
Közös kereskedelempolitika és nemzetközi szolgáltatások

HORVÁTHY BALÁZS*

1. Bevezető

a '80-as évektől kezdődően a nemzetközi kereskedelmi forgalmon belül a szolgáltatási szektor tekinthető az egyik legdinamikusabban fejlődő ágazatnak. A 2000-es évek közepére már a szolgáltatás-kereskedelem adta a világ összesített bruttó hazai termékének mintegy kétharmadát,¹ és még ma is – a kedvezőtlen nemzetközi gazdasági környezet ellenére – az ágazat jelentősége kiemelkedő. A válság utáni időszakot alapul véve, 2010-ben a legnagyobb kereskedelmi forgalmat bonyolító régiókban – az Európai Unióban, az Egyesült Államokban, Japánban, Brazíliában és Kínában – egyaránt növekedett a szolgáltatási export aránya.² Habár e dinamika 2011-ben megállni látszik, és Európában, illetve Japánban némi csökkenés is elkönnyvelhető volt, Kína és az Egyesült Államok továbbra is fejlődést mutatott.³ Az ágazat jelentőségének növekedése a szabályozás iránti igényt is erősítette, minek következtében a szolgáltatások kereskedelme közel három évtizede a nemzetközi szabályozás látókörébe került. A leglátványosabb eredményt a GATT reformja hozta, melynek keretében a hagyományos áruforgalmi szabályozás – több más területtel egyetemben – kiegészült a szolgáltatások kereskedelmének normáival is.

Az akkori EGK szemszögéből nézve a szolgáltatás-kereskedelem nemzetközi szabályozása hatásköri problémákat is felvetett. Az Uruguay-fordulón a Közösség

* Egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék.

¹ Structure and Trends in International Trade in Services. OECD, Statistical Portal.

Letölthető: http://www.oecd.org/document/34/0,3746,en_2825_499729_2510108_1_1_1_1,00.html (2012.03.01.)

² Overview of Developments in the International Trading Environment (2010). WTO Trade Policy Review Body (24.10.2010) WT/TPR/OV/13 24. 32. és 33. bekezdések. Tavaly augusztusig a szolgáltatási export átlagosan 10%-kal növekedett, kiemelkedő volt az utazási szolgáltatások növekedése (15%) A szolgáltatási export az Európai Unióban – beleértve a belső piaci forgalmat is – 5%-kal emelkedett 2010 első nyolc hónapjában. A legdrasztikusabb növekedést Kína könyvelhetett el (55%).

³ Overview of Developments in the International Trading Environment (2011). WTO Trade Policy Review Body (21.11.2011) WT/TPR/OV/14, 27–32 bekezdés. Az Egyesült Államoknak bruttó értékben sikerült tavaly elérnie a krízis előtti szintet.

képviselésében tárgyaló Európai Bizottság célja kezdettől fogva az volt, hogy a szolgáltatás-kereskedelem nemzetközi szabályai kapcsán a Közösség egyedül vállalhasson kötelezettséget, azonban az Európai Bíróság az 1/94-es véleményében⁴ a GATS-egyezményt szűk kivételt leszámítva a közös kereskedelempolitika terjedelmén túlmutatónak értékelte, így ezen a területen csak a tagállamok és a Közösség együttes fellépése vált lehetségessé. E hatásköri vitát végül a Lisszaboni Szerződés zárta le, miután – a nemzetközi áruforgalom szabályaihoz hasonlóan – a szolgáltatások kereskedelmével összefüggő viszonyok meghatározásának lehetőségét is az Unió kompetenciájába utalta.

Az alábbi tanulmány célja tehát, hogy a multilaterális kötelezettségek tükrében bemutassa a nemzetközi szolgáltatásokra vonatkozó uniós hatáskör sajátosságait és terjedelmének határait. A „nemzetközi szolgáltatások” kifejezéssel az Unió vámhatárán átvilágított szolgáltatási export és import tevékenységekre utalunk, világosan elhatárolva a szolgáltatás-kereskedelem e dimenzióját a tagállamok közötti viszonylatban, a belső piacon realizálódó szolgáltatásoktól. Ez utóbbi területre, más szóval a belső piaci alapszabadságok hatálya alá tartozó szolgáltatásokra nem, csak a közös kereskedelempolitika körébe vonható szolgáltatási kereskedelemre térünk ki. Először a GATS legalapvetőbb szabályait – a teljesség igénye nélkül⁵ – ismertetjük, amelyet a közös kereskedelempolitika nemzetközi szolgáltatásokra vonatkozó hatásköri szabályainak elemzése követ.

2. A szolgáltatások kereskedelme a nemzetközi gazdasági jogban

2.1. A szolgáltatások kereskedelmének multilaterális keretei. A szolgáltatási ágazat multilaterális szintű, átfogó jellegű szabályozásának terve az Uruguay-fordulón jelent meg, aminek eredményeképpen a GATT reformját célzó szerződés-csomag részeként elfogadták a GATS-egyezményt.⁶ A GATS szabályozási modellje az árukereskedelem és szolgáltatások kereskedelmének analóg jellegéből indult ki, így a GATT által megfogalmazott legfontosabb elveket – a két ágazat eltérő jellegéből fakadó sajátosságok tekintetbe vétele mellett – átültették a GATS egyezménybe is. A két ágazat, a termék- és a szolgáltatás-kereskedelem közötti legnagyobb különbség, hogy míg az áruk esetében a tagállamok forgalmat

⁴ 1/94. sz. vélemény (EBHT 1994., I-5267. o.; a továbbiakban: „WTO”-vélemény).

⁵ Az átfogó elemzéshez ld.: Lester, Simon – Mercurio, Bryan – Davies, Arwel – Leitner, Kara: *World Trade Law*, Oxford, Hart, 2008, 597. és köv. o.; Hilf, Meinhard – Oeter, Stefan: *WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels*, Baden-Baden, Nomos, 2010, 409. és köv. o.; Angyal Zoltán: A szolgáltatások szabad áramlása az Európai Unióban és az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény szolgáltatás-kereskedelmre vonatkozó szabályai, in: *Globalizáció – Piacliberalizáció. A világméretű globalizáció megvalósításának jogi eszközrendszere, a piacliberalizációs szabályozás és korlátai* (szerk.: Fazekas Judit – Palásti Gábor), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2003, 117-142. o.

⁶ Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény (a továbbiakban: WTO-egyezmény) 1. B) Melléklet: Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről (a továbbiakban: GATS). Ld.: 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.

korlátozó intézkedései (vámok, mennyiségi korlátozások, egyéb technikai akadályok) okozhatnak nehézséget, addig a szolgáltatási ágazatnál a piacra jutást befolyásoló, akadályozó állami intézkedések bírnak nagy gyakorlati jelentőséggel.

2.2 A szolgáltatások kereskedelme a GATS-ban. Az uniós kereskedelempolitika szempontjából a GATS tekinthető az alapszerződési rendelkezések elsődleges vonatkoztatási pontjának, ezért az alábbi rövidebb bemutatásban a GATS tárgyi hatályának ismertetése nem kerülhető meg.⁷

A GATS a „szolgáltatás” fogalmát széles értelemben 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 versenyztetve 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.⁸ Hogy mely konkrét szolgáltatástípusok, jogviszonyok tartozhatnak a GATS hatálya alá, ebben iránymutatást adhat az ENSZ ún. központi termékosztályozása (UN CPC).⁹ Az ENSZ termékosztályozásának gyakorlati jelentőségét mutatja, hogy a WTO vitarendezési eljárásaiban az egyes szolgáltatások elhatárolásakor ezt a dokumentumot veszik alapul,¹⁰ valamint a tagállamok jelentős része a saját GATS engedményes listáinak összeállításakor is ennek a nomenklatúrának a rendszerét követte.¹¹ 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;¹²
- d) természetes személyek igénybevételével megvalósuló szolgáltatás („*movement of persons*”): WTO-tagállam szolgáltatója által valamely másik

⁷ Ld. átfogóan ehhez Angyal: i.m. 129. és köv. o.

⁸ Ld. GATS XXVII. cikk b) pont

⁹ UN Central Product Classification.

Elérhető: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=9&Lg=1> (2012.03.01.)

¹⁰ Ld. pl. US Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services. WTO Appellate Body Report. WT/DS285/AB/R. 18. és köv. bekezdés

¹¹ Lester – Mercurio – Davies – Leitner: i.m. 598. és köv. o.. Ld. még Angyal: i.m. 139. és köv. o.

¹² Az „üzleti jelenlét” bármilyen típus üzleti vagy szakmai jelenlétet jelent, pl.: jogi személy, fióktelep vagy képviselői iroda alapítása, létrehozása vagy fenntartása útján történő szolgáltatás-nyújtás. Ld. GATS XXVII. cikk c) pont

tagállam területén a saját országából kiküldött természetes személyek igénybevételével nyújtja a szolgáltatást.

A közös kereskedelempolitika később bemutatandó szabályai szempontjából lényeges, hogy a) pontban említett szolgáltatási forma nem jár együtt a szolgáltató és a szolgáltatást igénybevevő mozgásával, vagyis ez esetben maga a szolgáltatás tekinthető határokon átnyúló jellegűnek. Ezzel szemben a többi esetben vagy a szolgáltatást igénybe vevő (a b) pontban), vagy a szolgáltató maga (a c) pontban), illetve annak munkavállalója (a d) pontban) „szeli át” a határokat, tehát a szolgáltatás valamely fél határokon átnyúló helyváltoztatását is igényli. Emellett látható az is, hogy a GATS értelmében a szolgáltatások fogalma nem függ a szolgáltatás konkrét ágazati jellegétől, vagyis bármilyen szakterületen nyújtják a szolgáltatást (pl. építőipari szolgáltatások, pénzügyi, biztosítási szolgáltatások, idegenforgalom, egészségügy, telekommunikáció stb.). Amennyiben a szolgáltatás határokon átnyúlónak minősül, és nem kormányzati szolgáltatásról van szó, akkor az adott tevékenység a GATS alkalmazási körébe esik.

A GATS I. cikk (1) bekezdése alapján a GATS kiterjed minden olyan tagállami intézkedésre, amely hatással van a szolgáltatások kereskedelmére. A fent említett szolgáltatási módok tehát minden vonatkozását átfogja a GATS, e tekintetben bármilyen tagállami intézkedés, jogszabály, hatósági gyakorlat stb. releváns lehet, ha az akár csak közvetetten is befolyásolja a határokon átnyúló szolgáltatással foglalkozó ágazatok működését.

Ahogy utaltunk rá, a GATS szerkezetében nagy hasonlóságot mutat a GATT-tal, annak szabályait a szolgáltatási ágazat sajátosságaira tekintettel fogalmazza meg. A GATS II. cikke rögzíti a legnagyobb kedvezményes elbánás elvét,¹³ amely alól az egyezmény mellékletében meghatározott feltételekkel – pl. a légi szállítási, vagy pénzügyi szektorok tekintetében – kivételeket is megállapít.¹⁴

Általános kötelezettségvállalásként jelenik meg a GATS III. cikkében az átláthatóság alapelve, amely alapján a tagállamok kötelesek azokat az intézkedéseket és aláírt egyéb egyezményeket közzétenni, amelyek hatással lehetnek, vagy befolyásolhatják a GATS alkalmazását.¹⁵ Ezen túlmenően az egyezmény szabályozza a szolgáltatások kereskedelmét érintő határozatok kötelező bírósági, választottbírói vagy közigazgatási felülvizsgálatának követelményét¹⁶ a szolgáltatók engedélyezése során a feltételek teljes vagy részleges elismerésének lehetőségét,¹⁷ továbbá a tagállamok azon feladatát, hogy a GATS szabályai és a keretében tett kötelezettségvállalások érvényesülését a kizárólagos szolgáltatókkal

¹³ GATS II. cikk (1) bekezdés: „A jelen Egyezmény által érintett bármely intézkedés tekintetében, minden Tag bármely másik Tag szolgáltatásainak és szolgáltatóinak azonnal és feltétel nélkül köteles biztosítani legalább azt a kedvezményes elbánást, amelyet bármely más tag hasonló szolgáltatásainak és szolgáltatóinak megad.”

¹⁴ A GATS legnagyobb kedvezményre vonatkozó cikkével a szolgáltatások adóztatásával összefüggésben az Európai Bíróság eljárásában is foglalkozott, ld. C-335/05. sz., Řízení Letového Provozu ČR kontra Bundesamt für Finanzen ügyben 2007. június 7-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-04307. o.).

