

Várkonyi László

## **Intézményközi harcok az EU kereskedelempolitikai döntéshozatali, jogalkotási folyamataiban**

### **1. A Tanács és a Bizottság együttműködése**

A kereskedelempolitika az Európai Unió egyik alapvető közös politikája, szoros összefüggésben a vámunióval. A vámunió működése ugyanis nemcsak közös vámtarifa alkalmazását igényli, hanem egységes belső szabályokat és külső fellépést a harmadik országokkal folytatott kapcsolatokban az áruk kivitelét és behozatalát érintő feltételek meghatározásánál. A közös kereskedelempolitika tette lehetővé a minden tagállamra egyformán kötelező magatartási, eljárási szabályok megalkotása mellett azt is, hogy a közösség nevében eljárva az Európai Bizottság láthassa el az Unió egységes képviselőjét mind kétoldalú, mind multilaterális nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon. A közös kereskedelempolitika az Európai Gazdasági Közösség létrejötté és a Lisszaboni Szerződés életbelépése közötti évtizedekben lényegében két szereplő, az Európai Bizottság és a tagállamok képviselőiből álló Tanács közötti küzdelmekben formálódott. Az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződés a közös kereskedelempolitika hatókörének meghatározása mellett különleges bizottság létrehozásáról is rendelkezett.<sup>73</sup> Abban az Európai Bizottság és a tagállamok képviselői közötti konzultációkon alakultak ki az e kérdésekre vonatkozó belső jogi aktusok és a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon képviselendő közös pozíciók.

Az Európai Bizottság és a tagállamok között folyamatos viták folytak arról, hogy mi is a közös kereskedelempolitika pontos tartalma, hol hozhatnak a tagállamok nemzeti szabályokat, vagy folytathatnak nemzetközi tárgyalásokat, mennyiben lehetnek közvetlenül is aktív résztvevői multilaterális vagy kétoldalú tárgyalásoknak, illetve részes felei a nemzetközi szerződéseknek.

A kompetenciaharcok feloldása az Európai Bíróság által adott vélemények, illetve az alapszerződések módosítása révén történhet (és történt is) meg. Az elmúlt évtizedek fejleményei azt jelzik, hogy a kizárólagos közösségi hatáskör tartalma fokozatosan kibővült.

A nemzetközi árukereskedelmet szabályozó megállapodások esetén viszonylag gyorsan, az 1970-es években néhány meghatározó európai bírósági vélemény<sup>74</sup> nyomán egyértelművé vált a közösségi kizárólagos kompetencia primátusa. Komoly változást hozott, amikor az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében 1986-ban

<sup>73</sup> Ez volt az úgynevezett 113. cikk szerinti (a Maastrichti Szerződés után 133. cikk szerinti) Bizottság. Ma már a Lisszaboni Szerződés releváns 207. cikkére való hivatkozás helyett a mindenki számára érthetőbb Kereskedelempolitikai Bizottság név nyert polgárjogot.

<sup>74</sup> Például az Európai Bíróság 22/70; 1/75; 1/78 számú ítéletei.

útjára indult az Uruguay-forduló néven ismertté vált nemzetközi kereskedelem liberalizációs tárgyalássorozat. Az Uruguay-fordulót elindító és a tárgyalási témákat meghatározó, 1986. szeptember 20-án elfogadott Punta del Este-i miniszteri nyilatkozat ugyanis a hagyományos témák, azaz az áruk nemzetközi kereskedelmét akadályozó vámok és vámon kívüli akadályok további lebontása mellett ambiciózus célokat fogalmazott meg a multilaterális kereskedelmi szabályok kiterjesztésére a beruházási intézkedések kereskedelmi vonzatait, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusait és a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmét illetően is. A tagállamok már a miniszteri nyilatkozat elfogadásánál jelezték, hogy a tárgyalások egészét nem tartják kizárólagos közösségi kompetenciába tartozónak. Így a tárgyalások lefolytatására is úgynevezett kettős döntéssel hatalmazták fel kizárólagos tárgyalónak az EGK és a tagállamok nevében az Európai Bizottságot: egyrészt a Tanács határozatával a kizárólagos közösségi kompetenciába tartozó területeken, másrészt a tagállami képviselők külön határozatával a (szerintük) egyes hatáskörbe eső témákban.

A GATT-tárgyalások során az Európai Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés az árukereskedelmen kívüli témákban ugyan alapvetően zavarmentes volt, de már mutatkoztak az eredmények elfogadása körüli későbbi erőteljes kompetenciaharc jelei is.

Az Uruguay-forduló egyik alapvetően fontos eredménye volt a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) létrehozása. A GATT formálisan ideiglenes jellegű nemzetközi szerződés, ahol az egyes EGK-tagországok jelentek meg aláíróként, a Közösség viszont nem. A GATT többi szerződő fele és titkársága praktikus okokból tudomásul vették, hogy az EGK/EK nevében a GATT fórumain az Európai Bizottság jár el. A WTO viszont már teljes jogkörű nemzetközi szervezetként alakult meg, amelynek alapító tagjai lettek az EU-tagállamok mint a GATT szerződő felei és maga az Európai Közösség is.

Az Európai Bizottság úgy vélte, hogy a WTO-egyezmények teljeskörűen a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartoznak, és ezért a WTO tagja kizárólag az Európai Közösség lehet, annak tagállamai nem. Ez a tagállamok számára elfogadhatatlan volt, így 1994. április 15-én az EK mellett maguk is aláírták a multilaterális kereskedelmi tárgyalások Uruguay-fordulójának eredményeit rögzítő záróokmányt, jelezve, hogy a WTO tagjaivá kívánnak válni. Az Európai Bizottság még az aláírási ceremónia előtt (1994. április 6-án) az Európai Bírósághoz fordult a kizárólagos közösségi WTO-kompetencia megállapítása érdekében, különösen a Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezmény (GATS) és a Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonzatairól szóló Egyezmény (TRIPS) tekintetében. A Bíróság véleményében (1/94) azt állapította meg, hogy a kizárólagos közösségi hatáskör a WTO árukereskedelmi egyezményei tekintetében fennáll, a GATS és a TRIPS esetében viszont a megállapodás megkötése a Közösség és a tagállamok közös kompetenciájába tartozik.

Ez a bírósági vélemény időlegesen lelassította, de nem állította meg a közösségi kereskedelempolitikai hatáskör korábban tapasztalt folyamatos bővülésének folyamatát. A szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonzataira vonatkozó közösségi hatáskör tartalmát részlegesen az Amszterdami és a Nizzai Szerződés is tágította.

A Lisszaboni Szerződés viszont e területekre, sőt a külföldi közvetlen befektetésekre is teljeskörűen kiterjesztette a közös kereskedelempolitika hatókörét. Különösen nagy hatású az Európai Bíróság 2017 nyarán kiadott (2/15) véleménye, amely megerősítette a kizárólagos közösségi kompetenciát a beruházásvédelem kivételével az összes kereskedelempolitikai területen (beleértve a szolgáltatások kereskedelmét és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi

aspektusait is). Ennek fényében lehetővé válik olyan szabadkereskedelmi megállapodások létrehozása, ahol az eddig követett gyakorlattal ellentétben már kizárólag az EU jelenik meg részes félként, a tagállamok pedig nem. Ez együtt jár azzal is, hogy a megállapodások megkötéséhez elegendő a Tanács (minősített többség melletti) döntése és az Európai Parlament egyetértése, a nemzeti parlamentek jóváhagyó szerepe megszűnik.

A Lisszaboni Szerződés ugyancsak módosította a Tanács működési struktúráját. A kereskedelempolitikai kérdésekkel a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (ÁKÜT) foglalkozott, amelyet a tanácsi soros elnökséget ellátó tagállam külügyminisztere elnökölt. Az ÁKÜT keretében a kereskedelempolitikáért felelős tagállami miniszterek jellemzően nem üléseztek (kivéve, amikor nemzetközi kereskedelmi konferenciákon, például a WTO miniszteri értekezleteinek helyszínén az uniós pozíciót rögzítő határozat egyeztetésére és elfogadására rendkívüli ÁKÜT-ülésekre került sor). A kereskedelmi miniszterek mindössze félévente informális brüsszeli vacsorán folytattak eszmecsere-t egy-két kiemelt stratégiai kérdésről az EU kereskedelmi biztosával. A Lisszaboni Szerződés 16. cikke az ÁKÜT-formációt kettéválasztotta, azt is meghatározva, hogy az Általános Ügyek Tanácsát tagállam képviselője, a Külügyek Tanácsában viszont (Lisszaboni Szerződés 18. cikk) az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje (HR) elnököl. Mivel a kereskedelempolitika az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) V. fejezetében mint az Unió külső tevékenysége együtt szerepel a közös kül- és biztonságpolitikával és a nemzetközi fejlesztési együttműködéssel, értelemszerűnek tűnt, hogy e témával a Külügyek Tanácsa (KÜT) foglalkozzon. A tagállamok számára azonban erősen aggályos volt, hogy a HR elnököljön a kereskedelempolitikai vitáknál, hiszen neki és apparátusának (Európai Külügyi Szolgálat, EKSZ) nincs hatásköre (és szakmai háttere sem), hogy a Bizottság álláspontját ilyen ügyekben kialakítsa vagy közvetítse. Ezt a feladatot a Bizottság Kereskedelmi Főigazgatósága (DG Trade), illetve a kereskedelmi biztos végzi.

