének jellegére és a nemzetközi jog tiszteletben tartására;
<ul style="list-style-type: none"> • Annak kockázata, hogy az eszköz a vásárló országon belül más felhasználóhoz jut, vagy nem kívánatos feltételekkel re-exportálásra kerül;
<ul style="list-style-type: none"> • Annak mérlegelése, hogy a fegyverexport és a befogadó ország műszaki és gazdasági adottságai összhangban vannak-e, figyelembe véve, hogy az államoknak úgy kellene kielégíteni jogos biztonsági és védelmi szükségleteiket, hogy a fegyverkezés a legkisebb terhet rója az emberi és gazdasági erőforrásokra.

A magatartási kódexet a Tanács 2008/944/KKBP¹⁸² közös álláspontja váltotta fel, amely az említett nyolc kritériumot szövegszerűen átvette. Az Unió emellett a fegyverkereskedelem tagállami szabályozásának általános kereteit is lefekteti. A Tanács 2003/468/KKBP közös álláspont egyrészt a tagállamok kötelezettségévé teszi engedélyezési rendszer működtetését, a tagállamok közötti tájékoztatást és információátadási feladatokat, valamint szankciót meghatározását a hatékony végrehajtás érdekében.

Az említettek szerint külön szabályozás vonatkozik az ún. kettős felhasználású termékek kereskedelmére.¹⁸³ A rendelet külön meghatározza azokat a termékeket, melyek egységesen minden tagállamban exportengedély-kötelesnek minősül, azonban e termékkörön kívül sem rendelkeznek a tagállamok széles mozgástérrel. A rendelet említett listájában nem szereplő termékek esetében ugyanis a rendelet is több olyan esetet említ, amikor az engedélyeztetést – többnyire bizonyos harmadik állammal, vagy államokkal szemben – be kell vezetni (pl. részben vagy egészben vegyi, biológiai, nukleáris fegyverekhez felhasználható termékek, ha erről az exportőr tudomással bír; ENSZ embargó végrehajtása stb.),¹⁸⁴ azonban az engedélyeztetéssel összefüggő lépéseket nemzeti szinten kell meghozni.¹⁸⁵

4.7.2 A belső piaci kivételek alkalmazhatósága a nemzetközi kereskedelmi viszonyokban

¹⁸² A Tanács 2008/944/KKBP közös álláspontja (2008. december 8.) a katonai technológia és felszerelések kivételének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról

¹⁸³ A Tanács 428/2009/EK rendelete a kettős felhasználású termékek kivételére, transzferjére, brókertevékenységre és tranzitjára vonatkozó közösségi ellenőrzési rendszer kialakításáról.

Kettős felhasználásúnak minősülnek azok a termékek, beleértve a szoftvert és a technológiát is, amelyek polgári és katonai célokra egyaránt felhasználhatók, e fogalom továbbá magában foglalja azokat a termékeket is, amelyek egyaránt felhasználhatók nem robbantási célokra és nukleáris fegyverek vagy más nukleáris robbanószerkezetek előállításához történő, bármilyen formájú hozzájárulás céljára.

¹⁸⁴ Ld. Tanács 428/2009/EK rendelet 4. cikk (1) – (4) bekezdések. Az egyedüli szélesebb szabályozási mozgástér a részben vagy egészben vegyi, biológiai, nukleáris fegyverekhez felhasználható termékek forgalmához kötődik, ugyanis ebben az esetben a tagállam döntésétől függően akkor is bevezethető az exportengedélyezés, ha az export ugyan tudomással nem bír arról, hogy a terméket a célországban ilyen célból fogják felhasználni, de azt „alappal feltételezheti”. Ld. Tanács 428/2009/EK rendelet 4. cikk (5) bekezdés

¹⁸⁵ Tanács 428/2009/EK rendelet 4. cikk (6) bekezdés

A tagállamok mozgásteret a belső piaci áruforgalom tekintetében legkézzelfoghatóbb a mennyiségi korlátozások tilalma alóli kivételek esetében. Az EUMSZ 36. cikke – nem kimerítő felsorolással – számos olyan megfontolást említ, valamint az Európai Bíróság gyakorlata is megalapozott olyan kényszerítő követelményeket, amelyek igazolási alapot biztosítanak a tagállamoknak a belső piaci forgalmat adott esetben korlátozó intézkedések bevezetéséhez. Ennek kapcsán felvethető kérdés, hogy e kivételek és kényszerítő körülmények alkalmazhatók, vagy kell-e alkalmazni a tagállamok és harmadik államok közötti áruforgalomra is. Még konkrétabban megfogalmazva, a kérdés alapvetően az, hogy egy tagállamnak lehetősége van-e példának okáért, exportengedélyezést bevezetnie a nemzeti kincsek védelme érdekében nem csak az EUMSZ 36. cikk által lefedett belső piaci viszonyokban, hanem harmadik államokkal fennálló kereskedelmi kapcsolataiban.

