

Új uniós piacvédelmi eszköz: kerülőutas megoldás a vétóproblémára?

Ezekben a hetekben tárgyalja az Európai Parlament Nemzetközi Kereskedelmi Szakbizottsága (INTA) az Európai Bizottság tavaly decemberi javaslatát, amelynek célja nem kevesebb, mint leszámolni azokkal a gazdasági kényszerítő intézkedésekkel, amelyeket bizonyos esetekben a nem uniós országok az EU-val szemben alkalmaznak vagy alkalmazni próbálnak. A gazdasági megfélemlítés formái közé tartozik például, ha egyes országok nyíltan kényszerítő piacvédelmi eszközöket alkalmaznak az EU-val szemben, vagy ha szelektíven folytatnak határon történő vagy élelmiszer-biztonsági ellenőrzéseket valamely uniós országból érkező árukon, illetve ha bojkottálnak meghatározott származású termékeket. Ezzel az elhatározással már önmagában is egyedülálló lépésre szánta magát az Európai Bizottság, azonban a javaslat közvetett célja ezen messze túlmutat.

A tagállamokat, a nemzetközi kereskedelmi szektort és a harmadik országokat is egyaránt megosztó javaslatot¹ azzal a hivatalos indokkal terjesztette elő a Bizottság, hogy az utóbbi években az Európai Unió és a tagállamok egyre inkább a gazdasági nyomásgyakorlás célpontjaivá váltak. Az új szabály célja, hogy eltántorítsa a harmadik országokat attól, hogy kereskedelem- vagy befektetésekorlátozó intézkedéseket hozzanak az EU-val vagy a tagállamokkal szemben. A Bizottság érvelése szerint a nyomásgyakorlás elleni eszköz elsődleges célja az elrettentés, amennyiben azonban a nyomásgyakorlás nem szűnik meg, az új jogi keret olyan szankciós intézkedéseket tenne lehetővé, mint például az importkorlátozás vagy a vámkivetés az érintett országra, de egyéb intézkedésekre is sort keríthetne az Európai Unió. Az intézkedéseket külön jogi aktussal az Európai Bizottság lenne jogosult kiválasztani.

¹ European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union and its Member States from Economic Coercion by Third Countries* (2021. december 8.).

Litvánia Kína-konfliktusa

A javaslatot elsősorban Litvánia és Kína tavaly év végén előállt ellentéte² ihlette, illetve tette sürgetővé. 2021 novemberében ugyanis Peking és Vilnius között vita támadt amiatt, hogy saját nevén, és nem a főváros, Tajpej neve alatt nyitott nagykövetséget Litvániában Tajvan, a Kína által szakadár tartománynak tekintett sziget. Mindez Kína számára azt jelenti, hogy a szigetet Litvánia független országnak tekinti. A diplomáciai képviselő megnyitására természetesen nem véletlenül került sor Vilniusban. A 2020. év végén választást nyert, meglehetősen atlantistának mondható Haza Szövetség már kampányában is „értékalapú külpolitikát” hirdetett „az olyan országokkal szemben, mint Kína”. E téren oly módon elkötelezett a litván kormánypárt, hogy két nappal ezelőtt éppen az Egyesült Királysággal írt alá közös megállapodást az orosz és kínai tekintélyelvű rezsimek elleni együttes fellépésről.

Peking válaszlépése³ persze bőven túlhaladta a diplomáciai következményeket, hiszen ezúttal nem Guatemala vagy a Marshall-szigetek húzott vele ujjat Tajvan ügyében, hanem egy EU-tagállam, és ennek megfelelően lehetősége nyílt revansot venni az egész európai uniós gazdaságon. Miután a pekingi litván nagykövetet nemkívánatos személynek minősítve gyakorlatilag kiutasította az országból, a diplomáciai kapcsolatokat teljes egészében megszakította Litvániával, vámrendszeréből törölte és a teljes árucserét befagyasztotta vele. Ezt követően multinacionális vállalatokat is megfenyegetett, hogy kizárja őket a kínai piacról, ha nem szakítják meg kapcsolataikat Litvániával.