Természetesen a tagállamok számára a fő szempont az volt, hogy a kereskedelempolitikai ülések vezetése a rotációs tagállami elnökségeknél maradjon. A Tanács elnökségének gyakorlásáról és a tanácsi döntés-előkészítő szervek elnökléséről szóló végrehajtási rendelkezéseket tartalmazó határozat<sup>75</sup> vitájában az is felmerült, hogy a kereskedelempolitikai ügyekkel a jövőben a tagállami elnökség irányítása alatt működő Általános Tanács foglalkozzon, de ez az igény kisebbségben maradt. Mivel a Lisszaboni Szerződés 18. cikke egyértelműen rögzíti, hogy a KÜT ülésein a HR elnököl, végül olyan informális megoldás alakult ki, hogy a kereskedelempolitikai kérdések tárgyalásakor a HR átadja az elnöki szerepet a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam képviselőjének. Annak érdekében, hogy ez a szerepcseré ne okozzon kényelmetlenséget, vagy sértsen érzékenységeket, a KÜT jellemzően félévente egy alkalommal külön kereskedelmi miniszteri formációban ülésezik. Emellett a korábbi informális brüsszeli vacsora helyett a soros elnökség országában tartanak informális ülést az EU-s kereskedelmi miniszterek. (Ez a korábbi rendszernél gyakoribb miniszteri szintű találkozási lehetőség különösen jótékony, hiszen az Unió 2010 óta egyre intenzívebb nemzetközi kereskedelmi és beruházási tárgyalási programja miatt nagyobb az igény a politikai szintű áttekintésre és iránymutatásra.) A határozat azt is rögzíti, hogy a kereskedelempolitikával foglalkozó tanácsi döntés-előkészítő munkaszervek elnöklése ugyancsak a rotációs tagállami elnökségek kezében marad.

<sup>75</sup> A Tanács Határozata 2009/908/EU.

## 2. Az Európai Parlament színre lépése

A Lisszaboni Szerződés különösen jelentős változást hozott azzal, hogy megszüntette a Tanács addigi egyedüli jogalkotó szerepét a közös kereskedelempolitikában. Az Európai Parlament (EP) az uniós szabályozásoknál társjogalkotóvá vált, a nemzetközi kereskedelmi szerződések megkötéséhez pedig immár az EP egyetértése is szükségessé vált. Ezzel az EU közös kereskedelempolitikájának alakításában a Bizottság és a Tanács mellett az EP is érdemi szereplő lett ennek minden előnyével és nehézségével. A kereskedelempolitika terén az EP illetékes szakbizottsága, a Nemzetközi Kereskedelmi Bizottság (INTA) viszonylag csekély, és főként informális befolyással bíró testületből érdemi politikaformáló grémiummá változott.

### 2.1. Jogalkotási eljárások

A kereskedelempolitika a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt sajátos, az EU más szakpolitikájától több elemben eltérő terület volt. Különösen igaz ez a kereskedelmi védelmi intézkedésekre, amelyek meghozatalának rendje jelentősen eltért a hatáskörök Bizottságra történő átruházására vonatkozó általánosan irányadó szabályoktól.

A Lisszaboni Szerződés jelentősen módosította a hatáskör-átruházás keretét azáltal, hogy különbséget tesz a felhatalmazáson alapuló hatáskör és a végrehajtási hatáskör között.

Az EUMSZ 290. és 291. cikke rendelkezik arról, hogy az egyes uniós jogszabályok alkalmazása, végrehajtása során szükséges intézkedések milyen eljárási rendben történhetnek.

A 290. cikk lehetővé teszi, hogy a jogalkotók felhatalmazást adhassanak (a hatáskörgyakorlás feltételeit is rögzítve) a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek az adott jogi aktus egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében a Tanács vagy az EP egyaránt jogosult a hatálybalépést megakadályozni (vagy a felhatalmazást egészében visszavonni). A Tanácsban ehhez minősített többség, az EP-ben egyszerű többség szükséges. A korábbiaktól eltérően a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében ezen túlmenő tagállami beleszólási, ellenőrzési eljárás nincs.

A 291. cikk alapján a jogalkotók végrehajtási hatásköröket ruházhatnak a Bizottságra, ha a végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie, azaz nem célszerű vagy helyénvaló, hogy a tagállamok nemzeti jogukban fogadják el a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. A Bizottság fenti végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit külön rendeletben kell meghatározni. (Ezt nevezi az EU-szakzsargon komitológiai rendeletnek.)

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az immár a Tanács és az EP által együttesen elfogadott komitológiai rendelet<sup>76</sup> a Bizottság végrehajtási jogi aktus javaslatainak megvitatására kétféle eljárást tesz lehetővé. A tanácsadó bizottsági eljárásban a tagállamok képviselői ugyan véleményt nyilvánítanak, sőt szavazhatnak is, ennek eredménye azonban a Bizottságot nem köti. A vizsgálóbizottsági eljárásban viszont a tagállami

<sup>76</sup> 182/2011/EU rendelet.

képviselők minősített többséggel (bizonyos esetekben egyszerű többséggel) megakadályozhatják a végrehajtási jogi aktus elfogadását. A rendelet új elemként bevezette a fellebbviteli bizottságot. A fellebbviteli bizottságot második ellenőrzési szintnek hozták létre olyan problémák kezelésére, amelyekről a bizottság nem tudott megegyezni. Az új eljárások nagyobb rugalmasságot biztosítanak a Bizottság számára, és egyben nagyobb politikai felelősséggel is ruházzák fel. A végrehajtási aktus tervezete elleni vagy melletti minősített többség hiányában a Bizottság szabadon dönthet az aktus elfogadásáról vagy felülvizsgálatáról.

A komitológiai rendelet több helyen tartalmaz kifejezetten kereskedelempolitikai ügyekre szóló rendelkezéseket. A rendelet 2. cikke megállapítja, hogy a közös kereskedelempolitika területén alapvetően vizsgálóbizottsági eljárás alkalmazható, tanácsadó bizottsági eljárás igénybevételére csak kellően indokolt esetben kerülhet sor. Az 5. és 6. cikk pedig a végleges dömping- vagy támogatásellenes intézkedéstervezetek elfogadására az általánostól eltérő (a Bizottság javaslatának elutasítását megkönnyítő) külön rendelkezéseket rögzít. A végleges többoldalú (WTO) kereskedelmi védőintézkedések képezik az egyetlen olyan kivételt, amikor a Bizottságnak a végrehajtási aktus tervezetének elfogadásához szüksége van a bizottság kedvező véleményére.

A Tanács és az EP közötti csatározások a kereskedelempolitikai jogszabályok kialakításánál a fontos tartalmi véleményeltérések mellett szinte minden esetben érintik a végrehajtás módjára vonatkozó rendelkezéseket. Alapvetően az EP minden lehetséges esetben a Bizottság részére felhatalmazáson alapuló jogi aktusok kiadásának lehetőségét kívánja megteremteni, szemben a tagállamok által favorizált végrehajtási jogi aktusokkal. Az előbbi esetben ugyanis a Tanács és az EP jogköre gyakorlatilag azonos a jogi aktus megakadályozása vagy a felhatalmazás visszavonása tekintetében. A végrehajtási jogi aktusoknál viszont az EP nem részese a komitológiai folyamatnak, csak a tagállamok szakértői. Így újra és újra terítékre kerül, hogy a Bizottságnak adandó jogkör vajon a jogszabály egyes nem alapvető rendelkezéseinek általános hatályú kiegészítését, illetve módosítását szolgálja, vagy az egyetemes feltételek szerinti végrehajtást. Amennyiben egyértelmű, hogy végrehajtási jogi aktusra kell felhatalmazást adni, akkor az EP újabb védvonala a tanácsadó bizottsági eljárás igénylése és az ezt alátámasztó (sokszor rendkívül mesterkelt) indokok elővezetése. Számos példa mutatja, hogy a jogszabályról való mielőbbi megállapodás érdekében a Bizottságnak adott hatáskörök jellege és feltételei nem szakmai viták, hanem a Tanács és az EP közötti politikai alkufolyamatok termékei.

Az EP társjogalkotói szerepe nem csupán a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után benyújtott bizottsági javaslatok esetében jelentkezett, hanem a folyamatban lévő jogalkotási kezdeményezések esetében is, sőt a létező kereskedelempolitikai jogszabályok is revízióra szorultak a komitológiai rendelettel való összhang megteremtése érdekében.

A kereskedelempolitikai jogszabályok EP és Tanács általi rendes jogalkotási eljárásban (*ordinary legislative procedure*) történő elfogadtatása jelentősen megnövelte az eljárás időigényét. Korábban több olyan eset (védintézkedés bevezetése) fordult elő, ahol a Bizottság javaslatának benyújtása és a Tanács rendeletének elfogadása között mindössze néhány hét telt el. Az együtdöntési eljárásban ez akár több évet is igénybe vehet. Így különösen fontos volt, hogy az EUMSz 290. és 291. cikkeiben rögzített módon az Európai Bizottság végrehajtási vagy felhatalmazáson alapuló rendeleteket hozhasson sürgős intézkedést kívánó esetekben. Ezek körét és módját viszont magukban az alaprendeletekben kell szabályozni. Ennek érdekében a Bizottság két úgynevezett Omnibusz-rendelettervezetet készített. Az Omnibusz

I. rendelet<sup>77</sup> 22 olyan jogszabály kiigazítását tartalmazta, amelyekben a komitológiai szabályok alóli kivételként a végrehajtási jogi aktusokat az ott meghatározott eljárásoknak megfelelően eddig a Tanács, vagy egyedi eljárások keretében és a Tanács ellenőrzése mellett a Bizottság fogadta el. Az Omnibusz II. rendelet<sup>78</sup> hét jogszabályt vizsgált felül annak érdekében, hogy az alapszerződés rendelkezéseinek megfelelő felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási hatáskört ruházzon a Bizottságra, illetve meghatározza az átruházás feltételeit.