¹⁵ Az átláthatósági követelmény alól mentesítést jelent, ha bizalmas információkról (pl. üzleti titokról stb.) lenne szó, vö. GATS III. bis cikk

¹⁶ GATS VI. cikk (2) bekezdés

¹⁷ GATS VII. cikk

szemben is megköveteljük.¹⁸

Az általános kötelezettségvállalások mellett a piacra jutási követelményeket és a nemzeti elbánás elvét a GATS III. és IV. része tartalmazza. Ezen előírások nem teremtenek azonban általános kötelezettséget, a tagállamok ugyanis e körben egyéni kötelezettségvállalásokat tehetnek, más szóval az egyes szolgáltatási ágazatok az általuk meghatározott feltételek mellett szabadulhatnak fel a nemzetközi forgalom számára. A liberalizált szolgáltatásokat és a szolgáltatásnyújtás feltételeit a tagállamok külön engedményes listákon¹⁹ teszik közzé.

Az engedményes listákat az uniós tagállamok külön-külön, a saját nemzeti érdeket szem előtt tartva állították össze – tehát a listák tagállamonként eltérnek egymástól –, majd e listákat a Közösséggel együtt, egységes szerkezetben terjesztették elő és csatolták a GATS-hoz.²⁰

A GATS és az eredeti, GATT 1947 egyezmény közötti hasonlóság, hogy megalkotásukkor mindkét egyezmény csak a liberalizációs folyamat első lépcsőfokát jelentette, vagyis a konkrét korlátok lebontása nem azonnal, hanem egy hosszabb tárgyalási folyamat eredményeképpen volt betervezve, amelyhez a GATT keretében az elmúlt évtizedekben egymást követő tárgyalási fordulók eredményei vezettek el. A GATS hasonlóan nem eredményezte a szolgáltatási szektort érintő korlátozások azonnali lebontását, hanem voltaképpen csak egy keretet biztosít a későbbi tárgyalásokhoz. A GATS XIX. cikke alapján a tagállamoknak legkésőbb ötéves időszakot követően multilaterális tárgyalásokat kellett kezdeniük a magasabb szintű liberalizáció megvalósítása céljából. A tárgyalások célja a piacra jutás biztosítása azáltal, hogy a tagállami intézkedések szolgáltatások kereskedelmére gyakorolt negatív hatásait felszámolják. E tárgyalások lefolytatásának meghatározó alapelve a kölcsönösség, vagyis a tárgyalások során elért eredményeknek a tagállamok jogainak és kötelezettségeinek átfogó egyensúlyát kell biztosítania.²¹

Legvégül utalni kell a GATS és a vámuniók viszonyára, amely szintén fontos kérdés az uniós kereskedelempolitika nézőpontjából. A szolgáltatásokról szóló egyezmény – hasonlóan a GATT XXIV. cikkéhez – megteremti a szolgáltatások liberalizációját célzó gazdasági integrációk tagjainak a legnagyobb kedvezményes elbánás elve alóli mentesülés lehetőségét. A mentesülés anyagi jogi feltétele, hogy a gazdasági integrációt létrehozó egyezmény széles körben lefedje a szolgáltatási

¹⁸ GATS VIII. cikk

¹⁹ A GATS XX. cikk szerint az engedményes lista meghatározza a piacra jutással összefüggő kikötéseket, korlátozásokat és feltételeket; a nemzeti elbánásra vonatkozó feltételeket és minősítést; a további kötelezettségekkel kapcsolatos vállalásokat (amennyiben indokolt, az ilyen kötelezettségek végrehajtásának menetrendjét), valamint a kötelezettségek hatálybalépésének időpontját. Az engedményes listán külön fel kell tüntetni, ha az adott intézkedés nem egyeztethető össze a piacra jutási szabályokkal, valamint a nemzeti elbánás elvével.

²⁰ Az engedményes listák a GATS részét képezik, tehát szerződéses nemzetközi kötelezettséget eredményeznek.

²¹ A szolgáltatási liberalizációról megindult tárgyalássorozat 2001-től a Doha-forduló keretében belül folytatódik. Ld. ehhez bővebben Pitschas, Christian: Die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels im Rahmen des GATS, *Recht der Internationalen Wirtschaft*, (2003) 9, 676-689. o. és Leroux, Eric H.: Eleven Years of GATS Case Law: What Have We Learned? *Journal of International Economic Law*, 10 (2007), 74. és köv. o.

ágazatokat, és ésszerű időn belül számolja fel a szolgáltatásokat sújtó diszkriminatív intézkedéseket.²² Úgyszintén mentesíti a GATS azokat a tagállamok részvételével működő megállapodásokat, amelyek megteremtik a munkaerő szabad mozgását.²³

Összegzésképpen tehát már most előre bocsátható, hogy a GATS által lefedett tárgykörök túlterjeszkednek a közös kereskedelempolitika által célzott nemzetközi – az uniós külső határokon átnyúló – szolgáltatás-kereskedelem fogalmán.²⁴ Következésképpen még csak a részletesebb elemzés mellőzése mellett rögzíthető, hogy a GATS által meghatározott kérdéskörök az uniós jogon belül a közös kereskedelempolitika mellett a szolgáltatási szabadság, a letelepedési szabadság²⁵ és a munkaerő szabad áramlásának²⁶ egyes kérdéseit is érinthetik. Az alábbiakban a kérdés így az, hogy a Lisszaboni Szerződést követően e részterületekből melyek esnek az uniós kereskedelempolitikai kompetenciába.

3. Közös kereskedelempolitika és a szolgáltatások kereskedelme

A közösségi jog a közös piaci szabályozás keretei között a szolgáltatási ágazatok liberalizációjának kérdésével már idejekorán szembesült. Az alapszerződések kezdetekben kifejezett módon csak a Közösségen belüli viszonyok számára biztosítottak közösségi hatásköröket, szemben pl. az áruk szabad áramlásával, amely esetében nem volt kétséges, hogy a külső dimenziót jelentő közös kereskedelempolitika önálló, kizárólagos közösségi kompetenciát ruházott a Közösségre.

Miközben tehát a nemzetközi kereskedelmi gyakorlatban a szolgáltatási ágazat egyre nagyobb jelentőségre tett szert, nem volt tisztázott, hogy a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmi vonatkozásai tekintetében felléphet-e a Közösség, vagy az ehhez szükséges hatáskör megmaradt a tagállamok szintjén. Az Európai Bíróság értelmezése alapján a nemzetközi kereskedelmi viszonyok változásával, fejlődésével összhangban elvileg a közös kereskedelempolitika alapszerződési szabályai kiterjeszhetőnek tűntek a nemzetközi szolgáltatás-kereskedelemre. Az Európai Bíróság 1/75. sz. véleménye²⁷ szerint ugyanis a közös kereskedelempolitika fogalmának terjedelme nem adható meg állandó jelleggel, vagyis annak terjedelme a nemzetközi gazdasági élettel párhuzamosan, flexibilisen változik. Más megfogalmazásban a Bíróság kezdeti gyakorlatában a közös kereskedelempolitikának dinamikus jelleget kölcsönzött.²⁸ Ebből kifolyólag a nemzetközi gyakorlattal összhangban a szolgáltatások mint sajátos, értékkel bíró

²² GATS V. cikk (1) bekezdés

²³ GATS V. bis cikk

²⁴ A GATS és az uniós jog fogalmának összevetéséhez ld. Simon, Sven: *Liberalisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im WTO- und EU-Recht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2009, 369. és köv. o.

²⁵ Ld. a GATS kategorizálásában különösen a fenti c) pontot

²⁶ Ld. fenti d) pont

²⁷ 1/75. sz. vélemény (EBHT 1975. 1355. o.)

²⁸ Ld. Horváthy Balázs: A kereskedelempolitika dinamikus értelmezése a közösségi jogban, *Jogtudományi Közlöny*, 59 (2004) 10., 337-352. o.

javak kereskedelmét a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozónak tekintették. Ezt az álláspontot az a tapasztalati tény is megerősítette, hogy a Közösség által megkötött és a közös kereskedelempolitika hatáskörére alapított több nemzetközi egyezmény is részlegesen kiterjedt a szolgáltatások kereskedelmére. Másrészt gyakorlati oldalról nézve is praktikusnak tűnt a termékforgalom és a szolgáltatások kereskedelmének együttes kezelése, minthogy a nemzetközi kereskedelmi ügyletek nagyon gyakran szolgáltatások nyújtásával együtt teljesülnek.

Visszaulva a bevezetőben kifejtettekre, az Európai Bizottság a fenti evolutív, dinamikus hatásköri álláspont alapján a GATT reformját célzó Uruguay-forduló során a GATS – és egyébiránt a teljes WTO-megállapodás – megkötését közösségi hatáskör alapján kivitelezhetőnek tartotta, azonban a tagállamok a bizottsági állásponttal szemben foglaltak állást. A hatásköri vita eldöntése érdekében a Bizottság az Európai Bíróság eljárását kérte. A Bíróság 1/94. sz. véleményében a GATT reformját célzó szerződés csomag és a közösségi jog viszonyának elemzése során külön foglalkozott a GATS elfogadásáról.²⁹ Az Európai Bíróság úgy ítélte meg, hogy az egyezmény által szabályozott – előző alfejezetben bemutatott – négy szolgáltatási alaptípus közül csak a klasszikus határokon átnyúló szolgáltatások hozhatók összefüggésbe az áruk kereskedelmével, vagyis a GATS típusai közül csak az első esetre terjed ki a közös kereskedelempolitika hatásköre,³⁰ szemben a fent említett további három szolgáltatási típussal,³¹ amelyek szükségszerűen személyek mozgásával is együtt járnak. Az Európai Bíróság a hatáskör elválasztása során az alapszerződésben meghatározott feladatok elhatárolására utal, mely szerint a természetes és jogi személyek mozgására az alapszerződés más szakaszai vonatkoznak, következésképpen ezekre a kérdésekre nem terjed ki a közös kereskedelempolitika hatásköri felhatalmazása.³² Ezen túlmenően a közlekedési szolgáltatások eleve kizártnak voltak tekinthetőek a közös kereskedelempolitika³³ hatóköréből, következésképpen az Európai Bíróság az 1/94. sz. véleménnyel nem terjesztette ki a közösségi hatásköröket a GATS által lefedett területekre. Ennek eredményeképpen a WTO-megállapodást – beleértve a GATS-egyezményt is – a Közösségnek a tagállamokkal együtt, vegyes szerződésként kellett megkötnie.³⁴ A szolgáltatás-kereskedelem területén az előzőek szerint lekorlátozott közösségi

²⁹ Ld. a fent idézett „WTO”-véleményen belül a Bíróság álláspontját ismertető rész VII. A. szakaszát. Ld. ehhez: Hilf, Meinhard: *The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO, No Surprise, but Wise?* *European Journal of International Law*, (1995), 245. és köv. o., Pescatore, Pierre: *Opinion 1/94 on „Conclusion” of the WTO Agreement: Is there an escape from a programmed disaster?* *Common Market Law Review*, (1999), 387. és köv. o.

³⁰ A fenti 2.2 alfejezetben szereplő felsorolás a) pontja. Vö.: „WTO”-vélemény 44. pontjával

³¹ Külföldi fogyasztás, kereskedelmi jelenlét, természetes személyek jelenléte; a fenti 2.2 alfejezetben szereplő felsorolás b)-d) pontjai

³² Ld. „WTO”-vélemény 47. pont

³³ E kérdések a közösségi közlekedési politika hatókörébe vonhatók, vagyis az akkori EK Sz V. címe határozta meg a hatásköri szabályokat. Ld. ehhez: Eeckhout, Piet: *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 32. és köv. o.

³⁴ Vö. McGoldrick, Dominic: *International Relations Law of the European Union*, London, Longman, 1994, 78. és köv. o.

hatáskört a Bíróság az esetjogban is megerősítette.³⁵

A közös kereskedelempolitika fogalmi kereteinek tisztázatlan voltán próbált az *Amszterdami Szerződés* a fenti fejleményeket is figyelembe véve változtatni. Eszerint a Tanács lehetőséget kapott, hogy a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően egyhangúlag kiterjesztheti az akkori számozás szerinti Európai Közösséget alapító Szerződés (EKSz.) 133. cikkét a szolgáltatásokról szóló nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra, amennyiben azokra az EKSz. 133. cikk hatálya egyébként nem terjed ki.³⁶ A megfogalmazásból kitűnik, hogy az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés az elsődleges jog által „legitimálta” az Európai Bíróság 1/94. sz. véleményét, minthogy elfogadta: a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmének egyes kérdései már eleve a közös kereskedelempolitika immanens részének számítanak.³⁷ A hatásköri kiterjesztés lehetősége széles felhatalmazást adott, mert nem csak a szolgáltatási kereskedelem, hanem a szolgáltatásokkal összefüggő nemzetközi tárgyalások esetére is vonatkozhatott volna. A klauzula azonban a gyakorlatban nem került alkalmazásra, a Tanács így nem élt a hatásköri kiterjesztés lehetőségével.³⁸

A *Nizzai Szerződés* ennél is tovább ment, és a közös kereskedelempolitika hatályát generális jelleggel kiterjesztette a szolgáltatások kereskedelméről szóló nemzetközi egyezmények tárgyalására és megkötésére.³⁹ A megreformált alapszerződési cikk szövegezése alapján azonban szűkebb terjedelmű, mint a

³⁵ C-360/93. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1996. március 7-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-01195. o.). Az ügy tényállása – a megtámadott aktusok – visszanyúlt az 1/94. sz. vélemény kibocsátása előtti időszakra.

³⁶ Krenzler, Horst-Günter – da Fonseca-Wollheim, Hermann: Die Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam – eine Debatte ohne Ende? *Europarecht*, 33 (1998) 3., 223. és köv. o.

³⁷ Ld. ehhez: Neframi, Eleftheria: Quelques réflexions sur la réforme de la politique commerciale par le traité d'Amsterdam: Le maintien du statu quo et l'unité de la représentation internationale de la Communauté, *Cahiers de droit européen*, 34 (1998) 1-2., 137. és köv. o.

³⁸ Pitschas, Christian: Der Handel mit Dienstleistungen, in: Herrmann, Christoph W. – Krenzler, Horst Günter – Streinz, Rudolf: *Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag*, Nomos, Baden-Baden, 2006. 101. o. valamint a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos hatásköri kiterjesztésnél analóg módon: Müller-Ibold, Till: Handelsaspekte geistigen Eigentums sowie Investitionen. In: Herrmann – Krenzler – Streinz i.m. 121. és köv. o. Az irodalom utal arra, hogy ezzel a kiegészítéssel mintegy „Kompetenz-Kompetenz”-et ruháztak a Közösségre. Ez látszólag, formai szempontok alapján valóban annak tűnik, de a tanácsi egyhangú szavazat követelménye miatt, gyakorlati oldalról nézve nem beszélhetünk igazi „Kompetenz-Kompetenz”-ről, praktikusán ugyanis a Tanácsi döntéssel maguk a tagállamok azok, amelyek kiterjeszthetik a közös kereskedelempolitika terjedelmét.

³⁹ Ld. a Nizzai Szerződés utáni EKSz. 133. cikk (5) bekezdését. Ld. ehhez Krenzler, Horst Günter – Pitschas, Christian: Progress or Stagnation? The Common Commercial Policy After Nice, *European Foreign Affairs Review*, 6 (2001) 3. 302. o. Itt kell viszont előrevetítenünk, hogy a kiterjesztéssel együtt a hatáskör jellege is változott, ui. főszabály szerint a Közösség hatásköre már nem kizárólagos e területen. Vö.: Cremona, Marise: A Policy of Bits and Pieces? The Common Commercial Policy after Nice, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, (2001) 4. 61. és köv. o. Kifejezett kritikával: Herrmann, Christoph: Common commercial policy after Nice: Sisyphus would have done a better job, *Common Market Law Review*, (2002) 1. 7. és köv. o. (nem teljesen azonos szöveggel, de hasonló problémafelvetésekkel korábban németül is megjelent: Uő.: Vom misslungen Versuch der Neufassung der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, (2001) 9. 269. és köv. o.

korábbi amszterdami módosításban rejő kiterjesztési lehetőség, a nizzai szabály ugyanis kizárólag csak a szolgáltatások kereskedelmi aspektusaira vonatkozott. Emellett a tanácsi egyhangú döntések kibővítésével a tagállamoknak egyes területeken vétőjogot biztosítottak.⁴⁰ Ezen túlmenően a hatáskör kizárólagos jellege a szolgáltatások nemzetközi kereskedelme vonatkozásában megtört, ugyanis az alapszerződés 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 kizárta a harmonizációt.⁴¹

Szintén korlátozásként 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,⁴² hogy az alapszerződés szabályai nem hogy egyszerűsödtek volna, hanem a kivételek-alkivételek kibővítésével szinte áttekinthetlenné vált a szabályozás.

A közös kereskedelempolitika reformja ezt követően is 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 visszaemelte a közlekedési szolgáltatásokra vonatkozó kivételt 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 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,

⁴⁰ 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 e szerződéssel ráruházott hatásköröket a Közösség belső szabályok elfogadásával még nem gyakorolta.

⁴¹ Ld. a Nizzai Szerződés utáni EK Sz. 133. cikk (6) bekezdését.

⁴² Pitschas: Der Handel mit Dienstleistungen... i.m.: 102. és köv. o.

amennyiben azok komoly zavarokat okozhatnának az ilyen szolgáltatások nemzeti megszervezésében, illetve korlátoznák a tagállamok e szolgáltatások biztosítására vonatkozó hatáskörét.⁴³

Hasonlóan a Nizzai Szerződéshez, az Asz. tervezete szerint szintén egyhangú⁴⁴ 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.⁴⁵ 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.

4. A szolgáltatások kereskedelmének hatásköri alapjai a Lisszaboni Szerződés reformja után

4.1. A közös kereskedelempolitika hatályának kiterjesztése a szolgáltatások kereskedelmére. A 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 Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz.) 207. cikk (5) bekezdése e területet kifejezetten kizárja a közös kereskedelempolitika alkalmazási területéről. Mindemellett 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.

⁴³ Ld. Id. Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról (továbbiakban: Asz.) III-315. cikk (4) bekezdés b) pontja. HL C 310 (2004.12.16.) Ld. ehhez: Krenzler, Horst Günter – Pitschas, Christian: Die Gemeinsame Handelspolitik im Verfassungsvertrag – ein Schritt in die richtige Richtung, in: Herrmann – Krenzler – Streinz i.m.: 11. o.

⁴⁴ Asz. III-315. cikk (4) bekezdés b) pont.

⁴⁵ Asz. III-217. cikk (6) bekezdés.

4.2. Döntéshozatali reform és az „érzékeny” szolgáltatási szektorok speciális szabályai. A lisszaboni reform is jól mutatja, hogy a közös kereskedelempolitika tárgyi hatálya, vagyis a kizárólagos kompetenciába eső területek alapján önmagában nem lehet végérvényes következtetéseket levonni a tekintetben, hogy az alapszerződési szabályok lehetővé teszik-e az Unió egységes és hatékony fellépését. Más szóval a kizárólagos hatáskör terjedelme mellett lényeges kérdés az is, hogy az Unió milyen eljárások keretében gyakorolhatja e hatásköröket. A Lisszaboni Szerződés mindenképpen előremutató változtatása, hogy a jövőben a szolgáltatás-kereskedelem rendes jogalkotási eljárás és minősített többségi döntés alá tartozó szakpolitikai területnek számít,⁴⁶ 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 – 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 nem változtak jelentősen.⁴⁷

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.⁴⁸ 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, amelyeket 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.⁴⁹ A kulturális és audiovizuális szolgáltatások fogalma nyitott, az alapszerződés pontosan nem határozza meg. De ebben a tekintetben segítségül hívhatók a GATS kapcsán említett ENSZ-nomenklatúra⁵⁰ kategóriái, illetve a szolgáltatások uniós statisztikai

⁴⁶ EUMSZ. 207. cikk (2) bekezdés.

⁴⁷ Ld. EUMSZ. 207. cikk (3) bekezdés és 218. cikk. A korábbi 133-as bizottság „különbizottságként” került nevesítésre az alapszerződésben.

⁴⁸ EUMSZ. 207. cikk (4) bekezdés második albekezdése.

⁴⁹ EUMSZ. 207. cikk (4) bekezdés a) pont.

⁵⁰ Ld. a fent idézett UN Central Product Classification. A Közösségi, szociális és személyi szolgáltatások kategória (9. pont) alatt a rekreációs, kulturális és sportszolgáltatások körébe lettek besorolva olyan kulturális szolgáltatások, mint pl. múzeumi (9632), könyvtári és levéltári szolgáltatások (9631), de az egyéb kulturális szolgáltatások körében jelenik meg pl. a botanikai kertekhez, állatkertekhez, és a

besorolása, amely a szóba jöhető szolgáltatási ágazatok teljes körét lefedi.⁵¹ Kérdéses viszont, hogy mit takar az említett feltétel, jelesül az adott egyezménynek az Unión belüli kulturális és nyelvi sokféleséget kellene korlátoznia. Az irodalomban fellelhető fejtegetés szerint a tagállamok feladata, hogy konszenzussal megállapítsák, sérül-e az Unión belüli sokféleség. Ez az értelmezés végeredményben nem jelent mást, minthogy a tagállamoknak konszenzussal kellene arról döntést hozniuk, hogy az adott egyezmény egyhangú döntéshozatali tárgykörbe tartozik-e vagy sem.⁵² Ez az álláspont azért tűnik megkérdőjelezhetőnek, mert ilyenformán a tagállamok az alapszerződés értelmezésének lehetőségét elvonnák az Európai Bíróságtól. Ebből kifolyólag inkább elfogadhatóbb, hogy ilyen esetekben a kulturális és nyelvi sokféleség esetleges korlátozásának tényéről az Európai Bíróság adna véleményt. A bírósági mérlegelés során minden bizonnyal jelentősége lenne az alapszerződés megfogalmazásának, amely az Unión belüli sokféleség esetleges korlátozását tekinti döntő szempontnak. Más szóval uniós dimenzióban kellene a Bíróságnak vizsgálnia a megkötés előtt álló nemzetközi egyezmény hatását. Ez persze nem zárja ki, hogy akár önmagában egy tagállam érintettsége, kultúrájának, nyelvének korlátozása is elvezethet olyan értelmezéshez, hogy ennek következtében az „uniós sokféleség” sérülne.⁵³ Kétségtelen azonban, hogy a fenti meghatározatlan fogalmi elemek nem segítik a tisztánlátást, és inkább olyan mögöttes szándékot sejtetnek, mely szerint e kivétel megteremtésével a tagállamok nemzeti politikai megfontolások alapján egyszerűen csak vétőjoghoz kívántak jutni a kulturális szolgáltatások területén.

Az alapszerződésben nevesített további kivételek a *szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére* vonatkozó megállapodásokat érintik.⁵⁴ 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 döntéshozatali feltételeként előírt két konjunktív szempont azonban a fenti kivételhez hasonlóan objektíven nehezen ragadható meg. Míg azonban a kulturális szolgáltatások kivétele (látszólagosan) az uniós dimenziót vette alapul, e szolgáltatásoknál a

természetvédelemhez kapcsolódó szolgáltatások (9633).

⁵¹ Ld. a fizetési mérleggel, a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmével és a közvetlen külföldi befektetésekkel kapcsolatos közösségi statisztikákról szóló, 2005. január 12-i 184/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 35., 23. o.) II. mellékletét. Az egyes kategóriák nagyrészt megfelelnek az UN CPC-ben meghatározott szolgáltatás-típusoknak, azonban a „kultúra” fogalma szélesebb, az uniós statisztikai rendszerben magában foglalja az oktatást is.

⁵² Ld. Pitschas: Der Handel mit Dienstleistungen... i.m.: 111. o. Pitschas realpolitikai irányból közelít, de nem számol azzal, hogy az uniós sokféleség korlátozása objektív uniós jogi fogalom, amelynek határait az Európai Bíróság jelölheti ki. Természetesen gyakorlati szempontból nézve elképzelhető, hogy a Bizottság által letárgyalt egyezmény megkötését a tagállamok a kivételt biztosító klauzulára hivatkozva elutasítják, ez esetben azonban maga a Bizottság is fordulhat a Bírósághoz, tehát végső soron az Unión belüli kulturális sokféleség tárgyában a Bíróság hozhat döntést.

⁵³ Ezzel szemben Pitschas tagállami szempontokat nem tartana mérlegelhetőnek ebben a körben. Ld. uo.

⁵⁴ EUMSz. 207. cikk (4) bekezdés b) pont.

feltételek kifejezetten a tagállamok érintettségét helyezik középpontba. Hogy mely konkrét szolgáltatások tartozhatnak ebbe a körbe, szintén eligazítást adhat az uniós statisztikai rendszer.⁵⁵ Az érintett ágazatok közös sajátossága, hogy a tagállamok e szolgáltatásokat többnyire kizárólagos állami szolgáltatók igénybevételével szervezik meg, így ezeken a területeken a piaci szolgáltatók nem, vagy csak részben lehetnek jelen a tagállamokban. Visszatekintve a GATS szabályaira az is látható, hogy ezek a szolgáltatások – mint ún. kormányzati szolgáltatások – nem esnek az egyezmény hatálya alá.⁵⁶ Az alapszerződés e kivétele tehát kifejezetten a tagállamok nemzeti érdekeinek mérlegelését teszi lehetővé az érintett szolgáltatási ágazatok vonatkozásában. Gyakorlati szempontból nézve az érintett tagállam maga terjesztheti elő azokat az érveket, amelyek igazolják a fenti két feltételt. Amennyiben a többi tagállam vagy az Európai Bizottság vitatná az érintett tagország álláspontját, továbbra is lehetőség van az Európai Bíróság véleményének kikérésére.⁵⁷ Hasonlóan az első kivétel alá tartozó ágazatokhoz, a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások esetében is végső soron az Európai Bíróság véleménye lehet döntő a tekintetben, hogy a nemzetközi megállapodás igényli-e az egyhangú döntéshozatalt.

Összefoglalva tehát a fent említett, a Nizzai Szerződést követően még osztott hatáskörbe sorolt területek a közös kereskedelempolitika immanens részévé válnak, tehát a jövőben az Unió kizárólagos hatáskörbe esnek. Az eljárási szabályok tekintetében azonban e területekhez kapcsolódó nemzetközi megállapodások speciális státusza továbbra is fennáll. Ennek következtében, ha az EUMSZ. 207. cikke (4) bekezdésének a)–b) pontja alapján a fenti kritériumok igazolhatóak, a Tanács nem minősített szavazással, hanem egyhangú döntéssel határoz.

4.3. A harmonizációs tilalom. Az EUMSZ. 207. cikkének (6) bekezdése áttemeli az Alkotmányos Szerződés harmonizációs tilalmi rendelkezését, amelynek jelentősége és szerepe – ahogyan arra fent már utaltunk – meglehetősen vitatott volt, és e kérdőjelek megmaradtak a Lisszaboni Szerződést követően is.⁵⁸ A Szerződés szövege két kötelezettséget nevesít. Egyrészt a közös kereskedelempolitika területén átruházott hatáskörök gyakorlása nem sértheti az

⁵⁵ Ld. a 184/2005 rendeletet: 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 például olyan tanárok 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 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).

⁵⁶ Ld. GATS 1. cikk (3) bekezdés b) pont

⁵⁷ Ez esetben a Bíróság lehetőségei korlátozottak, ui. a tagállami joggal összefüggő viszonyokat kell megítélnie. Vö. Pitschas: *Der Handel mit Dienstleistungen...* i.m.: 113. o. Megjegyezhető azonban, hogy ez önmagában nem jelent akkora problémát, ugyanis az Európai Bíróság számos más esetben is tagállami joggal összefüggő körülményeket kell, hogy mérlegeljen (pl. az előzetes döntéshozatali eljárások esetében).

⁵⁸ Grabitz, Eberhard – Hilf, Meinhard – Nettesheim, Martin: *Das Recht der Europäischen Union*. (43. kiegészítés, elektronikus változat). C.H. Beck, München, 2011. EUMSZ. 207. cikk, 77. széljegyzet

Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolását, másfelől a 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 hatáskörmegosztás 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.

A második fordulat azonban többféleképpen értelmezhető. A rendelkezés felfogható a pusztán a tagállamoknak fenntartott belső hatáskörök kihangsúlyozásaként.⁵⁹ 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.⁶⁰ Más szóval az Unió megkötheti ugyan az adott egyezményt a szolgáltatások kereskedelmének tárgykörében, de annak implementációja során számolnia kell az egyes területeken az esetleges harmonizációs korlátokkal. Ez az érvelés tehát azon esetek analóg helyzetéből indul ki, amikor egy adott megállapodás szerződéskötési és végrehajtási hatáskörei szétválnak.⁶¹ Vagyis az Unió rendelkezik az egyezmény megkötésének hatáskörével, de a végrehajtás már a tagállamok feladata.

Kétségtelen, hogy ez az értelmezés az Európai Bíróság által korábban követett dinamikus interpretációhoz hasonlóan a közös kereskedelempolitika egységességét, ezáltal az uniós fellépés hatékonyságát szolgálja, 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 általánosan megtiltja a hatáskör gyakorlását 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.⁶² A Nizzai Szerződéssel módosított EKSz. talán világosabban fogalmazott, minthogy az érintett egyezmények megkötését tiltotta meg. Ehhez

⁵⁹ Krajewski, Markus: External Trade Law and the Constitutional Treaty, *Common Market Law Review*, 42 (2005) 1., 115. és köv. o.

⁶⁰ Hasonló értelemben Krajewski i.m. 115. o. és Tietje, Christian: *Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon*. Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht. Universität Halle-Wittenberg, 2009. 12. és köv. o.; Uő: Außenwirtschaftliche Dimensionen der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: Fastenrath, Ulrich – Nowak, Carsten (Szerk.): *Der Lissabonner Reformvertrag. Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen*. Duncker & Humblot, Berlin, 2009. 244. és köv. o., és Lenz, Carl-Otto – Borchardt, Dieter: *EU-Verträge*. Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft, Köln. 2010. EUMSz. 206. és 207. cikk, 21. széljegyzet.

⁶¹ Ld. Krajewski: i.m. 116. o. 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 gondolatkísérletnek kell tekinteni.

⁶² Grabitz – Hilf – Nettesheim: i.m. EUMSz. 207. cikk, 77. széljegyzet

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, még ha általánosan is fogjuk fel, nem a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályát szűkíti, hanem csak a hatáskörgyakorlás elé állít korlátot.⁶³ 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 értelmezés között, hiszen nem lényeges 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 fog válni az EUMSZ. 207. cikke alapján a hatáskörének gyakorlására.

E korlátozó klauzulának mindenekelőtt 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, az ipar, a kultúra, az idegenforgalom, az oktatás, a szakképzés, az ifjúság, a sport, a polgári védelem és az igazgatási együttműködés.⁶⁴ Ezen értelmezés szerint tehát a harmonizációs tilalom alá eső területeken az Unió nem gyakorolhatja egyedül a közös kereskedelempolitikai hatásköreit, következésképpen a kialakított egyezményt a tagállamok és az Unió csak vegyes szerződésként kötheti meg.⁶⁵

A GATS körében az ilyen megállapodásoknak a szolgáltatásokra vonatkozó ágazati szabályok előírása során lehet jelentősége. A GATS XVIII. cikke ad felhatalmazás a tagállamoknak, hogy az engedélyes listákon túlmenően is tárgyaljanak és fogadjanak el kötelezettségvállalásokat az egyes ágazatok tekintetében. Ebben a körben egyezményt még nem fogadtak el, de a jelenlegi felülvizsgálati forduló elvezethet ilyen megállapodás megkötéséhez.⁶⁶ Ezen túlmenően említhető még a GATS VI. cikke is, amely a szolgáltatások minősítési követelményeivel, technikai szabványokkal összefüggésben a Szolgáltatás-

⁶³ Ezzel szemben a kizárólagos hatáskör lehatárolásának tartja: Fischer, Klemens H.: *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*, Baden-Baden, Nomos, 2010, 334. o.

⁶⁴ EUMSZ. 6. cikk

⁶⁵ Pitschas: *Der Handel mit Dienstleistungen...* i.m.: 106. o.;

⁶⁶ Ld. ehhez Pitschas: *Die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels...* i.m. 676. és köv. o.

kereskedelmi Tanácsnak megadja a magatartási szabályok kibocsátásának a lehetőségét. Ez magában foglalhat harmonizációs szabályok előírását is,⁶⁷ amelyek esetében mindenképpen figyelembe kell venni az uniós kereskedelempolitika harmonizációs korlátját.

5. Összegzés – Az uniós hatáskör perspektívája és a szolgáltatások nemzetközi kereskedelme

A fentiek alapján látható, hogy a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmének tárgykörei a Lisszaboni Szerződést követően egységes hatásköri felhatalmazásként a közös kereskedelempolitika részének tekintendők. Ahogyan fent hangsúlyoztuk, a harmonizációs tilalom ugyan nem érinti a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályát, azonban gyakorlati oldalról nézve az EUMSZ. 207. cikk (6) bekezdése valóban nem tekinthető „szerencsésnek”. A kereskedelempolitikai hatáskör gyakorlásának korlátozásával ugyanis az uniós fellépés határait elbizonytalanítja, amely mindenképpen visszahat az egységes uniós képviselet hatékonyságára. Ha emellett még tekintetbe vesszük azt, hogy az eljárási szabályok alapján egyes területeken (kulturális, audiovizuális, szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelme) kivételként egyhangú tanácsi döntést ír elő az alapszerződés, akkor a tanácsi döntéshozatal logikája alapján világos, hogy a tagállamok az érzékenyebb szolgáltatási ágazatok kereteinek továbbra is elsődleges meghatározói maradnak. A hatáskörgyakorlás ezen gyakorlati és mintegy „politikai” jellegű határait túlbecsülni azonban nem szabad, hiszen az is látható, hogy az EUMSZ. még ilyen tág értelemben felfogott korlátozása sem éri el azt a fokot, amellyel a korábbi Nizzai Szerződés a szolgáltatás-kereskedelmi területeken a Közösség mozgásterét behatárolta. A jelenlegi alapszerződés tehát nem zárja ki, hogy az Unió a jövőben a szolgáltatások kereskedelmének általános szabályairól nemzetközi megállapodást fogadjon el, amennyiben az összhangban áll a fent említett korlátokkal.

Nehezen tagadható azonban, hogy az alapszerződés továbbra sem fogalmaz világosan, ezért a jövőben az Európai Bíróság értelmezése mindenképpen elősegíthetné a tisztánlátást. Az viszont már előre jelezhető, hogy amennyiben a Bíróság az 1/08. sz. véleményében⁶⁸ kifejtett érvelés vonalán halad tovább, akkor a harmonizációs tilalmat előíró rendelkezés tág értelmezése lesz irányadó, valamint a közös kereskedelempolitika hatásköri határainak kijelölése sokkal inkább a többi szakpolitika határainak meghúzásától függ majd.⁶⁹ Ennek következtében az olyan szolgáltatás-kereskedelemre vonatkozó megállapodás megkötése, amelyben az

⁶⁷ A GATS nem éppen szerencsés magyar változatának szóhasználatával „bármilyen fegyelmet elrendelhet.”

⁶⁸ 1/08. az vélemény (EBHT 2009 I-11129. o.)

⁶⁹ Bartha Ildikó 1/08. sz. véleményével kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy az Európai Bíróság utóbbi gyakorlatában az uniós hatáskör kiterjesztő értelmezése felől elmozdult az uniós politikák „alkotmányos egyensúlyának” biztosítása felé, amely „[...] az Unió mint politikai egység alkotmányos erejének gyengítéseként [...] értékelhető. Bartha Ildikó: *Az Európai Közösség és a tagállamok nemzetközi szerződéskötési hatáskörei az Európai Bíróság esetjogában*. Doktori értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, DFÁJDT, 2010. 6. és köv. o.

adott ágazatnak megfelelő szakpolitika nem biztosít kizárólagos uniós fellépést, korlátozza a harmonizációs tevékenységet, szükséges lesz az EUMSZ. 207. cikke mellett kiegészítő jogalap meghivatkozása is, az egyezmény nem lesz megköthető kizárólag a közös kereskedelempolitika körében. Ez egyben azt is eredményezi, hogy a vegyes szerződés konstrukciója az említett hatáskör-gyakorlási korlátok miatt a GATS körébe eső szolgáltatások nemzetközi szabályozása során továbbra is előtérben fog maradni.⁷⁰

Ennek ellenére a Lisszaboni Szerződés leglényegesebb hozadéka, hogy a közös kereskedelempolitika kompetenciájának kiterjesztésével – tekintettel a belső piaci szabályozáshoz kapcsolódó hatáskörökre is – az Unió fellépése potenciálisan már a szolgáltatások kereskedelmének GATS egyezményben meghatározott mind a négy típusára kiterjedhet, és a még fennálló hatáskör-gyakorlási korlátok mellett is biztosítva van az Európai Unió egységes külső fellépésének megfelelő háttere.⁷¹ Mindez befelé tekintve – az uniós tagállamok szemszögéből nézve – 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.

⁷⁰ Ld. ehhez Cremona, Marise: Balancing Union and Member State interests: Opinion 1/2008, Choice of Legal Base and the Common Commercial Policy under the Treaty of Lisbon, *European Law Review*, 35 (2010) 5 678-694. o. Hasonlóan: Lavranos, Nikolaos – Adam, Stanislas: How Exclusive is the Common Commercial Policy of the EU after Lisbon? *European Law Reporter*, (2010) 7-8., 263-271. o.

⁷¹ A Lisszaboni Szerződés által módosított közös kereskedelempolitika keretei között viszont kérdéses, hogy a jövőben továbbra is van-e lehetőség tagállamonként eltérő GATS engedménye listák közzétételére, abban az esetben, ha a listák módosítására sor kerül.