Az ügy azon a ponton érte el az Európai Unió intézményeinek ingerküszöbét, amelyen a német autóipar is érintetté vált⁴ a kérdésben. Az ügy ugyanis oda eszkalálódott, hogy a kínai gépek és alkatrészek behozatala, valamint a litván termékek Kínába történő értékesítése leállt, megszakítva ezzel a globális ellátási láncot, ezzel a Continental autóalkatrész-gyártó cég által közvetetten a BMW-re és a Volkswagenre is hatást gyakorolva. Az autóiparnak okozott kár ezáltal több száz millió euróra rúg. Mindennek hatására az Európai Bizottság,

² Németh Árpád: *Litvánia értékalapú külpolitikájával borsot tör Kína orra alá: a bolha csatája a harcias elefánttal*. *Euronews*, 2022. január 7.

³ Jessica Parker: *Lithuania-China Row: EU Escalates Trade Dispute With Beijing*. *BBC*, 2022. január 27.

⁴ Andrius Sytas – John O'Donnell: *Exclusive. China Pressures Germany's Continental to Cut Out Lithuania-sources*. *Reuters*, 2021. december 17.

míg a nyilvánosság felé közvetítetten teljes támogatásáról biztosította Litvániát,⁵ a színpalak mögött felszólította a mielőbbi kompromisszumkötésre, és ezzel egy időben felgyorsította uniós kereskedelemvédelmi mechanizmusokkal kapcsolatos javaslatainak eljárását. Így került⁶ a biztonsági kollégium elé tavaly decemberben a gazdasági kényszerítő intézkedések elleni fellépésről szóló szabály.

Eddig a történet kereknek tűnik: a Bizottság uniós fellépést erősítő eszközt javasol a globális gazdasági szintért célozva. Azonban közelebbről megvizsgálva a javaslatot sokkal szélesebb alkalmazási kör rajzolódik ki előttünk, amely messze túlmutat azon a hivatalos elhatározáson, amelyre a Bizottság ezt a rendeletet közleményei szerint szánta.

Az INTA előtt tárgyalt javaslat kereskedelempolitikai eszköz. Mint ismert, az EUMSz 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja⁷ és az EUMSz 207. cikk (2) bekezdése értelmében az unió a közös kereskedelempolitika területén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, e területen a tagállamok nem tehetnek önálló intézkedéseket. A rendelet szerint ezek a szabályok biztosítják a Bizottság felhatalmazását arra, hogy a gazdasági kényszerítés egyes eseteiben az unió nevében intézkedéseket hozzon harmadik országok vonatkozásában. Közelebbről megnézve azonban a javaslat tárgyi hatályát érdekes dologra lehetünk figyelmesek.

A gazdasági kényszerítés szöveg szerinti fogalma⁸ ugyanis meglepően távol esik a közös kereskedelempolitikától, középpontjában az unió vagy valamely tagállam legitim, szuverén döntéseibe való beavatkozás áll. A rendelet szerint ugyanis ahhoz, hogy az EUMSz fenti szabályai, vagyis a kizárólagos uniós hatáskör előírása alkalmazható legyen egy ügyben, elegendő, ha a harmadik országok gazdasági kényszerítést célzó intézkedései vagy az unió válaszlépései közül az egyik a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozik. Nem másról van tehát szó, mint arról, hogy amennyiben az EU egy harmadik ország által provokált ügyben kereskedelempolitikai válaszlépést tesz, ez a rendelet – és a kizárólagos uniós hatáskör – máris alkalmazható. Az unió szabja ki a megfelelő szankciót, és a tagállam nem tehet önálló intézkedést. Még akkor

⁵ Barbara Moens – Giorgio Leali: *EU Resorts to Bluff in its Trade Conflict with China*. *Politico*, 2022. január 13.

⁶ Alexandra Brzozowski – János Allenbach-Ammann: *With Geopolitics in Mind, EU Commission Presents New Tool to Deter Trade Wars*. *Euractiv*, 2021. december 8.

⁷ *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata*. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2012. október 26.

⁸ European Commission (2021): i. m.

is, ha az EU-n kívüli harmadik ország teljesen más szakpolitikai területen tesz kényszerítő intézkedést vagy sért érdeket. Fordítva is igaz a dolog, ha csak a sértő magatartás tartozik a kereskedelempolitika hatálya alá, az Európai Bizottság pedig azon kívül eső szankciót javasol, ezt a rendeletet kell alkalmazni, ennek következtében csak uniós fellépés lehetséges, a tagállami intézkedés kizárt.

Ez a szabályozási logika rendhagyó értelmezést kaphat, amennyiben az elmúlt időszak külpolitikai történéseit, azon belül az Oroszországgal szemben kiszabott szankciók⁹ természetét vizsgáljuk, hiszen azok elsősorban a kül- és biztonságpolitika, tartalmilag azonban az energiapolitika és a beruházás- és kereskedelempolitika szakterületei alá is tartoznak. Nem kérdés, hogy Oroszország fellépése több szempontból is kiteljesíti annak a gazdasági kényszerítésnek a fogalmát, amellyel a javaslat operál. A közös kül- és biztonságpolitika területén – többek között az uniós pénzügyek, az adózással kapcsolatos jogharmonizáció és egyéb ágazatok mellett – egyhangúság¹⁰ szükséges a Tanácsban. Éppen a jelenlegi német kormány koalíciós szerződése¹¹ a leghivatottabb ennek feloldásában, álláspontja szerint – amint annak Heiko Maas külügyminiszter nemrégiben hangot is adott – az Európai Uniónak egységesen kell fellépnie a nemzetközi kihívások hatékony kezelése érdekében, így a külpolitikai döntéseket nem egyhangúsággal kell meghozni, hanem minősített többséggel. A magyar miniszterelnök a napokban levélben fordult¹² a közelgő uniós csúcspont kapcsán az Európai Tanács elnökéhez, és azzal érvelt, hogy konszenzus hiányában kontraproduktív lenne a legújabb, hatodik szankciós csomag vezetői szintű megvitatása, Magyarország pedig nincs abban a helyzetben, hogy jelenlegi formájában elfogadja az Oroszországgal szembeni olajembargo bevezetését. A május 30–31-i rendkívüli uniós csúcson¹³ tehát újabb magyar vétó várható – már ha egyáltalán sor kerül az ügy megtárgyalására.

A fentieket figyelembe véve a tárgyi hatály szempontjából kifejezetten puhára szerkesztett új uniós javaslat mögötti politikai szándék egyértelműnek tűnik, hiszen az jelenlegi formájában is lehetőséget kínál arra, hogy a jövőben bizonyos ügyekben megkerülhetővé váljon a tagállamok egyhangúsága, és az Európai Unió kizárólagos hatáskörben eljárva minősített többséggel

⁹ European Commission: *Overview of Sanctions and Related Tools* (2022. július 1.).

¹⁰ European Council: *Unanimity* (2020. január 28.).

¹¹ SPD: *Koalitionsvertrag 2021–2025* (2021. november 24.).

¹² Reuters: *Hungary's Orban Says EU Summit Should Not Discuss Oil Sanctions Next Week*. Reuters, 2022. május 24.

¹³ European Council: *Special Meeting of the European Council, 30-31 May 2022* (2022. május 31.).

döntsön. Érdekes párhuzam, hogy a Bizottság annak idején, 2018-as közleményében¹⁴ is a kereskedelempolitikával példálózott, amikor az EU közös kül- és biztonságpolitikájában alkalmazott döntéshozatal hatékonyabbá tétele címén a kompromisszumkészség kultúrája mellett kiállva a tanácsi egyhangúsággal szemben foglalt állást. Vélelmezhető, hogy az Európai Parlament ezt a lazára komponált normát még tovább tágitja a közös kereskedelempolitika, s így a kizárólagos uniós hatáskör térnyerése érdekében.

Hozzá kell azonban tenni, hogy a gazdasági kényszerítő intézkedésekkel szembeni fellépésről szóló javaslat a maga tartalmi keretein belül is vitatott eszköz a tagállamok között. Használata azon a feltételezésen alapul, hogy az ellenséges ország nem tesz megtorló intézkedéseket az uniós fellépést követően, mert több vesztenivalója van, mint az EU-nak. Ez azonban téves elvárás lehet, figyelembe véve, hogy az EU a világ legnagyobb exportőre. Ezenfelül ténykérdés, hogy az erős atlantisták nem kívánnak harcba bocsátkozni Washingtonnal Irán érdekében, és számos EU-tagország nem szívesen folytatna kereskedelmi háborút Kínával csak azért, hogy megvédje Litvániát. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a javaslat előkészítése során Csehország és Svédország azok között a tagállamok között szerepelt, amelyek a legcsekélyebb lelkesedéssel fogadták a kezdeményezést. A franciák hathónapos periódusát követően éppen e két tagállam tölti majd be egymás után az Európai Unió soros elnökségét¹⁵ 2022 második és 2023 első felében, s vezeti majd a rendeletről szóló tanácsi tárgyalásokat.

2022. május 26.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2012. október 26. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Brzozowski, Alexandra – János Allenbach-Ammann: With Geopolitics in Mind, EU Commission Presents New Tool to Deter Trade Wars. *Euractiv*, 2021. december 8. Online: www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/with-geopolitics-in-mind-eu-commission-presents-new-tool-to-deter-trade-wars/

¹⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Erősebb globális szereplő: az EU közös kül- és biztonságpolitikájában alkalmazott döntéshozatal hatékonyabbá tétele* (2018. szeptember 12.).

¹⁵ European Council: *Council Rotating Presidencies: Decision on Revised Order* (2016. július 26.).

- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Erősebb globális szereplő: az EU közös kül- és biztonságpolitikájában alkalmazott döntéshozatal hatékonyabbá tétele* (2018. szeptember 12.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN>
- European Commission: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union and its Member States from Economic Coercion by Third Countries* (2021. december 8.). Online: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/december/tradoc_159958.pdf
- European Commission: *Overview of Sanctions and Related Tools* (2022. július 1.). Online: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-tools_en
- European Council: *Council Rotating Presidencies: Decision on Revised Order* (2016. július 26.). Online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/26/council-rotating-presidencies-revised-order/
- European Council: *Unanimity* (2020. január 28.). Online: www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/
- European Council: *Special Meeting of the European Council* (2022. május 31.). Online: www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/05/30-31/
- Moens, Barbara – Giorgio Leali: EU Resorts to Bluff in its Trade Conflict with China. *Politico*, 2022. január 13. Online: www.politico.eu/article/eu-capitals-play-game-of-bluff-poker-about-quick-anti-china-action/
- Németh Árpád: Litvánia értékalapú külpolitikájával borsot tör Kína orra alá: a bolha csatája a harcias elefánttal. *Euronews*, 2022. január 7. Online: <https://hu.euronews.com/2022/01/07/litvania-ertekalapu-kulpolitikajaval-borsot-tor-kina-orra-ala-a-bolha-csataja-a-harcias-el>
- Parker, Jessica: Lithuania-China Row: EU Escalates Trade Dispute With Beijing. *BBC*, 2022. január 27. Online: www.bbc.com/news/world-europe-60140561
- Reuters: Hungary's Orban Says EU Summit Should Not Discuss Oil Sanctions Next Week. *Reuters*, 2022. május 24. Online: www.reuters.com/business/energy/hungarys-orban-says-eu-summit-should-not-discuss-oil-sanctions-next-week-2022-05-24/
- SPD: *Koalitionsvertrag 2021–2025* (2021. november 24.). Online: www.spd.de/koalitionsvertrag2021/