Tekintettel arra, hogy a közös kereskedelempolitika terjedelme a nemzetközi árukereskedelmet magában foglalja, így ezáltal a kérdésre adott választ a közös kereskedelempolitikai hatáskör kizárólagossága megadja. Ezek szerint a tagállamok nemzetközi kereskedelmi viszonyokban korlátozó intézkedést csak felhatalmazás alapján tehetnek, azonban e felhatalmazást az uniós import és exportszabályozás megadja. Az uniós importrendelet valamint az exportrendelet alapján¹⁸⁶ a tagállamok a közérkölc, a közérdek vagy a közbiztonság, valamint az emberek, állatok vagy növények egészségének és életének a védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értékű nemzeti kincsek védelme, vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme alapján vezethetnek be intézkedéseket. Importviszonylatot érintően emellett a tagállamok továbbá devizára vonatkozó különös követelményeket és más nemzetközi megállapodások alapján a szerződéssel összhangban bevezetett követelményeket határozhatnak meg.

A külkereskedelmi viszonyokban alkalmazható kivételek – mind az importrendelet, mind az exportrendelet – esetében szembeűnő, hogy nem exemplifikatív, hanem kimerítő felsorolásról van szó. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok korlátozó intézkedéseket csak az ott felsorolt szempontok, közpolitikai megfontolások mentén rendelhetnek el, ebben a körben az Európai Bíróság által a belső piac vonatkozásában kidolgozott további kivételek (kényszerítő követelmények) nem játszanak szerepet. Azonban a belső piaci szabályozás egységessége, a nemzetközi kereskedelmi szabályok, és a racionalitás is indokolhatja, hogy amennyiben a tagállam az import- és exportrendelet biztosította kivételi lehetőséget mérlegel, a végrehajtás során az külkereskedelmi eszközzel azonos tartalommal belső piaci irányban is – azaz az EUMSZ 36. cikkére támaszkodva – bevezesse a korlátozó intézkedést.¹⁸⁷

4.7.3 Kereskedelmi és befektetési fejlesztés, termékpromóció harmadik államokban

¹⁸⁶ Ld. Tanács 1061/2009/EK rendelet a kivitelre vonatkozó közös szabályokról 24. cikk (2) a) pont

¹⁸⁷ Hipotetikus példával szemléltetve: ha az emberek egészségének védelme érdekében a tagállam élve az importrendelet lehetőségével importkorlátozást vezet be harmadik államból származó, egészségkárosító termékkel szemben, a korlátozást a más uniós tagállamból származó azonos termékekkel szemben is meg kell tennie. Amennyiben a tagállam nem így járna el, ezzel GATT-alapelveket (diszkrimináció tilalma) és a GATT XX. cikk bevezető szakaszának (ún. chapeu) követelményeit sértené, amely követelmény alól az EU, mint vámunió különleges státusza (GATT XXIV. cikk) sem mentesítheti a tagállamot.

A hazai termékek promóciója a '70-es évektől kezdődően a belső piac homlokterében álló kérdés volt. A tagállamok közötti kereskedelemben az Európai Bíróság gyakorlata a tagállamok mozgásterét szűken értelmezte.¹⁸⁸ A tagállamok promóciós lehetőségei egyrészt a mezőgazdasági és halászati termékekre korlátozódnak,¹⁸⁹ valamint lényeges, hogy a promóciók elsődlegesen ne a termék származását, hanem annak kiemelkedő minőségét célozzák.¹⁹⁰

Harmadik államok viszonyában azonban a tagállamok lehetőségei nem korlátozottak, ha az tárgyi értelemben a kereskedelmi és befektetési fejlesztés fogalmi körén belül marad, más szóval, ha a tagállami intézkedések a termékek és szolgáltatások exportjának, valamint a befektetések (működőtőke) importjának növelésére irányulnak. Ezen belül a tagállamok számos eszközzel rendelkeznek (információs szolgáltatások, szakmai tanácsadás, termékmarketing, országimázs-formálás stb.), amelyet általában tagállami szakosodott intézményeken, ügynökségeken keresztül valósítanak meg. A tagállamok tevékenységét a mezőgazdasági termékek promóciója kapcsán az Európai Bizottság koordinációja és kiegészítő intézkedései is kiegészítik. Ennek hozadéka, hogy az uniós promóciós rendelet hatálya alá tartozó mezőgazdasági termékek és élelmiszeripari produktumok kapcsán megszervezett tájékoztató és promóciós programok részben vagy egészben uniós költségvetésből is finanszírozható. Az uniós promóciós kampányok alapelve, hogy azok nem helyezhetnek előtérbe egyes kereskedelmi márkákat, és nem ösztönözhetik az érintett termékek fogyasztását azok sajátos eredetére való hivatkozással, kivéve ez alól az oltalom alatt álló eredetmegjelölések és földrajzi jelzések uniós jegyzékében szereplő termékeket.¹⁹¹ A közösségi szintű programok ténylegesen PR-tevékenység, promóció, reklámozásra irányuló intézkedéseket, tájékoztató kampányok megszervezését, és a tájékoztató és promóciós intézkedések eredményeit felmérő tanulmányok készítését jelentheti.¹⁹²