Az intézmények között közel három évig tartó vita folyt arról, hogy milyen jellegű hatáskört kell az egyes esetekben a Bizottságra ruházni. Az EP (sok esetben a Bizottság támogatásával) jellemzően a felhatalmazáson alapuló hatáskör alkalmazását szorgalmazta. Ahol pedig egyértelmű volt a végrehajtási hatáskör alkalmazásának szükségessége, ott lehetőség szerint a tanácsadó bizottsági eljárás mellett kardoskodott. A Tanács, különösen a kereskedelmi védőintézkedések esetében, általában ragaszkodott a vizsgálóbizottsági eljárás melletti végrehajtási hatáskör átruházásához. A végeredmény itt is politikai kompromisszumokat tükröző lett.

Az EP INTA bizottsága a kereskedelempolitikai tárgyú jogalkotási eljárások során már a kezdetektől igyekezett megmutatni a Tanácsnak, hogy egyenrangú partnernek kell tekinteni. Az INTA akkori elnöke például több ízben nyilatkozott arról, hogy az uniós kereskedelempolitika formálásában bizottságának nagyobb a súlya és szerepe, mint az USA kongresszusának kereskedelmi ügyekben illetékes bizottságaié. A „tekintélyteremtés” igénye vezetett ahhoz is, hogy a nyugat-balkáni országoknak nyújtott egyoldalú EU-s kereskedelmi kedvezményeket rögzítő, lejáró hatályú rendelet megújítására csak késéssel kerülhetett sor. Az intézmények közötti egyeztetésen (az úgynevezett trilóguson) elhangzottak alapján a soros elnökség az EP által a hatáskörök Bizottságra való átruházása kapcsán felvetetteket figyelembe vevő kompromisszumos javaslatot tett, amelyet az INTA elnöke mint az ügy tárgyalója és jelentéstevője nem túl udvariasan elutasított. (A politikai motivációt jól mutatja, hogy néhány hónappal később, de már a következő soros elnökség időszakában ugyanezt a javaslatot minden gond nélkül fogadta el.)

Igaztalan lenne azonban a kereskedelempolitikai döntéshozatal lelassulásáért kizárólag az EP-t és annak hatalmi ambícióit felelőssé tenni. A tagállamok közötti megosztottság ugyancsak komoly szerepet játszik. Az uniós jogalkotás sajátossága, hogy a Bizottság javaslatainak tárgyalása időben elvileg behatárolt, de ez alól kivételt jelent, ha a Tanács nem képes minősített többséggel a javaslatról első olvasati álláspontját kialakítani. Ebben az esetben az EP csak tehetetlen szemlélője a folyamatnak. Az EU kereskedelmi védelmi intézkedései reformjára tett bizottsági javaslat ilyen helyzetet eredményezett. A tagállamok közel egyenlő arányban érveltek a szabályozás erősítése és enyhítése mellett, ami hosszú évekig tartó (csak a közelmúltban feloldott) patthelyzetet teremtett. Hasonló helyzet állt elő a származási jelölésekről vagy a nemzetközi közbeszerzési instrumentumról szóló bizottsági javaslatok esetében.

<sup>77</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 37/2014/EU rendelete (2014. január 15.).

<sup>78</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 38/2014/EU rendelete (2014. január 15.).

## 2.2. Nemzetközi tárgyalások

Az EP már a Lisszaboni Szerződés életbelépésével megkezdte a harcot, hogy a kereskedelempolitikai kérdésekben a Tanáccsal azonos vagy ahhoz minél inkább közelítő jogosítványokat szerezzen. A nemzetközi kereskedelmi szerződések esetében, hivatkozva arra, hogy azok jóváhagyásához immár az EP egyetértése szükséges, a tárgyalások megkezdésekor és teljes folyamatában a Tanáccsal azonos szerepet igényelt. E téren komoly sikerként könyvelhette el, hogy az EP és a Bizottság között 2010-ben létrejött, a két intézmény közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás<sup>79</sup> többek között az alapszerződésekben foglaltakon túlmenő hozzáférést biztosított az EP számára a nemzetközi tárgyalásokra vonatkozó információk tekintetében, valamint a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok előkészítése során a Bizottság tagállami képviselőkkel megosztott dokumentumai esetében. Nem véletlen, hogy a Tanács nyilvános közleményben jelezte a keretmegállapodással kapcsolatos súlyos aggályait, annak több elemét az EU-szerződések által az intézmények között kialakított egyensúly módosításának értelmezve, amely az EP-nek több jogot biztosít, mint amit az alapító szerződések ráruháztak.

A nemzetközi kereskedelmi tárgyalásoknál az intézmények feladatai és lehetőségei jól körülhatároltak. A tárgyalások megindítására a Bizottság tesz javaslatot, a Tanács határoz róla, és ad a Bizottságnak részletes tárgyalási felhatalmazást. A tárgyalások során a Bizottság a fejleményekről folyamatosan konzultál a Tanács erre kijelölt munkaszervével, a Kereskedelempolitikai Bizottsággal, az EP-t pedig teljeskörűen tájékoztatja. A tárgyalások lezárásáról a Bizottság saját hatáskörben dönt, a megállapodás aláírására és (osztott közösségi és tagállami hatáskörbe tartozó úgynevezett vegyes egyezmények esetén) ideiglenes alkalmazására szóló javaslatokat a Tanács elé terjeszti. A megállapodás megkötéséhez már az EP egyetértése is szükséges, ennek megadása után fogadhatja el a Tanács is a Bizottság erre irányuló javaslatát.

Az EP felhasználva a megállapodások megkötéséhez szükséges egyetértési jogát, a fentebb említetteknél több jogosítványt és beleszólást igényelt a kereskedelmi tárgyalásokba. Az új tárgyalások megkezdésénél kérte, hogy a Bizottság részére adandó tárgyalási mandátumot a Tanács csak azt követően fogadja el, amikor az EP már kialakította saját elképzeléseit. A folyamatban a Kereskedelempolitikai Bizottságot megillető jogokat kívánt, bagatellizálva a Bizottság konzultációs (Tanács), illetve tájékoztatási (EP) kötelezettségeinek tartalmi különbségét.

Az EP azt is megmutatta, hogy érdekei érvényesítéséhez nem riad vissza az érdeke demonstrációtól sem. Ehhez jó alanyt választott a Hamisítás Elleni Kereskedelmi Egyezmény (angol rövidítésével: ACTA) tekintetében. A 2008-ban 10 ország és az EU között megkezdett ACTA-tárgyalások célja a szellemi tulajdonjogok megerősített védelme, a hamisított termékek nemzetközi kereskedelmének visszaszorítása és az ehhez szükséges együttműködési és ellenőrző mechanizmusok megteremtése volt. A tárgyalásokról kiszivárgott szövegtervezetek, különösen a szellemi tulajdont sértő magatartással szembeni büntetőjogi szankciók kilátásba helyezése az európai civil társadalomban erős aggályokat keltett, és egyes országokban komolyabb tüntetésekhez is vezetett. Az EP határozatban ítélte el a tárgyalások

<sup>79</sup> Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission 20.11.2010 OJ L 304/47.

titkosságát, követelve a tárgyalási anyagok nyilvánosságra hozatalát és az EP teljes bevonását a folyamatba. Ez (főként a bizalmas kezeléshez ragaszkodó tengerentúli partnerek ellenállása miatt) nem történt meg. A megállapodást az EU és a tagállamok végül 2012 januárjában aláírták, de a társadalmi aggályok eloszlátása érdekében a Bizottság az Európai Bírósághoz fordult az ACTA rendelkezései és az EU-jog összhangjának megállapítása érdekében. Az EP INTA bizottsága azonban nem kívánta megvárni a Bíróság véleményét, hanem plenáris szavazásra bocsátotta az ACTA megerősítését, a szerződés elutasítását javasolva. Az EP végül 2012. július 4-én 478 szavazattal 39 ellenében és 165 tartózkodással nem adta egyetértését a megállapodás megkötéséhez. Így gazdaságilag nem túlzottan jelentős, ám társadalmilag igen népszerűtlen szerződés elutasításával jelezhetette az EP mind a Bizottság, mind a Tanács felé, hogy a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokba nagyobb beleszólást és aktívabb szerepet kíván magának.

Az EP – bár az EUMSZ vagy más jogi aktus ezt nem írja sehol elő – elvárta, hogy a Tanács vegyes hatáskörbe tartozó kereskedelmi megállapodás ideiglenes alkalmazásának megkezdésére ne tűzzön ki olyan időpontot, amely megelőzné az EP egyetértésének megadását az egyezmény megkötéséhez. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az első érintett egyezmény az EU és Dél-Korea közötti szabadkereskedelmi megállapodás volt. A Tanács ugyan 2010. szeptember 16-án elfogadta az aláírásról és az ideiglenes alkalmazásról szóló határozatot, de az ideiglenes alkalmazás kezdetének tényleges időpontját összehangolta az FTA kétoldalú védőzáradékának végrehajtásáról szóló rendelet hatálybalépésének időpontjával. Mivel ezt a rendeletet rendes jogalkotási eljárásban az EP-nek és a Tanácsnak együtt kellett meghoznia, indirekt módon teljesült az EP elvárása. Az EP 2011. február 17-én szavazott a védőzáradék-rendeletéről, és még ugyanazon az ülésnapon egyetértését adta az EU–Dél-Korea FTA-megkötéséhez. (Az FTA ideiglenes alkalmazása 2011. július 1-jén kezdődött meg.) A legutóbbi ilyen megállapodás, az EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi egyezmény (CETA) esetében a Tanács ideiglenes alkalmazásról szóló határozata<sup>80</sup> nem irányzott elő konkrét céldátumot annak megkezdésére. (Az ideiglenes alkalmazás feltétele a Tanács aktusa mellett az is, hogy a partner törvényhozása ratifikálja a megállapodást, aminek időigényét az aláíráskor a kanadai fél sem tudta pontosan megbecsülni.) Így bőven volt idő arra, hogy az EP egyetértését adja a CETA megkötéséhez (ez 2017. február 15-én megtörtént). A CETA ideiglenes alkalmazása ezért a kanadai parlament jóváhagyó aktusához igazodott, végül 2017. szeptember 21-től kezdődött meg.

Az EP igen aktív szerepet játszott az EU és az USA közötti szabadkereskedelmi tárgyalások (TTIP) kapcsán is. Erősen bírálta a folyamat transzparenciájának hiányát, és komoly része volt abban, hogy a Bizottság minden korábbi tárgyaláshoz képest több dokumentumot: EU-pozíciópapírokat, jelentéseket, értékeléseket tett hozzáférhetővé. Más kérdés, hogy az EP olyan gazdálkodói vagy civil szervezeti aggályokat is felkarolt és felerősített, amelyek részleges vagy torz információkra alapozva a megállapodással szemben alaptalan félelmeket generáltak.

<sup>80</sup> 2017/386/EU (2016. 10. 28.).

### 3. Összegzés

A Lisszaboni Szerződés jelentősen megváltoztatta az EU közös kereskedelempolitikájának alkalmazása során évtizedekig követett gyakorlatokat. A közösségi kompetencia egyre szélesebb területre való kiterjesztése önmagában is fokozta a Bizottság és a Tanács közötti feszültségeket, az EP érdemi szereplővé válása pedig új dimenziót adott az intézmények közötti küzdelemnek. Fontos megjegyezni azt is, hogy ezekre a jelentős változásokra olyan időszakban került sor, amikor a kereskedelempolitika az európai politikai és társadalmi érdeklődés előterébe került. Ez több tényezőnek is köszönhető. A 2008. évi pénzügyi és gazdasági válság nyomán világszerte megerősödtek a protekcionista törekvések, és jól láthatóan zsákutcába jutottak a WTO keretében folyó multilaterális liberalizációs tárgyalások. Ennek hatására számos ország (köztük az EU) kereskedelmi stratégiájában előtérbe kerültek a kétoldalú vagy regionális szabadkereskedelmi tárgyalások mint a gazdasági kilábalás és a további fejlődés potenciális motorjai. Amíg az európai közvélemény korábban viszonylag mérsékelt figyelmet fordított az EU és egyes fejlődő országok között tervezett vagy folyamatban lévő ilyen tárgyalásokra, a Kanadával, Japánnal és az USA-val elindított szabadkereskedelmi megbeszélések a partnerek mérete és világ gazdasági súlya miatt már átlépték a társadalmi ingerküszöböt. Ezzel párhuzamosan erősödtek az igények – különösen a válság által erősen sújtott gazdasági ágazatokban – a tisztességtelen (vagy annak tartott) kereskedelmi gyakorlatokkal szembeni védelem fokozására. A kereskedelmi megállapodások tartalmát érintően az áruk és szolgáltatások forgalmának liberalizációja mellett a fenntartható fejlődés, a környezetvédelem, a munkavállalói jogok, a szabályozási együttműködés szempontjai is markánsabban jelentek meg az elvárások között. Ez a kibővülő tartalom minden pozitívuma mellett azzal is együtt jár, hogy túlzott várakozásokat vagy éppen aggodalmakat támaszt a kereskedelmi megállapodásokkal szemben. Maga a felek közötti tárgyalási folyamat pedig a „hagyományos” szabadkereskedelmi tárgyalásokhoz képest jóval komplexebb lett.

A társadalmi támogatottság érdekében a Bizottság igyekszik erősíteni az egyes tárgyalási folyamatok átláthatóságát, de értelemszerűen ügyelnie kell arra is, hogy a megállapodás érdekében a végjátékban óhatatlanul szükséges politikai kompromisszumok elérését ne akadályozza a tárgyalók és a tárgyalásiszöveg-tervezetek nyilvánosság előtti folyamatos „élveboncolása”. Az EP ígéretet kapott a Bizottságtól, hogy minden, a Tanács részére megküldött információhoz hozzájuthat. Tény azonban, hogy a dokumentumok, a tárgyalástaktikai okokból érzékeny adatok és információk bizalmas kezelése az EU-ban finoman szólva sem tekinthető általános gyakorlatnak. Így a tájékoztatás jelentős mennyiségi növekedése mellett a tárgyalási folyamatok konkrét helyzetéről, saját és a partner offenzív és defenzív manővereiről a Bizottság csak igen óvatosan bocsájt a társintézmények rendelkezésére részletes írásos anyagokat. Az EP (és a közvélemény) számára a Bizottság transzparenciakezdeményezései kedvezőek, alapot adhatnak a felek közötti hatékonyabb, tényalapú dialógusra. A Tanács, illetve a tagállamok kormányai viszont valamivel nehezebb helyzetbe kerültek azzal, hogy a korábban megszokott, részletekbe menő írásos tájékoztatás visszaszorul. Ez megnehezíti, hogy a kormányzati szervek szakértői a megfelelő mélységben tudják követni a tárgyalások alakulását, fontos specifikus érdekeik érvényesülését vagy sérelmét.

Ebben a közegben kellett kialakítani az EU-intézmények közötti kereskedelempolitikai együttműködés új rendszerét. A Bizottság, a Tanács és az EP kapcsolatrendszerében továbbra is a Bizottság van a legkedvezőbb helyzetben. Jogosítványai széles körűek, szakmai felkészültsége és tapasztalata erős, álláspontja egységes. A Lisszaboni Szerződés az EP számára rendkívül kedvező változást hozott, és érthető, ha a megnövekedett befolyását az intézmény főleg a Tanáccsal, de adott esetekben a Bizottsággal szemben is érvényesíteni, sőt akár növelni is kívánja. Ugyanakkor ebben nehezítő tényező, hogy korlátozott szakértői erőforrásai miatt az EP konkrét szakmai ügyekben gyengébb másik két partnerénél, és nem könnyű egységes álláspontot sem kialakítani a rendkívül heterogén és pártcsoporthoz tartozás szerint is megosztott képviselői közegben. Ugyanakkor azzal az előnnyel indul a Tanáccsal szemben, hogy az EP álláspontjához elég a képviselők egyszerű többségi egyetértése, míg a Tanácsban a sok kérdésben szintén megosztott tagállamok minősített többségi alapon, sőt az esetek jó részében szinte konszenzuskényszerben működnek. A Tanács érdekérvényesítő képessége azon múlik, hogy a tagállamok mennyiben képesek felülemelkedni a hagyományos „protekcionisták versus szabadkereskedők” megközelítésre épülő ellentéteken. Nyilvánvalóan ezt nehezíti, hogy a gazdasági és társadalmi sajátosságokból és az aktuális belpolitikai helyzetből adódóan a tagállamok kormányai eltérő fókusszal közelítenek a kereskedelempolitikai kérdésekhez. Az intézmények közötti új egyensúly megtalálását és a zavartalanabb együttműködést az EP szerepének megerősödése önmagában nem oldja meg. Sőt a kereskedelempolitika kizárólagos uniós hatásköreinek kibővülése miatt a nemzeti parlamentek elveszíthetik korábbi jogosítványaikat a kereskedelmi megállapodások jó részének ratifikálására, ami várhatóan újabb problémákat és feszültségeket teremt.

## Irodalomjegyzék

- BROWN, C. M. (2013): Changes in the Common Commercial Policy of the European Union after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon: A Practitioner's Perspective. In BUNGENBERG, M. – HERRMANN, Ch. eds.: *European Yearbook of International Economic Law*. Berlin–Heidelberg, Springer. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-642-34255-4\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-642-34255-4_10)
- BUNGENBERG, M. (2010): Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon. In BUNGENBERG, M. – HERRMANN, Ch. eds.: *European Yearbook of international Economic Law*. Berlin–Heidelberg, Springer.
- DIENES-OEHM E. – ERDŐS I. – KIRÁLY M. – MARTONYI J. – SOMSSICH R. – SZABADOS T. (2014): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. Budapest, ELTE Eötvös.
- DIMOPOULOS, A. (2010): The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy. *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 2. 153–170.
- HORVÁTHY B. (2013): A szellemi tulajdon-jogok védelme és az EU közös kereskedelempolitikája. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 8. évf. 1. sz. 5–17.
- KRAJEWSKI, M. (2012): The Reform of the Common Commercial Policy. In BIONDI, A. – ECKHOUT, P. – RIPLEY, S. eds.: *EU Law after Lisbon*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199644322.003.0014>

- LECZYKIEWICZ, D. (2005): Common Commercial Policy: The Expanding Competence of the European Union in the Area of International Trade. *German Law Journal*, Vol. 6, No. 11. 1673–1685. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200014607>
- MEUNIER, S. – NICOLAIDIS, K. (2011): The European Union as a Trade Power. In *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- SHAOHUA, Y. (2015): *The European Parliament's Role in EU Trade Policy after Lisbon*. (Online Papers on Parliamentary Democracy 3/2015.) Elérhető: [www.pademias.eu/wp-content/uploads/2015/11/ShaoHua\\_PademiasOnlineSeries1.pdf](http://www.pademias.eu/wp-content/uploads/2015/11/ShaoHua_PademiasOnlineSeries1.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)
- VAN DEN PUTTE, L. – DE VILLE, F. – ORBIE, J. (2015): The European Parliament as an International Actor in Trade: From Power to Impact. In STAVRIDIS, S. – IRRERA, D.: *The European Parliament and its International Relations*. Abingdon, Routledge. 52–69. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315713984-4>
- WOOLCOCK, S. (2008): The Potential Impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy. *SIEPS European Policy Analysis*, 8–2008. Elérhető: <http://sieps.hemsida.eu/sites/default/files/427-20088epa.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 02. 24.)