4.7.4 Exporthitelek nyújtása tagállami intézményeken keresztül

Az exporthitelezés a külgazdaságpolitika kivitelt ösztönző eszközeinek egyik alaptípusa. Az exporthitelek kérdése már a közös kereskedelempolitika hatályba lépését követően napirendre került. Ebben az időszakban a Közösség a tagállamok exporthitel-biztosítási szabályozását

¹⁸⁸ Ld. Case 249/81, *Commission v Ireland*, ECR 1982-4005; ECLI:EU:C:1982:402; valamint Case 113/80 *Commission v Ireland*, ECR 1981-1625; ECLI:EU:C:1981:139. A vita háttérében az 1978-ban elindított "Buy Irish" kampány állt, melynek célja hazai ír termékek eladásának növelése volt az importtermékekkel szemben. Létrehozták a „Guaranteed Irish” védjegyet, valamint az Irish Goods Councilt, amely a védjegy alkalmazásával és az ír termékkampány lebonyolításával kapcsolatos feladatokat látott el. A Bíróság elemezve a közvetlen állami szerepvállalást, a kampányt mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek tekintette.

¹⁸⁹ Commission communication concerning State involvement in the promotion of agricultural and fisheries products OJ C 272, 28.10.1986, p. 3-5., illetve: Tanács 3/2008/EK rendelete (2007. december 17.) a mezőgazdasági termékek belső piacon és harmadik országokban történő megismertetésével és promóciójával kapcsolatos intézkedésekről

¹⁹⁰ 222/82 *Apple and Pear Development Council v Lewis*

¹⁹¹ Tanács 3/2008/EK rendelet 1. cikk (2) bekezdés; az oltalomhoz ld. Európai Parlament és Tanács 1151/2012/EU Rendelete (2012. november 21.) a mezőgazdasági termékek és az élelmiszerek minőségrendszereiről

¹⁹² Tanács 3/2008/EK rendelet 2. cikk (1) bekezdés

kísérelte meg harmonizálni,¹⁹³ majd a hatáskori szabályok kapcsán idézett Európai Bíróság 1/75. véleményben már e terület hatásköri jellege gyakorlati összefüggésben is felvetődött. A Bíróságnak nevezetesen döntenie kellett arról, hogy a tagállamok rendelkeznek-e hatáskörrel az exporthitel tárgyában az OECD keretében kidolgozott egyezmény megkötésére. A Bíróság döntése szerint az exportpolitika kizárólagos uniós hatáskör, amely az exporthitelezés eszközt is magában foglalta. Ebből kifolyólag az Unió is részese a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) hivatalosan támogatott exporthitelekről szóló megállapodásának, amely azokat a pénzügyi feltételeket szabályozza, melyeket az exporthitel-ügynökségek a hivatalosan támogatott exporthitelek terén biztosított egyenlő versenyfeltételek erősítése érdekében kínálhatnak.

Mindezek alapján tehát az exporthitelezés kereskedelemmel összefüggő szabályainak kialakítása kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik, azonban kérdés, hogy az exporthitelezés ezen túlmutató – pl. a hitelezés társadalmi felelősségvállalást és egyéb társadalompolitikai aspektusait érintő – területein a tagállamok rendelkeznek-e hatáskörrel. Ennek megítélése nem egyértelmű, az irodalom egy része e területek vonatkozásában is valószínűsíti az Unió fellépési lehetőségét. Az Unió azonban az OECD kötelezettségek végrehajtásában és a kapcsolódó nemzetközi tárgyalási kérdések koordinációjában szerepet vállal.¹⁹⁴

A tagállamok viszont mozgástérrel rendelkeznek az exporthitelezés tényleges megvalósítása – vagyis a végrehajtás – során is, ugyanis az exporthitelezés nem uniós, hanem tagállami exporthitel-ügynökségeken keresztül történik. A támogatott exporthitelek kapcsán az ügynökségek tevékenységét azonban jelentősen behatárolják az OECD egyezményből fakadó kötelezettségek, illetve az uniós versenyjogi szabályok, valamint általánosságban a közös kereskedelempolitika végrehajtásával összefüggő követelmények.

¹⁹³ Council Directive 70/509/EEC on the Adoption of a Common Credit Insurance Policy for Medium- and Long-term Transactions with Public Buyers (*HL L 254/1, 1970.11.23.*); Council Directive 70/510/EEC on the Adoption of a Common Credit Insurance Policy for Medium- and Long-term Transactions with Private Buyers, (*HL L254/26, 1970.11.23.*).

¹⁹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1233/2011/EU rendelete a hivatalosan támogatott exporthitelek terén bizonyos iránymutatások alkalmazásáról, valamint a 2001/76/EK és a 2001/77/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről