

Kulcs a zárhoz vagy zár a kulcshoz?

Egy történetet sokféleképpen el lehet mesélni. A szeptemberi, Magyarországot érintő események kapcsán a heterodiegetikus narrációt érdemes segítségül hívni, amikor is az elbeszélő nem szereplője az elbeszélte történetnek. A szakirodalomban ezt az elbeszélőt általában harmadik személyű, mindentudó narrátornak nevezik. Habár a mindentudó jelzőtől természetünknel fogva idegenkedünk, mégis jó érzéssel tölt el minket ez a szerep. Annál is inkább, mivel a történet szövése bővelkedik izgalmas fordulatokban.

Ismeretes, hogy 2018. szeptember közepén az Európai Parlament plenáris ülésén elfogadta Judith Sargentini holland, európai zöld párti politikus nevével fémjelzett jelentését, amely hivatalosan elindította hazánkkal szemben az úgynevezett 7. cikk szerinti eljárást, amelynek végső kimenetele akár Magyarország tanácsi szavazati jogának felfüggesztése is lehet. Lineáris, de korántsem banális, történetünket azonban a legagyafúrta írókat is megsegyenítő csavar dobta fel: a szavazást megelőző utolsó pillanatban ugyanis az a döntés született, hogy a szavazásnál nem számítják be a képviselői tartózkodást, tehát a tartózkodás gomb megnyomásával kifejezett képviselői akaratot. Ez az eljárási döntés érdemben befolyásolta a szavazás kimenetelét, ugyanis amennyiben a tartózkodásokat beszámítják, nincs meg a jogszabály által megkívánt kétharmad, így érvénytelen a szavazás, tehát nem is indulhatott volna meg az eljárás Magyarországgal szemben. Magyarország az Európai Bíróságon megtámadta az Európai Parlament határozatát. A kérdés tehát nem jelentéktelen jogdogmatikai szempontból, hiszen azt az egyesek számára mérhetetlenül unalmas és legkevésbé sem felkavaró kérdést kell majd megválaszolni a Bíróságnak, hogy amennyiben a szerződés kétharmados többséget ír elő az Európai Parlament számára, abban az esetben be kell-e számítani a képviselői tartózkodást.

A kérdés bukéját, vagy ahogy a harmadik személyű heterodiegetikus narráció eszközzel gyakran ábrázolt Hercule Poirot mondaná: a kérdés *je ne sais quoi*-ját azonban az adja, hogy vajon egy – a tagállamon a jogállamiság és a demokrácia elvét számon kérő – jelentést úgy fogadott-e el a népképviselői demokráciát megtestesítő uniós intézmény, és úgy indította-e el végső soron egy hatását tekintve korántsem indifferens eljárást, hogy azzal megsértette a jog adta kereteket. Ez már egy katarzishoz vezető belső konfliktust feszegető kérdés, amely megadja a cselekmény igazi vázát és történetünk szereplőinek karakterét. Innentől kezdve ez nem csak pusztán jogértelmezés, ez annál már sokkal több.

Ezért is állítható már ma bizonyossággal, hogy a Bíróság által majd egyszer meghozott ítélet hatása jóval túlmutat a szűken vett jogértelmezés keretein, ebből kifolyólag pedig a jogértelmezés kerete értékelődik fel jelentősen befolyásolva akár az unió későbbi viszonyát ezen eljáráshoz...

Aki nem hiszi, járjon utána!

Kecsmár Krisztián
főszerkesztő

Egedy Gergely

Az (észak)ír határ a Brexit folyamatában

The Border between Ireland and Northern Ireland in the Brexit Process

A tanulmány a meglehetősen bonyolult Brexit-folyamat legnehezebb kérdését, Észak-Írország és az Ír Köztársaság határának az ügyét kívánja közelebbről is megvizsgálni. Az írás először az (észak)ír határ jelentőségének történelmi hátterét vázolja fel, különös tekintettel az Ír-sziget kettéosztására és a brit-ír kapcsolatok alakulására, majd az Európai Uniónak az északír-ír határra vonatkozó elvárásaival és brüsszeli indítványokra adott londoni válaszokkal foglalkozik. A kulcskérdés a „backstop” fogalma, amely az EU megközelítésében azt a követelést foglalja magában, hogy a határ „megkeményedésének” elkerülése érdekében Észak-Írország maradjon a vámunióban és részben az egységes piacon, miközben Nagy-Britannia mindkettőből kilép. A tanulmány hangsúlyozza, hogy London ezt elfogadhatatlannak tartja.

Kulcsszavak: hard Brexit, backstop, unionizmus, Chequers, nagypénteki egyezmény, „vámpartnerség”, „közös szabálygyűjtemény”, „egyesített vámterület”

This study aims to analyse the role of the border between Ireland and Northern Ireland in the Brexit negotiations. The present writer starts with the assumption that this is the most complicated issue in the whole Brexit process. The study first makes an attempt to delineate the historical background, with special emphasis on the partition of the island in 1921. The second part is concerned with the proposals of the European Union concerning the border; these basically aim at the realization of the so-called “backstop” solution which presupposes that Northern Ireland should remain in the customs union (and partly also in the single market) while the UK is leaving both of these institutions. The study emphasizes that London rejects this on principle because this would necessarily entail the economic separation of Northern Ireland.

Keywords: hard Brexit, “backstop”, unionism, Chequers, Good Friday Agreement, customs partnership, common rule book, combined customs territory

Európa jövője nem választható el az Észak-Írország és az Ír Köztársaság között húzódó határétól.

E kijelentés talán túlságosan erősnek, túlzónak tűnik, pedig nem az, ha arra gondolkunk, hogy a Brexit-tárgyalások kimenetele nagymértékben érinti majd a kontinensünket: a legkevesbé sem közömbös, hogy miként tud majd együttműködni az integrációból kiváló Egyesült Királysággal. Ez pedig jelenleg leginkább épp az említett határ kérdésének a rendezésétől függ.

Az Egyesült Királyság és az Európai Unió tárgyalásain fél év alatt egyértelművé vált, hogy a britek kilépésének legnehezebb kérdése az Észak-Írország és az Ír Köztársaság között húzódó határ ügye. Ezzel eleinte csak kevesek számoltak. A 2017 júniusában kezdődött tárgyalásokon jó ideig a Nagy-Britanniában élő EU-s polgárok jogainak, majd pedig a „válási összegnek”, vagyis az EU-val szembeni brit tartozásnak a kérdése állt a figyelem középpontjában. 2017 decemberére azonban kiderült, hogy míg ezekben, ha jelentékeny kompromisszumokkal is, meg lehet állapodni, az Ír-szigetet kettéosztó határ szabad átjárhatóságának változatlan biztosítása jóval nehezebb. Az Európai Bizottság viszont e kérdést is, a fentebb említett kettővel együtt, olyan alapfeltételnek tekintette, amelyek rendezése nélkül a Brexit-tárgyalások nem léphettek a második szakaszukba, vagyis abba, amely London és Brüsszel jövőbeni kapcsolatait volt hivatva rendezni. Az unió 2017 december közepén tartott csúcsertekezlete gyakorlatilag mégis úgy engedte tovább a tárgyalásokat, hogy az (észak)ír határ dilemmájának a megoldását lényegében elodázta. (European Parliament, Think Tank, 2017) Miért? Mindenekelőtt azért, mert e döntés alternatívája a teljes kudarc, a tárgyalások megszakadása lett volna, ami egyik félnek sem állt az érdekében.

De pontosan miről is van szó, miért is bizonyul(t) oly nehéznek e dilemma? A „*hard Brexit*”, vagyis a „kemény Brexit” stratégiája, amelyet Theresa May 2016 júliusában alakított kormánya szinte kezdettől fogva felkarolt, azt a szándékot foglalta magában, hogy a britek az unió egységes piacából és a vámunióból egyaránt kilépnek. (Egedy, 2016:6–13.; Egedy–Gálik, 2017) Ez pedig óhatatlanul az Észak-Írország és Írország közötti, 500 kilométeres határszakaszt az unió és Nagy-Britannia (egyetlen) szárazföldi határává tenné, amely ettől fogva már nem lenne szabadon átjárható. Megszűnne tehát a személyek és javak korlátozatlan áramlása, amelyet a két állam uniói tagsága lehetővé tett. De még ennél is többről van szó, nemcsak kereskedelempolitikai dilemmákról. Az Ír-sziget drámai fordulatokban nem szűkölködő történelmének kontextusában a határ újolagos megjelenése nem pusztán komoly gazdasági kockázatokkal járna, hanem előre még csak nem is kalkulálható politikai következményekhez vezetne. A határ fogalmáról gondolkodva Böröcz József joggal emeli ki, hogy a határ kétféle intézményi logikát kapcsol össze: egyfelől „hídszerű társadalmi intézmény”, amely egységet teremt „az állami szuverenitás által létrehozott szétszakítottságban”, másrészt viszont „párhuzamosan és sorosan elrendezett ajtók rendszereként” arra szolgál, hogy „darabokra szedje” ezt az egységet. A kapcsolódás és a kizárás logikája tehát egyszerre jelenik meg benne. (Böröcz, 2002:134–135.; Halász, 2018:123–126.) E két funkció váltakozása jól megfigyelhető az Ír-szigetet kettészelő határ történetében is.¹

¹ Talán nem érdektelen megjegyezni, hogy Észak-Írország 1,8 milliós népessége az Ír-sziget össznépségének a 28%-át alkotja, de az Egyesült Királyság népességének csak 3%-át.



A gyökerek: az Ír-sziget kettéosztása

E határ szerepének a megértéséhez vissza kell nyúlnunk a brit-ír kapcsolatok viharos múltjához, és különösen a 20. század első negyedéhez, a sziget politikai kettéosztásához. Emlékeztetes, hogy Írországot 1800-ban olvasztották be formálisan is az Egyesült Királyságba (*Acts of Union, 1800*), és a számára belső önkormányzatot indítványozó „home rule” törvényjavaslatok, amelyeket a neves liberális miniszterelnök, William Gladstone terjesztett be a 19. század utolsó negyedében (1886; 1893), elbuktak az „unionisták” merev ellenállásán. (Az „unionizmus” politikai doktrínája a brit állam és birodalom megbonthatatlan egységét vallotta, és nemcsak a konzervatívok, hanem a liberálisok egy számottevő része is ezt a felfogást képviselte.) (Egedy, 2007:104–105.) Az „írkérdés” azonban ezután sem került le a brit politika napirendjéről, és míg a 19. században az uralkodó helyzetben levő, ám az ír földön kisebbséget alkotó protestánsok hallani sem akartak a sziget politikai megosztásáról, a 20. század elejére radikálisan megváltozott az álláspontjuk. A markánsan megerősödött ír nemzeti mozgalom hatására ugyanis éppen ők vetették fel, hogy válasszák el a zömmel általuk lakott hat északír grófságot a katolikus többségű déli megyéktől. A katolikus írek, valamint a skót és angol bevándorlók leszármazottaiból álló protestánsok viszonya az első világháború előtti évekre olyannyira kiéleződött, hogy az 1912-ben beterjesztett harmadik „home rule” törvényjavaslat nyomán a szigeten már valóságos polgárháború veszélye fenyegetett. E helyzetben a katolikusok körében a brit uralommal radikálisan szakítani akaró, Arthur Griffith által 1905-ben alapított Sinn Fein („Mi magunk”) párt vált a legnépszerűbbé. Az első világháború alatt, 1916 húsvétján az ír nemzeti mozgalom egyik titkos csoportja, az „Ír Köztársasági Testvériség” – német segítség ígéretével – felkelést robbantott ki Dublinban. A rosszul előkészített akció nem kapott tömegtámogatást, és a brit hatóságok három nap alatt levertek, vezetőinek statáriális úton történő kivégzése viszont ismét felfűtötte az írek angolgűlöletét. (Apáti, 2000:51–55.)

Az 1918 decemberében tartott parlamenti választásokon az Írországnak járó 105 mandátumból a katolikus déli megyékben a Sinn Fein már 76 képviselői helyet szerzett, míg a korábban befolyásos, mérsékelt Ír Nemzeti Párt jelentéktelenné zsugorodott. (26 mandátum a hat protestáns grófságnak járt.) (Taylor, 1976:127–128.) A Sinn Fein képviselői azonban már nem foglalták el a helyüket a londoni törvényhozásban, hanem Dublinban megalakították a külön ír parlamentet, s innentől fogva a szigeten kettős hatalom alakult ki. A mozgalom élére a húsvéti felkelés egyetlen túlélő vezetője, Eamon de Valera állt, Michael Collins pedig 1919-ben megszervezte a fegyveres harcot is vállaló Ír Köztársasági Hadsereget (IRA).

A brit kormányfő, Lloyd George belátta, hogy lépésenként kerülni kell, és 1920 decemberében elfogadtatta az „Írország kormányzásáról” szóló törvényt (*Government of Ireland Act*), amely kettéosztotta az ír szigetet. (*Government of Ireland Act, 1920*) A katolikus Dél huszonhat megyéje és a hat északír grófság külön-külön kapott jogot az önkormányzatra, mindegyik saját parlamenttel. Míg tehát korábban az ír nemzeti mozgalom követelt önkormányzatot, a világháború utáni új helyzetben a protestáns kisebbség ragaszkodott a sziget megosztásához, abból indulva ki, hogy különben a katolikus többség uralma alá kerül, és elveszíti a brit uralom alatt élvezett privilégiumait. Ez magyarázza, hogy az 1920-as törvényt a protestáns megyék számukra kedvezőnek



ítélték s így el is fogadták: 1921 júniusában V. György király megnyitotta a belfasti parlament első ülését. (Bardon, 2007) A katolikus Írország viszont nem kívánt belenyugodni a sziget kettéosztásába, s emellett kevésnek is tartotta a felkínált domíniumi státuszt, amely megőrizte a Birodalomtól való függést. De Valera és hívei köztársaságot, vagyis teljes elszakadást akartak, Lloyd George viszont jelezte, hogy ennél többre nem számíthatnak. Az erőviszonyokat realisztikusan érzékelve 1921 decemberében Arthur Griffith és Michael Collins elfogadta London ajánlatát, és az általuk aláírt egyezmény (*Anglo-Irish Treaty*) alapján megszületett (domíniumi státusszal) az Ír Szabad Állam (*Irish Free State*). Ezt a dublini „*Dail*”, a nemzetgyűlés is elfogadta, a radikálisok azonban, De Valerával az élükön, kevesellték, s Írországban ismét polgárháború tört ki, ezúttal az egykori harcostársak között.² Ez azonban mit sem változtatott azon, hogy a határ megszilárdult, és a sziget két része politikai tekintetben eltávolodott egymástól. Joggal jegyzi meg Katy Hayward, a belfasti Queen’s University neves kutatója, hogy az identitás észak-írországi formái szorosan összefüggtek a határ legitimitásáról alkotott elképzelésekkel. (Hayward, 2017; Koller, 2006) 1937-ben az ír törvényhozás, amelyet akkor már Eamon de Valera pártja, a polgárháború után a Sinn Feinből 1926-ban kivált Fianna Fáil uralt, új alkotmányt fogadtatott el, és ez kimondta, hogy az állam élén a jövőben nem a brit uralkodó, hanem egy választott elnök áll. A távolodás további lépését jelentette, hogy 1949-ben Írország kilépett a Brit Nemzetközösségből, és hivatalosan is felvette az Ír Köztársaság elnevezést.

Az Írország kettéosztását kimondó törvény a két országrész közötti kapcsolatok koordinálására előírányzott egy úgynevezett Ír Nemzeti Tanácsot (*Council of Ireland*), ez azonban papíron maradt. A gyakorlati szükségletek viszont több tekintetben is felülírták a politikai ellentéteket, és így már 1923-ban megalakították a „*Közös utazási területet*” (*Common Travel Area*, rövidítve CTA), amely szabad belépést biztosított egymás területére az Egyesült Királyság (beleértve Észak-Írországot) és az Ír Szabad Állam polgárainak. Ez valójában egy informális megállapodáson nyugodott, a *status quo* folytatásának a szándékával, és ennek alapján az Egyesült Királyság a bevándorlás szabályozása szempontjából továbbra is úgy tekintett az Ír Szabad Államra, mintha az a saját területe lenne. 1925-ben London és Dublin megegyezett, hogy kölcsönösen elfogadják egymás bevándorlási szabályait. Aki tehát belépett az egyik ország területére, az, néhány kivételes esettől eltekintve, akadálytalanul átmehetett a másikéba is. Ez a gyakorlat a második világháború kitöréséig érvényesült, amikor a brit kormányzat az utazási korlátozások bevezetésével felfüggesztette a határ szabad átjárhatóságát.³ (Amit persze jól magyaráz, hogy a világháborúban az ír állam semlegesnek nyilvánította magát, és a kikötőit is lezárta a brit hadiflotta előtt.) 1952-re teljesen helyreállították a *Közös Utazási Területet*, de Dublinnak *de facto* alkalmazkodnia kellett a brit bevándorlási szabályozáshoz. Egyértelműen javította a két ország közötti viszonyt az a körülmény, hogy 1973-ban mindketten csatlakoztak az Európai Közösséghez – ez a határ összekötő funkcióját erősítette. Az egységes piac (*Single Market*) bevezetése 1993-ban jelentős lökést

² E felettébb sajátos helyzet háttéréhez, a világhírű ír költő és közéleti személyiség, W. Butler Yeats szemszögéből. (Kószeghy, 2014:87–105.)

³ Ez még Észak-Írország lakosait is sújtotta, mert az ellenőrzést a kisebbik és a nagyobbik sziget közötti összes utazásra kiterjesztették.



adott a határon átlépő kereskedelmi forgalom bővítéséhez. A közös uniós tagság szilárd intézményi keretet adott az együttműködésnek.⁴

A vallásközösségi konfliktus fellángolása

Az északír-ír kapcsolatok történetében ugyanakkor komoly teherként eredményezett a „Troubles”, vagyis a „bajok” periódusa; ez lényegében az 1960-as évek végétől az 1998-as nagypénteki egyezményig terjedő három évtizedet ölelte fel, amely során Észak-Írországban drámaian kiéleződtek a vallásközösségi ellentétek. (Coogan, 2002) A konfliktusban mindkét fél részéről a radikális-szélsőséges csoportok jutottak kulcs szerephez: így katolikus-republikánus oldalról az IRA „ideiglenes” szárnya, („Provisional IRA”), protestáns oldalról pedig az olyan paramilitáris szervezetek, mint az *Ulster Defence Association* vagy az *Ulster Volunteer Force*. Belfast és Londonderry gyakorta csataterévé változott, s az ismétlődő összecsapások féken tartására a brit hadsereg egységeit is bevetették. Még a határvonalra telepített brit határőrizeti posztok is az IRA támadásainak a célpontjaivá váltak.

A feszültség oldásának a szándékával született meg 1985-ben a hillsborough-i egyezmény, amelyet Margaret Thatcher brit miniszterelnök és ír kollégája, Garret FitzGerald írt alá. London véleménynyilvánítási jogot adott Dublinnak az északír ügyeket illetően, az utóbbi viszont elismerte, hogy a szigetet kizárólag a hat északír grófság polgárainak a beleegyezésével lehet egyesíteni. (Gov. UK, 1985) Lényegében hasonlóan foglalt állást 1993-ban John Major brit és Albert Reynolds ír kormányfő is a „Downing Street-i Nyilatkozatban”. (Gov. UK, 1993) Ennek ugyanaz volt a gyenge pontja, mint a hillsborough-i egyezménynek: a kormányközi kapcsolatokat állította előtérbe, és a helyi tényezőket csekély figyelemben részesítette. A deklaráció ráadásul ismét olyan aggályokat keltett Észak-Írország protestánsaiban, hogy London esetleg cserben akarja őket hagyni, holott erről szó sem volt – az északír politikát sohasem lehetett tisztán racionális alapokon megérteni.

Az északír válság rendezése érdekében 1994–1995-től Bill Clinton amerikai elnök is fellépett; ebben természetesen nagy szerepe volt az USA-ban élő írek lobbijának. A döntő fordulatot azonban az 1997-ben hatalomra került Tony Blair munkáspárti kormánya hozta meg, amelynek végre sikerült minden érdekeltet tárgyalóasztalhoz ültetnie, és 1998-ra így megszületett a régóta várt politikai kiegyezésnek tekinthető úgynevezett „nagypénteki egyezmény” (*Good Friday Agreement*).⁵ (BBC History, 1998) Ez a két közösség kompromisszumára, az ír katolikus nemzeti törekvés és a protestáns unio-nizmus összeegyeztetésére alapozta Észak-Írország önkormányzatát, és legnagyobb újdonsága a hatalommegosztás rendszerének a kialakítása volt, amely a katolikusokat is bevonta az országgrész irányításába. Az új, 108 fős belfasti törvényhozás, amelyet a székhelyül szolgáló palota nevével Stormontként emelgetnek, számos kompetenciát átvett

⁴ Az EU által kínált intézményi keret bővüléséhez: Arató-Koller, 2015. A brit-ír viszony javulását látványosan tükrözte, hogy 2011 májusában II. Erzsébet hivatalos látogatást tett Dublinban – ez volt az első brit államfői látogatás Írországban 1921 óta.

⁵ Az egyezményt 1998. április 10-én írták alá; háttéréhez és értékeléséhez lásd: Marr, 2008:521–523.



a westminsteri parlamenttől, és kialakította a „párhuzamos beleegyezés” intézményét, amely megkövetelte, hogy mindkét vallásközösségi tábor képviselőinek a (jelenlevő) többsége elfogadja a döntéseket.⁶ A hatalommegosztás jegyében arányos választási rendszert vezettek be – eltérően tehát az országostól, amely továbbra is az egyszemélyes választókerületre épült. Az arányosság követelményét a kormányzat összetételében is érvényesítették: a vezetők és helyetteseik nem jöhettek ugyanabból a közösségből. Így az „első miniszter”, vagyis a (helyi) miniszterelnök posztját a legerősebb politikai tábort alkotó unionisták tölthették be, a helyettesét viszont a Sinn Fein adhatta. (A Demokratikus Unionista Párt elnöke, az unionisták „ikonikus” figurája, a hírhedten katolikusellenes Ian Paisley tiszteletes nem volt hajlandó részt venni a nagypénteki tárgyalásokon, de 2007-ben kiegyezett a Sinn Fein-t vezető Gerry Adamsszel, belépett a koalíciós kormányzatba, és 2008-ig ő volt az „első miniszter”.) (Graham, 2017) Jelenleg Észak-Írországból csaknem két éve nem működik a kormányzat, miután a DUP és a Sinn Fein közötti korábbi együttműködés 2017 januárjában megszakadt egy korrupciós botrány miatt.

A sziget jövőjét illetően az 1998-as egyezmény kimondta, hogy ha Észak-Írország az Ír Köztársasághoz való csatlakozás mellett dönt, akkor azt Londonnak és Dublinnak egyaránt tudomásul kell vennie. Írország ezzel párhuzamosan módosította az 1937-es alkotmányának azon két cikkelyét, amely a hat északi grófságra támasztott igényére vonatkozott, beemelve, hogy kizárólag az érintettek többségének a hozzájárulásával kerülhet sor a sziget újraegyesítésére.⁷ Ugyan nem szándékoltan, de e folyamatot állította meg a 2016-os Brexit-referendum, amely ismét kiélezte az unionizmus és az ír nemzeti törekvések ellentétét, felszítva az egészen sosem kialudt tüzet. Észak-Írországból a népesség 56%-a voksolt a maradás, és csak 44% a kiválás mellett; de a protestáns unionisták nagyobbik része a Brexit, a katolikusok döntő többsége pedig a maradás mellett állt ki. (BBC News, 2016) S nem véletlen, hogy 2016 óta ebben az ország részben nőtt meg a legnagyobb arányban a Brexitet elutasítók tábora – egy közvéleménykutatás szerint 69%-ra.

A „kemény Brexit” és a nagypénteki egyezmény

Mint fentebb már említettük, az Európai Unió az Egyesült Királysággal 2017 júniusában megkezdett kilépési tárgyalásokon egyértelművé tette, hogy Észak-Írország és Írország határának a szabad átjárhatóságát olyan jelentőségű kérdésnek tekinti, amelynek a megoldása nélkül tárgyalni sem hajlandó a továbbiakról. A helyzet paradoxona, hogy elviekben London, Belfast és Dublin egyaránt arra az álláspontra helyezkedett, hogy mindenfajta fizikai határellenőrzést, vagyis a határ „megkeményítését” el kell kerülni. Úgy megszüntetni azonban a határellenőrzést, hogy az Egyesült Királyság kívül áll az EU vámunióján, az Ír Köztársaság pedig annak részese, gyakorlatilag megoldhatatlan feladványnak tűnt – és tulajdonképpen mindmáig az is maradt.

⁶ „[P]arallel consent, i.e. a majority of those members present and voting, including a majority of the unionist and nationalist designations, present and voting.” (BBC History, 1998)

⁷ Az 1937-es változat 2. és 3. cikkelye a sziget egészét ír „nemzeti területnek” nyilvánította.



2017 szeptemberében tartott firenzei beszédében Theresa May brit miniszterelnök megismételte, hogy semmilyen fizikai infrastruktúrát nem kíván az északír–ír határon emelni, Michel Barnier, az EU „főtárgyalója” viszont elengedhetetlennek nevezte a vámvizsgálatok megtartását, ha Nagy-Britannia elhagyja a vámuniót. (Campbell, 2017) E konstellációban merült fel az úgynevezett „backstop” megoldás ötlete, amely szerint amíg Nagy-Britannia és az EU nem rendezi véglegesen gazdasági kapcsolatait, addig – ha más megoldás nem lehetséges, átmeneti jelleggel – Észak-Írországra az uniós vámszabályozás maradna érvényben. Ennek a megoldásnak tehát egyfajta „biztonsági háló” funkcióját szánták, arra az esetre, ha más módon nem sikerülne biztosítani a határ zavartalan átjárhatóságát. A 2017. december 4-re előterjesztett, szakértők által kidolgozott megállapodási tervezetben már szerepelt ez a javaslat, igaz, csak meglehetősen kidolgozatlan, több részletkérdést is homályban hagyó formában. Ezt a dokumentumot Jean Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke és a brit kormányfő csaknem alá is írta Brüsszelben, amikor a May-kabinetnek külső parlamenti támogatást nyújtó északír Demokratikus Unió Párt (a továbbiakban: DUP) vezetője, Arlene Foster felháborodottan közbeszólt: hallani sem akar a határkérdés olyan rendezéséről, amely szerint Észak-Írországra az Egyesült Királyság kilépése után akárcsak átmenetileg is vonatkoznának az EU vámuniójának a szabályai. (BBC News, 2017)⁸

A tárgyalások teljes megszakadása azonban egyik félnek sem állt az érdekében, így december 8-ra egy módosított tervezet készült – ez igyekezett a lehető legnagyobb mozgásteret biztosítani az (észak)ír határ ügyében. Egészen pontosan az úgynevezett „Közös Jelentés” (*Joint Report*) három lehetséges opciót vázolt fel. (European Commission, 2017)

Az első értelmében a határkérdést egy (későbbi) kereskedelmi egyezmény révén oldja majd meg az Egyesült Királyság és az EU. Ha ez nem sikerül, akkor különleges technikai megoldásokat vesznek igénybe a határellenőrzés elkerülésére, és csak abban az esetben veszik elő az úgynevezett „backstop” megoldást, ha ez utóbbi sem bizonyul járhatónak; ennek alapján Nagy-Britannia vállalja, hogy saját vámszabályait az EU szabályozásához igazítja. A *Joint Report* 49. paragrafusából azonban nem derül ki egyértelműen, hogy ez az „igazodás” az Egyesült Királyság egészére vagy csak Észak-Írországra vonatkozna. (Érdemes az eredeti fogalmazást idézni: „Az Egyesült Királyság maximálisan igazodni fog a belső piac és a vámunió azon szabályaihoz, amelyek, jelenleg vagy a jövőben, fenntartják az Észak és a Dél közötti együttműködést, a sziget egészére kiterjedően és megvédve az 1998-as egyezményt.”) (European Commission, 2017) Ez tehát konkrét ígéretet jelentett a „kemény határ” elkerülésére, az unionista-konzervatív aggályokra tekintettel viszont az 50. paragrafus azt is leszögezte: az Egyesült Királyságon belül nem lesznek kereskedelmi határok. Hacsak nem az Egyesült Királyság egészére vonatkozik a „backstop”, a két cél között nyilvánvaló ellentmondás feszül. Természetesen joggal utal arra Hayward, hogy egyidejűleg többféle változata is elképzelhető a határoknak, vagyis egy határ lehet kemény biztonsági szempontból, miközben puha kereskedelempolitikai szempontból – a dokumentum azonban e lehetőségek kihasználására nem tér ki. (Hayward, 2017)

Kijelenthető tehát, hogy bár az unió állam- és kormányfőinek 2017. december 14–15-i csúcscrtekezlete elfogadta a tárgyalások első szakaszát lezáró megállapodást,

⁸ Foster azt állította, hogy a tervezet szövegét csak 4-én látta először.



amely az (észak)ír határ ügyére is kiterjedt, ez utóbbi tekintetében semmilyen érdemi előrelépés nem történt. Brüsszel Londontól várt kompromisszumokat, és folyamatosan sürgette, hogy az valamilyen végleges – és persze az elvárásainak megfelelő – javaslattal álljon elő. 2018. február 28-án, a kilépési tárgyalások második szakaszának a megkezdése után az Európai Bizottság közzétette az Egyesült Királyság kiválásáról szóló egyezmény általa javasolt szövegváltozatát (*Draft Withdrawal Agreement*). Észak-Írországra a dokumentumban egy külön kiegészítést találunk, amely sürgette, hogy egy „közös szabályozási térséget” (*Common Regulatory Area*) hozzanak létre az Ír-sziget egészén. Észak-Írország területét eszerint az EU vámterületének kellene tekinteni.⁹ (European Commission, 2018) Ez tehát a 2017 decemberében még függőben hagyott kérdést, az EU-vámszabályozáshoz való igazodást úgy oldotta meg, hogy Észak-Írországra szűkítette, és konkretizálta az EU-val közös vámterületet. (Skoutaris, 2018)

A javaslatot Londonban valósággal hadüzenetként értékelték, és nem is kell azon csodálkoznunk, hogy miért. Az EU tervezete ugyanis egy éles határt húzna Nagy-Britannián belül, valahol az Ír-tengeren, ami nyilvánvalóan nem fogadható el egy olyan kormány számára, amely felelősséget érez a királyság egységéért. Nincs olyan brit miniszterelnök, aki ilyet valaha is elfogadna – hangsúlyozta May a parlamentben. (BBC News, 2018a) A brit kormány a „*backstop*” megoldás esetleges alkalmazását, („ha minden kötél szakad”), lényegében úgy képzelte el, hogy az EU kereskedelmi szabályozásához történő alkalmazkodást az Egyesült Királyság egésze vállalja, átmenetileg, amíg nincs jobb megoldás.

2018. március 2-án, a londoni Mansion House-ban a Brexitről tartott beszédében May természetesen kitért Észak-Írországra is, kijelentve: „Mi nem tesszük keménynyé a határt, s ha az EU erre mégis rákényszeríti Írországot, az nem a mi döntésünk.”¹⁰ De ennél többet is mondott, két indítványt megfogalmazva. Az egyik az úgynevezett „vámpartnerség” (*customs partnership*) ötlete volt, amelynek alapján a britek szednék be az EU-n kívülről érkező import után a vámokat, az EU javára, a hatályos uniós vámtételek alapján. A másik elképzelés a modern technológia eszközeire építette volna a határ-ellenőrzés minimalizálását.¹¹

Március 19-én az Egyesült Királyság és az EU képviselői aláírtak egy úgynevezett „részleges egyezményt”, amely azt rögzítette, hogy addig miben állapodtak meg és miben nem. Észak-Írországról kevés véglegesen lezárt kérdést találunk a szövegben, a britek részéről az a kissé homályos ígéret szerepel, hogy a 2017. decemberi „*Joint Report*”-ban körvonalazott opciók közül a harmadikat, a „*backstop*” megoldás valamilyen formáját alkalmazzák majd addig, amíg mást, jobbat nem találnak a fizikai határ-ellenőrzés elkerülésére. (European Commission, 2018:107–115.)¹² Hogy ez az egész Egyesült Királyságra vonatkozna-e, vagy csak Észak-Írországra, igazából nem lett tisztázva.

⁹ A „Protocol on Ireland/Northern Ireland” (98–103.) III. fejezete javasolja a Közös Szabályozási Térség (Common Regulatory Area) létesítését („the territory of Northern Ireland shall be considered to be part of the customs territory of the Union”). 100.

¹⁰ A beszéd teljes szövege: Gov. UK, 2018a.

¹¹ Tegyük hozzá: ezek az elképzelések, nyers formában, már a 2017. decemberi *Joint Report*-ban megjelentek.

¹² Elfogadták a Közös Utazási Terület fenntartásának közös szándékát.



Angela Merkel német kancellár eközben demonstratívan kijelentette: Berlin maradtalanul támogatja Dublint abban a törekvésében, hogy ne álljon vissza a „kemény határ” a sziget két része között. (The Telegraph, 2018) Leo Varadkar ír miniszterelnök pedig határozottan követelte, hogy a – brit elképzelésekkel ellentétben – a „backstop” megoldásnak ne legyen időbeli határa. Erős nemzetközi nyomás nehezedett tehát Londonra, de a tárgyalásokon áprilisban és májusban sem mutatkozott előrelépés az (észak)ír határt illetően. A konzervatívok EU-ellenes csoportja élesen támadta a May által felkarolt, s Philip Hammond pénzügyminiszter által is támogatott „vámpartner-ségi” elképzelést, amelytől az utóbbiak a határ dilemmájának a megoldását remélték. Boris Johnson külügyminiszter, a „kemény Brexit” egyik fő szószólója a *Daily Mail*nek egyenesen azt nyilatkozta május elején, hogy a vámpartneresség „örült rendszert” alakítana ki, amely meghíúsítaná a Brexitre szavazó többség azon óhaját, hogy az ország végre „visszavegye az ellenőrzést” saját ügyei felett. (Merrick, 2018)

A chequersi javaslat

A fentiekből is kitűnik, hogy a brit kormányzatot roppant nehéz kihívás elé állította az (észak)írországi határ problémája, és bár az EU elvárta, hogy ezt 2018 júniusára, az uniós állam- és kormányfők csúcstalálkozójára rendezze, e tanácskozásnak azt kellett megállapítania, hogy érdemi előrelépés nem történt. (European Council, 2018) Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke határozottan felszólította Londont, hogy az újabb, októberi csúcstalálkozóig tegyen olyan javaslatot, amely eleget tesz az uniós elvárásoknak – vagyis oly módon biztosítja a határ szabad átjárhatóságát, hogy a „backstop”-ot Észak-Írországra korlátozza. Ennek fényében, egy „végső” javaslat kidolgozásának a céljából hívta össze May kormányának tagjait a nyári rezidenciájára, Chequers-be július 6-ra. E tanulmányban nem kívánunk a maratoni hosszúságú kormányülésen elfogadott javaslatcsomag részleteibe belebonyolódni. Az Észak-Írországot (és persze miatta az egész Egyesült Királyságot) érintő indítvány lényege az, hogy egy „kombinált vámtérség” (*combined customs territory*) kialakítását javasolta a szigetország és az EU között, azzal érvelve, hogy ez szükségtelenné tenné az (észak)ír határ ellenőrzését. Ehhez kapcsolódóan egy olyan szabadkereskedelmi egyezményt indítványozott, amely az iparcikkekre és a mezőgazdasági árukra vonatkozna, egy „közös szabálygyűjtemény” (*common rule book*) alapján, a szolgáltatásokra azonban nem. (Gov. UK, 2018b; Walker, 2018) „Papíron” tehát a Chequers-ben kidolgozott javaslat megoldhatja az (észak)ír határ kérdését, az áruknak a határ egyetlen pontján sem kell(ene) megállniuk, az EU azon követelésének viszont nem tesz eleget, hogy egyértelműen kimondja: szükség esetén Észak-Írországot mindenképp benntartja az EU vámuniójában. A javaslat szinte azonnal a belpolitikai viták keresztüzébe került, mivel a benne foglalt engedményeket a kemény Brexit hívei túl soknak, ellenfelei pedig túl kevésnek találták.

Észak-Írországgal kapcsolatos álláspontját May 2018. július 20-án egy nagy ívű beszédben foglalta össze Belfastban.¹³ Ebben igen határozottan elutasította a „backstop”-nak az EU által követelt változatát, vagyis azt, hogy Észak-Írország *de facto*

¹³ A beszéd teljes egészében olvasható a brit kormányzat honlapján: Gov. UK, 2018c.



továbbra is maradjon bent a vámunióban, és ezzel gazdasági tekintetben szakadjon el az Egyesült Királyságtól, azon belül emelve vámhatárt. Azzal az abszurd következménnyel járna ez, fejtette ki, hogy Észak-Írországot a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokban és a WTO-ban az Európai Bizottság képviselné, nem pedig a saját nemzeti kormánya! Egy ilyen megoldás a nagypénteki egyezmény szellemével is ellentétben állna – állította, hozzátéve, hogy most már az EU-nak kellene alternatív javaslatot előterjesztenie. May megismételte ugyanakkor azt is, hogy London sohasem fogadná el az északír–ír határ ellenőrzésének a visszaállítását sem, hiszen „az akadálytalan határ a Belfasti Egyezmény egyik alapköve”. Jó megoldásként – aligha meglepő módon – a chequersi javaslatcsomagot kidolgozó fehér könyvet nevezte meg, amely szerinte egyszerre biztosítja azt, hogy ne legyen „kemény határ”, és Észak-Írország se váljon külön gazdaságilag az Egyesült Királyságtól. A Brexit ügyében természetesen Dublint támogató Sinn Fein vezetője, Mary McDonald azonnal jelezte, hogy May állásfoglalását „provokatívnak” tartja, mert ki akar táncolni a „backstop” mögül. (Finn, 2018) Simon Coveney ír külügyminiszter július 25-én a BBC-nek adott nyilatkozatában úgy foglalt állást, hogy az Egyesült Királyság „nem engedheti meg magának”, hogy 2019. március végén egyezmény nélkül szűnjön meg a tagsága az EU-ban, hozzáfűzve: Dublin szükség esetén támogatná a kilépési tárgyalások meghosszabbítását.

Eközben a londoni parlament gondoskodott arról, hogy a miniszterelnöknek – nem mintha ilyen szándéka lett volna – módja se legyen Észak-Írországot bent „felejtani” az EU vámuniójában. 2018. július 17-én az Alsóház – a DUP és a „kemény Brexit”-et támogató tábor nyomására – a vámügy törvényi szabályozásának olyan módosítását fogadta el (*New Clause 37*), amely megtiltotta, hogy gazdasági határ létesüljön Észak-Írország és az Egyesült Királyság többi része között. Ez, értelemszerűen, alapjaiban ellenkezik azzal a koncepcióval, amelyet az EU által készített megállapodási tervezet képvisel, tehát nyíltan konfrontálódik Brüsszellel. (BBC News, 2018b)¹⁴

Augusztus 31-én, Michel Barnier EU-s „főtárgyaló” – az Európai Bíróság kompetenciájával kapcsolatos ügyek mellett – a Brexit-tárgyalások fő akadályának továbbra is az (észak)ír határ kérdését jelölte meg, miután találkozott Dominic Raabbal, David Davis Brexit-ügyi miniszter utódjával. (Davis a chequersi egyezménnyel való elégedetlensége miatt mondott le.) (BBC News, 2018c) A helyzet tehát az, hogy bár Nagy-Britannia és az Európai Unió egyaránt azon a véleményen van, hogy mindenképpen el kell kerülni a „kemény” határt az Ír-szigeten, nem tudnak ennek a módjában meg egyezni. Mindeközben a határátkelőpontok közül (összesen 275 van belőlük) egyre többenél jelennek meg azok a kis sárga plakátok, amelyeken a határ két oldalán lakók tiltakoznak a határ visszatérése ellen. És a határ déli oldalán talán még jobban tartanak a Brexit következményeitől, mint az északin – jegyezte meg Hayward budapesti előadásán.¹⁵

¹⁴ 305 szavazattal 302 ellenében azt is megszavazták, hogy a brit kormány nem szedhet vámot az EU javára, hacsak az EU ezt nem viszonozza. A kormány szerint mindez nem ellenkezik a fehér könyvvel. Franklin Dehousse, az Európai Bíróság egyik korábbi tagja felvetett egy kompromisszumot: az EU-nak ki kellene terjesztenie a „backstop”-ot az Egyesült Királyság egészére, de ezért feltételeket szabna, nevezetesen azt, hogy a szigetország továbbra is fizessen be a közös uniós kasszába, és biztosítsa az EU-s polgárok legalább részleges szabad munkavállalását. E javaslatához lásd: Campbell, 2018.

¹⁵ Katy Hayward előadása a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2018. március 28-án.



Befejezés helyett

E tanulmányt a szerző szeptember végén fejezte be; jelenleg tehát még nyilvánvalóan nem beszélhetünk lezárt folyamatról, ám annyi biztosan állítható, hogy ha valamelyik fél nem enged az (észak)ír határ kérdésében, nem lesz Brexit-megállapodás. May ezért a nyár folyamán erőfeszítéseket tett a tagállamok vezetőinek „megpuhítására” – azzal a céllal, hogy azok gyakoroljanak nyomást a meglehetősen merev Bizottságra. A 2018. szeptember 20–21-én tartott informális salzburgi EU-csúcs azonban eredménytelenül zárult a Brexit ügyében, pontot téve a britek nyári reményeire, és keserű csalódást keltve Mayben és támogatóiban. (BBC News, 2018d) (Pedig Michel Barnier a tanácskozás előestéjén tett egy apró gesztust, kijelentette: az unió „kész javítani” („*ready to improve*”) az észak(ír) határra vonatkozó indítványán. Jelezte, hogy az áruk ellenőrzése akár a határtól távolabb is megtörténhetne. May és a DUP válasza egybehangzó volt: ha az ellenőrzés beljebb történik, az ugyanúgy korlátozza a kereskedelmi forgalom zavartalanságát.) Tusk egyértelműen leszögezte, hogy a határkérdés rendezésére kidolgozott chequersi kompromisszum „nem fog működni.”) (BBC News, 2018e)

A kézirat lezárását követően, október közepén olyan hírek szivárogtak ki Brüsszelből, hogy EU esetleg hajlandó mérlegelni a „*backstop*”-nak, e sajátos „biztosítási politikának” az Egyesült Királyság egészére történő kiterjesztését, de arról a brit igényről, hogy ennek szabjanak határidőt, az EU vezetői hallani sem akartak. A kemény Brexit hívei viszont, akik tartanak attól, hogy hazájuk esetleg végleg „bent ragadhat” a vámunióban, lázadásal fenyegették meg Mayt, ha további engedményeket tenne Észak-Írország ügyében. A DUP kilátásba helyezte, hogy ebben az esetben megvonja a támogatását a kormánytól és nem szavazza meg a költségvetést. A skóciai konzervatívok vezetői ugyancsak kiálltak amellett, hogy Észak-Írországot nem kezelhetik a többi országrészről eltérően – attól félve, hogy ez csak erősítené a Skót Nemzeti Párt szeparatista törekvéseit. Az SNP körében pedig amiatt aggódnak, hogy Észak-Írország aránytalan gazdasági előnyökhöz jut, ha bent marad az EU vámuniójában.

Mindennek a fényében nyilvánvaló, hogy a nézeteltérések csak látszólag összpontosulnak a technikai kérdésekre – a holtpontról kimozdító kompromisszumok kizárólag az elvek szintjén képzelhetők el. S ha ilyenekre nem kerül sor, az Egyesült Királyság – a politikai sajtó kedvelt kifejezésével – „kizuhan” az unióból, anélkül, hogy bármiféle egyezményt tudott volna kötni Brüsszellel („*No-deal Brexit*”). S az uniós vezetők legutóbbi nyilatkozatainak a fényében ezzel az eshetőséggel nagyon is számolni kell – nincs ok az optimizmusra, jelentette ki az október 17-én kezdődő EU-csúcs előestéjén Tusk. (BBC News, 2018f) A „kizuhanás” Észak-Írországot érintő következményeit jelenleg még körvonalazni sem tudjuk, de alapos okkal feltételezhető, hogy a vallásközösségi ellentéteket ismét kiélezné.¹⁶ Egy effajta kimenetel – London részéről a legkevesbé sem szándékolt hatásként – még a sziget egyesítésének az esélyét is megnövelheti,

¹⁶ Így vélekedik David Trimble, Észak-Írország korábbi „első minisztere” is. Lásd: Watson, 2018.



hiszen a Sinn Fein, kihasználva a Brexit keltette bizonytalanságot, referendumot harcolhat ki az egyesülésről, az EU-párti protestáns szavazók egy részét is megnyerve.¹⁷

Elmondható tehát, figyelembe véve Észak-Írország belső megosztottságát és Skócia kiválási törekvéseit, hogy a Brexit körüli csata egyre inkább összefonódik a brit állam egységének, Anglia, Skócia, Wales és Észak-Írország uniójának a kérdésével. (McCormack, 2018) A megállapodás nélküli Brexit ily módon nemcsak gazdasági szempontból tűnik minden érintett fél számára előnytelennek, hanem – és erről jóval kevesebb szó esik – a brit állam alkotmányos egysége számára is komoly veszélyekkel járna.

Felhasznált irodalom

APÁTI Anna Zita (2000): *A kettészakított sziget*. Pécs, Alexandra Kiadó.

ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása – integrációtörténet*.

Budapest, Gondolat Kiadó.

BARDON, Jonathan (2007): *A History of Ulster*. Belfast, The Blackstaff Press.

BBC History (1998): *Good Friday Agreement*. 10 April 1998. www.bbc.co.uk/history/events/good_friday_agreement (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BBC News (2016): *EU referendum: Northern Ireland votes to remain*. 24 June 2016. www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-36614443 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BBC News (2017): *Arlene Foster: Brexit deal paper was a great shock for DUP*. 5 December 2017. www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-42236543 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BBC News (2018a): *Theresa May rejects EU's draft option for Northern Ireland*. 28 February 2018. www.bbc.co.uk/news/uk-politics-43224785 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BBC News (2018b): *Government scrapes through Customs Bill votes*. 17 July 2018. www.bbc.co.uk/news/uk-politics-44854597 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BBC News (2018c): *Brexit: Raab and Barnier claim progress but no Irish breakthrough*. 31 August 2018. www.bbc.com/news/uk-politics-45363827 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BBC News (2018d): *Brexit: May urges EU leaders to consider 'serious' UK plans*. 20 September 2018. www.bbc.com/news/uk-politics-45578047 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BBC News (2018e): *Donald Tusk: Theresa May's Brexit trade plan won't work*. 20 September 2018. www.bbc.com/news/uk-politics-45586010 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BBC News (2018f): *'No optimism' for summit breakthrough, says Donald Tusk*. 16 October 2018. www.bbc.com/news/uk-politics-45871254 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BÖRÖCZ József (2002): A határ: társadalmi tény. *Replika*, 47–48. sz. 133–142.

CAMPBELL, John (2017): *EU 'Barnier will, work to avoid' Brexit hard border*. 11 May 2017. www.bbc.co.uk/news/world-europe-39873618 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

¹⁷ A népszavazásra a nagypénteki egyezmény jogi lehetőséget biztosít. És ne felejtsük el, hogy a magasabb születési arányszámuk miatt a katolikusok már a 2020-as évek felében többségbe kerülhetnek Észak-Írországban.



- CAMPBELL, John (2018): *Q and A: The Irish border Brexit backstop*. 17 July 2018. www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-politics-44615404 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- COOGAN, Time Pat (2002): *The Troubles: Ireland's Ordeal 1966–1996 and the Search for Peace*. New York, St. Martin's Griffin.
- EGEDY Gergely (2007): A brit identitás felbomlása. *Századvég*, 12. évf. 45. sz. 99–121.
- EGEDY Gergely (2016): Nagy-Britannia válaszüton: „kemény” vagy „puha” Brexit?. *Magyar Szemle*, 25. évf. 7–8. sz. 6–13.
- EGEDY Gergely – GÁLIK Zoltán (2017): *Nagy-Britannia és az európai integráció*. Budapest, L'Harmattan.
- European Commission (2017): *Joint Report*. 8 December 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- European Commission (2018): *Draft Withdrawal Agreement*. 28 February 2018, https://ec.europa.eu/commission/publications/draft-agreement-withdrawal-united-kingdom-great-britain-and-northern-ireland-european-union-and-european-atomic-energy-community-0_en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- European Council (2018): *European Council (Art.50) Meeting (29 June 2018) Conclusions*. www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180629-euco-conclusions-art-50/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- European Parliament, Think Tank (2017): *Outcome of the Meetings of EU Leaders of 14-15 December 2017*. [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)611026](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)611026) (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- FINN, Christina: *So what now? Theresa May rejects the EU's Brexit Backstop, saying it would create a border in the UK* *The Journal*. 20 July 2018. www.thejournal.ie/theresa-may-belfast-speech-4138148-Jul2018/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Government of Ireland Act, 1920. www.legislation.gov.uk/ukpga/1920/67/pdfs/ukpga_19200067_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Gov. UK (1985): *Treaty Series No. 62. Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Ireland*. Hillsborough, 15 November 1985. treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/1985/TS0062.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Gov. UK (1993): *Joint Declaration of 15 December 1993*. Downing St. Declaration. www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/northernireland/peace-process-joint-declaration-1993-1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Gov. UK (2018a): *PM speech on our future economic partnership with the European Union*. 2 March 2018. www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-our-future-economic-partnership-with-the-european-union (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Gov. UK (2018b): *Statement from H.M. Government*. Chequers, 6 July 2018. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/723460/CHEQUERS_STATEMENT_-_FINAL.PDF (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)



- Gov. UK (2018c): *PM Belfast Speech*. 20 July 2018. www.gov.uk/government/speeches/pm-belfast-speech-20-july-2018 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- GRAHAM, David (2017): *The strange friendship of Martin McGuinness and Ian Paisley*. www.theatlantic.com/international/archive/2017/03/martin-mcguinness-ian-paisley/520257/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- HAYWARD, Katy (2017): *The Irish Border and Brexit: An Explainer, Parts I and II*. Queens University Belfast, January 2017. www.qub.ac.uk/brexit/Brexitfilestore/Fileupload,737794,en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- HALÁSZ Iván (2018): Az állam összetevői. In HALÁSZ Iván szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- KOLLER Boglárka (2006): *Nemzet, identitás és politika Európában*. Budapest, L'Harmattan–ZSKF.
- KŐSZEGHY Anna (2014): The „Smiling Public Man”: W.B. Yeats as Senator of the Irish Free State. *Öt Kontinens*, 2013/1 (2014).
- MARR, Andrew (2008): *A History of Modern Britain*. London, Pan Books (Macmillan).
- MCCORMACK, Jayne (2018): *Brexit, the Irish border and the „battle for the union”*. www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-45864218 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- MERRICK, Rob (2018): *Boris Johnson launches extraordinary attack on Theresa May's 'crazy' customs partnership proposal*. www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-boris-johnson-customs-partnership-theresa-may-cabinet-crazy-proposals-a8340681.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- SKOUTARIS, Nikos (2018): *Backstop option for Irish border after Brexit – the difference between EU and UK proposals explained*. <https://theconversation.com/backstop-option-for-irish-border-after-brexit-the-difference-between-eu-and-uk-proposals-explained-97963> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- TAYLOR, A. J. P. (1976): *English History between 1914 and 1945*. Oxford, Oxford University Press.
- The Telegraph (2018): *Angela Merkel says Ireland has her 'full support' on Brexit border issue*. 20 March 2018. www.telegraph.co.uk/politics/2018/03/20/angela-merkel-says-ireland-has-full-support-brexit-border-issue/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- WALKER, Peter (2018): *What the cabinet has agreed at Chequers Brexit meeting*. www.theguardian.com/politics/2018/jul/06/what-the-cabinet-has-agreed-at-chequers-brexit-meeting (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- WATSON, Tori (2018): *Brexit could 're-ignite conflict' in Northern Ireland*. www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-45513462 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)



Halmai Péter

Európai reformok

Többsebességű Európa?

Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform

European Reforms

A Multi-Speed Europe?

Differentiated Economic Integration vs. Overall Reform

A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság, az azt követő lassú és differenciált kilábalás folyamata nagy erővel húzta alá a gazdasági integráció további mélyítésének igényét. A napirendre került fő forgatókönyvek a differenciált integráció rendszerében különböző súlypontok mentén helyezkednek el. A fő, ám több tekintetben tartalmilag még bizonytalan irány a Gazdasági és Monetáris Unió teljes kiépítésének (GMU 2.0) igénye. Az alábbiakban a jelzett alapösszefüggések felvázolása után utóbbi lehetséges fő irányait és egyes ellentmondásait elemzem.

Kulcsszavak: európai integráció, differenciáltság, reformok

The latest financial and economic crisis and the differentiated recovery process stressed the need for a deeper economic integration. Scenarios that are on the agenda as for the differentiated integration have different priority areas. The basic aim is to make the Economic and Monetary Union complete (EMU 2.0); however, there are still uncertainties. The study provides a wider analysis of the topic with special attention on the unsustainability of the current EMU, the competition of the Banking Union, Euro area risk sharing, fiscal union and on the Euro area common budget.

Keywords: European integration, differentiation, reforms

Halmai Péter, az MTA levelező tagja, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi tanára.

E-mail: halmai.peter@uni-nke.hu

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek

A *differenciált integráció* (másként: többsebesséű Európa, változó geometriák, á la carte Európa) integrációs folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. (Lásd részletesen: Börzel–Risse, 2017; Leuffen–Rittberger–Schimmelfennig, 2013; Rittberger–Leuffen–Schimmelfennig, 2014; Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger, 2017) A megkülönböztetés (differenciálás) lehet hosszú, közép-, illetve rövid távú. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. Ugyanakkor a differenciálás bizonyos formái túlnyúlnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat is. A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltására is vezethet.

Az euróövezet, vagy még inkább a Grexit vagy a Brexit viszonylag új kifejezések. Ám a differenciált integráció különböző formáiról már az európai integráció kezdetétől fogva vitatkoztak, illetve annak egyes formáit korán alkalmazni kezdték. A differenciált integráció lehetőséget nyújt az EU-tagállamok heterogenitásának kezelésére, egyes szuverén jogok európai szinten történő összpontosítása révén. A differenciált integrációban a tagállamok specifikus csoportja nincs alávetve a többi tagállamra vonatkozó egyes szabályoknak. A differenciált integráció a konszolidációt szolgálja az Európai Unió mélyülésének és bővülésének körülményei között. Ez hatékony eszköznek bizonyult az európai diverzitás menedzmentjében. Ha valamely tagállam esetében az euróövezet elhagyása – vagy éppen a Brexit – kerül napirendre, akkor azok már az elért integrációs vívmányok visszafordításaként (dezintegrációként) értékelhetők. Alapvető kérdés: a differenciált integráció az európai integráció szükségszerű strukturális attribútumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az Európai Unió atomizálásához vezet.

A gazdasági integráció jövőbeli forgatókönyvei

Az egykori Római Szerződés aláírásának hatvanadik évfordulója 2017 márciusában egyúttal alkalmat nyújtott az európai integráció soron lévő feladatainak és jövőbeni működési módjának áttekintésére. Alapvető kérdések átgondolása volt megkerülhetetlen: a Brexit után milyen változások előtt áll Európa a következő évtizedben? Az új technológiák társadalmat és munkahelyeket érintő hatásától kezdve egészen a globalizációval kapcsolatos kétségekig, a biztonsági aggályokig és a populizmus térnyeréséig. Nem meglepő módon az Európai Bizottság fehér könyvet adott ki Európa jövőjéről. (Európai Bizottság, 2017a) Abban *öt forgatókönyvet* vázolt fel, amelyek megmutathatják: milyen lehet az Európai Unió 2025-ben, annak függvényében, hogy milyen döntések születnek az integráció jövőjét illető alapvető kérdésekben. Az egyes forgatókönyveket az 1. táblázat foglalja össze.



1. táblázat
Az öt forgatókönyv áttekintése szakpolitikai területenként

	Megy minden tovább	Csakis az egységes piac	Aki többet akar, többet tesz	Kevesebbet, hatékonyabban	Sokkal többet együtt
Egységes piac és kereskedelem	Az egységes piac – az energetikai és digitális ágazatokat is beleértve – megerősödik; a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	Az egységes áru- és tőkepiacot megerősítik; az előírások továbbra is eltérnek egymástól; az emberek és a szolgáltatások szabad mozgása nem garantált teljes mértékben.	Mint a „Megy minden tovább” forgatókönyvben, az egységes piac megerősödik, és a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	A közös előírások a minimumra korlátozódnak, az uniós szinten szabályozott területeken azonban a jogérvényesítés megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.	Az egységes piac a szabályok összehangolása, az előírások közelítése és a jogérvényesítés fokozása révén megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.
Gazdasági és monetáris unió	Fokozatosan javul az euróövezet működése.	Az euróövezeten belüli együttműködés korlátozott.	Mint a „Megy minden tovább” forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például az adózás és a szociális normák terén.	Lépéseket tesznek az euróövezet megszilárdítása és stabilitásának biztosítása érdekében; a 27 tagú EU kevesebbet tesz a foglalkoztatási és szociálpolitika egyes részein.	Az öt elnök 2015. júniusi jelentésében foglalt elképzelés szerint megvalósul a gazdasági, pénzügyi és költségvetési unió.

A táblázat a 24–25. oldalakon folytatódik.



	Megy minden tovább	Csakis az egységes piac	Aki többet akar, többet tesz	Kevesebbet, hatékonyabban	Sokkal többet együtt
Schengen, migráció és biztonság	Egyre jobban fokozódik a külső határok igazgatása terén folytatott együttműködés; haladás a közös menekültügyi rendszer felé; jobb együttműködés biztonsági kérdésekben.	Nincs egységes migrációs politika vagy menekültügyi politika; a biztonságra vonatkozó szorosabb koordinációt kétoldalúan folytatják; a belső határ-ellenőrzés szisztematikusabb.	Mint a „Megy minden tovább” forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például biztonsági és igazságügyi kérdésekben.	A határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.	Mint a „Kevesebbet hatékonyabban” forgatókönyvben; a határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.
Külpolitika és védelem	A külpolitikai kérdésekben egyre gyakrabban képviselnek egységes álláspontot; szorosabb védelmi együttműködés.	Egyes külpolitikai kérdésekkel egyre inkább keretek között foglalkoznak; a védelmi együttműködés a jelenlegi helyzethez képest nem változik.	Mint a „Megy minden tovább” forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik a védelmi együttműködést, és a hangsúlyt a katonai koordinációra és a közös felszerelésre helyezik.	Az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.	Mint a „Kevesebbet, hatékonyabban” forgatókönyvben, az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.



	Megy minden tovább	Csakis az egységes piac	Aki többet akar, többet tesz	Kevesebbet, hatékonyabban	Sokkal többet együtt
Unió költségvetés	Részben korszerűsített, a 27 tagállam szintjén elfogadott reformprogram alapján.	Új hangsúlyok az egységes piachoz szükséges alapvető funkciók finanszírozása érdekében.	Mint a „Mey minden tovább” forgatókönyvben; néhány tagállam részére kiegészítő költségvetést biztosítanak azokra a területekre, amelyekben többet kívánnak tenni.	Jelentősen átalakítva, hogy a 27 tagú EU szintjén elfogadott új prioritásokat szolgálja.	Jelentősen korszerűsítve és növelve, saját forrásokból történő finanszírozással; az euróövezet költségvetési stabilizációs funkciója működik.
Teljesítési képesség	Az eredményközpontú cselekvési program konkrét eredményeket hoz; a döntéshozatal továbbra is túl összetett a megértéshez; a teljesítési képesség nem mindig áll összhangban az elvárásokkal.	A döntéshozatal valószínűleg könnyebben megérthető, ám a közös felépítési képesség korlátozott; a közös aggályokra gyakran kell kétoldalú megoldásokat találni.	Mint a „Mey minden tovább” forgatókönyvben, a 27 tagú EU szintjén az eredményközpontú cselekvési program eredményeket hoz; egyes csoportok bizonyos területeken együtt többet valósítanak meg; a döntéshozatal összetettebbé válik.	A feladatok kiemelten kezelésére vagy feladására vonatkozó kezdeti megállapodás kihívásokkal teli; bevezetését követően a döntéshozatal megértése könnyebbé válhat; az EU gyorsabban és határozottabban cselekszik ott, ahol nagyobb a szerepe.	A döntéshozatal gyorsabb és az érvényesítés határozottabb minden területen; elszámoltathatósági kérdések merülnek fel azok számára, akik úgy érzik, hogy az EU túl sok hatáskört vett el a tagállamoktól.

Forrás: Európai Bizottság 2017a

A felvázolt forgatókönyvek közül az *első* („Minden megy tovább”) az eddig elindított reformok folytatását tartalmazza, e folyamat minden korlátjával és ellentmondásával egyidejűleg. A *második* („Csakis az egységes piac”), illetve a *negyedik* („Kevesebbet, hatékonyabban”) csak meghatározott, kiválasztott szakpolitikai területeken nyújt módot az integráció



mélyítésére. Minden további területen az együttműködés mérséklődése, valójában a dez-integráció volna a jellemző. *Igazi előrelépést valójában a harmadik („Aki többet akar, többet tesz”), illetve az ötödik („Sokkal többet együtt”) forgatókönyv ígérhet.* A Bizottság pozíciójából is adódóan mindeddig leginkább a legutóbbit szorgalmazta. A „Sokkal többet együtt” forgatókönyvben a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, és kiterjesztik a közös döntéshozatalt. A dokumentum azonban jelzi a veszélyt: e forgatókönyv esetében a tagországokban egyes társadalmi csoportok esetleg megkérdőjeleznék az integráció elmélyítését. Ezért – noha a dokumentum nem foglal állást a felvázolt egyes scenáriók között – nagyobb lehet a megvalósíthatósága az „Aki többet akar, többet tesz” forgatókönyvének. Ez utóbbi esetében a 27 tagú EU a mai módon halad tovább (azaz a „Minden megy tovább” forgatókönyv érvényesül), ám az arra kész országok számára fennáll a lehetőség, hogy meghatározott területeken (gazdasági és monetáris unió, védelem, belső biztonság vagy szociális kérdések) további eredményeket érjenek el. Célrányos koalíciók jöhetnek létre a tagállamok között. Valójában a Gazdasági és Monetáris Unió fejlődésében az euró bevezetésétől fogva ez a változat működött. A differenciált integráció – azaz az integráció különböző szintjeit egyidejűleg magában foglaló rendszer – megvalósíthatóbb forgatókönyvnek tűnik az egész unió föderális irányú átalakításával szemben.¹

2017. március 6-án a nagy tagállamok (Németország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) versailles-i csúcstalálkozóján ugyanez a gondolat merült fel. F. Hollande, az akkor hivatalban lévő francia elnök differenciált együttműködéseknek nevezte a különböző kiterjedésű kooperációkat. A francia elnök szerint „néhány ország gyorsabban és messzebb haladhatna előre” olyan területeken, mint a védelmi politika, a gazdasági és a monetáris unió elmélyítése az eurózónában, az adóügyi és szociális harmonizáció. Nem a többiek kirekesztéséről lenne szó, vagy arról, hogy a többi állam ne fejezhetné ki ellenvéleményét. Angela Merkel német kancellár szerint is az európaiaknak venniük kell „a bátorságot elfogadni, hogy egyes országok gyorsabban haladnak, mint mások,” anélkül, hogy „a késedelmet szenvedettek előtt bezárnák” a lehetőségeket. P. Gentiloni akkori olasz miniszterelnök pedig az EU-n belüli különböző integrációs szintekről beszélt.

Mindezek a lehetőségek eddig sem voltak ismeretlenek. A szakirodalomban leginkább differenciált integrációnak nevezik azokat. (De eddig sem volt ismeretlen a „több sebesség” fogalma sem.)

A *Gazdasági és Monetáris Unió* rendszerében definíciószerűen lehetséges a *többsebességű integráció*. A konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagállamok tartósan kimaradnak az euróvezetből, ugyanakkor a kimaradási (opt out) klauzula révén az Egyesült Királyság és Dánia önállóan dönthettek az egységes valutához történő csatlakozásról.

A 2008 őszen kitért *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagyfokú egymásra utaltságát. Jelentős intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az állandó európai *stabilitási mechanizmus* váltott fel. A válságkezelést szolgáló

¹ J-C. Juncker, a Bizottság elnöke 2017 őszen egyértelművé tette: kívánatosnak tekintené az euróövezet kiterjesztését és az EU27 teljes szélességében megvalósuló reformprogramot, azaz az ötödikként jelzett forgatókönyvet.



intézkedéseken túl rendszerszintű reformok is megkezdődtek. Például 2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tagállamok kötelezettséget vállaltak kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken a gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelésére a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adóalap harmonizációja stb.) is együttműködnek az érintett tagállamok.

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. *A konstrukció többsebességű: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben* valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak. Ugyanakkor egyes tagállamokban soha nem látott mértékben erősödtek fel az *euroszkeptikus* törekvésekkel jellemezhető politikai erők.

A nagy magországok nem meglepő módon vetik fel a differenciált integráció lehetőségét. A Brexit után is 27, igen differenciált helyzettel, és eltérő preferenciákkal jellemezhető tagállam alkotja az uniót. A többsebességű konstrukció nem igényli az alapszerződések módosítását. Egységes marad a 27 tagú EU, miközben azok a tagállamok, amelyek többet szeretnének, lehetőséget kapnak együttműködésük elmélyítésére. A polgárok uniós jogból származó jogai között – attól függően, hogy a szorosabb együttműködést választó vagy az abból kimaradó tagállamok polgáraitól van-e szó – eltérések alakulhatnak ki. A szorosabb integrációból kimaradó tagállamok fenntartásokat fogalmazhatnak meg. Ugyanakkor azokban az országokban, amelyek többet szeretnének elérni, csökkenhet az elvárások és az eredmények közötti távolság.

Egyes elemzők szerint a már létező és elvileg átmenetinek gondolt két sebesség helyett néhány vezető fejében potenciálisan állandóan elkülönülő, „fallal elválasztott” kétszintű struktúra jelenik meg. Jean Asselborn luxemburgi külügyminiszter egyértelműen a szolidaritás és az alapértékek kérdésével hozta összefüggésbe a kétsebességű Európáról folyó diskurzust. Kijelentette, hogy a szolidaritás politikai kérdés, nem patetikus dolog, és hogyha ez nem működik többé, akkor nem leszünk többé egy közösség.

A differenciált (vagy többsebességű) integráció már ma is létező realitás, amelynek a jövőben bővíthet a szerepe. Nagyban összefügg azzal, hogy milyen mértékű integrációra vállalkoznak a tagállamok. Ha meghatározott területen valamennyien vállalják a mélyebb integrációt, akkor nem lesz szükség differenciált konstrukcióra. Ha pedig valamely területen eltér a tagállamok álláspontja e tekintetben, eltérő tagállami integrációs modellek alakulhatnak ki. Ez utóbbi esetben azonban nem jöhet létre zárt klub. A megerősített együttműködésnek nyitva kell állnia a többi tagállam számára is. Ez a döntő feltétele annak, hogy ne alakuljon ki első-, másod- vagy esetleg harmadosztály az EU-tagságban.

A fehér könyv közzétételét követő hónapokban az Európai Bizottság további vitaanyagokat tett közzé. Részletesen bemutatták az egyes forgatókönyvek lehetséges következményeit az integrációs folyamat különböző területei tekintetében is.

Az Európai Bizottság 2017 májusában a fentiekre alapozva közzétette vitaanyagát (*Reflection Paper*) a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről. (Európai Bizottság, 2017b) Az EU finanszírozásáról szóló vitaanyag (Európai Bizottság, 2017c) pedig



a lehetséges változatoknak a közös költségvetés működését érintő potenciális következményeit tekintette át.

Válság és a Gazdasági és Monetáris Unió 2.0

Válságkezelés és reform

A 2008-ban Európát is elérő pénzügyi és gazdasági válság volt az eddigi legsúlyosabb az európai integráció történetében, kiterjedését és mélységét illetően egyaránt. Ebben az időszakban vált igazán világossá: az integráció a korábbi keretek között a komolyabb válságokat már nem képes hatékonyan kezelni. A válság negatív hatásai egyszerre több tényezőre vezethetők vissza. Ezek közé tartoznak az országspecifikus sokkok, a kormányzati hibák, a piaci kudarcok, a bankok és a szuverének (államok) közötti kapcsolatok, valamint a fertőzések. (Allard et al. 2013) A negatív sokk és az azt követő „kijózanodás” a tagállamok részéről ugyanakkor pozitívumként értékelhető: lépéskényszerbe hozta az európai döntéshozókat, akiknek folyamatosan állást kell foglalniuk a gazdasági kormányzás reformját illetően.²

A *legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság* mélyen érintette az Európai Uniót, különösen az euróövezetet. Jó ideig annak felbomlása is a lehetséges scenáriók között szerepelt (Aslett–Caporaso, 2016). Ennek következtében a tagállamok elkötelezték magukat az integrációt érintő reformok elindítása mellett, amelyek tulajdonképpen az európai gazdasági kormányzás erősítését célozzák. (E folyamatokról részletesen lásd: Benczes, 2011; Csaba, 2018; Halmai, 2013, 2017; Losoncz, 2013; Vigvári, 2014).

A legutóbbi válság meggyőzően bizonyította a tagállamok nagyfokú egymásra utaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős gazdaságpolitikát, azon belül költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegezzék a rendszer stabilitását. (Halmai, 2017)

Az euróövezet országainak szorosabb kölcsönös függősége és a közös valutát használó országok közötti továbbgyűrűző hatások lehetősége a költségvetési eljárások és gazdaságpolitikák fokozottabb összehangolását és erősebb felügyeletét igényli az euróövezet valamennyi tagállamában. A válság kettős tanulsággal szolgált: egyrészt a nem megfelelő nemzeti költségvetési és gazdaságpolitika, pénzügyi felügyelet súlyos gazdasági és társadalmi nehézségeket okozhat; másrészt az euróövezet sem védett a nagy horderejű és destabilizáló hatású gazdasági és pénzügyi sokkok veszélyével szemben. Következésképpen az euróövezet egésze együttes költségvetési, gazdasági és szociális helyzetének szoros nyomon követése és elemzése szükséges. Azt figyelembe kell venni a nemzeti szakpolitikák kidolgozása során.

Egyrészt jelentős, *rövid távú válságkezelést* célzó intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az állandó európai *stabilitási mechanizmus (ESM)* váltott fel. A Nemzetközi Valutaalappal

² Az európai gazdasági kormányzás multilaterális rendszer, amely potyautasságra vagy az externáliákra hajlamos nemzeti politikák koordinációját célozza. (Heise, 2008:4)



szoros együttműködésben kidolgozott támogatási intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása.

Az EU egészére kiterjedő pénzügyi szabályozás erősen szigorodott. A rendszer-szintű pénzügyi kockázatok felügyeletére az Európai Rendszerszintű Kockázatok Testületét (*European Systemic Risk Board – ESRB*) hozták létre.

A krízist követő megkerülhetetlen *küigazítás* bér- és árváltozásokat, fiskális konszolidációt és strukturális reformokat igényelt a versenyképesség növeléséhez. E lépések fájdalmas, az érintett országok lakosságát terhelő megszorításokkal járhatnak együtt.³

Ugyanakkor egyidejűleg jelentős átfogó (rendszerszintű) reformok igénye és lehetősége teremtődött meg. (Halmai, 2017) A válság kitörése után elfogadott szabályozás – egyebek mellett – a nemzeti költségvetések szorosabb felügyeletét, könnyebben alkalmazható szankciókat, illetve a bajba jutott tagállamok megsegítését célzó új mechanizmusokat tartalmaz. A 2011-ben elfogadott, hat jogszabályból álló csomag megszigorította a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Így például megkönnyítették a tagállamokkal szembeni szankciók alkalmazásának a lehetőségét.

A gazdasági és pénzügyi válság nyomán a gazdaságirányítási keret jelentősen megerősödött a hatos csomag, a kettes csomag és a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés bevezetésének köszönhetően.⁴ A megerősített költségvetési szabályok, valamint a közelmúltban létrehozott, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás jelentősen elmélyítették és kiterjesztették az uniós fellépések alkalmazási körét és lehetséges hatékonyságát. (A GMU jelenlegi eszközeinek körét az 1. ábra foglalja össze.)

³ Azok hatásai azonban már érzékelhetők az érintett tagállamok makrogazdasági mutatói, nemzetközi versenyképessége, illetve pénzügyi megítélése tekintetében.

⁴ A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (TSCG) költségvetési részére *Költségvetési paktumként* is hivatkoznak.



A válság csúcán, illetve az utóhatásaival összefüggésben elfogadott és jelenleg hatályos intézkedések

Az öt elnök jelentését követő közelmúltbeli vagy folyamatban lévő intézkedések

GAZDASÁGI UNIÓ:

- A gazdaságpolitikai és a költségvetési politika erősebb koordinálása az európai szemeszterben
- A makrogazdasági egyensúlyhiányok feltárására és korrigálására irányuló eljárás
- Erősebb fókuszálás az euróövezet prioritásaira
- Nemzeti termelékenységi tesztek a versenyképesség alakulásának nyomon követésére
- A szociális jogok európai pillére

PÉNZÜGYI UNIÓ:

- A pénzügyi intézmények és pénzügyi piacok szigorúbb szabályozása és felügyelete
- Betétbiztosítás 100 000 EUR-ig
- Kockázatsökkentés a bankszektorban
- Finanszírozási lehetőségek bővülése a vállalkozások számára a tőkepiacokon keresztül
- Európai betétbiztosítási rendszer

GMU eszköztár

KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓ:

- Az Európai Stabilitási Mechanizmus felé vezető különböző mentőalapok
- Az éves költségvetések szigorúbb felügyelete és erősebb fókuszálás az adósságpályára
- Az Európai Költségvetési Tanács
- Lépések a költségvetési szabályok egyszerűsítése felé

DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS ERŐS INTÉZMÉNYEK:

- Intenzív párbeszéd az Európai Parlamenttel és a nemzeti parlamentekkel
- Új kezdet az uniós szociális párbeszéd számára
- Lépések a nemzetközi intézményekben való erősebb külső képviselés felé

1. ábra

A GMU jelenlegi eszköztára

Forrás: Európai Bizottság, 2017b

A gazdasági és pénzügyi válság időszakában jelentősen megerősödött a *gazdaságpolitikai koordináció* a GMU-n belül. A válságot megelőző egyensúlyhiányok, strukturális hiányosságok és válság utóhatásainak leküzdése érdekében, valamint a beruházások élénkítése és a középtávú növekedési potenciál újjáépítése céljából ezek az uniós szintű közös szabályok, eljárások és intézmények központi szerepet játszanak. A válság idején számos kormányközi megállapodás született. Ezt a GMU 1.0 felépítésének hiányosságai magyarázzák. Ám például az ESM irányítási és döntéshozatali eljárásai – főként a kormányközi struktúra következtében – bonyolultak és hosszadalmasak. Középtávon (a második szakaszban) ezért annak irányítását teljes mértékben integrálni kellene az EU szerződéseibe.

Az *európai szemeszter* – amely a gazdaságpolitikák uniós szintű összehangolására 2011-ben bevezetett éves jelentéstételi és felügyeleti ciklus – nemzeti és uniós szinten egyaránt a reformok végrehajtásának fontos eszközévé vált.⁵ A *makrogazdasági egyensúlyhiány* kezelésére szolgáló eljárás az európai szemeszterbe illeszkedik. Célja, hogy

⁵ A makrogazdasági feltételrendszer elve szerint biztosítani kell, hogy az európai strukturális és beruházási alapokat a tagállamok szociális és gazdasági teljesítménye szempontjából kulcsfontosságúként azonosított reformok támogatására használják fel, és az európai strukturális és beruházási alapok hatékonyságát nem akadályozzák ingatag alapokon nyugvó makrogazdasági szakpolitikák.



megelőzze az egyensúlyhiányt, illetve még kezelhetetlenné válása előtt kiigazítsa azt. Az eljárás kulcsfontosságú eszközzé vált az európai makrogazdasági felügyelet számára, többek között az ingatlanbuborékok megelőzése, valamint a versenyképesség csökkenésének, a magán- és államadósság növekedésének és a beruházások hiányának korai felismerése terén. Mindazonáltal a tagállamoknak még több előrelépést kellene elérniük az országspecifikus ajánlások végrehajtása terén, mivel a végrehajtás eddig egyenlőtlen és gyakran csupán korlátozott mértékű volt.

2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot (Euro Plus Pact) is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tagállamok kötelezettséget vállaltak kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken a gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelésére a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adóalap harmonizációja stb.) is együttműködnek az érintett tagállamok. Az elfogadott további intézkedések, illetve az európai szemeszter keretében kialakuló koordináció *valódi uniós gazdasági kormányzás kiépülése irányába mutatnak*.

Ugyanakkor a kormányközi megállapodások és a tagállamok önkéntes részvételén alapuló konstrukciók korlátai szembetűnők.⁶ A tartós konstrukciók az EU jogrendszerében igényelnének szabályozást, beleértve az alapító szerződések megfelelő irányú módosításait is.

Rendszerszintű reform: GMU 2.0

A reformfolyamatok kereteit a „valódi” (másként „teljes”, illetve „mély”) *Gazdasági és Monetáris Unió* megteremtésének igénye képezi. Olli Rehn korábbi biztos 2012 nyarán hirdette meg – Maastricht 1.0 bírálatának bázisán – *Maastricht 2.0* kiépítésének az igényét. Az Európai Bizottság 2012. november 28-án tette közzé vitaindító dokumentumát (blueprint) „a valódi, szoros gazdasági és monetáris unió” tervzetéről. Az elérendő célként megjelölt *teljes gazdasági unióban* fokozottabban összehangolnák a tagállamok valamennyi nagyobb gazdaságpolitikai (köztük költségvetési politikai) döntését, amelyeket európai szinten hagynának jóvá és felülvelnének. 2013. március 20-án hozták nyilvánosságra az Európai Bizottság közleményét *Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union* címmel. E folyamatban némi megtorpanás után a következő mérföldkő „Az öt elnök” jelentése” volt 2015. június 22-én a GMU megerősítésének programjáról és ütemtervéről.

Az Európai Bizottság 2017 májusában a fentiekre alapozva közzétette vitaanyagát (*Reflection Paper*) a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről. (EC 2017b) Majd 2017 decemberében konkrét javaslatokat terjesztett elő a GMU elmélyítésének kulcstényezőiről.

⁶ Például az európai szemeszter nagymértékben megerősítette a gazdaságpolitikai koordinációt; a számos csomag, paktum, eljárás és jelentéstételi követelmény azonban elhomályosította logikáját és alásta eredményességét.

⁷ Az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Eurócsoport, az Európai Központi Bank (ECB), illetve az Európai Parlament elnökei.



A GMU szorosabbra fűzésének nagyratörő, egyidejűleg pragmatikus tervei három szakaszban végrehajtandó, konkrét intézkedésekre irányuló javaslatokat tartalmaznak. Azok megvalósítása révén 2025-re lenne elérhető a „teljes” GMU víziója. E jövőképben – a GMU szilárd és átlátható szerkezete biztosítása érdekében – a szabályok mellett az intézményeket kívánják a középpontba helyezni.

A három szakasz a következő:

- *Elmélyítés:* A versenyképesség és a strukturális konvergencia fokozása, felelős nemzeti és euróövezeti költségvetési politikák előmozdítása, a pénzügyi unió megvalósítása, valamint a demokratikus elszámoltathatóság javítása a meglévő eszközök és a hatályos Szerződések felhasználásával.
- *„A GMU megvalósítása”:* alapvető konkrét intézkedések elfogadása a GMU gazdasági és intézményi felépítésének befejezéséhez. Ezután az euróövezeti országok megújított felfelé irányuló konvergenciájára vonatkozó referenciaértékek alapján, elmozdulva az új növekedési kilátásokkal kapcsolatos közép- és hosszú távú elképzelések irányába, mélyrehatóbb reformokat szükséges végrehajtani. A fő cél a kötelező (strukturális) konvergenciafolyamat előmozdítása. A közösen megállapított konvergenciamutatók irányában tett jelentős előrehaladás – elérésüket követően a betartásuk – minden tagállam esetében feltétele lenne az euróövezet sokkelenyelő mechanizmusában történő részvételnek.
- *Végző szakasz:* (legkésőbb 2025-ig) valamennyi tervezett lépés teljes megvalósítása után a „valódi, szoros” GMU elérése.

Az Európai Bizottság által az *„elmélyítés” szakasza* tekintetében ajánlott intézkedéscsomag része a demokratikus párbeszéd elmélyítését és a gazdasági kormányzás továbbfejlesztését célzó „európai szemeszter”⁸ felülvizsgálata; a nemzeti versenyképességi testületek életre hívása; a tanácsadó funkciót betöltő Európai Költségvetési Tanács létrehozása. A kitűzött célok közé tartozik az euróövezet egységesebb képviselője a nemzetközi pénzügyi intézményekben. Meghatározták továbbá a bankunió kiteljesítéséhez szükséges lépéseket, közöttük az európai betétbiztosítási rendszer kialakítását és a bankrendszerrel összefüggő kockázatok további csökkentését célzó egyéb intézkedéseket. Az euróövezetbeli bankok és államháztartások még mindig szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Nagy jelentőségű a rendszerszintű banki kockázatok további csökkentése és az egyenlő versenyfeltételek megeremtése, továbbá a bankok és az államadósságok közötti negatív visszacsatolási spirál korlátok közé szorítása. A bankunió kiteljesítése mellett kulcsfontosságú cél a tőkepiaci unió kiépítése is. A tervezett intézkedések az euróövezet tagállamaira alkalmazandók, a GMU szorosabbra fűzésének folyamata azonban valamennyi uniós tagállam előtt nyitva áll.

A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez a második szakaszban („megvalósítás”) jóval hosszabb távú intézkedésekről kell megállapodni. Ennek részeként a szuverenitás és szolidaritás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség. A világ második legnagyobb gazdasága nem

⁸ Az euróövezeti dimenzió fokozott figyelembevételére érdekében az övezet egészére vonatkozó vitákra és ajánlásokra a folyamat elején, az országspecifikus egyeztetéseket megelőzően kerül sor, hogy minden tagállam egységesen kezelhesse a közös kihívásokat.



kezelhető kizárólag szabályokon alapuló együttműködés révén. Ahhoz, hogy az euróövezet fokozatosan a valódi gazdasági és monetáris unió irányába fejlődhessen, a nemzeti gazdaságpolitikai döntéshozatalra vonatkozó szabályok és iránymutatások rendszerétől olyan rendszer felé kell elmozdulnia, amely a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapul. E közös intézmények többsége már létezik, és fokozatosan betöltheti ezt a feladatkört. A gyakorlatban a tagállamoknak saját nemzeti költségvetésük és gazdaságpolitikájuk egyes elemei tekintetében egyre nagyobb mértékben kell elfogadniuk a közös döntéshozatalt. A gazdasági konvergencia és pénzügyi integráció sikeres folyamatának lezárását követően lehetővé válna bizonyos fokú kockázatmegosztás a közzszektorban. Azt egyidejűleg erőteljesebb demokratikus részvételnek és elszámoltathatóságának szükséges kísérnie mind nemzeti, mind európai szinten. E szakaszos megközelítés azért szükséges, mert egyes nagyobb horderejű intézkedések a hatályos uniós jogi keret (a Szerződések) – kisebb vagy nagyobb mértékű – módosítását, valamint az euróövezeti tagállamok gazdasági konvergencia és szabályozási harmonizáció terén történő jelentős előrehaladását teszik szükségessé.

Az ambiciózus reformprogram *fő céljai* az alábbiak:

Valódi gazdasági unió: az egyes nemzetgazdaságok prosperitást biztosító struktúrájának kialakítása a monetáris unión belül. A valódi gazdasági unió alappillérei a versenyképességi hatóságok európai rendszerének⁹ létrehozása; a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás szigorúbb végrehajtása; a foglalkoztatás és a szociális teljesítmény középpontba helyezése, továbbá a gazdaságpolitikák szorosabb összehangolása a módosított európai szemeszter keretében. Középtávon – magas szinten meghatározott – közös mutatók alapján erős kötelezettségeken alapuló konvergenciafolyamat előmozdítása a cél az euróövezet egészében.

Bankunió: a pénzügyi stabilitás kockázatainak korlátozása és a kockázatmegosztás a magánszektoralal garantálja az egységes valuta stabilitását. Az egységes felügyeleti mechanizmus kialakítására vonatkozó célt már teljesítették. Az Egységes Szanálási Mechanizmusról és a kapcsolódó Egységes Szanálási Alapról megállapodás született. Az Egységes Szanálási Mechanizmus az életképtelen pénzügyi intézmények hatékony és eredményes szanálására szolgáló rendszer. A mechanizmus a központi szanálási hatóságból (az *Egységes Szanálási Testületből*) és az *Egységes Szanálási Alapból* (a továbbiakban: Alap) áll. Az Alapot teljes egészében az európai bankszektor finanszírozza, és bankcsődök esetén vehető igénybe. Ám a bankunió még nem teljes. Legalább három fontos részéről még nem született megállapodás: a közös betétbiztosításról, a bankok államkötvénytartásának korlátozásáról és a közös bankszanálási alap részére védőháló biztosításáról.¹⁰

Az „elmélyítés” szakaszában kerülhet sor az európai betétbiztosítási rendszer (EDIS) létrehozására, a nemzeti betétbiztosítási rendszerek európai szintű viszontbiztosítási

⁹ A versenyképességet érintő tényezők (például a bér- és szociális rendszer) esetében a nemzeti preferenciák és a jogi hagyományok eltérőek. Célszerű a független szakpolitikai szakértelmet nemzeti szinten koncentrálni, az EU és a tagállamok közötti politikai párbeszédet megerősíteni. A nemzeti versenyképességi hatóságoknak demokratikusan elszámoltathatónak és függetlennek kell lenniük. A nemzeti szereplők (például a szociális partnerek) minden tagállamban továbbra is eredeti szerepüket töltik be, ám a bértárgyalások során iránymutatóként használnák e hatóságok véleményét.

¹⁰ Ha az alapon összegyűlt forrás ahhoz nem lenne elégséges.



rendszereként. Kulcsfontosságú prioritás továbbá a tőkepiaci unió. Annak célja a vállalkozások számára diverzifikáltabb finanszírozási források megteremtése, illetve a kötvény- és a részvénytőkepiacok integrálása révén a határokon átnyúló kockázatmegosztás megerősítése.¹¹ Merész elképzelés az amerikai kincstári kötvényekhez hasonló közös (európai) biztonságos eszközök létrehozása. A pénzügyi unió kiteljesítésének fő elemeit a 2. ábra foglalja össze.

A kockázatok csökkentése és a bankok ellenállóképesebbé tétele	
2016. novemberi banki csomag Az egységes banki szabálykönyv megerősítése további kockázatcsökkentő intézkedésekkel	<input checked="" type="checkbox"/> elkészült <input type="checkbox"/> tárgyalás alatt az Európai Parlamentnél / a Tanácsnál
A nemteljesítő hitelekre vonatkozó stratégia kidolgozása négy kulcsfontosságú szakpolitikai terület mentén: I. felügyelet, II. másodlagos piacok, III. strukturális kérdések (ezen belül fizetési képesség), IV. a bankrendszer szerkezetátalakítása	<input type="checkbox"/> a stratégiáról a kötelezettségvállalások alapján az Ecofin-Tanács 2017. júniusi ülésén várható megállapodás
A bankunió három pillérének kiteljesítése	
Egységes felügyeleti mechanizmus	<input checked="" type="checkbox"/> teljes mértékben működik
Egységes Szanálási Mechanizmus Egységes Szanálási Testület + Egységes Szanálási Alap közös felhasználásúvá tétele 2025-ben	<input checked="" type="checkbox"/> az Egységes Szanálási Testület létrejött <input type="checkbox"/> az Egységes Szanálási Mechanizmus költségvetési védőhálóját még létre kell hozni
Európai betétbiztosítási rendszer	<input type="checkbox"/> jelenleg tárgyalás alatt az Európai Parlamentnél / a Tanácsnál
A tőkepiaci unió megvalósítása	
A tőkepiaci integráció előmozdítására és 2019-ig a teljes körű tőkepiaci unió kialakítására irányuló cselekvési terv végrehajtása és féldícs értékelése	<input type="checkbox"/> folyamatban
Az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata – az egységes európai tőkepiaci felügyelet létrehozásának első lépései	<input type="checkbox"/> folyamatban
A bankunió és a tőkepiaci unió túl	
A banki mérlegek diverzifikációjának előmozdítása, például államkötvény-fedezettű értékpapírokkal	<input type="checkbox"/> értékelés alatt

2. ábra

A bank- és tőkepiaci (pénzügyi) unió kiteljesítésének elemei

Forrás: Európai Bizottság, 2017b

Költségvetési (fiskális) unió: a költségvetés fenntarthatóságát és a költségvetési stabilitást egyaránt biztosítja. A fenntarthatatlan költségvetési politikák nemcsak az árstabilitást, hanem a pénzügyi stabilitást is veszélyeztetnék. Az „elmélyítés” időszakában Európai Költségvetési Tanács létrehozását tervezik, tanácsadó, egyúttal a már létező nemzeti költségvetési tanácsokat kiegészítő és koordináló funkcióval. Az európai szintű, független értékelést készíthetne: a nemzeti költségvetések milyen mértékben teljesítik az uniós költségvetési irányítási keretben meghatározott gazdasági célkitűzéseket.

¹¹ A tőkepiaci unió lényege a vállalati (főként kis- és középvállalatok) finanszírozási struktúra átalakítása. Jelenleg a finanszírozás szinte teljes egésze a bankrendszeren keresztül történik, a kockázati tőkebefektetések pedig elhanyagolhatók. Ehelyett sokkal rugalmasabb, több pilléren nyugvó finanszírozási rendszerre van szükség.



Hosszú távon azonban közös makrogazdasági stabilizációs funkciót¹² kívánnak kifejleszteni a nemzeti szinten nem megoldható zavarok kezelése érdekében. Ennek révén enyhíthetők volnának a nagy makrogazdasági sokkok hatásai, növelhető lenne a GMU egészének ellenálló képessége. Az euróövezeti kincstár és az európai valutaalap lehetséges kulcsfontosságú funkcióit a 3. ábra jelzi.



3. ábra

*Az euróövezeti kincstár és az európai valutaalap lehetséges kulcsfontosságú funkciói**

*Félkövérrel: a jelenlegi struktúrában meglévő tevékenységek

Forrás: Európai Bizottság, 2017b

Politikai unió: demokratikus elszámoltathatóság, legitimitáció, az intézményi keretek megerősítése. Az EU, illetve az euróövezet szintjén történő növekvő felelősségvállalás, integráció növeli a tagállamok közötti kölcsönös függőséget. Mindez egyúttal a hatáskörök hatékonyabb megosztását és fokozottabb átláthatóságot igényel. Az országspecifikus ajánlások, a nemzeti reformprogramok és az éves növekedési jelentéssel összefüggésben nemzeti és európai szinten egyaránt szélesebb körű parlamenti részvétel és ellenőrzés szükséges. Az eurócsoport szerepének megerősítése sem nélkülözhető. A tényleges demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság alapvető fontosságú az elkötelezettség megerősítéséhez a GMU elmélyítésének során. A tervezett kezdeményezések a szuverenitás nagyobb fokú összevonását foglalják magukban. A jövőben létrehozni kívánt euróövezeti kincstár is közös döntéshozatali fórumként működhet.

Mindezek révén egyfelől az egyre inkább globalizálódó világban innováció- és versenyképes, sikeres gazdaságok, illetve egyidejűleg nagyfokú társadalmi kohézió elérése szükséges. A megújuló konvergenciafolyamat középpontjában a korábinál hatékonyabb munkaerőpiac és szociális teljesítmény, a növekvő alkalmazkodó- és versenyképesség állhat. A cél az európai gazdaság visszatérése az erős, fenntartható és társadalmilag kiegyensúlyozott (inkluzív) növekedés, valamint a munkahelyteremtés irányába vezető útjára.

¹² Például az euróövezet ma még nem létező közös költségvetése esetében, amelyben rövidebb távon deficit is lehetséges, ugyanakkor középtávon nem tartalmazna tagállamok közötti újraelosztást.



A lehetséges ütemtervet a gazdasági és monetáris unió 2025-ig történő kiteljesítése irányában a 4. ábra foglalja össze.

IDŐSZAK 2017-2019	
PÉNZÜGYI UNIÓ	GAZDASÁGI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓ
BANKÚNIÓ ÉS TŐKEPIACI UNIÓ <ul style="list-style-type: none"> ✓ A pénzügyi szektort érintő, további kockázatsökkentési intézkedések végrehajtása ✓ Stratégia a nemteljesítő hitelek csökkentésére ✓ Közös védőháló létrehozása az Egységes Szanalísi Alap számára ✓ Megállapodás európai betétbiztosítási rendszerről ✓ A tőkepiaci unióról szóló kezdeményezések véglegesítése ✓ Az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata – első lépések egy egységes európai tőkepiaci felügyeleti hatóság létrehozása felé ✓ Haladás államkötvény fedezetű értékpapírok bevezetése felé az euróövezet számára 	GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KONVERGENCIA <ul style="list-style-type: none"> ✓ A gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének megerősítése ✓ Több technikai segítségnyújtás ✓ Konvergencia-standardok kidolgozása AZ ÚJ UNIÓS TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET ELKÉSZÍTÉSE <ul style="list-style-type: none"> ✓ Erősebb fókuszálás a reformok támogatására és szorosabb kapcsolódás az euróövezet prioritásaihoz KÖLTSÉGVETÉSI STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ <ul style="list-style-type: none"> ✓ Vita a költségvetési stabilizációs funkció létrehozásáról
DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS EREDMÉNYES KORMÁNYZÁS	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Megerősített és formalizáltabb párbeszéd az Európai Parlamenttel ✓ Haladás az euróövezet erősebb külső képviselője felé ✓ Javaslat a költségvetési paktum integrálására az uniós jogi keretbe 	
IDŐSZAK 2020-2025	
PÉNZÜGYI UNIÓ	GAZDASÁGI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓ
A TŐKEPIACI UNIÓRA IRÁNYULÓ KEZDEMÉNYEZÉSEK FOLYAMATOS VÉGREHAJTÁSA <p>AZ EURÓPAI BETÉTBIZTOSÍTÁSI RENDSZER KIÉPÍTÉSE</p> <p>ÁTMENET AZ EURÓPAI BIZTONSÁGOS ESZKÖZ KIBOCSÁTÁSA FELÉ</p> <p>AZ ÁLLAMPAPÍR-KITETTSÉG SZABÁLYOZÁSI KEZELÉSÉT ÉRINTŐ MÓDOSÍTÁSOK</p>	GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KONVERGENCIA <ul style="list-style-type: none"> ✓ Új konvergencia standardok és kapcsolat a központi stabilizációs funkcióval KÖZPONTI STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ <ul style="list-style-type: none"> ✓ Döntés a műveletek tervezéséről, végrehajtásuk előkészítéséről és megkezdéséről AZ ÚJ UNIÓS TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET VÉGREHAJTÁSA <ul style="list-style-type: none"> ✓ Erősebb fókuszálás a reformnövekedésre A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI PAKTUM SZABÁLYAINAK EGYSZERŰSÍTÉSE
DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS EREDMÉNYES KORMÁNYZÁS	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Teljes munkaidős, állandó elnök az eurócsoport számára ✓ Az eurócsoport hivatalos tanácsi formáció ✓ Az euróövezet teljes mértékben egységes képviselője ✓ A fennmaradó kormányközi megállapodások integrálása az uniós jogi keretbe ✓ Euróavezeti kincstár létrehozása ✓ Európai valutaalap létrehozása 	

4. ábra

Lehetséges ütemterv a gazdasági és monetáris unió 2025-ig történő kiteljesítése irányában

Forrás: Európai Bizottság, 2017b



Továbbgondolást igénylő kérdések

A GMU fenntarthatatlan egyensúlya

Az elmúlt években elért haladás ellenére a GMU fenntarthatatlan egyensúlyon nyugszik. Annak fő jellemzői: *a pénzügyi unió tökéletlen jellege* (a bankunió és a tőkepiaci unió hiánya), *a fiskális stabilizációs funkció hiánya*. Mindezekkel is összefüggésben a rendszer nem foglal magában kielégítő sokkabszorpciós mechanizmust, sem magán, sem kormányzati csatornák tekintetében. A felügyeleti eljárás jelenleg aszimmetrikus természetű: nagyobb hangsúlyt helyez a fiskális vagy a külső (fizetési mérleg) hiány korrekciójára, mint a jelentős többletek kezelésére. E konstrukció központi fiskális stabilizációs mechanizmusokkal történő összekapcsolása következtében lehetetlen megfelelő fiskális helyzet elérése az euróövezet egészére, egyidejűleg a fiskális erőfeszítés optimális szétosztása. (Utóbbi lehetővé tenné nemzeti szinten a stabilitás és fenntarthatóság között a helyes egyensúly kialakítását.) *E kombináció a monetáris politika stabilizációs célokkal történő túlterheléséhez vezet. Alkalmatlan politikai mix* alakul ki, különösen a politikai kamatláb nulla alsó határa közelében. Annak egyensúlya még inkább ingadozó. Több tagállam esetében a magas államadósság és a nem kielégítő reformok sebezhetőséget eredményeznek. Mindez fékezi az országokon belüli és azok közötti alkalmazkodást. Ráadásul az elmúlt években mindezt „ultima ratio” döntések eredményeként érték el. Gyakran részleges megállapodások keretében, amelyeket nem mindegyik oldal tekintett a sajátjának.

Nincs egyetértés a továbbvezető utat tekintve. Az eddigi viták során jellemzően két megközelítés jelent meg. Azok eltérő álláspontot foglaltak el a szolidaritás és a felelősség közötti kölcsönhatás, a kockázatmegosztás és a kockázatsökkentés témaköreiről. (Brunnermeier–James–Landau, 2016) Az egyik tábor a „Maastrichthoz történő visszatérést” igényli. Annak keretében a szabályokon alapuló fiskális rendszer szigorú alkalmazását, beleértve annak szankcióit, a „nincs kiségités” alapelve ismételt megerősítését és a *kockázatsökkentés* súlypontját hangsúlyozzák. A másik tábor jobb, nagyobb körültekintéssel alkalmazható szabályok, egyben – mind magán, mind kormányzati szinten – *közös kockázatmegosztó eszközök* bevezetését tekintik döntőnek.

Aszolidaritás és a felelősség valójában ugyanazon érme két oldala. Kiegyensúlyozott megállapodás keretében azokat elvileg egyidejűleg lehetne megvalósítani. Következésképpen a jelzett két vélemény új szintézise révén nyílhat mód az érdemi előrehaladásra. Megfelelő kockázatmegosztási rendszer nélküli kockázatsökkentés – pénzügyi területen – nagy valószínűséggel a piaci instabilitás magasabb kockázatát eredményezheti. Megfordítva: kockázatmegosztás hatékony kockázatsökkentő stratégia nélkül erkölcsi kockázattal jár, és végeredményében növelheti a kockázatot.

Az idézett reflexiós kiadvány ezért a két domináns narratíva áthidalására tett kísérletet. Az arra alkalmas reális és kívánatos megoldások azonosítása előmozdíthatja a tagállamok mielőbbi megállapodását. Ugyanakkor a már rövidebb távon megoldható kérdéseken túl további, hosszabb távon rendezhető elemek is szükségesek a GMU eredményes reformjához. Új intézményi egyensúly is szükséges. Például egyes politikai területeken az integráció vagy a centralizáció kombinálására, más területeken pedig esetleg több mozgástérre lehet szükség. (Pisani-Ferry, 2015)



A bankunió kiteljesítése¹³

A bankunió még nem teljes. Legalább három fontos részéről még nem született megállapodás: a közös betétbiztosítás, a bankok államkötvénytartásának korlátozása, a közös bankszanálási alap részére védőháló biztosítása, ha az alapon összegyűlt pénz nem lenne elégséges.

Közös bankbetét-biztosítás. Ha valamely bank a közös bankfelügyelet mellett bajba kerül, akkor ez a közös felügyelet hibája lesz. Ha e bank szanálásáról a közös bankszanálási tanács dönt, akkor a bankbetétek esetleges kárpótlására közös betétbiztosítási alap, nem pedig nemzeti alap a kézenfekvő megoldás. Ugyanakkor a közös betétbiztosítás erősíti a bizalmat a gyengébb fundamentumokkal rendelkező országokban.

A bankállamadósság negatív visszacsatolásának megtörése. Egyrészt a válságba került bankok bajba sodorhatják az államot: neki kell feltökésítenie a bankokat.¹⁴ A negatív visszacsatolásnak ezt az ágát alapvetően kezeli az új pénzügyi szabályozás. Az a korábban jóval magasabb tőkekövetelményeket tartalmaz; továbbá az esetleges veszteségeket a bankok tulajdonosainak és hitelezőinek kell fedezniük; bankszanálási alap csak rendkívüli esetben biztosíthat forrásokat. (Ám az utóbbi esetben is a bankoknak utóbb fel kell tölteniük a bankszanálási alapot.)

Ugyanakkor a negatív visszacsatolás a másik irányban is működik: ha a bankok túl sok államkötvényt tartanak valamelyik országból, és az érintett ország költségvetési egyensúlya megrendül, akkor a bankokat veszteség éri.¹⁵ A bankok államkötvénytartásának korlátozása (hitelminősítési korlátozás vagy koncentrációs korlát¹⁶ meghatározása) ezért szükséges.

Fenti problémák megoldása érdekében már számos javaslat történt, ám a tárgyalások nem vezettek eredményre. Az erősebb, kiegyensúlyozott gazdasággal rendelkező tagállamok (például Németország) a közös bankbiztosítást ellenzik. Attól tartanak: forrásaitak használnák fel az egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamok bankbetéteseinek kiségitésére. Utóbbiak (például Olaszország) pedig a bankok államkötvénytartásának korlátozását ellenzik. Attól tartanak: esetleges pénzügyi turbulencia esetén nem számíthatnak „végső vásárlóként” bankjaikra. Olaszországban a bankok államkötvénytartása az euróvezeti válság alatt nagymértékben megemelkedett. A kormányzat a bankok vezetőségét meg tudta győzni: vásároljanak olasz államkötvényeket. Előbbiek hiányában Olaszország 2011–2012-ben valószínűleg jóval súlyosabb válsággal szembesült volna. A nagy olasz államadósság miatt esetleges korlátozás bevezetése a jelenlegi sérülékeny olasz helyzetet pénzügyi válsággá alakíthatja. A helyzet rendkívül sérülékeny.¹⁷

¹³ Az alábbiakban támaszkodtunk Darvas–Wolff (2018) tanulmányára.

¹⁴ Például Írországból 2010-ben egyetlen bank megsegítése a GBP 20%-nak megfelelő állami feltökésítést igényelt.

¹⁵ 2010 után a görög bankok nagy részben a görög államadósság értékvesztése miatt kerültek súlyos helyzetbe.

¹⁶ Adott ország államkötvényéből bizonyos összegnél nagyobbat nem tarthat a bank, illetve e határ túllépése esetén magasabb tőkekövetelménynek szükséges megfelelnie.

¹⁷ 2018. május–június során olyan összegű portfólióbefektetés menekült ki Olaszországból, mint 2011 nyarán. Az több mint a fele volt a 2011–2012-ben tapasztalt együttes kiáramlásnak. 2019-ben pedig az olasz állam mintegy 400 milliárd euró hitel felvételére kényszerül. A francia hiteligény előbbinek várhatóan mintegy a fele. (Merler, 2018)



Az Európai Bankszanálási Alap védőhálója. Előfordulhat, hogy a Közös Bankszanálási Alapban (*Single Resolution Fund – SRF*)¹⁸ összegyűlt összeg nem lesz elégséges bankszanálás esetén. Ebben az esetben a bankválság kezeléséhez az Európai Stabilitás Mechanizmus nyújthatna hitelt az SRF-nek. E reform megvalósíthatónak tűnik.

Euróövezeti kockázatmentes eszköz

Föderális államokban (például Amerikai Egyesült Államok) a központi kormányzat által kibocsátott állampapírok általában kockázatmentesnek tekinthetők. Azok referenciaként szolgálnak: nagyban hozzájárulva a pénzügyi piacok hatékony működéséhez. Az euróövezetben azonban csekély a föderális jellegűnek minősíthető értékpapírok mennyisége.¹⁹ Az egyes euróövezeti tagállamokban elsősorban a saját maguk által kibocsátott állampapírokat tekintik irányadónak. Ám azok között jelentős a kockázati, következképpen a hozamkülönbség. Mindez a különböző országban működő pénzügyi intézmények versenyképességét torzítja.

Jónéhány javaslat történt már kockázatmentes euróövezeti eszköz létrehozása tárgyában (lásd például: Buti et al., 2017), ám a kedvezőbb államháztartási egyensúllyal rendelkező tagállamok nem szeretnék közvetlen garanciát nyújtani a gyengébb országok költségvetési finanszírozására. Az Európai Bizottság 2018. május 24-én viszonylag szerény javaslatot²⁰ tett. Utóbbi számos tekintetben problematikus. (Claeys, 2018)

A fiskális unió kérdőjelei

A fiskális unió létrehozása kulcskérdés a GMU (és az EU) jövője szempontjából. Annak kiépítése vélelmezhetően további hatáskör-átruházást, illetve a szupranacionális intézményi feladatok bővítését feltételező újabb mechanizmusok elfogadását és kialakítását igényli. A kompetenciák átruházása természetesen a tagállami szuverenitás további csökkenését vonná maga után. (Halmai, 2013) Egyáltalán nem egyértelmű, hogy ehhez mikorra érnek meg a politikai és társadalmi keretfeltételek. Még mindig nem kristályosodott ki: pontosan milyen elemekből épülne fel a fiskális unió, és hogyan oszlanának meg a hatáskörök a tagállamok és az unió között.

A fiskális „föderalizmus” a GMU gazdasági (szűkebb értelemben véve a költségvetési) oldalát erősítené. Egyben mélyebb és szorosabb integrációs szerkezetet is eredményezne. Ez az intézményi forma a föderatív országokra jellemző, ahol kiemelt szerepet kap a költségvetési feladatok centralizálása, illetve decentralizálása. Szövetségi államok esetében a fő kérdés az, hogy mely funkciókat telepítsenek alacsonyabb szintekre.

¹⁸ Lásd: <https://srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

¹⁹ Az egyes pénzügyi segélyprogramok finanszírozására bocsátottak ki ilyen jellegű értékpapírokat, részben az EU költségvetés garanciájával, részben a különböző euróövezeti segélynyújtó intézmények garanciájával, amelyeket végső soron az euróövezeti tagországok garantálnak. Az Európai Befektetési Bank által kibocsátott kötvények is föderális jellegűnek tekinthetők.

²⁰ Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3726_en.htm?locale=en (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)



Ám a GMU esetében inkább fordítva vetődik fel: mérlegelni szükséges, a hatékonyabb gazdasági kormányzás és integrációs működés érdekében *mely feladatokat/hatásköröket szükséges szupranacionális szintre utalni* (ami egyben a tagállami szuverenitás korlátozását is jelenti). Ugyanakkor a fiskális föderalizmus lehetőségeit az Európai Unióban a tagállami preferenciák és a fejlettség különbségei szorosan behatárolják.

A fiskális unió egységes, jól körülhatárolható definíciója egyelőre hiányzik. (Lásd részletesen: Benczes–Kollárik, 2018) Például Dabrowski (2015) szerint a költségvetési unió fiskális erőforrások és kompetenciák nemzeti szintről nemzetek feletti szintre történő transzferálása. Bordo et al. (2013) felfogásában a fiskális unió költségvetési föderalizmust eredményez a tagok között. Utóbbiak szubnacionális (regionális) politikai entitások vagy akár nemzetállamok is lehetnek Thirion (2017) szerint a fiskális unió öt különböző elemet tartalmaz: 1. szabályok és koordináció; 2. válságkezelő mechanizmusok; 3. bankunió; 4. költségvetési biztosítékok; valamint 5. közös adósságpapírok kibocsátása. Ezek részben a szuverenitás megosztását, részben pedig a kockázat megosztását teszik lehetővé. A GMU az első két területen már jelentős eredményeket ért el, a harmadikon jelenleg is folyik a mélyülés. (Mérő–Piroska, 2017) A további lépések pedig még váratnak magukra.

Euróövezeti költségvetés

Valamely szövetségi állam költségvetése (például az Egyesült Államok vagy Németország esetében) általában négy fő funkciót teljesít:

- közjavak biztosítása;
- újraelosztás (többsnyire a gazdagabbtól a szegényebb régiókba);
- stabilizáció (anticiklikus szövetségi fiskális politika, amikor minden régiót közös sokk ér) és
- kockázatmegosztás (ideiglenes átutalások, ha csak egyes régiókat érint egy régió-specifikus sokk).

Az Európai Unió és az euróövezet tekintetében a fentiek közül az első kettő elsősorban az EU egésze tekintetében értelmezhető. (Például olyan közjavak, mint határvédelem, bevándorlás kezelése, kutatás-fejlesztés vagy a diákok mobilitása, az EU egészére vonatkozatható, nem pedig az euróövezetre.) Az újraelosztás (például a kohéziós politika) is a Szerződésekből vezethető le az EU egésze tekintetében. Leginkább a pénzügyi stabilitás tekinthető az egységes valuta és központi bank miatt euróspecifikus közjóságnak. Következésképpen a pénzügyi stabilitással összefüggő funkciók euróövezeti szintre emelésének lehet létjogosultsága. (Darvas–Wolff, 2018)

A stabilizáció és kockázatmegosztás centralizációja ugyancsak racionális lehet. Az egységes valuta következtében a valutaleértékelődés mint alapvető makrogazdasági igazodási eszköz nem lehet országspecifikusan alkalmazható. Következésképpen a makrogazdasági stabilizáció jóval nehezebb feladat az euróövezeten belül, mint azon kívül.

Az euróövezeten belül a magán kockázatmegosztási mechanizmusok (tőke és hitel-piac) és a kiigazítási csatornák (munkaerő-mobilitás és árrugalmasság) az aszimmetrikus sokkok tompítására mérsékeltek. Mindez további érveket nyújt központosított



makrogazdasági stabilizációs eszköz alkalmazása mellett. Aláhúzást igényel: az elmúlt években az euróövezet összesített költségvetési helyzete nem igazodott a gazdasági ciklikushoz. A mélyebb válság által érintett tagállamok (például Olaszország) nem rendelkeztek költségvetési mozgástérrel a gazdaságélénkítéshez. Ugyanakkor a kedvezőbb helyzetben lévő tagállamok (például Németország) tudatosan visszafogták költségvetési kiadásait. Az esetleges euróövezeti stabilizációs eszköz segíthetne: az euróövezet összesített költségvetési helyzete jobban igazodjon az euróövezeti gazdasági ciklushoz.

Am az euróövezeti költségvetési stabilizációs eszköz ellen számos ellenvetés is felhozható. A kiegyensúlyozott költségvetési helyzetű tagállamok képesek stabilizálni saját gazdaságaikat. Minden tagállamnak alacsony államadósságra és kiegyensúlyozott költségvetésre kellene törekednie. Utóbbiak révén gazdasági visszaesés esetén legyen költségvetési mozgástér. Másfelől az euróövezeti tagállamok közötti jelenlegi makrogazdasági eltérések részben a gyenge nemzeti gazdaságpolitikát és a strukturális különbségeket tükrözik. Ez utóbbiakat nemzeti szinten szükséges kezelni. Továbbá a gazdasági ciklusok az euróövezetbe tartozó tagállamok esetében megfelelően szinkronizáltak. Ez utóbbi csökkenti az országspecifikus gazdasági sokkok eshetőségét. Végül az új intézményrendszer (például a Bankunió és az Európai Szemeszter) segíthet a makrogazdasági és pénzügyi sérülékenységek azonosításában és kiigazításában. Mindezek következtében az országspecifikus sokkok valószínűsége mérséklődhet.

Összességében egyaránt komoly érvek és ellenérvek hozhatók fel euróövezeti stabilizációs eszköz mellett és ellenében. Például közös európai munkanélküliségi biztosítás bizonyos mértékű gazdasági stabilizációs hatás mellett elősegíthetné az egyes országok munkapiaci szabályozásainak összehangolását is.²¹ (Claeys–Darvas–Wolff, 2014) Az euróövezeti stabilizációs eszköz jelentős mértékben segítené az eurórendszer működését. Ugyanakkor valószínűleg nem minősíthető nélkülözhetetlennek. Annak esetleges hiánya nem eredményezi az euróövezet automatikus szétesését.

Választ igénylő kérdések

A felvázolt konstrukció fő vonala impresszív és ígéretes. Ugyanakkor a koncepció fontos részletei mindeddig tisztázatlanok. Aláhúzva e még mindeddig hiányzó elemek jelentőségét végiggondolást igényelnek az alábbi kérdések.

1. *Hogyan mozdítható előre a strukturális konvergencia?* A koncepció központi eleme a mindeddig elhanyagolt strukturális konvergencia. (Lásd részletesen: Halmi, 2017) Annak tartalma, illetve az arra hatást gyakorló tényezők hatásmechanizmusa mindeddig tisztázatlan. A strukturális konvergencia kritériumainak meghatározása, a kötelező konvergencia folyamatának nyomon követése csak előbbiek bázisán lehetséges.
2. *Megvalósítható-e a hatékony gazdaságpolitikai koordináció a jelenlegi körülmények között?* A Maastrichti Szerződés óta eltelt közel negyed évszázad során eddig nem történt áttörés a gazdaságpolitikai koordináció rendszerében. Egyes tagállamok, illetve azok egyes csoportjainak eltérő érdekei jelentős nehézségeket

²¹ Az erősíthetné a belső piacot, továbbá az euróövezet szociális tartalmát.



támasztanak az új mechanizmusok megvalósításában, az erőteljesebb integráció alapszerződésekben történő intézményesítésében.

3. *Lehetséges-e a fiskális unió? Illetve: fiskális fegyelem versus fiskális szolidaritás? A fiskális fegyelem eddigi, szabályalapú rendszere nem bizonyult működőképesnek. A fiskális föderalizmus igénye valójában még lehetőségként sem merülhet fel. Lényeges kérdés: megteremthető-e a fiskális fegyelem fiskális szolidaritás nélkül. Éppen így alapvető: hogyan teremthető meg e feltételek között stabilizációs funkció az euróövezetben.*
4. *Erősödő többsésséges konstrukció? A 28 tagállam eltérő érdekei és megközelítései, a szabályok – a kormányközi megállapodások széles köre miatti – már jelenleg is nagyfokú heterogenitása nyomán kérdéses a GMU 2.0 tervezett konstrukciója valamennyi tagállam által történő elfogadása. Minthogy a tervezett reformok kardinális eleme a szabályok alapszerződésekben történő rögzítése, az euróövezet kemény magja esetleg külön szerződésben szabályozhatja a GMU 2.0 lényeges elemeit. Erősödhet továbbá az euróövezet szabályozási és intézménye elkülönülése a további tagállamoktól. Egyes olvasatokban egészen radikális intézményi különbségek is kialakulhatnak.²²*
5. *Hatékony politikai unió: európai szuperállam? A jelzett tényezőkre figyelemmel felmerülhet valamiféle európai szuperállam irányába történő fejlődés lehetősége. Noha az azzal szemben ható tényezők is jelentősek, a teljes és valódi GMU kiépítésének igénye erősítheti az euróövezeti tagállamok (különösen azok kemény magja) egyes szuverenitáselemeinek további összpontosítását, a szuverenitás együttes, hatékonyabb gyakorlásának igényét. Ha az európai szuperállam lehetősége túl radikális igénynek is tűnik, a GMU jelzett fejlődési irányainak kibontakozása nyomán az európai integráció meghatározó színterévé az euróövezet és különösen annak magtársága válik. A többi tagállam jelentősége és befolyása pedig jelentősen mérséklődhet. Egyes fejlett tagállamok e több sebességgel jellemezhető rendszerben képesek lehetnek saját érdekeiket szolgáló konstrukciók érvényesítésére. Ám az eurórendszerből tartósan kimaradó perifériaállamok egyúttal az európai konvergencia mechanizmusból is kiszorulhatnak.*

A teljes gazdasági unió, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal a teljes európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, és ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további szuverenitás-transzfer. Arról természetesen esetenként az egyes tagországok eltérően is vélekedhetnek. Ám a globalizáció körülményei között az európai magövezetből történő kimaradás szükségképpen a perifériára szorulás veszélyét hordozza.

²² Például 2015 júniusában Sigmar Gabriel akkori német és Emmanuel Macron akkori francia gazdasági miniszterek egyebek mellett önálló euróövezeti kormány, parlament, illetve pénzügyminiszteri tiszttség lehetőségére utaltak közös cikkükben.



Felhasznált irodalom

- ALLARD, Céline et al. (2013): *Toward a fiscal union for the Euro Area*. IMF Staff Discussion Note.
- ASLETT, Kevin – CAPORASO, James (2016): Breaking up Is Hard to Do: Why the Eurozone Will Survive. *Economies*, Vol. 4, No. 4. www.mdpi.com/2227-7099/4/4/21/htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- BENCZES István (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 9. sz. 759–774.
- BENCZES István – KOLLÁRIK Ferenc (2018): Tagállami preferenciák és/vagy közös érdek: Gondolatok a fiskális unió lehetőségéről. In HALMAI Péter szerk.: *Az euró jövője*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- BÖRZEL, Tanja A. – RISSE, Thomas (2017): From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 1. 83–108.
- BRUNNERMEIER, Markus – JAMES, Harold – LANDAU, Jean-Pierre (2016): *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton, Princeton University Press.
- BUTI, Marco – DEROOSE, Servaas – LEANDRO, José – GIUDICE, Gabriele (2017): Completing EMU. *VOX CEPR Policy Portal*, 13 July 2017.
- CLAEYS, Grégory (2018): *Are SBBS really the safe asset the euro area is looking for?*. 28 May 2018, <http://bruegel.org/2018/05/are-sbbs-really-the-safe-asset-the-euro-area-is-looking-for/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- CLAEYS, Grégory – DARVAS, Zsolt – WOLFF, Guntram B. (2014): Benefits and drawbacks of European Unemployment Insurance. *Bruegel Policy Brief*, No. 6, <http://bruegel.org/2014/09/benefits-and-drawbacks-of-european-unemployment-insurance/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- CSABA László (2018): Tőkepiaci unió vagy szabadságharc?. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 5. sz. 484–498.
- DABROWSKI, Marek (2015): *Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance*. European Economy Discussion Paper 013, Brussels.
- DARVAS, Zsolt – WOLFF, Guntram B. (2018): Rethinking the European Union's post-Brexit budget priorities. *Bruegel Policy Brief*, No. 1. <http://bruegel.org/2018/03/rethinking-the-european-unions-post-brexit-budget-priorities/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Európai Bizottság (2017a): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, 2017. március 1., Európai Bizottság. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- Európai Bizottság (2017b): *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. Brussels, European Commission COM(2017) 291.
- Európai Bizottság (2017c): *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. Brüsszel, 2017. június 28., Európai Bizottság. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)



- HALMAI Péter (2013): Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 411–421.
- HALMAI P. (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HEISE, Arne (2008) European economic governance: what is it, where are we and where do we go?. *International Journal of Public Policy*, Vol. 3, No. 1/2. 1–19.
- LEUFFEN, Dirk – RITTBERGER, Berthold – SCHIMMELFENNIG, Frank (2013): *Differentiated Integration. Explaining variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave.
- LOSONCZ Miklós (2014): *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*. Tatabánya, Trimester Bt.
- MERLER, Silvia (2018): *Italy's capital flight: 2011, 2016, and early 2018*. <http://bruegel.org/2018/08/italys-capital-flight-2011-2016-and-early-2018/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- MÉRŐ Katalin – PIROSKA Dóra (2017): Az Európai Bankunió reformja: a makroprudenciális felhatalmazások rendszerének újragondolása a kelet- és közép- európai országok szemszögéből. *Külgazdaság*, 61. évf. 9–10. sz. 3–29.
- PISANI-FERRY, Jean (2015): *Rebalancing the governance of the euro area*. France Stratégie, Document de travail No. 1.
- RITTBERGER, Berthold – LEUFFEN, Dirk – SCHIMMELFENNIG, Frank (2014): Differentiated Integration of Core State Powers. In GENSCHEL, Philipp – JACHTENFUCHS, Markus eds.: *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHIMMELFENNIG, Frank – LEUFFEN, Dirk – RITTBERGER, Berthold (2014): The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. *IHS Political Science Series Working Paper*, No. 137.
- THIRION, Gilles (2017) European fiscal union: economic rationale and design challenges. *CEPS Working Document*, January 2017.
- VIGVÁRI Gábor (2014) A gazdasági kormányzás válsága a Gazdasági és Monetáris Unióban – A globális politika lehetetlen szentháromsága szemszögéből. *Köz-Gazdaság*, 9. évf. 2. sz. 119–144.



Pelle Anita

Az Európai Unión belüli versenyképesség-problematikáról és annak lehetséges kezeléséről

The Competitiveness Problematique in the EU and Possible Ways to Tackle It

Az európai integráció kezdetén a kitűzött célok eléréséhez szükséges szolidaritás adott volt, és erős társadalmi támogatást élvezett. Abban az időben azonban a maitól lényegesen eltérőek voltak a körülmények: kevesebb tagállam, kisebb belső különbségek, dinamikus gazdasági növekedés. Napjainkban nagyszámú tagállamnak kellene kijelölnie az integráció jövőbeli útját, amelyek immáron számottevő és – részben – egyre növekvő különbségeket mutatnak fel, a válság utáni növekedés új forrásait pedig több-kevesebb sikerrel találják meg. A megoldás keresése közben célszerű mélyebben megismernünk az EU-n belüli versenyképességbeli különbségeket, és azok kihatását az integrációra. A szolidaritás biztosítása intellektuális kihívást is jelent. A differenciált integráció látszik a leginkább járható útnak – ám okosan kell kiválasztani sok lehetséges változatából azt, amely megállítja, sőt, optimális esetben megfordítja az EU-n belüli divergens folyamatokat, nem pedig a dezintegráció felé taszítja az EU-t, amivel egyetlen tagállam – és így Európa sem – nyerhet.

Kulcsszavak: európai integráció, versenyképesség, szolidaritás

Pelle Anita, a Szegedi Tudományegyetem docense, Jean Monnet Chair. E-mail: pelle@eco.u-szeged.hu
A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosítószámú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

At the inception of the European integration, the solidarity necessary to achieve the defined objectives was given, and the project was strongly supported by society. However, at that time, circumstances were substantially different: fewer member states and more moderate internal differences combined with dynamic economic growth. In our days, the future path of European integration should be determined jointly by a large number of member states that are exhibiting considerable and, in part, growing differences, and are more or less successful in finding the sources of post-crisis growth. In the course of searching for the solution, it is worth carrying out an in-depth analysis of intra-EU competitiveness differences and their potential impact on integration. At the same time, ensuring solidarity is an intellectual challenge. Differentiated integration appears to be the most feasible way; nevertheless, out of its large variety, the one that puts a halt to or, in the optimal case, reverts intra-EU divergence, has to be selected in a smart way, or else the EU may head towards disintegration with which no member state, and thus neither the EU, can win.

Keywords: European integration, competitiveness, solidarity

„Itt az idő, hogy összhangba hozzuk célkitűzéseinket, döntéseinket és tetteinket. Itt az idő, hogy véget vessünk a szétaprózott válaszoknak és a tétovázásnak.”
José Manuel Barroso (2012)

„Most őszinteségre van szükség. Arra van szükség, hogy nyíltan beszéljünk az Európai Unió nagy kérdéseiről. Mert az Európai Uniónk helyzetéről nem sok jót mondhatunk. Nincs elég Európa ebben az Unióban. És nincs elég egység ebben az Unióban. Ezen változtatnunk kell. És most kell változtatnunk.”
Jean-Claude Juncker (2015)

Bevezetés

Az európai integráció mögötti eredeti gondolat az volt, hogy a szálak mind szorosabbra fűzése révén a részt vevő országokban megvalósul a béke és a prosperitás. (Schuman, 1950) Az elképzelés nemes volt, és abban az időben erős társadalmi támogatottság volt mögötte. (Dodo, 2014) Ez a társadalmi támogatás jelentette a szolidaritás fő forrását az európai integráció kezdeti szakaszában. Mindazonáltal, akkoriban az államok mérete (a GDP százalékában) jóval kisebb volt, a tagállamok közti különbségek lényegesen mérsékeltebbek voltak, a társadalmi hajtóerő a jólét megteremtésére a második világháború borzalmai után pedig összehasonlíthatatlanul nagyobbak bizonyult.

A mai Európai Unió (EU) alapvetően különbözik az akkortól, számos szempontból. Hat, egymáshoz eléggé hasonló gazdasági és társadalmi fejlettségi szintű ország



helyett jelenleg 28 – majd, az Egyesült Királyság kilépésével 27 –, számottevően nagyobb heterogenitást és eltérőbb fejlődési pályákat mutató tagállam alkotja az EU-t, a korábbi nagyléptékű gazdasági növekedés pedig – úgy tűnik – a múlté. (Halmi, 2014) Mindez értelemszerűen kihívásokat hordoz magában, különösen a szolidaritás terén. A 2004-es bővítés történelmi pillanat volt, Kelet- és Nyugat-Európa (újra)egyesült a kétpólusú világtrend évtizedeit követően – másrésztől azonban e fejlemény az EU-n belüli különbségek és a – részben ebből fakadó – megosztottság elmélyítését is hozta. A 2007-es és 2013-as bővítések csak tovább erősítették a tendenciákat.

Nem sokkal később, a keleti bővítés első két köre után szinte rögtön a globális gazdasági és pénzügyi válság rázta meg a világot – és indukált mélyreható folyamatokat az EU-ban is. A válság negatív hatásai leginkább az euróövezet déli periferiáján – Olaszországban, Görögországban, Spanyolországban és Portugáliában¹ – jelentkeztek, hatalmas károkat okozva ezen országok gazdaságaiban – és az európai szolidaritásban. Ez valószínűleg törvényszerűnek tekinthető: az integráció mindig gazdaságilag „jó időkben” lendült előre, „rossz időkben” legfeljebb stagnált. A válságnak azonban 2010-ben új fejezete nyílt Európában: az euróövezet válsága már (globális szemszögből) lokális volt, hiszen a világgazdaság nagy része ekkorra már ismét fellendülésnek indult. Ráadásul ugyanezen időszakban egyes EU-, illetve euróövezet-tagállamok gazdasági helyzete is javulni kezdett – az EU-n és a valutaövezeten belüli szakadékok így még mélyebbé váltak. Ennélfogva napjaink EU-ja divergensabb és talán megosztottabb, mint valaha, és így a tagállamok érdekeinek és stratégiáinak harmonizálása jóllehet nagyobb kihívás, mint bármikor korábban az integráció történetében. A többsebességű Európa vagy differenciált integráció (a két kifejezés két különböző elképzelést takar, amelyet tanulmányunk végén taglalunk) lehetséges megoldásként szerepel az integráció jövőbeli irányának kijelöléséhez, azonban mindkettő felvet komoly megvalósíthatósági kockázatokat is. Tanulmányunkban az EU-n belüli versenyképességi különbségekből fakadó kihívásokat tekintjük át. Mindazonáltal vannak további, például politikai jellegű problémák is, elsősorban a gazdasági válság hatására előretörő euroscepticizmus, nacionalizmus és populizmus (Serricchio et al., 2013; Stavrakakis–Katsambekis, 2014; Polyakova–Fligstein, 2016; Nicoli, 2017; Pirro–Taggart, 2018), amelyek főként – de nem kizárólag (Kriesi–Pappas, 2015) – a déli periferián öltenek meghatározó méreteket, és mivel nehezítik a gazdasági és integrációs szempontból szükséges reformok végrehajtását (Vasilopoulou, 2018), mégsem érdektelenek témánk szempontjából. A válság alatti kiigazítások eredményeképpen ugyanis a reformokkal szemben erős averzió alakult ki az érintett társadalmakban, és részben ebből a tiltakozásból (részben a válság negatív hatása miatt) erősödtek fel és váltak egyre népszerűbbé fenti politikai nézetek – épp egy olyan korszakban, amikor a versenyképesség, a fenntarthatóság és az EU integritása érdekében ambiciózus reformokra lenne szükség, EU-szinten és a tagállamok nagy részében egyaránt. Jelenleg tehát olyan helyzetben vagyunk – az integráció kezdetétől eltérően – hogy, ha látjuk is, mit kellene tenni, a társadalmi támogatás ehhez nem, vagy nem kellő mértékben és kiterjedtségben adott, így a feladatok közé fel kell venni ennek megnyerését is.

¹ És részben Cipruson, ezen ország azonban, sajátosságai, ám egyúttal elhanyagolható mérete miatt nem képezi jelen elemzés tárgyát. Írország is egyedi eset, amellyel szintén nem foglalkozunk.



A lehetséges megoldások ugyanis csak abban a realitásban képzelhetők el, ami mostanra kialakult Európában: egyrészt nincs már meg a kezdeti hajtóerő, másrészt viszont a belső piac és további európai integrációs vívmányok következtében a tagállamok (társadalmak) összekötöttsége és egymásra utaltsága mostanra akkora lett, hogy a kötelékek lebontása (vagyis a dezintegráció) csak minden résztvevőnél súlyos károk mellett történhet meg – ennek illusztrálására elég a Brexit folyamatára gondolnunk. (Halmai, 2018) Így tehát az integráció valójában mégiscsak egyirányú utcának bizonyul, ráadásul a megtorpanás jó eséllyel szétesést indít el, előbb vagy utóbb, illetve megfelelő beavatkozás híján. (Podkaminer, 2016) Éppen ezért a tétovázás (az angol nyelvű EU-terminológiában: *muddling through*) sem járható út. (Aizenman, 2013) A megoldást keresve első lépésként talán vissza kell nyúlni az eredeti célokhoz és elvekhez: béke és prosperitás elérése integráció és szolidaritás révén.

Az alábbiakban először áttekintjük az integráció állapotát, gazdasági szempontból. Ezt követően röviden végigvesszük a válság hatásait, majd áttérünk a jelenlegi EU-t sújtó belső versenyképességi szakadék problematikájára, és igyekszünk rámutatni ennek jelentőségére az integráció jövőbeli irányának meghatározása tekintetében. Tanulmányunkat elemzésünkön alapuló szakpolitikai ajánlásokkal zárjuk.

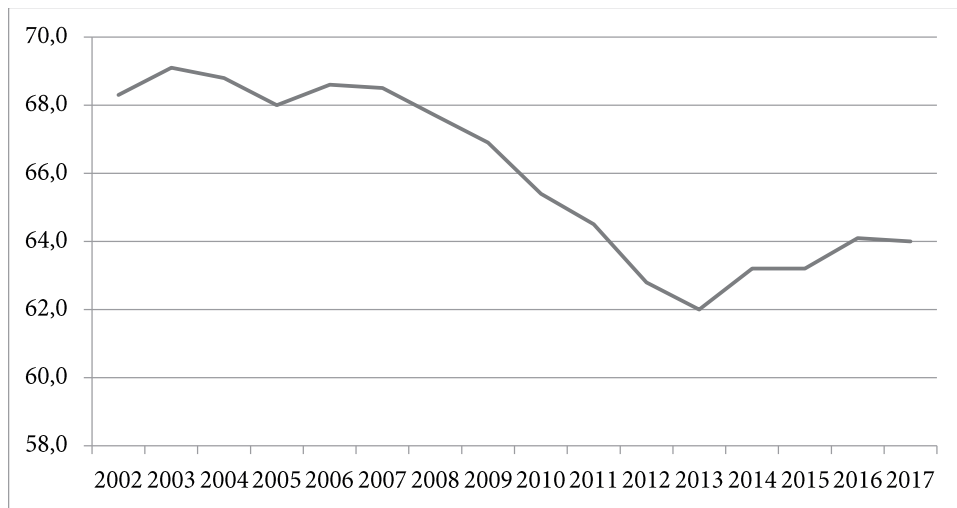
Az EU integráltsága

Az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség (EGK), noha a második világháború fő európai győzteseit és veszteseit is tömörítette, valójában meglehetősen homogén régióknak volt tekinthető gazdasági-társadalmi szempontból. A Közös Piac 1958-as indulását követő időszakban az EGK-tagállamok közötti kereskedelem dinamikusabban bővült – egy olyan korszakban, amikor maga a gazdasági növekedés is gyors volt, több okból kifolyólag (háború utáni konjunktúra tartott még, tömegtermelés és fogyasztási cikkek tömeges vásárlásának elterjedése, gyártástechnológiai robbanás, nemzetközi kereskedelem dinamikus bővülése a világ egyre nagyobb területeinek részvételével stb.). Egyedül a déli bővítések (1981, 1986) növelték a különbségeket meghatározó mértékben (Farkas-Várnay, 2011) (most eltekintünk a közép-angliai ipari válsággócok vagy az EGK-csatlakozása idején elmaradottnak számító, de a csatlakozása után gyors átalakulásnak és fejlődésnek induló Írország esetétől). A 2004-es bővítés aztán feltétlenül új fejezetet nyitott az európai integráció történetében, elsősorban a posztszocialista (Kornai, 1992) tranzíciós gazdaságok sajátosságai és a helyzet ismeretlensége (Kornai, 2006) miatt: korábban nem fordult elő, hogy szocialista országok piacgazdasággá alakulnak, majd az európai integrációhoz csatlakoznak – így nem volt követhető példa, recept a politikaalkotók és döntéshozók-végrehajtók előtt. Ezzel együtt abban az időszakban az európai integráció kilátásai fényesek voltak, a tagjelölt majd új tagállamok fejlődése dinamikus és – a transzformációs visszaesést (Kornai 1993) követően – töretlen volt, a hangulatot optimizmus jellemezte, a diskurzus pedig alapvetően arról szólt, mikor érjük utol fejlettségben az EU-15² átlagát (Mellár, 2001; Adler et al., 2003) – és e számítások is optimista jövőt vázoltak fel.

² EU-15: az EU 1995-ös bővítése utáni 15 tagállam.



Ám a valóság némileg eltérően alakult. Először is, az integráció valójában nem mélyült 2004 óta, sőt, bizonyos szempontok szerint megtorpant. A gazdasági integráltság egyik mérőszáma az EU-tagállamok belső kereskedelmének részesedése teljes kereskedelmükben. Az exportot tekintve (1. ábra) 2003-tól³ a válság végéig az integráltság csökkenését láthatjuk, és a 2013-as trendforduló után sem látszik a korábbi arány visszaállása. Az EU-28 2002-es és 2017-es adatait nézve (2. ábra) megállapíthatjuk, hogy a kereskedelmi integráltság csökkenése a tagállamok többsége szintjén is igaz (az ábrán minden, az átló alatt elhelyezkedő pont ebbe a kategóriába tartozik), néhány ország esetében a csökkenés kiugró (Ciprus 57,8%-ról 37,2%-ra, Egyesült Királyság 61,4%-ról 47,7%-ra, Írország 66%-ról 51,1%-ra a referencia-időszakban). Vannak azonban kivételek, ha nem is sokan: Málta, Bulgária, Románia és Svédország kereskedelmi integráltsága nőtt, még ha ez utóbbi minimálisan is (58,6%-ról 59,2%-ra).



1. ábra

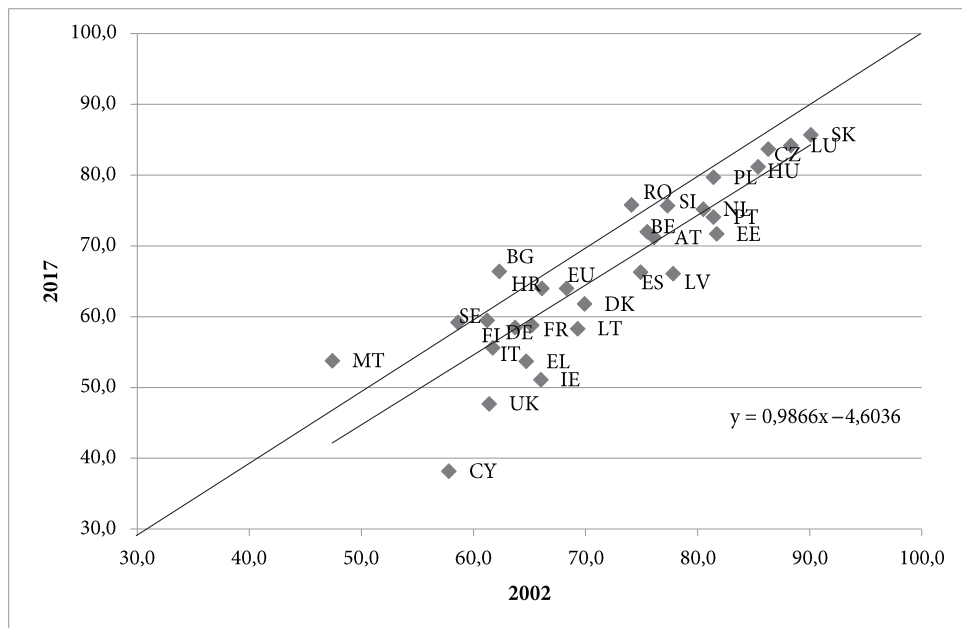
Az EU-28 országok EU-ba irányuló összesített exportjának aránya teljes összesített exportjuk %-ában, 2002–2017

Forrás: Eurostat adatai [ext_lt_intratrd] alapján saját szerkesztés

Ha földrajzi mintázatot keresünk az adatokban, a következőket állapíthatjuk meg: az új tagállamok relatíve integráltak az EU-ba, legalábbis többségükben nagyobb mértékben, mint a régi tagállamok (a pontdiagram jobb felső traktusában helyezkednek el). Hazánk sem kivétel: 2017-ben exportunk 81,2%-ra irányult az EU-ba, amely ebben az évben a negyedik legmagasabb érték, Szlovákia (85,7%), Luxemburg (84,2%) és Csehország (83,7%) után. A skála másik végén a dél-európai országok, valamint az Egyesült Királyság és Írország helyezkednek el. Az Egyesült Királysággal kapcsolatban megjegyezzük, hogy kereskedelmi integráltság szempontjából – mind a referencia-időszakban bekövetkezett csökkenést, mind a jelenlegi alacsony integráltsági fokot tekintve – a Brexit nem tűnik sokkolónak.

³ A legkorábbi elérhető adatok 2002-esek.





2. ábra

Az EU-28 országok EU-ba irányuló exportjának aránya, a teljes exportjuk %-ában, 2002 és 2017

Forrás: Eurostat adatai [ext_lt_intratrd] alapján saját szerkesztés

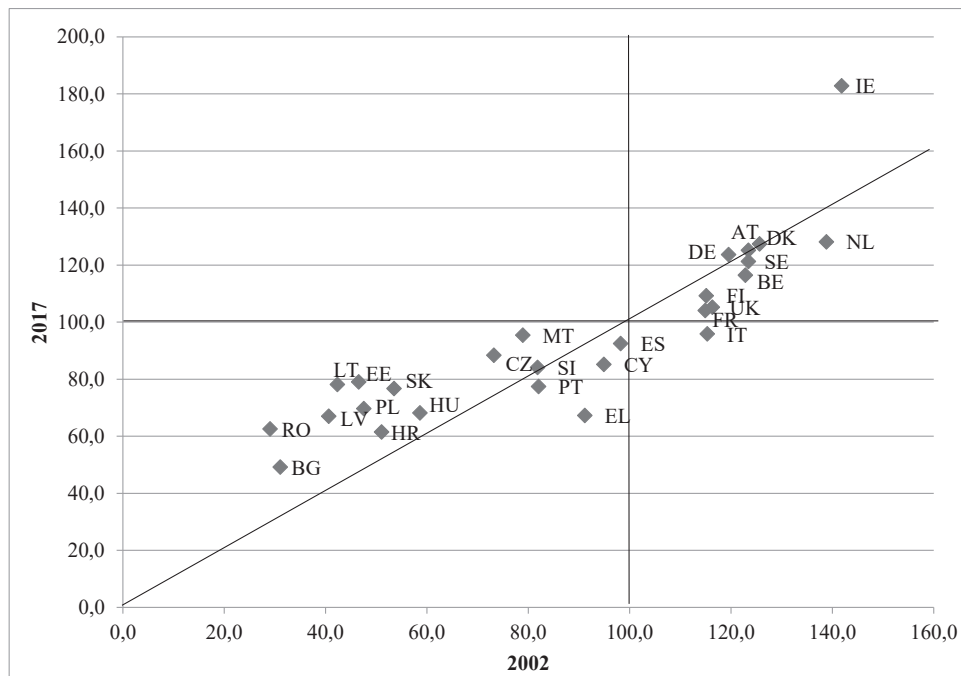
Ábránkon (2. ábra) a lineáris trendvonalat és annak egyenletét is feltüntettük. A trendvonal azt árulja el, hogy a trend nagyjából egyenes (a vonal meredeksége majdnem 1), és a trend a csökkenés (a trendvonal negatív számmal metszi a függőleges tengelyt), átlagosan $-4,6$ százalékpont. A trendvonal feletti országok esetében a változás az átlaghoz képest pozitív irányú volt (átlagnál kisebb csökkenés, vagy – mint fentebb láthattuk – néhány esetben növekedés), a trendvonal alatt pedig az átlagost meghaladó csökkenés következett be.⁴

Megjegyezzük, hogy – különösen a 2009-es globális válságot követően – az EU-ba irányuló összesített export arányának csökkenését részben magyarázza, hogy a világgazdaság hamar talpra állt, és a növekedés centrumai immáron Európán kívül találhatóak, így az európai gyártók is új piacokat találnak maguknak. Ez egyes nézetek szerint (például: Vihriälä–Wolff, 2013; Gros–Alcidi, 2013) pozitív fejlemény, hiszen az európai vállalatok globális sikerességét mutatja – ami kétségtelenül igaz. Másrészt viszont ugyanennek az éremnek a másik oldala, hogy ez az arányeltolódás növeli az EU függőségét az új piacokon bekövetkező fejleményektől (például a gazdaság lassulása Kínában), így egyúttal fokozza az EU sérülékenységét.

Nagyon más képet kapunk, ha az EU-tagállamok egy főre jutó (vásárlóerő-paritáson mért, tehát az általános árszínvonal-különbségeket kiszűrő) GDP-adatait vesszük

⁴ Az EU-s adat azért kerülhetett a trendvonal felé, mert a relatív kereskedelmi volumeneket a felhasznált adatok nem veszik figyelembe.

figyelembe (3. ábra). Az integráció sikertelenségének – és a várakozások illúzióvá foszlásának – tekinthetjük, hogy a keleti új tagállamok felzárkózása nem a prognózisok szerint alakult – ami ezen országokban kikezdte, vagy legalábbis megingatta az európai integráció társadalmi támogatottságát (Farkas–Máté–Tóth 2018). Másrészt az EU-tagság által realizálható előnyök, a szabad mozgástól az EU-támogatásokig bezárólag pedig erősítette, vagyis a mérleg mindkét serpenyőjében találhatunk tényezőket.



3. ábra

Az EU-28 országok egy főre jutó GDP-je, vásárlóerő-paritáson, %, EU-28=100, 2002 és 2017*

*Luxemburg [236,5%; 253%] nélkül

Forrás: Eurostat adatai [nama_10_pc] alapján saját szerkesztés

Érdekes az EU-tagállamokat az adatok szintjén tüzetesebben is megvizsgálni, sok mondanivaló leolvasható az egy főre jutó GDP-t két időpont szerint egyidejűleg mutató ábráról (3. ábra). A jobb szemléltetés érdekében behúztuk az átlót: amely országok az átló alatt vannak, ott az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson az EU-átlaghoz képest alacsonyabb 2017-ben, mint 2002-ben volt. Itt gyakorlatilag az euróövezet déli periferiáját találjuk, valamint Belgiumot, Hollandiát és Franciaországot, az Egyesült Királyságot, illetve az északi országok közül Finnországot, amely az elmúlt években – az euróövezet válságához képest időben némileg eltolódva – a maga válságát élte meg, és amelyből 2016-tól kezdődően jön kifelé. (European Commission, 2018a) Az ábrán kiolvasható az EU-átlag is (2002: függőleges, 2017: vízszintes vonal 100%-nál), így jól látható, hogy bár az új tagállamok mindegyike javított relatív pozícióján a jelzett időszakban (mindnyájan



az átló felett vannak), egyikőjük sem érte el az EU-átlagot 2017-re sem. A posztoszocialista országok közül ehhez legközelebb Csehország áll (88,4%), a legdinamikusabb fejlődést Litvánia (37,4%-ról 78,2%-ra), Észtország (37,6%-ról 79,1%-ra), Lettország (35,4%-ról 67,1%-ra) és Románia (26%-ról 62,6%-ra) nyújtották, az EU-tagállamok összességét tekintve pedig Írország (133,4%-ról 182,9%-ra, ennek ellentmondásos okairól lásd: OECD, 2016). Magyarország mind ez idő alatt az EU-átlag 52,5%-ról (2002) 68,2%-ára (2017) mozdult el, amely teljesítmény a posztoszocialista országok körében a legszerényebbek közé tartozik (egyedül a 2013-ban csatlakozott Horvátország pozíciója javult ennél enyhén kisebb mértékben, illetve Szlovénia helyzete a két időpontot összevetve alig változott). Még ha van is az új tagállamok összességét tekintve előrelépés (és, jegyezzük meg, itt értelemszerűen az EU-átlag is egy mozgó viszonyítási alap), meg kell jegyeznünk, hogy a relatív GDP-bővülés nagy részét ezen országok még a válságot megelőzően halmozták fel (Pelle 2017). A 2017-es adatokat tekintve (3. ábra, függőleges tengely) a régi tagállamok közül Görögország és Portugália lefokozódott a periférikus csoportba, Spanyolország és Olaszország pedig a két csoport határán helyezkedik el, EU-átlag alatti értékekkel. A legnagyobb pozícióromlást Olaszország (119,4%-ról 95,9%-ra) és Görögország (86,2%-ról 67,3%-ra) szenvedte el. Néhány ország, különösen Spanyolország és Szlovénia egyfajta ívet járt be a referencia-időszakban: a kezdeti állapothoz képest (Spanyolország 95,2%, Szlovénia 50,1% 2002-ben) a válságig javultak pozícióik (Spanyolország a csúcstól 2007-ben érte el 103%-kal, Szlovénia 2008-ban 87%-kal), majd a válság fokozatosan kikezdte EU-beli helyzetüket (a mélypont 2013-ban volt: Spanyolországban 89,4%, Szlovéniában 81,6%), amit egy visszakapaszkodás követett (Spanyolországban 92,5%, Szlovéniában 84,2% 2017-ben).⁵

Az alábbiakban áttekintjük azokat a folyamatokat, amelyeket a válság indukált az EU-ban és specifikusan annak egyes országaiban vagy országcsoportjaiban.

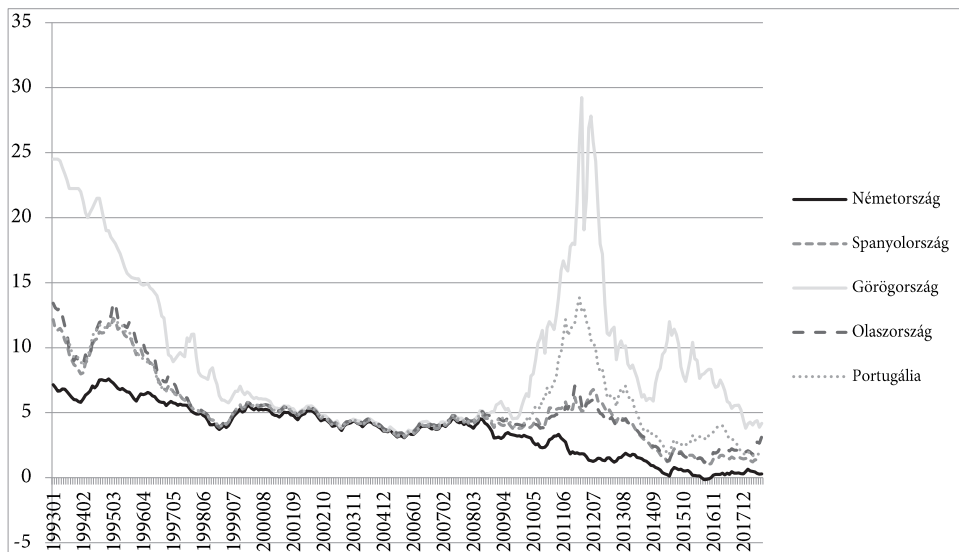
A válság hatása az EU-ra, különösen az euróövezet déli periferiájára

Az euró 1999-es bevezetése az európai gazdasági integráció egyik, ha nem az eddigi legfontosabb mérföldköve volt. Abban az időben (Noyer, 1999), de még tíz évvel később is (Trichet, 2009) sikertörténetként tekintettek rá – joggal. Valójában a 2000-es évek eleji kedvező gazdasági klíma hozzájárult az euró sikerességéhez és a monetáris integráció mélyüléséhez. A sikeres euróbevezetés által a valutaövezet előnyei, főként a tranzakciós költségek csökkenése (Horváth–Szalai, 2004) szintén lendületet adtak a bővülésnek. Az EU magtársaságából az euróövezet periferiájára (elsősorban Spanyolországba) irányuló nagy volumenű beruházások az EU egészében további növekedési tényezőként hatottak. E beruházásokat elősegítette az a lefelé irányuló kamatkonvergencia is (4. ábra), amely az euró bevezetését megelőzte – a Delors-terv konvergencia-szakaszában, de különösen az 1995-ös madridi csúcstól követően, amikor is elhatározták a monetáris unió terve 3. szakaszának 1999-es indítását (Lámfalussy et al., 2014; Sinn, 2014). Ennek következtében

⁵ Adatok forrása: Eurostat.



a periféria korábban magas hosszú lejáratú kamatai a nagyon alacsony német kamatokhoz kezdtek dinamikusan konvergálni, a kamatkülönbségek minimálisra csökkentek, miközben a növekedési kilátások az alacsonyabb szintről induló déli periférián (különösen Spanyolországban) magas jövedelmezőséggel kecsegtettek. Az európai pénzüpi piacok fokozatos integrációja a közös pénz bevezetését követően szintén hajtotta a növekedést. (European Central Bank, 2007) A beruházásoknak köszönhetően nagyszámú új munkahely létesült, a magasan képzett, ezáltal nagy hozzáadottérték-teremtő képességű munkaerő számára is, de az alacsonyan képzettek tömeges foglalkoztatása (elsősorban az építőiparban, és elsősorban Spanyolországban) elfedte a képzési rendszerek gyengeségeit is.⁶



4. ábra

Hosszú lejáratú kamatlábak egyes euróövezeti országokban, 1993. január – 2018. augusztus, %

Forrás: EKB adatai; <http://sdw.ecb.europa.eu/browseSelection.do?node=bbn4864>

(A letöltés dátuma: 2018. 09. 25.) alapján saját szerkesztés

⁶ A spanyol példánál maradva: Spanyolországban az 1990-es években 20-22%-os munkanélküliség volt, ami 1996-tól fokozatosan csökkent. A minimumot (8,2%) 2007-ben, a válság előtti utolsó évben sikerült elérni. A válság kitörése után azonban a helyzet nagyon rövid idő alatt nagyon súlyossá vált: 2013-ra történelmi rekordra, 26,3%-ra nőtt a munkanélküliség az országban. Utána újabb csökkenés kezdődött, de a 2017-es ráta még mindig 17,2%-on állt. (Adatok forrása: Eurostat [une_rt_a]). A déli országok fiatalkori munkanélküliségi rátái még magasabbra (40-50%-ra, helyenként a fölé) ugrottak a válság éveiben, azonban mivel a fiatalkori munkanélküliséget a korosztály munkaerőpiaci szempontból aktív állományához viszonyítjuk, célszerűbb a nemrég bevezetett, úgynevezett NEET (*neither in employment nor in education and training*, vagyis sem nem foglalkoztatottak, sem nem tanulók) arányát nézni (Eurostat kód: [lfsi_neet_q]). Ez utóbbi mutatót illetően Spanyolország a válság előtt 12% körül teljesített, ám az ilyen fiatalok aránya is mintegy 20%-ra nőtt a válság első néhány éve alatt, miközben a korai iskolaelhagyók arányának (Eurostat kód: [t2020_40]) korábbi 30% körüli mértékét is csak 2010 után kezdték érdemben, célzott programokkal és intézkedésekkel, nagy energiárfordítással csökkenteni, az Európa 2020 stratégia keretében. A korai iskolaelhagyók rátája Spanyolországban jelenleg (2017-ben) 18,3%, a nemzeti cél 2020-ra 15%.



A déli periféria alacsony kamatkörnyezete, amely a válság kitöréséig megmaradt, másrészt elaltatta az egészséges kockázatterzékelést, és kontraproduktívan hatott a strukturális reformok végrehajtását illetően ezen országokban. A válságot megelőző „olcsó pénz”, amely egyébként a világgazdaság egészét jellemezte, csak még inkább ráerősített ezekre a trendekre. Következésképpen az euróövezet perifériájának gazdaságaiban buborékok alakultak ki, a kockázatok rejtve maradtak, majd a válsággal mind a buborékok kipukkadása, mind a kockázatok felszínre kerülése sokszerűen következett be, és a rendre halogatott reformok fájdalmas szükségessége is könyörtelenül megmutatkozott.

Ugyanebben az időszakban Németország komplex többéves nemzeti programot hajtott végre az ezredfordulóra több okból megromlott versenyképességének helyreállítása érdekében. Az okok között szerepelt a szociális rendszer növekvő terhe a gazdaságra, az újraegyesítés (vártnál lényegesen nagyobb) költségei, az idősödés és a meglehetősen rugalmatlan munkaerőpiac. (Jackson–Sorge, 2012) Tekintve hogy Németország az EU GDP-jének mintegy ötödét adja, az EU exportjának pedig több mint negyedét, nem beszélve az EU egy részének, elsősorban Kelet-Közép-Európának a német gazdaságtól való függéséről (IMF, 2013), Németország gazdaságának állapota meghatározó az EU egésze szempontjából. A 2000-es évek eleji németországi reformok a munkaerőpiaci aktivitás fokozására irányultak, elsősorban a munkanélküliek és az inaktívak reintegrálása révén. A fő eszköz a dereguláció, illetve új, hatékony munkaerőpiaci intézkedések foganatosítása volt, úgymint: a munkavállalás új formáinak bevezetése (*mini-jobs*, *midi-jobs*), munkaerőközpontok felállítása, a vállalkozóvá válás és az új vállalkozások indításának támogatása, önfoglalkoztatás és időskori foglalkoztatás elősegítése, valamint a szakképzés újrászervezése (modulokba). (Schneider–Eichhorst–Zimmermann, 2006) Az intézkedések következtében a foglalkoztatottság szintje (a 20–64 évesek körében) a 2001-es 68,9%-ról 2008-ra (a válság előtti utolsó évre) 74%-ra nőtt, majd a válság alatt folyamatosan tovább bővült, évről évre magasabb arányokat elérve (2017-re 79,2%-ot). Ez gyakorlatilag páratlan az EU-tagállamok körében. Összehasonlításképpen, az EU egészét tekintve a foglalkoztatottsági ráta ugyanezen években 66,9%-on (2001), 70,3%-on (2008), illetve 72,2%-on (2017) állt, a válság idején megjárva közben egy lokális mélypontot (68,4% 2012-ben és 2013-ban).⁷

Tekintve, hogy ugyanazon valutaövezetbe tartoznak, az euróövezet déli perifériája helyzetének romlása különösen a német fejleményekhez viszonyítva súlyos. A versenyképesség – amely mindig relatív fogalom, hiszen a többi „versenyző” viszonylatában értelmezhető csak – egyik legáltalánosabb mutatója a nominális egységnyi munkaerőköltség (*nominal unit labour cost*), amelynek ugyan megvannak a maga korlátai, tudniillik, hogy a termelés költségét nem kizárólag a bérek határozzák meg, hanem az energia- és a nyersanyagárak, illetve további inputok biztosításának költsége (European Commission, 2014), mégsem haszontalan a vizsgálata, hiszen megmutatja, hogyan változik a munkaerőköltség (a bér) a termelékenységhez képest, gyorsabban nő-e – ha igen, az első közelítésben versenyképesség-romlásként értelmezhető. Az idővonalon elhelyezett adatok (5. ábra) magukért beszélnek: miközben Németország versenyképessége helyreállításán dolgozott, és mesterségesen (értsd: intézkedésekkel) alacsonyan

⁷ Adatok forrása: Eurostat [lfsi_emp_a].

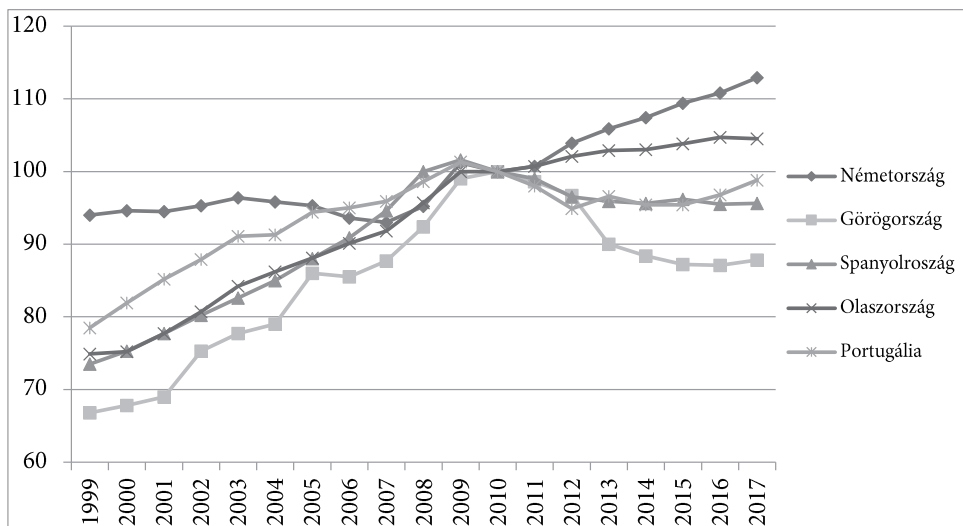


tartotta a munkaerőköltséget, az euróövezet déli periferiáján ugyanezen mutató soha nem látott mértékű növekedésen ment keresztül az euró bevezetése (1999) és a válság kitörése, vagyis inkább kibontakozása, elterjedése, elmélyülése (2009) között, részben a fent ismertetett beruházási *boom* következményeként. Ezt követően, a válság kezelése során, különösen annak második, megszorításokra épülő szakaszában (2010 után) a válságállamokban a munkaerőköltség kiigazítására volt szükség, és az országos adatok Olaszország kivételével mostanáig nem érték el a 2010-es szintet. Olaszország nem kapott nemzetközi pénzügyi segítséget, mivel a *too-big-to-fail* kategóriájába tartozott,⁸ így ott más megoldásokhoz kellett folyamodni (Berlusconi leváltása, a Monti-féle szakértői kormány felállítása 2011 végén, majd tulajdonképpen állandósult politikai válságba torkolló, a végtelenségig húzódó válságkezelés, valódi és tartós eredmények nélkül). A minden esetben feltételekhez kötött (*conditionality*) külső segítségnyújtás hiánya látszik a többi déli perifériaországhoz képest moderáltabb válság utáni olasz munkaerőköltség-trenden is, amely nem indult csökkenésnek, csak a korábbi időszakhoz képest lelassult. Így a nemzetközi pénzügyi segítségnyújtás feltételeként kívülről érkező kiigazítási kényszer hiánya valójában elnyújtotta az olaszországi válságot, amely tehát még mindig tart, ennél fogva az ország talán az utolsó komoly válsággócot jelenti Európa számára a globális válság után, könnyen lehet, sokkal inkább, mint a Brexit. (Darvas, 2018) Konkrétan 2018. október 23-án először fordult elő az európai gazdasági kormányzás történetében, hogy az Európai Bizottság visszautasít egy tagállami költségvetést – ez Olaszország vonatkozásában következett be. (European Commission, 2018b)

Valójában az, hogy Németország kemény reformokat végrehajtva érkezett a válságba, miközben a periféria ezalatt buborékokat „fejlesztett” és reformokat halogatott, miközben élvezte az euró nyújtotta biztonságot (ami végső soron az alacsony kamatokban nyilvánult meg), még tovább súlyosbította az utóbbi térséghez tartozó országok válságát 2010-től kezdődően.

⁸ Az olasz államadósság külső pénzügyi segítségnyújtással nem volt kezelhető, hiszen volumene többszörösen meghaladta a pénzügyi segélyalapok révén rendelkezésre álló teljes keretet.





5. ábra

Nominális egységnyi munkaerőköltség egyes euróövezeti országokban, %, 2010=100, 1999–2017

Forrás: Eurostat adatai [tipslm20] alapján saját szerkesztés

A válság egyúttal felszínre hozta az euróövezet összes tökéletlenségét, az euróépítmény befejezetlenségét (Bánfi, 2018), ami a kamatkülönbségek ismételt megugrásához vezetett (lásd: 4. ábra 2009-től kezdődően). A finanszírozás megdrágulása még tovább nehezítette a déli válságállamok helyzetét és gyakorlatilag eltüntette fiskális válságkezelési mozgásterüket. Lévéen az euróövezet tagjai, ezen országok a valutaleértékelés módszeréhez nem folyamodhattak. Így maradt a belső leértékelés, elsősorban a bérköltségek leszorítása révén. A megszorítások azonban egy lefelé spirálba taszították ezen országokat: a bérköltség csökkenése révén csökkent a belső kereslet, a gazdaság paralizálódása miatt csökkentek az adóbevételek, ami újabb és újabb csapásokat mért a fiskális válságkezelésre. (Blyth, 2013) Az euróövezet déli periferiája egyfajta lefelé konvergenciába került (Ben-David, 1994), kollektíve folyamatosan távolodva az EU magtársától. Másrésztől a helyzet tarthatatlan volt, valamit tenni kellett, és a hitelezők szempontjait is meg lehet érteni. A válságállamok, különösen Görögország, tehát rövid úton kényszerpályára kerültek.

Az eurózóna déli periferiájának válságáról és annak (félre)kezeléséről könyvtárnyi irodalom született,⁹ miközben kevesebb figyelem irányult arra, hogy a keleti bővítéssel EU-tagga és részben eurózónataggá váló új tagállamok – sokszor meglehetősen fájdalmas reformokat végrehajtva magukon – lényegesen gyorsabban és sikeresebben kijöttek

⁹ Jelentős átfogó munkáknak tekinthetjük Sinn (2014), Pisani-Ferry (2014), Baldwin–Giavazzi (2015), illetve Celi et al. (2018) munkáját. Magyar nyelven a belső különbségekből fakadó kockázatokat és kiszolgáltatottságot elemzi Palánkai (2012), Andor (2013), illetve legújabban Boros (2017).



a válságból. (Farkas–Voszka–Mező, 2012, Farkas, 2017) Hasonlóképpen, exportjuk is egy-két év alatt helyreállt, és a válság utáni növekedésük fontos forrásává vált. (Éltető, 2014)

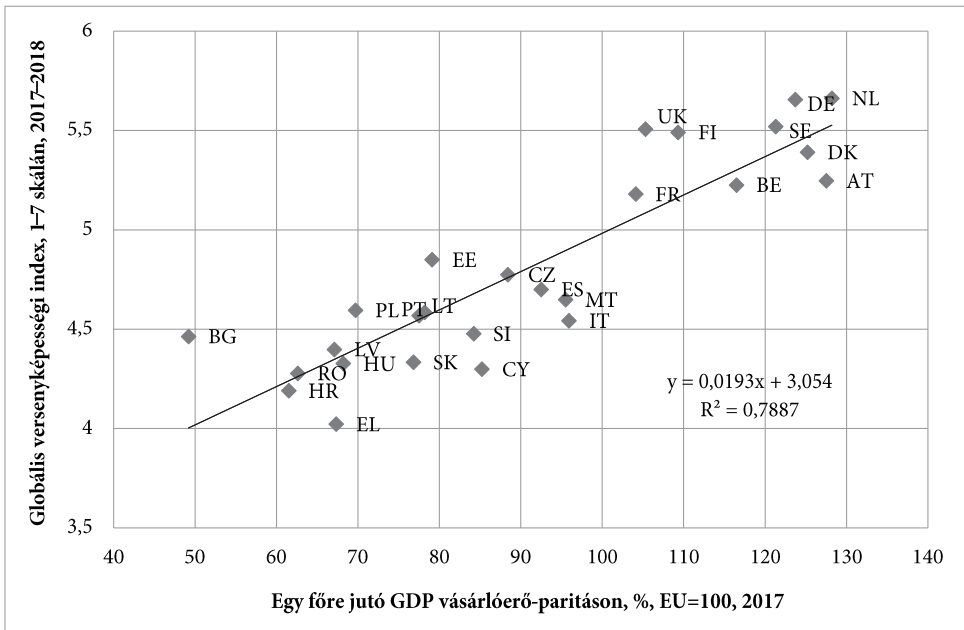
Ha az EU és az euróövezet egészét nézzük, a válságkezelés sikeresnek tekinthető abból a szempontból, hogy az euró mindvégig stabil valuta maradt (ahelyett hogy az övezet szétesett volna, ahogy ez bizonyos pillanatokban kinézett [Allen–Carletti–Corsetti, 2011]), és a legtöbb EU-tagállamban visszatért a gazdasági növekedés, még ha relatíve szerény ütemben is, a korábbi időszakokhoz hasonlítva. Ugyanakkor az EU bizonyos törésvonalakkal jött ki a válságból, amelyek jelentkezők a versenyképességben, valamint az ezzel összefüggésben álló társadalmi mutatókban, illetve közpénzügyi pozíciókban. E dimenziók a hosszú távú kilátások szempontjából lényegesen, ezért az alábbiakban áttekintjük e versenyképességi szakadék mibenlétét és jellemzőit.

Az EU-n belüli versenyképességi szakadék a keleti bővítés és a válság után

A versenyképesség indikátorai közül fentebb már segítségül hívtuk a nominális egységnyi munkaerőköltséget. Perspektívánkat most szélesítjük, és egy átfogóbb, modernebb mutatót veszünk figyelembe: a Világgazdasági Fórum Globális versenyképességi indexét, amely egy 114 *soft* és *hard* mutatóból évente súlyozottan összeállított kompozit index, mély közgazdasági elméleti (Sala-i-Martin, 2010) és komplex módszertani háttérrel. (WEF, 2017a) A végső pontszám minden országra vonatkozóan az 1–7 skálán helyezkedik el, ahol 7 az elméleti maximum.

A versenyképesség elsősorban az érték- és így a jövedelemteremtés szempontjából fontos. Az európai országok esetében a jövedelemteremtés pedig különösen lényeges, hiszen az európai társadalmi-gazdasági modell nagyarányú közfinanszírozott társadalmi kiadásokkal működik: oktatás, egészségügy, szociális kiadások. A globális versenyképességi index szoros összefüggést mutat a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP-vel (6. ábra), az EU-tagállamok vonatkozásában a lineáris regresszióhoz tartozó R^2 nagyon magas. Másképpen és nagyon egyszerűen fogalmazva: a gazdag országok jellemzően versenyképesebbek is. Az ábrán ugyanakkor ennél sokkal több látható: egyértelműen mutatja az EU centrum-periféria megosztottságát, ahol a centrumba az északi és nyugati országok tartoznak, a periférián pedig vegyülnek az euróövezet déli országai és az új tagállamok.





6. ábra

Egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson (% , EU=100, 2017) és Globális versenyképességi index (1–7 skálán, 2017–2018)*

*Luxemburg [253,0; 5,23] és Írország [182,9; 5,16] nélkül

Forrás: Eurostat [nama_10_pc] és WEF (2017b) adatai alapján saját szerkesztés

Az EU-n belüli versenyképességi megosztottságnak azonban minőségi vetülete is van. A fejlett magtárság országait strukturális versenyképesség jellemzi: fejlett (sokszor az elérhető legfejlettebb) technológián és jó minőségű humántőkén alapulva és kifinomult szervezettség mellett olyan magas hozzáadottérték-tartalmú termékeket és szolgáltatásokat nyújtanak hazai, európai és globális piacaikon, amelyek utánózhatatlanságuk okán versenyképesek, jellemzően magas árak ellenére is. Az így realizált relatíve magas jövedelem aztán további magas színvonalú technológia kifejlesztésébe, adaptálásába és megvásárlásába, illetve a szintén színvonalas humántőke újratermelésébe és további fejlesztésébe-bővítésébe fektethető. Ezzel szemben a keleti és a déli periféria költségversenyképességgel rendelkezik, amikor is a termékek és szolgáltatások az árak révén „kelendőek” a piacon. Az új tagállamok a tranzíció örökségeként tartanak itt jelenleg, a déliek pedig különösen a fent említett válságkezelési célú kiigazítások során kerültek ilyen helyzetbe. A költség-versenyképességhez lényegesen kisebb hozzáadottérték-termelés kapcsolódik, és így a fejlesztési lehetőségek is erősen korlátozottak, vagyis elmondhatjuk: a periféria versenyképességi szempontból is kényszerpályán van.

Amint azt fentebb láthattuk, a válság kíméletlenül felszínre hozta az európai gazdasági és monetáris integráció elégtelenségeit. A válság divergenciát hozott az EU-ban. A probléma tovább súlyosbodik az EU-szintű szolidaritás megroppanásával, hiszen így

nehezebbé válik a különbségek kezelése. Az európai integráció – a gazdasági törvényszerűségeknek megfelelően – az erőseknek kedvez abban az esetben, ha a tagok különböző fejlettségi szinten állnak (ami a realitás): a tényezők (tőke és személyek) szabad áramlása és a verseny ezekért a közösség egésze számára gazdasági hatékonyságot eredményez – amelynek előnyeit azonban azok a gazdasági szereplők, régiók, végső soron országok tudják nagyobb arányban élvezni, amelyek vonzóbbak a mobilis, elérhető termelési tényezők számára. Kaldor (1985) elmélete szerint a kezdetkor kedvezőbb tőke-elátottságú régiók (országok) többet realizálnak a gazdasági integráció hozadékából, amit aztán az idő előrehaladtával kumulálnak, egyre jobban elhúzva fejlettségben az eredetileg elmaradottabbaktól – ez lényegében ugyanannak a jelenségnek egy más megközelítésű megfogalmazása.

Ily módon tehát az EU magtérsege folyamatosan lépked felfelé a versenyképességi létrán, miközben a perifériának már az is küzdelmet okoz, hogy megtartsa meglévő termelési tényezőit, elsősorban humán erőforrását (Hárs, 2016), hiszen a magtérsege vonzereje egyre csak erősödik, relatív értelemben végképp, az EU-n belül pedig szabad tényezőáramlás van. Sarkos megfogalmazásban a magtérsege a periféria küzdelmeiből is profitál, az utóbbiból az előbbibe érkező humán erőforrás és tőke formájában.¹⁰ Ezen folyamatok negatív társadalmi és politikai hatásait egyértelműen tetten érhetjük a periféria országaiban. Azonban, ha a különbségek elviselhetetlen mértékűre nőnek, egy idő után már az EU integritását és így magát az európai integrációt veszélyeztetik.

Megemlítjük – ahogy a kapcsolódó EU-s diskurzusok is rendre megteszik ezt ezen a ponton (lásd például: Európai Unió, 2017) –, hogy az EU kohéziós támogatásokat nyújt a kevésbé fejlett régiók felzárkóztatására. Azonban egyrészt ezek a támogatások az EU össz-GDP-jének kevesebb mint 0,4%-át teszik ki,¹¹ ami – még ha nem is vesszük figyelembe a támogatások bürokráciájának költségeit és felhasználásának visszasságait – egészen biztosan nem elegendő a kompenzációra. Jelen tanulmánynak nem célja a kohéziós eszközök sikerességének értékelése, de ha a fent bemutatott adatokra visszautalunk, láthatjuk, hogy a kohéziós politika hatása korlátos, a tényleges EU-beli kohézió nem valósult meg mindeztáig, és – legfőképpen – a kohéziós politikából származó előnyök egyszerűen nem állnak arányban a belső egyenlőtlenség okozta kihívással, és így nem tudják ellentételezni a centrum-periféria megosztottságból eredő hatásokat. Optimális felhasználás esetén sem. Következésképpen más eszközökhöz kell fordulni. A megoldás megtalálása intellektuális szempontból is kihívás.

¹⁰ Bár a tőke sokkal nagyobb arányban képződik a magtérsegeben, azt is a periféria veszteségének tekinthetjük, hogy nincs már a centrum felől a periféria felé irányuló tőkeáramlás, mint az euróövezet első tíz évében.

¹¹ Az EU költségvetése az EU GDP-jének mintegy 1%-a, a kohéziós költségvetés annak mintegy 40%-a. További részletek: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)



Szakpolitikai ajánlás: szofisztikált differenciált integráció a szolidaritás biztosításával

A differenciált integráció kifejezése nem új keletű az EU-terminológiában, ám értelmezésének számos változata létezik (Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger, 2012, 2015; Holzinger–Schimmelfennig, 2012; Schmidt, 2015; magyar nyelven legutóbb Martonyi, 2018). Leginkább abban különbözik a többsebességes Európa elképzelésétől, hogy míg a differenciált integráció elismeri a tagállamok különböző variációi által indított megerősített együttműködések és más – akár informális – konstellációkat, addig a többsebességes Európa fogalma mögött az a gondolat húzódik meg, hogy minden tagállam egy irányba halad, csak éppen különböző sebességgel, és az elől haladó magországek mutatják ezt az egyetlen közös utat a többieknek. (Koller, 2012) Nem nehéz belátni, hogy amennyiben a periféria leszakadását nem sikerül megállítani, és nem valósul meg a konvergencia az EU-ban, úgy a többsebességes Európa valójában egy széttartó konstrukció (amelynek vége a dezintegráció), azaz nem alkalmas az integráció megőrzésére.

Ehhez képest nem egyértelmű, hogy az EU vezetők számára világos-e a két fogalom közötti distinkció. 2017. március 1-jén adták ki a (Brexit utáni) EU27 jövőjéről szóló fehér könyvet. (Európai Bizottság, 2017) Ebben az öt felvázolt forgatókönyv közül a harmadik elnevezése: „aki többet akar, többet tesz”, rövid magyarázata: „az Európai Unió lehetővé teszi az arra kész országok számára, hogy meghatározott területeken több eredményt érjenek el” (Európai Bizottság, 2017: 20), és a folytatás is egyértelműen a differenciált integrációra vonatkozik. Ugyanebben a hónapban az EU vezetők összegyűltek Rómában, hogy megünnepeljék a Római Szerződés aláírásának 60. évfordulóját (március 25.), ahol is megfogalmazták az úgynevezett Római Nyilatkozatot, amely szerint „[k]özösen fogunk fellépni, ha kell, különböző sebességgel és mélységben, ám közös irányt tartva, ahogy azt a múltban is tettük”. (Európai Unió, 2017)

Ha már a differenciált integrációnak az EU integritását megőrző változatát keressük, tegyük fel a kérdést: mire van a perifériának ténylegesen szüksége? Szemlélatomást nem támogatásokra (és, bár lehetne vitatkozni arról, hogy nagyságrendekkel több támogatás hogyan hatnak rájuk, mivel ennek semmi politikai realitása, az elképzelést nyugodtan elvethetjük). Az EU keleti irányú bővítésének lehetőségét tárgyaló 1993. júniusi Európai Tanács az úgynevezett koppenhágai kritériumokban megfogalmazott egy olyan kitélet, amely a csatlakozási folyamatban utána nem kapott nagy figyelmet: egy országnak az EU tagjaként „képesnek kell lennie arra, hogy megbirkózzon az EU-beli versenyből fakadó nyomással és a piaci erőkkel”.¹² Tehát talán ezt a bizonyos képességet kellene (ki)fejleszteni az ennek (részben, valamennyire) híján lévő perifériális államokban, erre kellene képesé tenni őket (újra). Mit jelent a „képesé tenni” ebben a kontextusban? Az intézményépítés – ami a kelet-közép-európai csatlakozási folyamatban még a támogatási eszközök között szerepelt (Csaba, 2006) – elsődleges fontosságú. Hasonlóképpen biztosítani kell a tőke és a humán erőforrás számára a vonzerőt (utóbbi

¹² Eredeti angol szöveg: „Membership requires that the candidate country has achieved [...] the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union.” Forrás: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 09. 28.)



számára a megtartóerőt is). Ehhez azonban le kell menni az országos-regionális-helyi szintekre, és ott, például részvételi projektek révén (Gébert et al., 2016) fejleszteni ezt a „nyomással” és „erőssel” való megbirkózási képességet. Bár az EU-támogatások nagy részét projektalapon használják fel, az EU működése mindeztől mégis igen távol állt ettől a szemlélettől. Ilyen módon közvetlenül érhető el az üzleti környezet fejlesztése, beruházási klíma javítása, oktatás, helyi előnyökre épülő gazdaságfejlesztés, majd a nemzetközi értékteremtési láncokba való minél sikeresebb bekapcsolódás, tudástranszfer. A munka nem úsztható meg, és a szolidaritásnak a feltételek biztosításában kell megnyilvánulnia. Az is egyértelmű továbbá, hogy a 21. században, az automatizáció-robotizáció-digitalizáció korában egészen biztosan új készségek fejlesztése is szükséges, (Agolla, 2018) amelyre az EU-nak jelenleg nincs koherens és megvalósításra váró stratégiája. A Világbank friss, az európai konvergenciával foglalkozó jelentése (Ridao-Cano–Bodewig, 2018) is hangsúlyozza, hogy a 21. századi növekedés technológiavezérelt, az európai gazdasági konvergenciához pedig a lehetőségek és képességek konvergenciáját, és a periféria strukturális modernizálását kell megvalósítani. Az integráció fenntarthatósága szempontjából lényeges továbbá, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió kiépítését be kell fejezni. (Bénassy-Quéré–Giavazzi, 2017)

Tekintettel arra, hogy a feladat komplex, és vannak ellenérdekeltjei (tudniillik a jelenlegi status quo hasznélvezői, azaz a tőkével és humán erőforrással jól ellátott és ezek számára vonzó országok, térségek, amelyek nem kis súlyt képeznek az EU-ban: a magországiak az EU gazdaságának 70%-át adják [Pelle, 2017]), a változások keresztülvitele jó vezetői készségeket (*leadership*) és bölcsességet is igényel. Csak remélni tudjuk, hogy az EU-s intézmények vezetői a következő ciklusban birtokában lesznek e készségeknek. Szükség lesz továbbá egy hosszú távra előretékintő, 21. századi szellemben megfogalmazott vízióra is, amelyet az érintettek – beleértve az EU-polgárokat is – a magukénak éreznek, és ami az integráció kezdetén megvolt – az utóbbi időben azonban nem tudunk illet felmutatni. A víziót pedig „el kell adni” politikai értelemben: az EU és a tagállamok politikusainak, és végső soron a választóknak. Hogy mindnyájan úgy érezzük: ez a mi uniónk.

Felhasznált irodalom

- ADLER Judit et al. (2003): *Az EU-csatlakozás középtávú gazdasági és társadalmi hatásai Magyarországra*. Budapest, GKI–Kopint-TÁRKI.
- AGOLLA, Joseph Evans (2018): Human Capital in the Smart Manufacturing and Industry 4.0 Revolution. In PETRILLO, Antonella – CIOFFI, Raffaele – FELICE, Fabio De eds.: *Digital Transformation in Smart Manufacturing*. London, Intech. 41–58.
- AIZENMAN, Joshua (2013): The Eurozone Crisis: Muddling through on the way to a more perfect Euro Union?. *Social Sciences*, Vol. 2, No. 4. 221–233.
- ALLEN, Franklin – CARLETTI, Elena – CORSETTI, Giancarlo (2011): *Life in the Eurozone: With or Without Sovereign Default?*. Philadelphia, FIC Press.
- ANDOR László (2014): Válságkezelés az Európai Unióban és a valutaunió reformja. *Közgazdaság*, 8. évf. 3. sz. 5–20.



- BALDWIN, Richard – GIAVAZZI, Francesco eds. (2015): *The Eurozone Crisis – A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. London, CEPR Press.
- BÁNFI Tamás (2018): Az euro (eurozóna) a hibás konstrukció, vagy a tagországok az alkalmatlan tagok?. *Hitelintézeti Szemle*, 17. évf. 1. sz. 137–152.
- BARROSO, José Manuel (2012): *Az Unió helyzete, 2012. évi beszéd*. Strasbourg, SPEECH-12-596, 2012. szeptember 12.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, Agnès – GIAVAZZI, Francesco (Eds.) (2017): *Europe's Political Spring: Fixing the Eurozone and Beyond*. London, CEPR Press.
- BEN-DAVID, Dan (1994): Convergence Clubs and Diverging Economies. *CEPR Discussion Papers*, No. 922., February. Brussels, Centre for European Policy Research.
- BLYTH, Mark (2013): *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, Oxford University Press.
- BOROS Eszter (2017): Endogén egyensúlytalanságok egységes valutaövezetekben. *Hitelintézeti Szemle*, 16. évf. 2. sz. 86–116.
- CELLI, Giuseppe – GINZBURG, Andrea – GUARASCIO, Dario – SIMONAZZI, Annamaria (2018): *Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective*. Abingdon – New York, Routledge.
- CSABA László (2006): *A fölemelkedő Európa*. Budapest, Akadémia Kiadó.
- DARVAS Zsolt (2018): *A Brexit hatása az európai integrációs folyamatokra*. Az MTA Világgazdasági Tudományos Tanács 2018. szeptember 20-i ülésére készített tanulmány. Budapest, MTA KRTRK VGI.
- DODO, Mahamat K. (2014): Historical Evolution of the Social Dimension of the European Integration: Issues and Future Prospects of the European Social Model. *L'Europe en Formation*, Vol. 2. No. 372. 51–66.
- Európai Bizottság (2017): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2015-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- ÉLTETŐ Andrea (2014): Foreign Trade Trends in the EU10 Countries. In ÉLTETŐ Andrea szerk.: *Mind the Gap: Integration Experiences of the Ten Central and Eastern European Countries*. Budapest, MTA KRTRK VGI. 41–60.
- Európai Unió (2017): *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk: Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Luxemburg, Európai Unió.
- Európai Unió (2017): *Római Nyilatkozat. A 27 tagállam, az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek nyilatkozata, 2017. március 25.* Európai Unió.
- European Central Bank (2007): *Financial integration in Europe*. Frankfurt am Main, European Central Bank.
- European Commission (2014): *Helping Firms Grow – European Competitiveness Report 2014*. Commission Staff Working Document, SWD(2014) 6319, Brussels, European Commission.
- European Commission (2018a): *Country Report Finland 2018*. Commission Staff Working Document, SWD(2018) 224, Brussels, European Commission.
- European Commission (2018b): *European Commission requests that Italy presents a revised draft budgetary plan for 2019*. Press release, IP/18/6174, 23 October 2018, Brussels, European Commission.



- FARKAS Beáta – VÁRNAY Ernő (2011): *Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába*. Szeged, JATEPress.
- FARKAS Beáta – VOSZKA Éva – MEZŐ Júlia szerk. (2012): *Válság és válságkezelés az Európai Unió kohéziós országaiban*. Szeged, SZTE GTK.
- FARKAS Beáta (2017): *Piacgazdaságok az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- FARKAS, Beáta – MÁTÉ-TÓTH, András (2018): A rift in European integration? Neglected shadows of the Central and Eastern European transformation. In SCHWEIGER, Christian –VISVIZI, Anna eds.: *Central and Eastern Europe in the EU: Challenges and Perspectives under Crisis Conditions*. London – New York, Routledge. 25–43.
- GÉBERT Judit – BAJMÓCY Zoltán – MÁLOVICS György – PATAKI György (2016): Eszközöktől a jóllétig. A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemléletben. *Tér és Társadalom*, 30. évf. 2. sz. 23–44.
- GROS, Daniel – ALCIDI, Cinzia (2013): *The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe*. Brussels, CEPS.
- HALMAI Péter (2014): *Krizis és növekedés az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- HALMAI Péter (2018): A Brexit lehetséges gazdasági hatásai: Gazdaságtani alapok, módszertani lehetőségek. *Európai Tükör*, 2. sz. 7–32.
- HÁRS Ágnes (2016): Elvándorlás, bevándorlás és a magyar munkaerőpiac: Jelenségek, hatások, lehetőségek. In KOLOSI Tamás – TÓTH István György szerk.: *Társadalmi Ríport 2016*. Budapest, TÁRKI. 243–262.
- HOLZINGER, Katharina – SCHIMMELFENNIG, Frank (2012): Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 2. 292–305.
- HORVÁTH Ágnes – SZALAI Zoltán (2004): Gazdasági és Monetáris Unió. *Műhelytanulmányok*, No. 12. Budapest, Magyar Nemzeti Bank.
- IMF (2013): German – Central European supply chain: Cluster report. *Country Report*, No. 13/263, Washington D. C., International Monetary Fund.
- JACKSON, Gregory – SORGE, Arndt (2012): The trajectory of institutional change in Germany, 1979–2009. *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 8. 1146–1167.
- JUNCKER, Jean-Claude (2015): *2015. évi értékelő beszéd az Unió helyzetéről – Az ösztönzés, az egység és a szolidaritás ideje*. Strasbourg, SPEECH-15-5614, 2015. szeptember 9.
- KALDOR, Nicholas (1985): *Economics without Equilibrium*. Armonk – New York, M.E. Sharpe.
- KOLLER, Boglárka (2012): The Takeoff after Lisbon: The Practical and Theoretical Implications of Differentiated Integration in the EU. *World Political Science Review*, Vol. 8, No. 1. Art. 2.
- KORNAI János (1992): A poszt szocialista átmenet és az állam: Gondolatok fiskális problémákról. *Közgazdasági Szemle*, 39. évf. 6. sz. 489–512.
- KORNAI János (1993): Transzformációs visszaesés: Egy általános jelenség vizsgálata a magyar fejlődés példáján. *Közgazdasági Szemle*, 40. évf. 7-8. sz. 569–599.
- KORNAI, János (2006): The great transformation of Central Eastern Europe: Success and disappointment. *Economics of Transition*, Vol. 14, No. 2, 207–244.



- KRIESI, Hanspeter – PAPPAS, Takis S. eds. (2015): *European Populism in the Shadow of the Great Recession*. Colchester, UK, ECPR Press.
- LÁMFALUSSY Sándor – LAMFALUSSY, Christophe – MAES, Ivo – PÉTERS, Sabine (2014): *Az euró bölcse*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium – Tihanyi Alapítvány.
- MARTONYI János (2018): Differenciáció vagy dezintegráció: Megújítva megőrizni. *Európai Tükör*, 1. sz. 95–108.
- MELLÁR Tamás (2001): Mikor éri el a magyar gazdaság fejlettsége az Európai Unió átlagát? *Közgazdasági Szemle*, 48. évf. 12. sz. 995–1008.
- NICOLI, Francesco (2017): Hard-Line Euroscepticism and the Eurocrisis: Evidence from a Panel Study of 108 Elections Across Europe. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 2, 312–331.
- NOYER, Christian (1999): *The short past and long future of the euro*. A London School of Economics and Political Science-ben elhangzott beszéd, 1999. december 6. www.ecb.europa.eu/press/key/date/1999/html/sp991206.en.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 25.)
- OECD (2016): *Irish GDP up by 26,3% in 2015?* Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- PALÁNKAI Tibor (2012): Megmenthető-e az euróövezet?. *Köz-Gazdaság*, 7. évf, 1. sz. 15–36.
- PELLE, Anita (2017): The intra-EU migration challenge in the light of Kaldor's legacy. *Acta Oeconomica*, Vol. 67, No. 1. 175–196.
- PIRRO, Andrea L. P. – TAGGART, Paul (2018): The populist politics of Euroscepticism in times of crisis: A framework for analysis. *Politics*, Vol. 38, No. 3. 253–262.
- PISANI-FERRY, Jean (2014): *The Euro Crisis and its Aftermath*. Oxford, Oxford University Press.
- PODKAMINER, Leon (2016): Economic disintegration of the European Union: Not unavoidable, but probable. *Acta Oeconomica*, Vol. 66, No. 1. 49–60.
- POLYAKOVA, Alina – FLIGSTEIN, Neil (2016): Is European integration causing Europe to become more nationalist? Evidence from the 2007–9 financial crisis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 1. 60–83.
- RIDAO-CANO, Cristobal – BODEWIG, Christian (2018): *Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine*. Washington D. C., World Bank Report on the European Union, The World Bank.
- SALA-I-MARTIN, Xavier (2010): The Economics behind the World Economic Forum's Global Competitiveness Index. In GRAUWE, Paul De ed.: *Dimensions of Competitiveness*. Cambridge, MA – London, UK, The MIT Press, 1–18.
- SCHIMMELFENNIG, Frank – LEUFFEN, Dirk – RITTBERGER, Berthold (2012): *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. London, Palgrave Macmillan.
- SCHIMMELFENNIG, Frank – LEUFFEN, Dirk – RITTBERGER, Berthold (2015): The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6. 764–782.



- SCHMIDT, Vivien A. (2015): Changing the policies, politics, and processes of the Eurozone in crisis: Will this time be different?. In Natali, D. – Vanhercke, B. eds.: *Social policy in the European Union: state of play 2015*. ETUI, Brussels, 33–64.
- SCHNEIDER, Hilmar – EICHHORST, Werner – ZIMMERMANN, Klaus F. (2006): *Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg*. Discussion Paper No. 578, Berlin, DIW.
- SCHUMAN, Robert (1950): *Nyilatkozás*. 1950. május 9. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hu (A letöltés dátuma: 2018. 10. 25.)
- SERRICCHIO, Fabio – TSAKATIKA, Myrto – QUAGLIA, Lucia (2013): Euroscepticism and the Global Financial Crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 1. 51–64.
- SINN, Hans-Werner (2014): *The Euro Trap: On Bursting Bubbles, Budgets, and Beliefs*. Oxford, Oxford University Press.
- STAVRAKAKIS, Yannis – KATSAMBEKIS, Giorgos (2014): Left-wing populism in the European periphery: the case of SYRIZA. *Journal of Political Ideologies*, Vol. 19, No. 2. 119–142.
- TRICHET, Jean-Claude (2009): *The euro@10: achievements and responsibilities*. Az Európai Parlamentben az euró 10. évfordulója alkalmából rendezett ünnepségen elhangzott beszéd, Strasbourg, 2009. január 13. www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090113.en.html (A letöltés dátuma: 2018. 09. 25.)
- VASILOPOULOU, Sofia (2018): The party politics of Euroscepticism in times of crisis: The case of Greece. *Politics*, Vol. 38, No. 3. 311–326.
- VIHRIÄLÄ, Erkki – WOLFF, Guntram (2013): Manufacturing as a source of growth for southern Europe: opportunities and obstacles. In VEUGELERS, Reinhilde ed.: *Manufacturing Europe's Future Growth*. Brussels, Bruegel. 48–72.
- WEF (2017a): Methodology and Computation of the Global Competitiveness Index 2017–2018. In WEF: *Global Competitiveness Report 2017–2018*. Appendix A, Geneva, World Economic Forum. 317–324.
- WEF (2017b): *Global Competitiveness Index Dataset 2007–2017*. Geneva, World Economic Forum.



Kis Katalin

Az Európai Unió kereskedelempolitikája a kelet- és dél-afrikai régióban – A Kelet-afrikai Közösség (EAC) és a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség (SADC) példáján

The Trade Policy of the European Union in the Eastern and Southern African Region – The Case of East African Community (EAC) and the Southern African Development Community (SADC)

A fejlett országok által biztosított egyoldalú kereskedelmi egyezmények, az észak-dél kereskedelmi kapcsolatok egyik fontos tényezőjét képezik, amit az európai kontinens korán felismert. Európa gyarmatbirodalmi múltja komoly hatást gyakorolt az afrikai országokra, és a gyarmatok függetlenedése után is jelentős maradt az európai jelenlét az afrikai kontinensen. A tanulmány az Európai Unió által a Kelet-afrikai Közösségnek és Dél-afrikai Fejlesztési Közösségnek nyújtott kereskedelmi kedvezmények hatását mutatja be a nemzetközi szakirodalom áttekintése és statisztikai adatok segítségével. Az eredmények szerint a Loméi Egyezmények nem érték el a szegénységcsökkentő és fejlesztési céljukat, viszont növelték az európai piacok relatív fontosságát. A Dél-afrikai Köztársasággal kötött TDCA egyezmény

Kis Katalin, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem és Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

E-mail: katalink@gamma.ttk.pte.hu

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

kereskedelemélénkítő hatása is csak átmenetinek bizonyult. A Gazdasági Partnerségi Egyezmények keretében viszont a Kelet-afrikai Közösség és a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség is külön régiót képvisel a partnerek között, amely új lendületet adhat az Európai Unió és a kelet- és dél-afrikai régió közötti kereskedelmi kapcsolatoknak.

Kulcsszavak: ACP-országok, afrikai regionális integrációk, Cotonou-i Megállapodás, Gazdasági Partnerségi Egyezmények, Loméi Egyezmények, TDCA

Non-reciprocal trade agreements provided by the developed countries are important factors in the relations of North-South trade, and this was early recognized by the European continent. Europe has traditionally played a major role in Africa with political, economic and cultural influence, and after the decolonization process, the European presence has remained significant on the African continent. The present paper analyses the impact of trade agreements between the European Union, the East African Community and the Southern African Development Community using international literature review and statistical data. In total, the Lomé Conventions have not achieved their objectives of poverty reduction and development, however they have increased the importance of European markets. The trade stimulative impact of the Trade, Development and Cooperation Agreement with South Africa was temporary. However, in the framework of the Economic Partnership Agreements both the East African Community and the Southern African Development Community represent an independent region, which can spur the trade between the European Union and the Eastern and Southern African regions.

Keywords: ACP countries, African regional integrations, Cotonou Agreement, Economic Partnership Agreements, Lomé Convention, TDCA

Bevezetés

„A kereskedelem segít ösztönözni a gazdasági növekedést és fejlődést, a segítségével már milliók kerültek ki a szegénységből. A Gazdasági Partnerségi Egyezmények a terveink szerint a folytatást jelenthetik.” (Malmström, 2016:7)

A modern regionalizmus kezdete a 19. századig nyúlik vissza, mikor egyes európai országok vámuniót alapítottak és kereskedelmi megállapodást kötöttek Franciaországgal a brit piacra való kilépés reményében. A multilaterális kereskedelmi rendszer a második világháborút követően az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) alapján kapott szabályozási keretet. Az 1950-es és '60-as években számos integrációs kezdeményezés született, de ekkor csak Európában beszélhettünk sikeres regionalizmusról az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Európai Szabadkereskedelmi Egyezmény (EFTA) működésével. Az 1990-es évek közepén a regionalizmus új kereteket öltött, gyorsan terjedve mind a fejlett, mind a fejlődő országokban. (Kang, 2016) A GATT intézményesült utódjaként létrejött Világkereskedelmi Szervezet (WTO) 2016-ban 635 regionális kereskedelmi egyezményt (*Regional Trade Agreements – RTAs*) tartott számon,



amelyből 427 jelenleg is érvényben van. A Mongólia és Japán között 2016 júniusában hatályba lépő RTA következtében már mind a 164 WTO-tagország része legalább egy kereskedelmi egyezménynek. A WTO minden viszonyosságra épülő két- vagy többoldalú kereskedelmi egyezményt az RTA-k csoportjába sorol, köztük a tanulmány középpontjában lévő Európai Uniót, Kelet-afrikai Közösséget és Dél-afrikai Fejlesztési Közösséget is. (WTO, 2017)

Több afrikai illetőségű szervezet (UNECA – Afrikai Gazdasági Bizottság) és fejlesztési program (az Afrikai Unió Új partnerség Afrika fejlesztéséért – NEPAD¹ – programja) hangsúlyozza, hogy az afrikai régió fejlesztésében nagy szerepe lehet az országok közötti kereskedelmi megállapodások megkötésének, mi több regionális integrációk kialakításának. Az integrációhoz való tartozás javíthatja az alkupozíciókat a külső tagokkal szemben, továbbá a belső vámok és kereskedelmi korlátozások lebontása ösztönözheti a belső kereskedelmet, ami az országok külső függését csökkentheti. Ehhez pedig az Európai Unió által biztosított kereskedelmi kedvezmények is hozzájárulhatnak.

A tanulmány az Európai Unió fejlesztéspolitikájáról ad áttekintést, kiemelve a fejlődő afrikai országoknak nyújtott kereskedelmi kedvezményeket. Európa gyarmatbirodalmi múltja komoly hatást gyakorolt az afrikai országokra, és a gyarmatok függetlenedése után is jelentős maradt az európai jelenlét az afrikai kontinensen. Már az 1950-es években megindult az egyoldalú kereskedelmi kedvezmények (Yaoundé, Loméi Egyezmények) biztosítása, amit a Cotonou-i Megállapodás követett. A Gazdasági Partnerségi Egyezmények keretében a Kelet-afrikai Közösség és a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség külön régiót képvisel a partnerek között, és a kereskedelem ösztönzésének az egyik fő eszköze a segélyezés maradt.²

Az Európai Unió fejlesztéspolitikája

A fejlesztési együttműködés az 1992-es Maastrichti Szerződés óta működik közösségi politikaként, céljának tekintve a fenntartható gazdasági fejlődést, a világgazdasági re-integrációt és a szegénység elleni küzdelmet. Ez utóbbi már egyedüli célként szerepel a 2009-es Lisszaboni Szerződésben. (Udvari, 2013) Az Európai Bizottság 2011-ben kiadott egy dokumentumot a fejlesztéspolitika átalakításáról *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change* címmel. A célok közé a szegénység csökkentése mellett visszakerült a gazdasági növekedés is, sőt a partnerországokban kiemelt szerepet kell kapnia a demokrácia előmozdításának és a jó kormányzás kialakításának is. (Szent-Iványi, 2013)

Európa politikai, gazdasági és kulturális hatást is gyakorolt az afrikai kontinensre, amik a gyarmati korszakból eredeztethetők. A dekolonizációs korszak után az Európával folytatott kereskedelmi kapcsolatok megmaradtak, sőt különböző kereskedelmi

¹ Az Afrikai Unió 2001-ben hozta létre a NEPAD programot, amelynek a fő célja a szegénység felszámolása a fejlett országokból érkező segélyek segítségével. Emellett támogatja a fenntartható növekedést és Afrika integrációját a világgazdaságba, emelve az Afrikába érkező külföldi befektetéseket. (AU, 2014)

² Pásztor (2018) tanulmányában érdekes áttekintést nyújt Peter Bauer munkásságáról, aki azonban mindig is a kereskedelem és nem a segélyezés szerepét emelte ki munkáiban.



kedvezményeket is biztosítottak az afrikai országoknak. (Ebner, 2015) A fejlett országok által biztosított egyoldalú kereskedelmi egyezmények, az észak–dél kereskedelmi kapcsolatok egyik fontos tényezőjét képezik. Az 1960-as években megjelenő egyoldalú egyezmények csökkentették a vámokat, az export ösztönzése, az ipar fejlesztése, ezen keresztül pedig a teljes gazdaság diverzifikálása céljával. Ezek az elemek már a Loméi Egyezményekben is megjelentek, sőt már az 1968-ban megrendezett UNCTAD konferencián szóba kerültek, mi több, megalapozták az Általános Preferencia Rendszer (GSP) későbbi bevezetését. (Persson–Wilhelmsson, 2016)

Udvari (2011) tanulmányát alapul véve, az EU fejlesztéspolitikájának eszközrendszerét két nagy csoportba sorolhatjuk. A pénzügyi eszközök között említhetjük a költségvetési forrásokat, az Európai Beruházási Bank kedvezményes hiteleit, az Európai Fejlesztési Alap támogatásait és a Gazdaságstabilizációs segélyeket (Stabex, Sysmin).³ Jelen tanulmány középpontjában a második csoportba sorolható kereskedelempolitikai eszközök állnak. Illetve ma a kereskedelmi egyezmények mellett a segélyek azok, amelyeket kereskedelmi célok elérésére is alkalmaznak, sőt még mindig ez a támogatási forma teszi ki az Afrikába érkező külső források tetemes hányadát. Ennek egy fajtája a hivatalos fejlesztési támogatás (ODA), amelynek jelentős részét az Európai Unió országait is magukban foglaló DAC-donorok⁴ allokálják. A segélyek fordíthatók szociális és humanitárius célokra, a jó kormányzás kialakítására, továbbá termelői és infrastrukturális beruházásokra. Az ODA-támogatásokon belül az Aid for Trade (AfT) program részleteit 2006-ra határozták meg. A program fő célja, hogy támogassa a legkevésbé fejlett országok exportnövekedését, bekapcsolva őket a multilaterális kereskedelmi rendszerbe. A célok megvalósulásához támogatja a kereskedelmi infrastruktúra és a termelési kapacitások kiépítését, illetve ösztönzi a kereskedelem fejlesztését valamint a vitás ügyek hatékony megoldását. (Udvari–Kis, 2014) Másfelől a donorok érdekei is megjelennek a segélyezésben. Paragi–Szent-Iványi (2006) a kereskedelmi motivációk közül kiemeli az export növelését, a gazdasági pozíció megszerzését, a partnerország hiteltörlesztő képességének megtartását, illetve a lakosság életszínvonalának emelését a piacméret növelésének céljából. A donorok gazdasági motivációját Balázs (2008) mellett Tarrósy (2010) is kiemeli. A déli piacok fejlesztésére azért is szükség van, hogy legyen a fizetőképes kereslet az északi termékek iránt. Ugyanakkor a donoroktól érkező segélyek sokszor nem érnek célt a magas korrupció következtében. (Tarrósy–Suha, 2013) Számos szerző vizsgálta már a nemzetközi segélyezés kereskedelemre gyakorolt hatását, amelyről az 1. táblázat ad rövid összefoglalást. Látható, hogy a segélyezés kereskedelemre gyakorolt hatása az empirikus tanulmányokban sem egyértelmű.

³ Terjedelmi korlátok miatt a pénzügyi eszközökre nem tér ki a jelen tanulmány, részletesen lásd: Aiello (1999) tanulmányát.

⁴ A DAC a nyugati világ legnagyobb donoraikat tömörítő szervezet az OECD-n belül, jelenleg 30 ország a tagja (Udvari et al., 2017). E mellett ma már az úgynevezett feltörekvő donorok (Kína, India, Brazília, Szaúd-Arábia, Egyesült Arab Emírségek és Kuvait) is kiemelt szerepet töltenek be a segélyezésben. Lásd Udvari et al. (2017) és Udvari (2014) tanulmányát.



1. táblázat

A nemzetközi segélyek hatása a kereskedelemre a vonatkozó szakirodalmak alapján

Hivatalos Fejlesztési Támogatás/Aid for Trade	
Pozitív hatás	Negatív hatás
VIJIL (2014), CALÍ-TE VELDE (2011), BERRITTELLA-ZHANG (2014), BEARCE et al. (2013), HÜHNE et al. (2014), WAGNER (2003)	BUSSE (2011), HAILU (2011), KIS (2014), UDVARI-KIS (2014), UDVARI (2014)

Forrás: saját szerkesztés

Az EU által nyújtott kereskedelmi egyezmények kedvezményezettjeit három dimenzióban csoportosíthatjuk: 1. az afrikai, karibi és csendes-óceáni (ACP) országoknak nyújtott kedvezmények; 2. a mediterrán országoknak biztosított kedvezmények;⁵ 3. a kedvezmények legszélesebb körét pedig az Általános Preferencia Rendszer (GSP) fedi le, az összes fejlődő országnak nyújtott kedvezménnyel. (Persson-Wilhelmsson, 2016)

A 20. század közepén a nemzetközi kereskedelem alapelveit a GATT alapokmánya határozta meg. Az aláíró országok kötelezettséget vállaltak bizonyos kereskedelem-politikai elvek követésére – így például a legnagyobb kedvezmény elvét⁶ kell alkalmazni minden a szerződéshez csatlakozott állammal szemben. Később a fejlődő országokra vonatkozólag bevezették az Általános Preferencia Rendszert (GSP), amely keretében előnyhöz juthatnak a kereskedelemben, kiemelve magukat a reciprocitás feltétele alól. (Martonyi, 2016; WTO, 2015) A jelenlegi GSP-rendszer három elemet foglal magában (2. táblázat).

⁵ A jelen tanulmány fekete-afrikai fókuszja miatt, részletesen nem tér ki a mediterrán országoknak biztosított kedvezményekre. Részletesen lásd Persson-Wilhelmsson (2016) tanulmányát.

⁶ A szerződő feleknek meg kell adni mindazt a kedvezményt egymásnak, amit már harmadik országoknak megadtak. (WTO, 2015) Ugyanakkor már a GATT alapokmánya meghatározta az elv alóli kivételt (szabadkereskedelmi egyezmények, vámuniók). A két- és többoldalú szabadkereskedelmi megállapodások elterjedése pedig a kivételt tette főszabállyá, míg a regionális integrációk megadták a végső lökést az egyenlő elbánás erodálásának. (Martonyi, 2016)



2. táblázat

Az Általános Preferencia Rendszer keretében biztosított kedvezmények

	GSP (Általános Preferencia Rendszer)	GSP+ (Általános Preferencia Rendszer +)	EBA (Fegyverek kivételével mindent)
Kedvezményezett köre	Alacsony és alsó közepes jövedelmű országok ⁷	Sérülékeny országok	Legkevésbé fejlett országok (LDCs) ⁸
Kedvezményezett országok (ebből fekete-afrikai)	30 (10)	13 (0)	48 (34)
Nyújtott kedvezmények	Átlagosan 66%-os vámkedvezmény	GSP kiterjesztése, szélesebb körű kedvezmények	Teljes adó és vámmentesség a fegyverek kivételével minden termékre

Forrás: European Commission, 2016 alapján saját szerkesztés

Az általános GSP elsődleges célja, hogy a vámtarifák csökkentésén keresztül megkönnyítse a fejlődő országok számára az uniós piacra lépést. (Európai Parlament, 2015) A rendszer a nem érzékeny termékekre teljes vámmentességet nyújt, míg az érzékeny termékekre (mezőgazdasági és halászati termékek, textilárúk) csökkentett vámok vonatkoznak. (Nilsson, 2011) A rendszert 1971-ben vezették be, 176 országra vonatkozólag, és a 2013 végéig érvényben lévő GSP-rendszer 11 országban és térségben az összes vámtételt megközelítőleg 66%-kal csökkentette. Az új GSP+-rendszer a sérülékeny országok számára biztosít vámmentességet, de a vámmentesség feltételeként megköveteli, hogy a kedvezményezettek fogadják el a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó 27 nemzetközi megállapodást (alapvető emberi jogi egyezmények, munkajogi megállapodások, környezetvédelemmel kapcsolatos megállapodások). A harmadik eszköz, ami segítheti a fejlődő országokat: a „fegyver kivételével mindent” (EBA) kezdeményezés. Ennek keretén belül a legkevésbé fejlett országok termékeinek – a fegyverek és lőszer kivételével – vámmentes és kontingensek nélküli bejutást biztosítanak (Európai Parlament, 2015). Ez az elem jelenik meg a Cotonou-i Partnerségi Egyezményben is. A GSP jelenti a legrégebbi és legtöbb országra kiterjedő kereskedelmi preferenciát, amelyet az Európai Unió nyújt, azonban ebből főként a latin-amerikai és ázsiai országok tudtak profitálni. (Nilsson, 2011; Udvari, 2013) Ezért az ACP-országokra vonatkozólag külön kedvezményeket vezettek be. Az ACP országcsoport magában foglalja az EU leginkább támogatott kedvezményezettjeit, amelyek között az afrikai kontinens számos országgal képviselteti magát (3. táblázat).

⁷ Világbank besorolása alapján alacsony jövedelmű országok: 0–1025 (USD, 1 főre eső GNI), alsó közepes jövedelmű országok: 1026–4035. (Worldbank, 2016)

⁸ Az ENSZ besorolása alapján, LDC országnak tekintik az alacsony jövedelmű országokat, ahol súlyos strukturális problémák akadályozzák a fejlődést. (UN, 2017)



3. táblázat
Az Európai Unió afrikai országokkal kötött kereskedelmi egyezményei

Egyezmény	Aláírás éve (Hatálybalépés)	Hatályosság vége	Részt vevő afrikai országok
Yaoundé I.	1957 (1963)	1969	Benin, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Közép-Afrikai Köztársaság, Csád, Kongó, Kongói Demokratikus Köztársaság, Gabon, Elefántcsontpart, Madagaszkár, Mali, Mauritánia, Niger, Ruanda, Szenegál, Szomália, Togo
Yaoundé II. (Arusha)	1969 (1971)	1975	Kenya, Tanzánia, Uganda
Lomé I.	1975 (1976)	1980	Yaoundé I. és Yaoundé II. résztvevők, Botswana, Egyenlítői-Guinea, Bissau-Guinea, Lesotho, Libéria, Malawi, Nigéria, Sierra Leone, Szudán, Szváziföld, Zambia
Lomé II.	1979 (1981)	1985	Lomé I. résztvevők, Zimbabwe
Lomé III.	1984 (1986)	1990	Lomé II. résztvevők, Angola, Mozambik
Lomé IV.	1989 (1991)	2000	Lomé III. résztvevők kivéve Szomália, új tagok: Eritrea, Namíbia
Cotonou	2000 (2000)	érvényben	Lomé IV. tagok és Szomália

Forrás: Persson–Wilhelmsson, 2016 és European Commission, 2006 alapján saját szerkesztés

Az EU Afrikával kötött egyezményeinek sorát a Yaoundéban elfogadott megállapodások indították, amelyeket 18 afrikai ország írt alá. Az EU fejlődő afrikai országoknak biztosított kereskedelmi kedvezményeket és segélyeket. Az egyezmények feltételeit az afrikaiak csak szemlélték, de nem alakíthatták, ami hozzájárulhatott a Yaoundé-egyezmények eredménytelenségéhez. Az első Loméi Egyezményt 1975-ben írták alá, és a kedvezményezett köre itt terjedt ki az ACP-országokra, vagyis a karibi és a csendes-óceáni államok is csatlakoztak. Az I. Loméi Egyezmény a közös agrárpolitika keretein belül szabályozott termékeken kívül vámmentességet adott az ACP-országoknak, és fejlesztési segélyek nyújtását rögzítette. A későbbi Loméi Egyezmények alkalmával lényegi változás nem történt, csak a kedvezményezett köre bővült, és a segélyek nagysága növekedett. (Joó, 2007) Udvari (2013) a Loméi Egyezmények⁹ hatását elemezve arra a következtetésre jutott, hogy az egyezmények aláírása nem jelentett előnyt az ACP-országok többségének, vagyis a szabadpiacra lépés csak lehetőséget jelentett, amit sok ország főként az infrastrukturális hiányosságok miatt nem tudott kihasználni. A Loméi Egyezmények az EU tanulmányai szerint sem érték el a szegénységcsökkentő, illetve gazdasági és társadalmi fejlesztési céljaikat, azonban az európai piacok relatív fontosságát növelhették. (European Commission, 1997; Fejerskov, 2013)

⁹ A Loméi Egyezmények részletes empirikus elemzésével Gáspár–Udvari (2011) foglalkozott.



A 2000. június 23-án Beninben aláírt Cotonou-i Megállapodás az EU–Afrika partnerségben lényeges változást hozott, új politikai-társadalmi dimenziók is megjelentek a célok között, mint az éhezés elleni küzdelem, a demokrácia kiépítése, a béke és biztonság, az emberi jogok védelme vagy a korrupció elleni harc. (Joó, 2007) Ez utóbbit emelték ki tanulmányukban Gokcekus és Suzuki (2013) 34 afrikai ország bevonásával vizsgálták az EU-val folytatott kereskedelem hatását. Eredményeik szerint 1984 és 2009 között az EU-val folytatott kereskedelem növekedése mérsékelte a korrupciót az afrikai országokban. Ennek ellenére, a cotonou-i elvek a valóságban nehezen megvalósíthatók, mivel Afrikában az állam mint fogalom és intézmény is nehezen értelmezhető, (Joó, 2007) hiszen a gyarmati korszak után kialakult multietnikus afrikai nemzetállamok nem nevezhetők klasszikus értelemben vett nemzetállamnak. (Tarrósy, 2011:266)

A Gazdasági Partnerségi Egyezmények (*Economic Partnership Agreements – EPAs*) afrikai szinten is új keretet adtak az EU és az ACP-országok közötti kereskedelemnek. A regionális integrációk erősödésével, az Afrikai Unió (AU) és a NEPAD program létrejöttével az EU Afrikát egységként kezeli, amit az egyezmények régiókat lefedő csoportosítása – 4. táblázat – is mutat. (Joó, 2007; Marinov, 2016) Az egyezmények tervezésénél figyelmet fordítottak arra, hogy a WTO elveivel kompatibilisek legyenek, megfelelve a reciprocitás elvének. A termékek és szolgáltatások kereskedelmének ösztönzése mellett kiemelt céljuk a regionális integrációk hatékonyságának növelése, amelynek legfőbb eszköze továbbra is a segélyezés. A Partnerségi Egyezmények négy kulcsfontosságú eleme: 1. a fejlesztés, 2. a reciprocitás, 3. a regionalizmus és 4. a differenciálás. Ellentétben a korábbi egyezményekkel, az EPA-k keretében nagy hangsúlyt helyeznek a reciprocitásra, az ACP-országoknak meg kell nyitniuk piacukat az uniós termékek előtt. A nyitást az EU nem 100%-ban várja el, a partnerország erősen sérülékeny ágazatait mentesség illelheti, ezenfelül a partnerországok fejlettségtől függően más elbánás alá esnek. A fejlesztés, a kereskedelem növelése és a gazdasági növekedés segíthet csökkenteni a szegénységet, de csak abban az esetben, ha hatékonyan tudnak integrálódni a világgazdaságba, amihez a már működő regionális integrációk adhatják az alapot. (Marinov, 2016) A regionalizmus fontosságát mutatja az EPA-konceptió jelenlegi formája. Az EU az ACP-országokkal nem egyedileg, hanem hét régió szintjén köt kereskedelmi egyezményeket (4. táblázat).

4. táblázat

A Gazdasági Partnerségi Egyezmények régiói és a részt vevő országok

Régiók	Országok
Közép-Afrika	Kamerun, Közép-afrikai Köztársaság, Csád, Kongó, Kongói Demokratikus Köztársaság, Egyenlítői-Guinea, Gabon, Sao Tomé és Príncipe
Kelet- és Dél-Afrika	Dzsibuti, Eritrea, Etiópia, Szudán, Malawi, Zambia, Zimbabwe, Comore-szigetek, Mauritius, Madagaszkár, Seychelle-szigetek
Kelet-afrikai Közösség	Burundi, Kenya, Ruanda, Tanzánia, Uganda



Régiók	Országok
Dél-afrikai Fejlesztési Közösség	Botswana, Lesotho, Mozambik, Namíbia, Dél-afrikai Köztársaság, Szváziföld, Angola (csatlakozhat)
Nyugat-Afrika	Benin, Burkina Faso, Zöld-foki szigetek, Elefántcsontpart, Gambia, Ghána, Guinea, Bissau-Guinea, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Szenegál, Sierra Leone, Togo, Mauritánia
Karib-térség	Antigua és Barbuda, Bahama-szigetek, Barbados, Belize, Dominikai Köztársaság, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Lucia, Saint Vincent, Grenadines, Saint Kitts és Nevis, Suriname, Trinidad, Tobago, Dominika, Haiti
Csendes-óceáni térség	Cook-szigetek, Fidzsi-szigetek, Kiribati, Marshall-szigetek, Mikronézia, Nauru, Niue, Palau, Pápua Új Guinea, Amerikai Szamoa, Nyugat-Szamoa, Szolomon-szigetek, Tonga, Tuvalu, Vanuatu

Forrás: European Commission, 2017 alapján saját szerkesztés

A regionális szintű egyezmények a fejlődő országok számára is előnyökkel járhatnak. A nagyobb piac kedvezőbb feltételeket teremt a kereskedelem és gazdasági növekedés ösztönzése terén, a vámok lebontása segítheti a közös piac elérését, illetve az EU célja, hogy az integrációk közösségi döntéshozatala hatékonyabban működjön. (Marinov, 2016) Másfelől Mavel és szerzőtársai (2016) felhívják a figyelmet, hogy az egyezmény aszimmetrikus előnyöket nyújthat. Amíg az EU nagyobb arányban részesülhet a hasznokból, amely főként az ipari termékek exportját illetően jelentkezik, addig az afrikai országok közül a fejlettebb országok, amelyek nem tartoznak a legkevésbé fejlett országok (LDC országok) közé, realizálhatnak előnyöket, amely csak a mezőgazdaság egyes termékeit fogja érinteni. Ez visszavezethető a centrum-periféria dichotómiára is, ami a kereskedelmi kapcsolatokban is jelentkezik. A centrumországokban állítják elő a magasabb hozzáadott értékkel rendelkező termékeket, míg a perifériaországok elsődleges nyersanyagok exportjára szakosodnak. Ez egyrészt hátráltatja a strukturális transzformációt Afrikában, továbbá az egyezmény az afrikai országok vámbevételét és egymás közötti kereskedelmét csökkentené. Mavel és szerzőtársai (2016) tanulmánya szerint a CFTA (*Continental Free Trade Area*)¹⁰ létrehozásának meg kell előznie az EPA-k ratifikálását, mert ez a kontinensen belüli kereskedelmet ösztönöznél, és az export diverzifikálásának irányába hatna. Ugyanis a mostani átfedésektől sem mentes afrikai integrációs struktúrában a különböző vámszabályozások komoly hátráltató tényezőként jelennek meg. Ezért a leendő CFTA utódjaként egy egész Afrikára kiterjedő vámuniót hoznának létre, hatékonyabbá tennék a vámpolitikát, kiépítenék az áruk szabad áramlásának infrastruktúráját, ami szükséges a világgazdaságba való integrálódás folyamatához. (Mavel, 2015; ATPC, 2016)

¹⁰ A CFTA megalkotásáról a 2015 júniusában Johannesburgban tartott tanácskozáson döntöttek az Afrikai Unió vezetőinek részvételével. Célja egy egész Afrikát felölelő szabadkereskedelmi terület létrehozása. (ATPC, 2016)



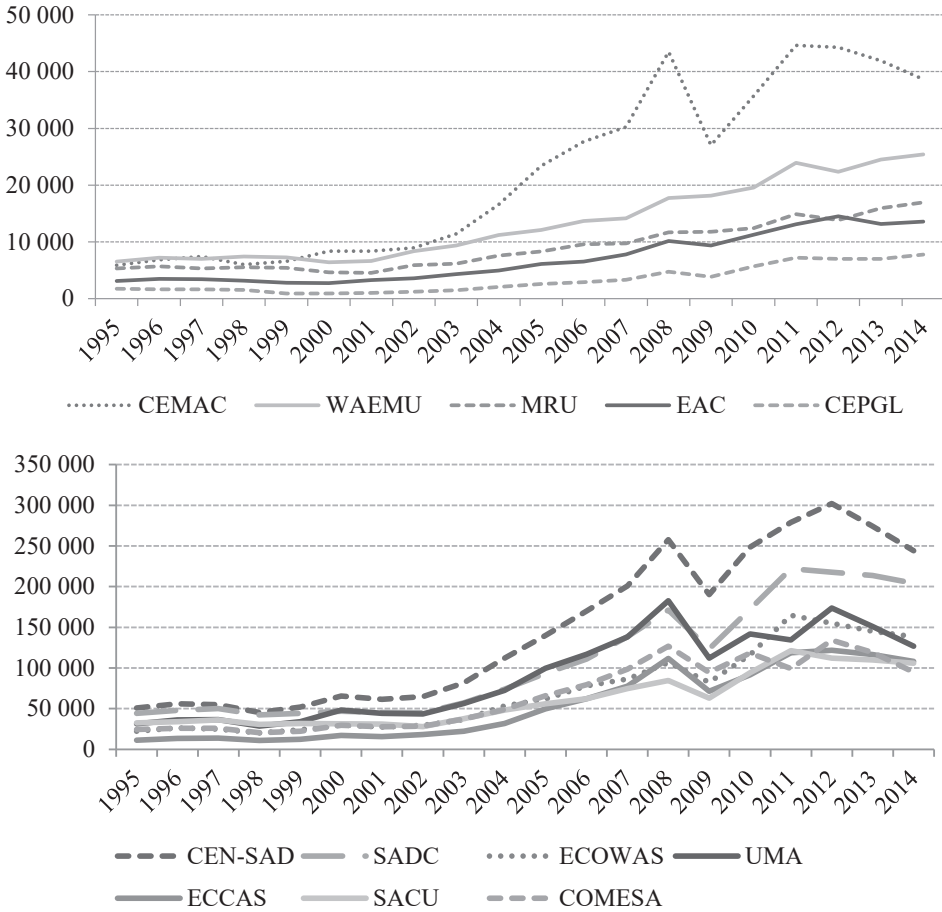
A Kelet-afrikai Közösség és Dél-afrikai Fejlesztési Közösség kereskedelme

Az országok közötti együttműködések afrikai viszonylatban is két csoportba oszthatók. Lehetnek a teljes kontinensre kiterjedő összafrikai szerveződések vagy országok bizonyos körét érintő regionális integrációk. Afrikában először a teljes kontinensre kiterjedő szerveződések kerültek napirendre, hiszen már az 1900. évi Pánafrikai Kongresszuson jelentek meg kezdeményezések. (Erdősi, 2012) A teljes kontinensre kiterjedő csoportosulások közül meg kell említeni az Afrikai Uniót (AU). Elődjét az Afrikai Egységsszervezetet 1963-ban hozták létre a korábban létező afrikai regionális tömbök összevonásával. Alapvetően politikai céljai voltak, de az Afrikai Egységsszervezet Chartája emellett rögzítette az afrikai államok szuverenitását, a belügyekbe avatkozás tilalmát, illetve a fennálló területi integritás megőrzését. Addig az utódjaként létrehozott Afrikai Unió feladva a belügyekbe való be nem avatkozást céljai között szerepelteti az országok közötti integráció mélyítését, a demokratikus elvek védelmét, a jó kormányzást, továbbá az oktatás és az egészségügy fejlesztésére¹¹ fordított fokozott figyelmet is. (Búr, 2013) Azonban az Afrikai Unió nem tekinthető regionális integrációnak, hiszen a WTO sem említi a kereskedelmi egyezményei között. (WTO, 2017)

A 20. század során az afrikai országok egymagukban nehezen tudnak a világgazdaságba bekapcsolódni, így a regionális együttműködések folyamatosan felértékelődtek a fejlődő afrikai országokban. A világpiacon való helytállás mellett, az integrációk léte a természeti és egyéb erőforrások optimális elosztását és a kölcsönös gazdasági érdekek kiaknázását is segítheti. (Tarrósy, 2007) Emellett a regionális egyezmények a nagyobb felvevőpiac miatt több működőtőkét vonzhatnak, méretgazdaságossági szempontból hatékonyabbak, illetve kereskedelempolitikai változásokat is előrejelezhetnek, ami a külső nyitás irányába mutathat. Az afrikai integrációk elsődlegesen az áruk mozgását gátló akadályok lebontását tartják fontosnak, és kevésbé koncentrálnak a szolgáltatásokra. Az akadályok közül főként a vámok mértékének csökkentését helyezik középpontba, holott a túlzottan időigényes és nem hatékony adminisztráció sokkal komolyabb problémát jelent. (WTO, 2011) Az afrikai integrációk exportjának alakulását tekintve a 21. század első éveitől figyelhető meg nagyobb növekedés (1. ábra). Ezt valószínűleg a fejlett országok által nyújtott kereskedelmi egyezmények is ösztönözték. 2000-ben lépett életbe az AGOA megállapodás (*African Growth and Opportunity Act/Trade and Development Act*), amelynek keretében az Egyesült Államok kereskedelmi kedvezményeket nyújt az afrikai országoknak – bizonyos termékek esetében vámmentességet –, kiegészítve ezzel a GSP-programot (AGOA 2015), vagy a Cotonou-i Partnerségi Egyezményt, amely az Európai Unió által biztosít kedvezményeket.

¹¹ Az oktatás és egészségügy elmaradottsága korunk Afrikájának komoly problémáját jelenti, amit a kontinenst jellemző népességrobbanás tovább fokozhat. Növekszik az egyenlőtlenség, a városi szegénység, ahogy a növekvő nyomornegyedek is számos afrikai város általános látképéhez tartoznak. (Pásztor, 2017)





1. ábra

Az afrikai regionális integrációk exportja, 1995–2014 (millió USD)

Megjegyzés: UMA – Arab Maghreb Unió, CEN-SAD – Száhel-Szaharai Államok Közössége, MRU – Mano River Unió, ECOWAS – Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége, WAEMU – Nyugat-afrikai Gazdasági és Monetáris Unió, CEMAC – Közép-afrikai Gazdasági és Monetáris Közösség, CEPGL – Nagy Tavak országainak Gazdasági Közössége, ECCAS – Közép-afrikai Államok Gazdasági Közössége, COMESA – Kelet- és Dél-afrikai Közös Piac, EAC – Kelet-afrikai Közösség, SADC – Dél-afrikai Fejlesztési Közösség, SACU – Dél-afrikai Vámunió

Forrás: UNCTADSTAT (2016) adatai alapján saját szerkesztés

Az export növekedésének tendenciáját tekintve két csoport különböztethető meg. Egyrészt vannak olyan integrációk (WAEMU, MRU, EAC, CEPGL), amelyek exportja a válság következtében kisebb mértékben esett vissza, majd utána egy folyamatos



növekedést mutat. A többi integráció pedig nemcsak 2008-ban, de utána is visszaesést produkált (1. ábra).

Az EAC és az SADC sajátosságai

A Kelet-afrikai Közösség megalapításáról szóló szerződést 1999. november 30-án írta alá a három alapító állam – Kenya, Tanzánia és Uganda –, majd 2000. július 7-én¹² lépett hatályba. A másik két tagország – Ruanda és Burundi – 2007. július 1-jétől teljes jogú tagjai a csoportosulásnak, amely székhelye Arushában, Tanzániában található. 2016 szeptembere óta Afrika legfiatalabb állama, Dél-Szudán is tagja a Kelet-afrikai Közösségnek. Szudán is tervezte csatlakozását, de a belépési feltételeknek nem felelt meg, míg Szomália csatlakozása jelenleg vizsgálat alatt van. Az integráció missziója, hogy szélesítsék és elmélyítsék a gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális integrációt a kelet-afrikaiak életszínvonalának fejlesztése érdekében, azáltal, hogy növelik a versenyképességet, az értékteremtő termelési folyamatokat, a kereskedelmet és a beruházásokat. (EAC, 2015) Hosszú tárgyalások után 2005-ben sikerült elérni a vámunió létrehozását, de ez csak 2010-re lett teljes értékű, miután Tanzánia és Uganda is megszüntette a még megmaradó belső vámokat egyes kenyai importtermékekre. (Debrun et al., 2010) 2010-ben az integráció elérte a közös piac szintjét, amely már lehetővé teszi az áruk, a szolgáltatások, a munka és a tőke szabad áramlását. (EAC, 2015) A következő lépés a monetáris unió létrehozása, amelyhez az EAC már 2010-ben kérte az Európai Központi Bank iránymutatását, a létrehozandó intézményrendszerrel (Kelet-afrikai Központi Bank) és a konvergenciakritériumokkal kapcsolatban. (Debrun et al., 2010) A tagországok 2013. november 30-án alá is írták a hivatalos szerződést, amely már a konvergenciakritériumokat is tartalmazza: maximum 8%-os infláció, a költségvetési deficit nem haladhatja meg a GDP 3%-át, az államadósság nem haladhatja meg a GDP 50%-át, illetve a valutatartalékoknak le kell fedniük 4 és fél havi importot. (EAC, 2013) A monetáris integrációhoz kapcsolódó – eurózóna működési elvén alapuló – konvergenciakritériumok az alapot megadhatják a tagsági konvergenciához. Azonban nem elegendők a hatékony együttműködéshez, amit a két országcsoporthoz tagállamai között fennálló eltérő fejlettségi szint is magyarázhat.

A dél-afrikai régió legtöbb országát magában foglaló Dél-afrikai Fejlesztési Közösség (SADC) elődjének számító SADCC-t (Southern African Development Coordination Conference) 1980-ban alapította Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambik, Sváziföld, Tanzánia, Zambia és Zimbabwe a lusakai-i „Útban a Gazdasági Liberalizáció felé” deklaráció aláírásával. A célok között szerepelt a tagországok más országoktól – főként az Dél-afrikai Köztársaság apartheidrendszerétől – való függetlenedése és a tagállamok közötti kooperáció elmélyítése a gazdaság liberalizációjának segítségével. 1992-ben az SADCC utódjaként megalakuló SADC kiszélesítette a szervezet céljait.

¹² A Kelet-afrikai Közösséget először 1967-ben alapították, azonban csak 10 évig működött. (EAC, 2015) A hanyatlás okaként Tarrósy (2007) az eltérő politikai ideológiákat, az igazságtalan elosztási politikát, a közös gazdasági stratégia hiányát és az 1970-es években a térség országai között kialakult fegyveres konfliktusokat jelölte meg.

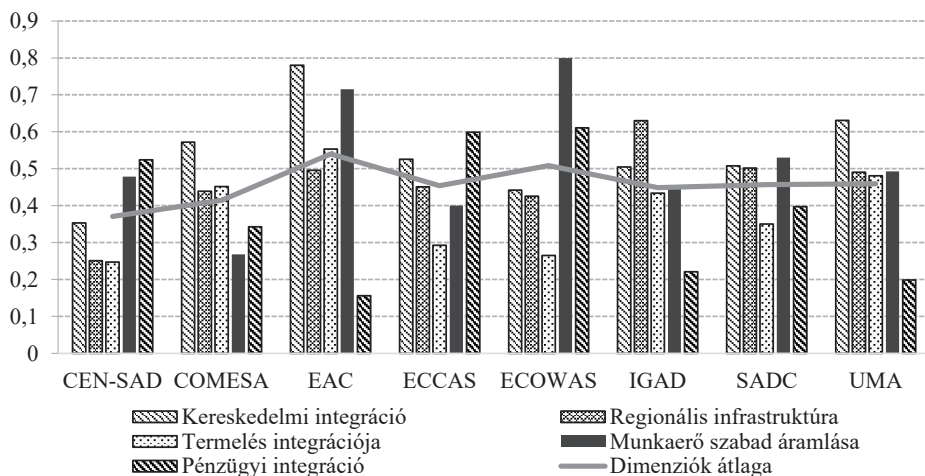


Köztük említhetjük, a gazdasági növekedés ösztönzését, a szegénység csökkentését, az életszínvonal javítását, a béke és a stabilitás fenntartását – tiszteletben tartva a kulturális és történelmi hagyományokat – a demokratikus elvek és a fenntartható fejlődés jegyében. 1994 és 2005 között további hat ország (Dél-afrikai Köztársaság, Namíbia, Mauritius, Seychelle-szigetek, Kongói Demokratikus Köztársaság és Madagaszkár) csatlakozott a kooperációhoz, kialakítva az SADC jelenlegi szervezetét. A szervezet 2005-ös stratégiai fejlesztési tervében (*Regional Indicative Strategic Development Plan* – RISDP) lefektették az integráció fejlesztési szintjeit. A 2008-ra tervezett szabadkereskedelmi övezet szintjét csak 2015-re sikerült elérni, azonban ez sem teljes, hiszen Angola, a Kongói Demokratikus Köztársaság és a Seychelle-szigetek is kimaradt az övezetből. A végső cél a közös valuta bevezetése, ami biztosan több időt igényel, hiszen még a közös piac és a vámunió szintjét sem sikerült elérni. (SADC, 2016)

Az UNECA, az ENSZ afrikai szervezete 16 indikátort 5 dimenzióba csoportosítva vizsgálta meg az afrikai regionális együttműködések integráltságát (2. ábra). Az indikátorok között olyan tényezők szerepeltek, mint a belső kereskedelem nagysága, a helyi valuták konvertibilitása, az importvámok mértéke, a regionális repülőjáratok aránya vagy az országok közötti közlekedési rendszer kiépítettsége. A vizsgálatot az Afrikai Unió által elismert integrációkra végezték el, amelyeket az 1991-es Abuja Egyezmény alapján az Afrikai Gazdasági Közösség (AEC) építőköveinek tartanak. A Kelet-afrikai Közösség integrációs szintje a legmagasabb a dimenziók átlagát tekintve, igaz a pénzügyi integráció megvalósításához számos fejlesztésre van még szükség. A tagországok közül Kenya a legintegráltabb, míg Tanzánia a legkevésbé. A Dél-afrikai Fejlesztési Közösségben a legkiegyenlítettebb a dimenziók értéke. A tagországok közül kiemelkedik a Dél-afrikai Köztársaság, míg Angola és a Kongói Demokratikus Köztársaság a sereghajtók. A pénzügyi integrációja sokkal magasabb, mint az Kelet-afrikai Közösség esetében, amit a Közös Monetáris Térség¹³ keretében használt közös valuta biztosít. (UNECA, 2016)

¹³ 1986-ban a korábbi Rand Monetáris Térség (RMA) újrászervezésével létrejött a Közös Monetáris Térség (CMA), Lesotho, Sváziföld és a Dél-afrikai Köztársaság tagságával, majd 1992-ben Namíbia is csatlakozott. A Térség lényege, hogy a tagországok hivatalos fizetőeszközként használják a dél-afrikai randot saját nemzeti valutáik mellett. (Asonuma et al., 2012)



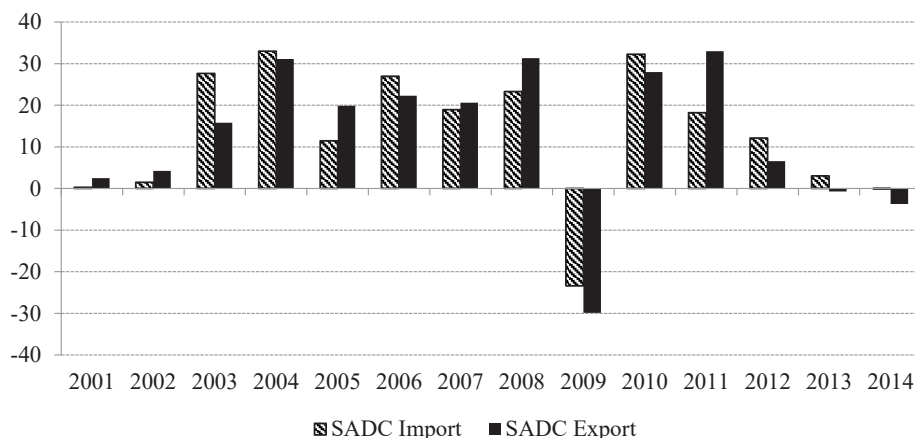


2. ábra

Az afrikai regionális csoportosulások integrációs indexe, 2016

Forrás: UNECA, 2016 adatai alapján saját szerkesztés

Ha a kereskedelmet kiemeljük a dimenziók közül, és vetünk egy pillantást az SADC ezredforduló utáni kereskedelmére, akkor látható, hogy a gazdasági világválság hatására bekövetkező erős visszaesést megelőzően folyamatos felívelő pályán volt az import és az export dinamikája is. 2010-re a tagországok többsége újra egy növekvő pályára állt. Azonban a növekedés dinamikája folyamatosan csökken, illetve a vizsgált időszak végén az export és az import csökkenéséről is beszélhetünk (3. ábra).



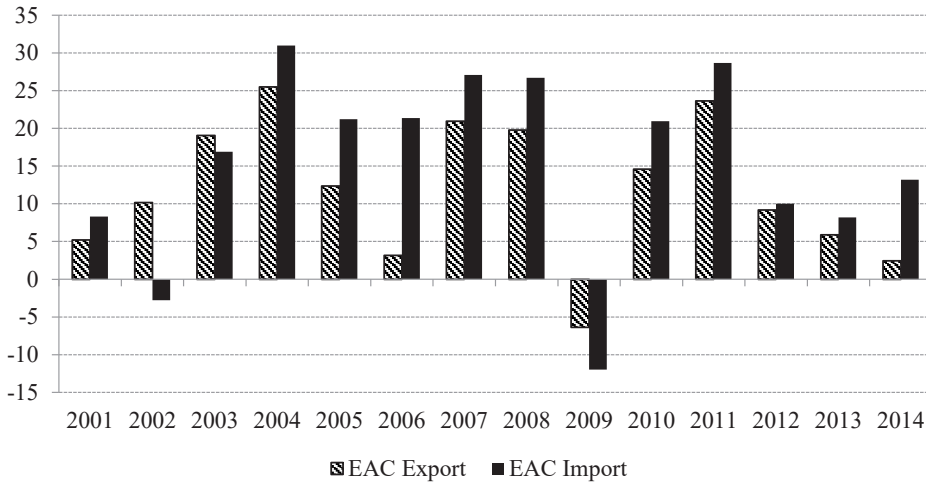
3. ábra

A Dél-afrikai Fejlesztési Közösség teljes kereskedelmének alakulása, 2001–2014 (éves változás, %)

Forrás: IMF DOTS, 2016 adatai alapján saját szerkesztés



A Kelet-afrikai Közösség teljes kereskedelmét tekintve az ezredfordulót követően, a válságot és a 2002-es importot leszámítva folyamatos növekedést láthatunk. Ez a növekedési tendencia a 2012-es évtől már kisebb volumenű, sőt az export növekedési üteme szinte minden évben elmarad az import dinamikájától (4. ábra). Érdekes megvizsgálni, hogy ez a tendencia az EU-val folytatott kereskedelemben is megmutatkozik-e, vagy egészen más képet mutat.



4. ábra

A Kelet-afrikai Közösség teljes kereskedelmének alakulása, 2001–2014 (éves változás, %)

Forrás: IMF DOTS, 2016 adatai alapján saját szerkesztés

Az EU és a kelet-, illetve dél-afrikai régió közötti kapcsolat vizsgálata előtt fontos megjegyezni, hogy már a két integráció között is megindult az együttműködés. 2005-ben a COMESA-val karöltve háromoldalú megállapodást kötöttek egy szabadkereskedelmi terület létrehozásáról. Legfontosabb céljai, hogy harmonizálják az integrációk működését és előmozdítsák a kereskedelmet, amit főként az infrastruktúra fejlesztésével – szállítási idő csökkentése, így alacsonyabb költségek – akarnak elérni. (EAC, 2015) A kezdeményezés már konkrét eredményt is fel tud mutatni, amely a North-South Corridor Aid for Trade Programme – egy 10 647 km hosszú út, 8 dél-afrikai országot átszelve. Ez az útvonal a három regionális integráció legforgalmasabb és legfontosabb útvonala, ami a kereskedelemben is nélkülözhetetlen. (Tripartite Corridors, 2009)



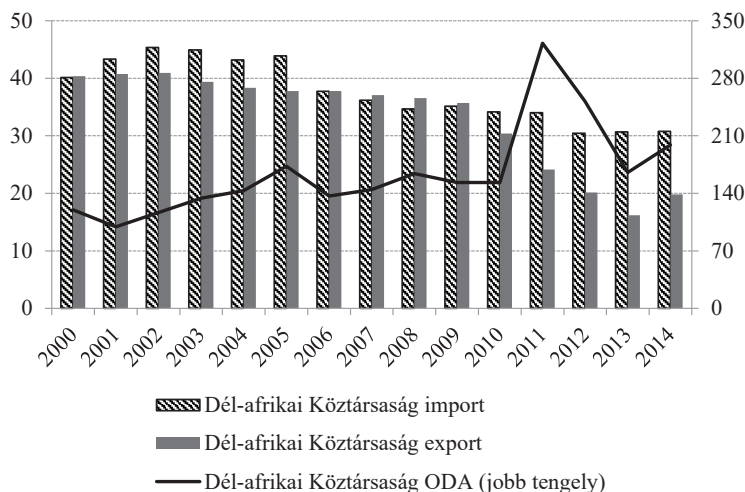
Az Európai Unió fejlesztéspolitikája a kelet- és dél-afrikai régióban

A dél-afrikai régió az EU legnagyobb kereskedelmi partnere a szubszaharai régióban, köszönhetően a Dél-afrikai Köztársaságnak. Az EU legfőbb importtermékei közé sorolhatjuk a mezőgazdasági termékeket (marhahús Botswanából, hal Namíbiából, cukor Szváziföldről), az angolai kőolajat és az alumíniumot Mozambikból. A Dél-afrikai Köztársaságból származó import már sokrétűbb. Ezzel szemben az EU az SADC tagjainak feldolgozott élelmiszereket, gyógyszereket, elektronikai berendezéseket és közlekedési eszközöket exportál. (EC, 2017)

Az EU négyéves tárgyalássorozat után, 1999-ben kötötte meg a TDCA (*Trade, Development and Cooperation Agreement*) szabadkereskedelmi egyezményt a Dél-afrikai Köztársasággal. Az egyezmény főként az áruk esetében kötött ki vámmentességet vagy vámcsökkentéseket, és csak kisebb mértékben vonatkozott a szolgáltatásokra, illetve a tőke áramlására. A jelentős vámcsökkentések kizárólag a Dél-afrikai Köztársaságra vonatkoztak, az SADC további tagországaira nem, viszont közvetetten, ha nem is minden tagország, de a Dél-afrikai Vámunió¹⁴ tagjai érintettek voltak. A SACU-tagok a vámunió miatt szintén alacsonyabb vámokat kényszerültek bevezetni az EU-ból érkező importra, ami 21%-os csökkenést jelentett, míg exportjuk semmilyen kedvezményben nem részesült az Európai Unió piacán. Ez a negatív hatás a nemzeti jövedelemre is rányomta a bélyegét. Botswana a TDCA miatt elvesztette nemzeti jövedelmének 10%-át. (Sandrey, 2005; Grant, 2006) Az egyezmény következtében az EU Dél-afrikai Köztársasággal folytatott kereskedelme növekedésnek indult, ami a segélyekben is megmutatkozott. 2005-től az EU-val folytatott kereskedelem egyre kisebb arányt tett ki a Dél-afrikai Köztársaság kereskedelmében. Azonban a segélyek 2011-ig nem csökkentek. 2014-ben a Dél-afrikai Köztársaság exportaránya – a hivatalos fejlesztési támogatásokkal párhuzamosan – újra növekedni kezdett (5. ábra).

¹⁴ Az SADC öt tagországa (Namibia, Botswana, Lesotho, Szváziföld és Dél-afrikai Köztársaság) már 1910-ben megalapította a Dél-afrikai Vámuniót (SACU), amelyen belül közös importvámokat használnak a külső országokkal szemben, továbbá szabad a termékek integráción belüli áramlása is. (Kocziszky, 2000; SACU, 2015)





5. ábra

A Dél-afrikai Köztársaság és az Európai Unió közötti kereskedelem (a teljes kereskedelem százalékában), és az EU által biztosított hivatalos fejlesztési támogatások (millió USD), 2000–2014

Forrás: IMF DOTS, 2016 adatai alapján saját szerkesztés

A kereskedelem visszaesése a segélyek csökkenését is tükrözheti, hiszen a segélyek egyik fő célja a kereskedelem növelése.¹⁵ A DAC-EU donorok által a szubszaharai országoknak folyósított segélyek 2005 és 2014 között, közel 3,5 milliárd dollárral csökkentek. Egyre kevesebb SADC-tagország tudott bekerülni a top 20 recipiens ország közé. A 2010-es SADC-nek juttatott segélyek részarányának növekedése is csak a Kongói Demokratikus Köztársaság kiemelten magas támogatásának köszönhető. Ezzel ellentétben az EAC-tagországoknak nemcsak a részaránya mutat folyamatos növekedést, de az integráció öt tagországából négy (Tanzánia, Ruanda, Kenya és Uganda) mindhárom évben a top 20 recipiens ország között található (5. táblázat).

5. táblázat

A top 20 DAC-EU donor által kifizetett ODA támogatást fogadó szubszaharai ország, 2005, 2010, 2014 (millió USD)

Ország	2005	Ország	2010	Ország	2014
Nigéria	5691,52	Kongói DK	1955,91	Etiópia	931,3
Kongó	1291,88	Kongó	1154,58	Mozambik	710,42
Tanzánia	609,66	Tanzánia	810,71	Kenya	663,24

¹⁵ A segélyek hatékonysága a nemzetközi szakirodalmak alapján máig nem egyértelmű. Elég példaként említeni a fejlődő országokba áramló élelmiszersegélyeket. A nagymértékű élelmiszersegély az adott termék helyi előállítását gátolja, hiszen a csökkenő árak miatt a gazdák profitabilitása romlik, ami a megszűnő munkahelyek miatt a háztartások jólétére is negatív hatást gyakorolhat. (Tadesse–Shively, 2009)



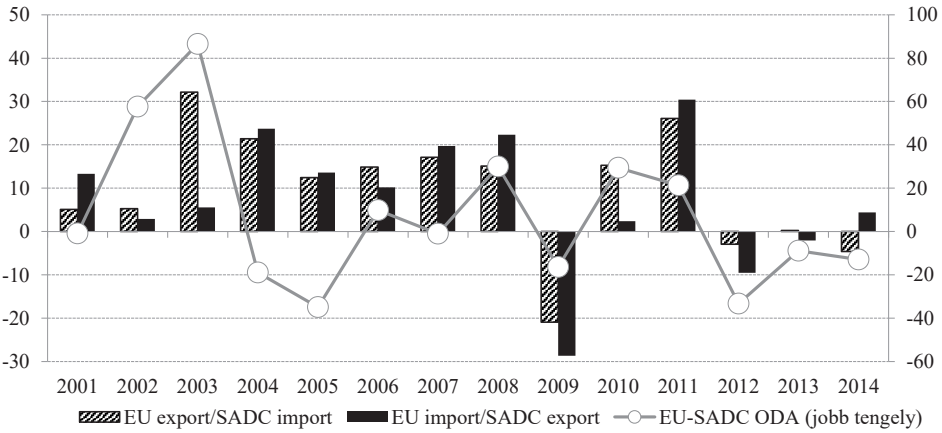
Szudán	560,18	Mozambik	809,79	Kongói DK	616,16
Mozambik	510,25	Etiópia	768,2	Tanzánia	557,33
Zambia	479,2	Mayotte	602,85	Dél-Szudán	556,28
Etiópia	433,68	Kenya	503,64	Nigéria	500,12
Ghána	425,11	Uganda	500,52	Sierra Leone	470,93
Kongói DK	418,7	Ghána	482,94	Szomália	400,14
Uganda	384,86	Szudán	440,05	Szenegál	386,08
Madagaszkár	356,74	Libéria	408,2	Uganda	381,57
Szenegál	343,89	Nigéria	349,5	Kamerun	361,81
Dél-afrikai Köztársaság	289,94	Mali	317,53	Zambia	361,18
Kenya	263,66	Ruanda	308,73	Mali	336,03
Burkina Faso	262,18	Szenegál	303,5	Ghána	303,16
Kamerun	259,23	Burkina Faso	294,59	Zimbabwe	292,67
Mali	228,06	Elefántcsontpart	267,57	Ruanda	260,65
Mayotte	201,87	Zambia	255,6	Burkina Faso	254,3
Ruanda	200,92	Zimbabwe	239,53	Dél-afrikai Köztársaság	182,26
Malawi	182,4	Malawi	235,69	Benin	177,97
Szubszahara összesen	15520,41	Szubszahara összesen	14568,92	Szubszahara összesen	11999,71
SADC aránya	18,34%	SADC aránya	29,56%	SADC aránya	22,67%
EAC aránya	10,07%	EAC aránya	15,7%	EAC aránya	16,71%
TOP10 aránya	69,62%	TOP10 aránya	55,11%	TOP10 aránya	48,27%
TOP20 aránya	86,30%	TOP20 aránya	75,57%	TOP20 aránya	72,53%

Megjegyzés: dőlt betűvel jelölve a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség tagországai, félkövérrel a Kelet-afrikai Közösség tagjai

Forrás: OECD-CRS, 2016 adatai alapján saját szerkesztés

Ha a Dél-afrikai Fejlesztési Közösség Európai Unióval folytatott kereskedelmének változását vetjük össze az ODA változásával, igazolva látjuk Hailu (2011) tanulmányát, amely az ODA hatását vizsgálta a szubszaharai országok kereskedelmére (6. ábra). A vizsgálatai kimutatták, hogy az ODA támogatás pozitív hatása inkább az import és kevésbé az export tekintetében mutatható ki, ami feltételezi a segélyek ellátási céljait. A 6. ábra alapján az ODA támogatások és az import együttmozgása igazolható, míg az export esetében a változás iránya korrelál az importtal és az ODA-val, de mértékében már jelentős eltérések láthatók. A 2000-es évek elejétől a gazdasági világválságig az EU- és SADC-tagok folyamatosan növelték kereskedelmüket, és sikerült is a visszatérés a válságból, de 2012 óta a csökkenés folyamatos.

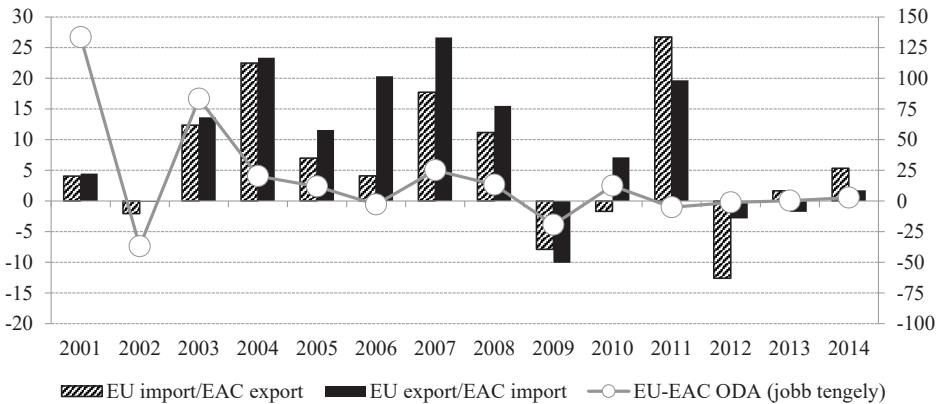




6. ábra

Az EU és az SADC közötti kereskedelem és hivatalos fejlesztési támogatás 2001-2014 (éves változás, %)

Forrás: IMF DOTS, 2016 és OECD-CRS, 2016 adatai alapján saját szerkesztés



7. ábra

Az EU és az EAC közötti kereskedelem és hivatalos fejlesztési támogatás 2001-2014 (éves változás, %)

Forrás: IMF DOTS, 2016 és OECD-CRS, 2016 adatai alapján saját szerkesztés

A Kelet-afrikai Közösséggel folytatott kereskedelemben már nem látszódnak ilyen szabályszerűségek. Az EU által nyújtott segélyek hektikusan ingadoznak. Az export és az import lényegében együttmozog, de a változás mértéke az importban nagyobb arányban jelenik meg (7. ábra). A Kelet-afrikai Közösség teljes kereskedelmével (4. ábra) összevetve a 7. ábra adatait, kirajzolódik, hogy az EAC folyamatosan növelte a teljes kereskedelmét, azonban az EU-val folytatott kereskedelemben 2012 óta visszaesés



kezdődött. A fordulat 2014-ben következett be, amit a megkötött Gazdasági Partnerségi Egyezmény jövőbeli kilátásai javíthattak. Az EAC négy tagországa (Burundi, Kenya, Ruanda és Uganda) 2007-ig a COMESA tagjaként, míg Tanzánia az SADC tagjaként folytatott tárgyalásokat az EU-val. A Kelet-afrikai Közösség tagjai végül úgy döntöttek, hogy külön egyezményt szeretnének az EU-val. (Marinov, 2016) Az egyezmény teljes összhangban van az EAC közös külső vámpolitikájával, tiltja a diszkriminatív import- és export-korlátozásokat, emellett segíti a nem vámjellegű akadályok lebontását az integráción belüli kereskedelem ösztönzése érdekében (EC, 2017). A Kelet-afrikai Közösség 2014. október 16-án fejezte be az EPA-tárgyalásokat az EU-val. Az egyezmény azonnali vám- és kvótamentes hozzáférést jelentett az EU piacához, cserébe az EU 82,6%-os vámcsökkentést vár el. Az EAC-tagállamok belső kereskedelmének ösztönzése céljából tiltja a diszkriminatív nem vámjellegű akadályokat is. A mezőgazdaság és halászat esetében a fenntarthatóságot segítő intézkedések bevezetését szorgalmazza. Ugyanakkor az egyezmény hatályba csak a ratifikálás után léphet, amely ezidáig nem történt meg. (EC, 2015)

A Gazdasági Partnerségi Egyezmények keretein belül, a szerződések hatékonysága és a szerződéskötések megkönnyítése érdekében regionális csoportokra bontották az ACP-országokat. Az egyik ilyen csoport az SADC volt, amely a dél-afrikai régió egyes országait foglalja magában. (Grant, 2006) Az Európai Unió 2016. június 10-én írta alá gazdasági partnerségi egyezményét (SADC EPA) az SADC hat tagországaival (Botswana, Lesotho, Mozambik, Namíbia, Dél-afrikai Köztársaság és Sváziföld). Angolának a későbbiek folyamán lehetősége lesz csatlakozni, de a Kongói Demokratikus Köztársaság, Madagaszkár, Malawi, Mauritius, Zambia, Zimbabwe és a Seychelle-szigetek csak más integrációk részeként lehetnek kedvezményezettek. Tanzánia már a Kelet-afrikai Közösség tagjaként 2014 októbere óta gazdasági partnerségi egyezményt tart fent az EU-val. (European Commission, 2016) Az egyezményt már évekkel ezelőtt elkezdték megalapozni, sőt 2013-ban külön programot (*Regional Economic Support Programme – REIS*) hoztak létre 20 millió euró költségvetéssel, ami nemcsak a tárgyalások lebonyolítására koncentrált, hanem támogatta az SADC befektetési és adózási környezetének átalakítását is, minél kedvezőbb feltételeket teremtve ezzel a kereskedelemnek. (SADC, 2016) Az SADC EPA által biztosított kedvezményeket aszimmetrikus liberalizációnak is hívhatjuk, hiszen míg az EU 100%-os vámentességet – persze a fegyverek kivételével minden (EBA) kezdeményezést betartva – biztosít Botswanának, Lesothonak, Mozambiknak, Namíbiának és Sváziföldnek, addig az SADC EPA országai felé irányuló uniós export csak 86%-os – Mozambik esetében 74%-os – vámcsökkentéssel párosul. Ennek okaként az Európai Uniónak azt a törekvését említhetjük, ami lehetőséget teremt az aláíró országoknak, hogy a kialakulóban lévő iparágak tekintetében belső piacvédelmet alkalmazzanak. A Dél-afrikai Köztársaság már kevesebb kedvezményben részesül – 96,2%-os vámcsökkentés – de mégis előrelépést jelent a korábbi TDCA-egyezményhez képest, ugyanis számos mezőgazdasági termékre is kiterjed. Sőt, az Európai Unió és a Dél-afrikai Köztársaság is vállalta, hogy saját márkáik védjegyeit¹⁶ kölcsönösen tiszteletben tartja. Másfelől a kedvezményekért cserébe, a Cotonou-i Partnerségi Egyezményben meghatározott elveket is át kell venni, mint a megfelelő

¹⁶ Például a Dél-afrikai Köztársaság Rooibos nevű teáját. (European Commission, 2016)



munkakörülmények biztosítása, a környezetvédelmi standardok biztosítása vagy a demokrácia és emberi jogok tisztelete. Az alapelvek be nem tartása akár a kereskedelmi kedvezmények felfüggesztéséhez is vezethet. Az SADC EPA az országok közötti regionális integrációit is segíthet elmélyíteni. Az SADC tagországok vállalták, hogy minden Európai Uniónak biztosított kedvezményt a többi egyezményt aláíró országra kiterjesztik. (European Commission, 2016)

Az EPA hatékonyságát komolyan megkérdőjelezheti az a tény, hogy az EPA-régiók tagországai közül szinte mind a legkevésbé fejlett országok (LDCs) közé sorolható, így a fegyver kivételével mindent kedvezményezettjeként a reciprocitás elvének nem kell megfélemlüniük. Ráadásul a kezdeményezés integrációkra gyakorolt hatását a területi inkonzisztencia is gyengítheti, mivel az EU által kialakított régió csak az EAC esetében fed le egy teljes integrációt. (Marinov, 2016) Emellett az EU kedvezményrendszerét már korábban is sok kritika érte, a recipiens országok export-áruszerkezetének bővítését gátló intézkedések miatt. (Erdősi, 2012)

Összegzés

Európa már a gyarmati korszakban érdemi hatást gyakorolt az afrikai országokra, ahogy a gyarmatok függetlenedése után is jelentős maradt az európai jelenlét az afrikai kontinensen. Az európai-afrikai kereskedelmi kapcsolatok dinamizálásának céljával már a 20. század derekán elindultak a kereskedelmi kedvezményekről folytatott tárgyalások, ami számos kereskedelmi egyezményhez és a kereskedelem ösztönzését is célzó segélyezéshez vezetett. A tanulmány az afrikai országoknak nyújtott kereskedelem-ösztönző eszközök hatékonyságát két regionális integráció (Kelet-afrikai Közösség és Dél-afrikai Fejlesztési Közösség) szintjén vizsgálta, hiszen a pozitív hatások nagyobb hatékonyságjavulással társulhatnak, ha nem egy-egy ország, hanem egy regionális integráció szintjén realizálódnak.

Az EU által egyoldalúan biztosított egyezmények már az 1950-es évek végén a Yaoundéi Egyezményekkel, majd 1975-től a Loméi Egyezményekkel megjelentek. A kedvezményezetttek között a Kelet-afrikai Közösség és Dél-afrikai Fejlesztési Közösség tagországai is szerepeltek, azonban a jól csengő célok (ipar fejlesztése, export ösztönzése) nem teljesültek, hiszen az infrastrukturális hiányosságok miatt az afrikai országok nem tudták a szabadpiacra lépést kihasználni. A dél-afrikai régió tekintetében az EU 1999-ben kötött szabadkereskedelmi egyezményt a Dél-afrikai Köztársasággal (TDCA), aminek köszönhetően az egymás közötti kereskedelmük és a segélyek mértéke is növekedésnek indult. Azonban 2005-től az egymással folytatott kereskedelem részaránya fokozatosan mérséklődött. Ez a csökkenés 2012-től már az EAC- és SADC-országoknál is megjelent. Az EU ezen a tendencián változtatna az EAC-országokkal 2014-ben, míg az SADC tagországaival 2016-ban aláírt Gazdasági Partnerségi Egyezményvel. Az egyezményeket az aszimmetrikus liberalizáció jellemzi. Az EU nem várja el a teljes vámmentes piacnyitást, és segélyeivel a kereskedelmi infrastruktúra kiépítését célozza. Másfelől a Gazdasági Partnerségi Egyezmények hatékonyságát visszavetheti, hogy az aláírás ellenére az egyezményeket még nem ratifikálták, és egyéb jelentős donorokkal (Kína) ellentétben számos szigorú elv átvételét is előírja. Emellett az EPA-egyezményekkel



ellentétben az LDC-országoknak biztosított EBA-kezdemenyezés nem vár el reciprocitást az afrikai országoktól.

Felhasznált irodalom

- AGOA (2015): *International Trade Administration, African Growth and Opportunity Act*. <http://trade.gov/agoa/> (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- AIELLO, Francesco (1999): The stabilisation of LDSs' export earnings. The impact of EU STABEX programme. *International Review of Applied Economics*, Vol. 13, No. 1. 1–14.
- ASONUMA, Tamon – DEBRUN, Xavier – MASSON, Paul R. (2012): *Welfare Effects of Monetary Integration: the Common Monetary Area and Beyond*. IMF Working Paper, 12/136, International Monetary Fund.
- ATPC (2016): *Policy brief. Economic Partnership Agreements and the African Continental Free Trade Area*. www.uneca.org/publications/policy-brief-economic-partnership-agreements-and-african-continental-free-trade-area (A letöltés dátuma: 2017. 02. 20.)
- AU (2014): *NEPAD Planning and Coordinating Agency*. www.au.int/en/NEPAD (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- BALÁZS Judit (2008): Az Európai Unió Afrika-politikája és Magyarország szerepe. *Afrika Tanulmányok*, 2. évf. 4. sz. 86–95.
- BARRITTELLA, Maria – ZHANG, Jian (2014): A global perspective on effectiveness of Aid for Trade. *Open Economies Review*, Vol. 25, No. 2. 289–309.
- BÚR Gábor (2013): Ötven éve alakult meg az Afrikai Egységsszervezet. *Afrika Tanulmányok*, 7. évf. 2. sz. 4–7.
- BUSSE, Matthias – HOEKSTRA, Ruth – KÖNIGER, Jens (2011): *The impact of Aid for Trade facilitation on the costs of trading*. Proceedings of the Development Economics Conference, Berlin, No. 48, Germany.
- DEBRUN, Xavier – MASSON, Paul – PATTILLO, Cathrine (2010): *Should African Monetary Unions Be Expanded? An Empirical Investigation of the Scope for Monetary Integration in Sub-Saharan Africa*. Working Paper, 10/157, International Monetary Fund.
- EAC (2017): *East African Community, About EAC*. www.eac.int/about-eac (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- EBNER, Julia (2015): The Sino-European race for Africa's minerals: When two quarrel a third rejoices. *Resources Policy*, Vol. 43. 112–120.
- European Commission (1997): *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century, Challenges and options for a new partnership*. Brussel.
- European Commission (2006): *Development and Relations with African, Caribbean and Pacific States*. http://ec.europa.eu/development/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2017. 02. 20.)
- European Commission (2015): *Economic Partnership Agreement between the EU and the Eastern African Community (EAC)*. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142194.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)



- European Commission (2016a): *Economic Partnership Agreement (EPA) between the European Union and the Southern African Development Community (SADC) EPA Group*. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152818.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- European Commission (2016b): *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014–2015*. Brussels, Belgium.
- Európai Parlament (2015): *A fejlődő országokra alkalmazandó kereskedelmi rendszerek*. www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_6.2.3.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- ERDŐSI Ferenc (2012): A regionális integrációk és Afrika fejlődése. *Területi statisztika*, 15. (52.) évf. 5. sz. 492–513.
- FEJERSKOV, Adom Moe (2013): *European Union Development Cooperation in a Changing Global Context*. Research Paper, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, Denmark.
- GÁSPÁR Attila – UDVARI Beáta (2011): A Loméi Egyezmények felzárkózásra gyakorolt hatása. *Statisztikai Szemle*, 89. évf. 4. sz. 420–447.
- GOKCEKUS, Omer – SUZUKI, Yuki (2013): Intensity of trade with the EU and corruption in Africa. *Journal of Economic Integration*, Vol. 28, No. 4. 610–630.
- GRANT, Catherine (2016): *Southern Africa and the European Union: the TDCA and SADC EPA*. Tralac Trade Brief, Cape Town, South Africa.
- HAILU, Z. A. (2011): The impact of foreign aid on trade imbalances of Sub-Saharan Africa. *The IUP Journal of Applied Economics*, Vol. 10, No. 3. 39–55.
- HÜHNE, Philipp – MEYER, Birgit – NUNNENKAMP, Peter (2014): *Does Aid-for-Trade from the North promote South-South trade?*. Kiel Working Papers, No. 1918, April, Kiel Institute for the World Economy, Kiel, Germany.
- IMF DOTS (2016): *International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics*. <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F259B2CD424B85&slid=1390030109571> (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- JOÓ Zsófia (2007): Rómától Lisszabonig – Az integrált Európa XXI. századi Afrika-politikája és előzményei. *Afrika Tanulmányok*, 1. évf. 3. sz. 16–25.
- KANG, Yoo-Duk (2016): Development of regionalism: new criteria and typology. *Journal of Economic Integration*, Vol. 31, No. 2. 234–274.
- KIS Katalin (2014): A Kelet-afrikai Közösség és a Dél-afrikai Vámunió intra-regionális kereskedelme. In CSISZÁR Imre – KÖMÍVES Péter M. szerk.: *Tavaszi Szél I. kötet: Közgazdaságtudomány*. Debrecen, Magyarország. 285–293.
- KOCZISZKY György (2000): *Regionális integrációk gazdaságtana*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- MACPHEE, Craig R. – SATTAYANUWAT, Wanasin (2014): Consequence of Regional Trade Agreements to Developing Countries. *Journal of Economic Integration*, Vol. 29, No. 1. 64–94.
- MALMSTRÖM, Cecilia (2016): *10 benefits of Economic Partnership Agreements (EPAs)*. www.altroconsumo.it/organizzazione/-/media/lobbyandpressaltroconsumo/images/media-e-press/dossier-tecnici/2018/dg%20trade%20ce/10%20benefits%20epa/10%20benefits%20of%20epas.pdf?rev=f9590530-592a-47ed-8e29-2b2abce2a99e (A letöltés dátuma: 2017. 02. 16.)



- MARINOV, Eduard (2016): Impact of economic partnership agreements on regional integration and trade relations. *Economic Studies*, Vol. 24, No. 4. 105–126.
- MARTONYI János (2016): A világkereskedelem szabályozásának dilemmái. *Külgügyi Szemle*, 15. évf. 2. sz. 49–70.
- MAVEL, Simon – VALENSISI, Giovanni – KARINGI, Stephen (2015): *The Economic Partnership Agreements and Africa's integration and transformation agenda: the cases of West Africa and Eastern and Southern Africa regions*. Conference Paper at the 18th Annual Conference on Global Economic Analysis, 17–19 June 2015, Melbourne, Australia.
- NILSSON, Lars (2016): *The European Commission's proposal for the next EU Generalised System of Preferences*. Virtual proceedings, European Trade Study Group International Conference. www.etsg.org/ETSG2011/Papers/Nilsson.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- OECD-CRS (2016): *Aid-for-trade statistical query*. www.oecd.org/dac/aft/aid-for-tradestatisticalqueries.htm (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- PARAGI Beáta – SZENT-IVÁNYI Balázs (2006): A nemzetközi fejlesztési együttműködés és segélyezés érdek- és motivációrendszere. *Társadalom és Gazdaság*, 28. évf. 1. sz. 99–121.
- PÁSZTOR Szabolcs (2017): Demográfiai trendek a szubszaharai régióban. In BIEDERMANN Zsuzsánna – KISS Judit szerk.: *Szubszaharai Afrika gazdasága a 21. században*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 35–56.
- PÁSZTOR Szabolcs (2018): Gondolatok Sir Peter Thomas Bauer munkásságáról. In HALM Tamás – HURTA Hilda – KOLLER Boglárka szerk.: *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században: Ünnepi kötet a 65 éves Halmi Péter tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 67–75.
- PERSSON, Maria – WILHELMSSON, Frederik (2016): EU trade preferences and export diversification. *The World Economy*, Vol. 35. 16–53.
- SACU (2015): *Southern African Customs Union*. www.sacu.int/index.php (A letöltés dátuma: 2017. 02. 24.)
- SADC (2016): *Southern African Development Community, Objectives and Integrations Milestones*. www.sadc.int/about-sadc/ (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- SANDREY, Ron (2005): *Is the Region Ready for a Modern Free Trade Agreement? – A Small Country Perspective*. Virtual proceedings. Tralac Annual Conference, 13–14 October 2005, Cape Town, South Africa.
- SZENT-IVÁNYI Balázs (2013): Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája előtt álló kihívások és válaszok. *Köz-gazdaság*, 8. évf. 1. sz. 227–232.
- TADESSE, Getaw – SHIVELY, Gerald (2009): Food Aid, Food Prices, and Producer Disincentives in Ethiopia. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 91, No. 4. 942–955.
- TARRÓSY István – SUHA György (2013): Afrikai felsőoktatási harmonizáció a fejlődés érdekében. *Polgári Szemle*, 9. évf. 1-3. sz.
- TARRÓSY István (2006): A globális világtrend és az Észak-Dél kontextus. *Politikatudományi Szemle*, 2–3. sz. 169–188.
- TARRÓSY István (2007): Kenya-Uganda-Tanzánia Kelet-afrikai Föderáció álom vagy valóság?. *Afrika Tanulmányok*, 1. évf. 1. sz. 44–55.



- TARRÓSY István (2011): *Kelet-Afrika a fejlődés útján*. Pécs, Publikon Kiadó.
- Tripartite Corridors (2009): *Corridors and Infrastructure in the COMESA-EAC-SADC Tripartite Area*. <http://tripartitegis.org/> (A letöltés dátuma: 2017. 02. 22.)
- UDVARI Beáta – KIS Katalin (2014): Az Aid for Trade szerepe az ECOWAS belső kereskedelmének ösztönzésében. *Külgazdaság*, 58. évf. 3–4. sz. 77–106.
- UDVARI Beáta – KISS Gábor Dávid – KIS Katalin – PONTET Julianna – HALMOSI Péter (2017): Kuvait mint arab donor segélyezései motivációi. *Külgazdaság*, 61. évf. 3–4. sz. 74–101.
- UDVARI Beáta (2010): Aid for Trade. „Régi-új” fejlesztési eszköz az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 15. évf. 6. sz. 28–42.
- UDVARI Beáta (2011): Az Aid for Trade megjelenése az Európai Unió fejlesztési politikájában. *Fordulat*, 4. évf. 16. sz. 96–122.
- UDVARI Beáta (2013): *Az Európai Unió fejlesztéspolitikája: a kereskedelempolitika eredményessége*. Szeged, JATEPress.
- UDVARI Beáta (2014): Realignment in international development cooperation: Role of emerging donors. *Society and Economy*, 36. évf. 3. sz. 77–106.
- United Nation (2017): *Least Developed Countries (LDCs)*. www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html (A letöltés dátuma: 2017. 02. 17.)
- Unctadstat (2017): *UnctadStat* http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- UNECA (2016): *Africa Regional Integration Index 2016*. www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/arii-report2016_en_web.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 02. 16.)
- VIJIL, Mariana (2014): Aid for Trade Effectiveness: Complementarities with Economic Integration. *The World Economy*, Vol. 37, No. 4. 555–566.
- WAGNER, Don (2003): Aid and trade – an empirical study. *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 17. 153–173.
- Worldbank (2016): *New country classifications by income level*. <http://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-2016> (A letöltés dátuma: 2017. 02. 17.)
- WTO (2011): *The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*. World Trade Report. Geneva, World Trade Organization.
- WTO (2015): *World Trade Organization*. www.wto.org/index.htm (A letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
- WTO (2017): *Regional trade agreements and preferential trade arrangements*. www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_pta_e.htm (A letöltés dátuma: 2017. 02. 10.)



Baranyai Gábor

Paradigmaváltás az európai hulladékjogban? – Észrevételek a kiterjesztett gyártói felelősség intézményesüléséhez

Paradigm Shift in European Waste Law? – Remarks on the Institutionalisation of Extended Producer Responsibility

Az Európai Unió kiemelt jelentőségű környezetpolitikai újítása volt az 1990-es években az úgynevezett kiterjesztett gyártói felelősség elvének megjelenése a közösségi hulladékjogban. Ezen alapelveknek megfelelően az egyes tagállamok, majd később az EU is bizonyos hulladékról való gondoskodás felelősségét a hulladék birtokosától a termék eredeti gyártójához (vagy első forgalmazójához) telepítette. Bár a kiterjesztett gyártói felelősség mint szakpolitikai eszköz hatékonysága erősen megkérdőjelezhető, az uniós hulladékjog 2016–2018 közötti felülvizsgálata mégis a tagállami eszköztár kiemelt instrumentumává emelte. Ennek megfelelően a hulladékgazdálkodás pénzügyi és logisztikai terhei gyakorlatilag teljes mértékben a gyártókra terhelhetők. Az új szabályozás azonban korántsem teremt egyértelmű helyzetet sem a gyártók, sem a nemzeti jogalkotók és hatóságok számára. Jelen tanulmány a kiterjesztett gyártói felelősség új rendszere kritikus elhatárolási kérdéseinek tisztázására tesz kísérletet.

Kulcsszavak: európai uniós hulladékpolitika, körforgásos gazdaság, kiterjesztett gyártói felelősség

The introduction in the 1990s of the principle of extended producer responsibility was a major environmental policy innovation of the European waste legislation. In line with this principle certain member states and, subsequently, the EU itself started to delegate waste management responsibilities from the holder of the waste to the manufacturer (or the first distributor) of the original product. While the efficiency of extended producer responsibility as a policy tool is questionable, it was nonetheless elevated among the core instruments of national waste action by the revision of EU waste law between 2016 and 2018. Consequently, the financial and organisational burdens of waste management can now be fully placed on the shoulders of producers. Yet, the new legislation does not create an entirely clear regulatory environment for producers or authorities alike. This study aims to clarify some of the critical distinctions under the new system of extended producer responsibility.

Keywords: European Union waste policy, circular economy, extended producer responsibility

Bevezetés

Az Európai Unió hulladékpolitikája és -szabályozása 1975 – az első hulladék-keretirányelv elfogadása – óta néhány nagyjából változatlan célkitűzésen és alapelveken nyugszik. Ezek kiindulópontja egyrészt a megelőzés prioritizálása, másrészt pedig – a „szennyező fizet” elvével összhangban – a hulladékgazdálkodás költségeinek a hulladék birtokosához való telepítése.¹ Ezt az alapvetést törte meg a Németországban és skandináv országokban kialakult *kiterjesztett gyártói felelősség elvének* megjelenése az uniós hulladékjogban a 2000-es években. Ez ugyanis nem a terméklánc végpontját jelentő fogyasztót, hanem a termék gyártóját helyezi a keletkező hulladékért való felelősség origójába. Az alapul fekvő szabályozási logika ugyanis feltételezi, hogy a hulladék kezelésével kapcsolatos pénzügyi terhek vagy gyakorlati feladatok gyártókhöz telepítése azt eredményezi, hogy a gyártók termékeik külső környezeti költségeit szükségképpen internalizálják. Ez pedig olyan folyamatos és megkerülhetetlen ösztönzőként működik majd, amely a gyártókat szüntelenül termékeik környezetbarát kialakítására sarkallja.

A kiterjesztett gyártói felelősség először az elektromos és elektronikai berendezések hulladékairól szóló 2002/96/EK irányelvvel vált az uniós hulladékjog részévé.² A hatályos, 2008-ban elfogadott hulladék-keretirányelv már a hulladékgazdálkodás meghatározó intézményévé emelte, azonban annak bevezetését tagállami döntéstől tette függővé.³ Ehhez képest az uniós hulladékszabályozás 2018 májusában lezárult nagyszabású reformja a kiterjesztett gyártói felelősséget egyenesen a hulladékgazdálkodás szervezésének origójába helyezte. A jogalkotói szándék szerint ez érdemi szerepmódosításra fogja kényszeríteni a hulladékgazdálkodás magán és állami aktorait.

¹ A Tanács 75/442/EGK irányelve (1975. július 15.) a hulladékokról, 3. (1) cikk, 15. cikk.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2002/96/EK irányelve (2003. január 27.) az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól, 6–7. cikk.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről, 8. cikk.



Az európai hulladékpánik...

A hulladékgazdálkodás semmiképpen nem tekinthető az uniós környezetpolitika siker-történetének. Az EU környezetvédelmi programjainak visszatérő hulladékgazdálkodási célkitűzései azt sugallják, hogy az unió mindeztidáig képtelen volt a hulladékkérdés alapdilemmáját, nevezetesen a gazdasági jólét (GDP) és a hulladék mennyiségének növekedését érdemben szétválasztani („decoupling”). Ezt jól illusztrálja, hogy az EU környezetvédelmi cselekvési terveiben a hulladékra megfogalmazott célkitűzések nagyjából változatlanok maradtak az elmúlt két évtizedben.

Az 1993–2000 közötti időszakra vonatkozó 5. környezetvédelmi akcióprogram hulladéokra vonatkozó fejezete azzal a tételmondattal kezdődik, hogy „a Közösségben keletkező hulladék kezelése az 1990-es évek kulcsfeladata lesz. A hulladék termelődésének jelenlegi növekvő trendjét meg kell állítani és vissza kell fordítani, mind mennyiség, mind pedig környezeti veszélyek és károk tekintetében”.⁴ Közel tíz évvel később elfogadott 2002–2010 közötti 6. akcióprogramban szintén azt olvashatjuk, hogy „el kell érni a hulladék mennyiségének jelentős csökkenését, [...] jelentősen csökkenteni kell az ártalmatlanított hulladék mennyiségét és a keletkező veszélyes hulladék mennyiségét, ugyanakkor kerülni kell a levegőbe, vízbe és talajba történő kibocsátás növekedését”.⁵ Ehhez képest talán nem meglepő, hogy a 2013-tól hatályos 7. akcióprogram egyik fő törekvése továbbra is az, hogy „a környezeti és az egészségügyi károk megakadályozása érdekében csökkenjen az abszolút hulladékkeletkezés és az egy főre jutó hulladékkeletkezés”.⁶ A hulladékkérdés makacsságát mindennél ékeesebben bizonyítják a *hulladékstatisztikák*. A gazdaság méretével és a fogyasztási szokásokkal leginkább közvetlen kapcsolatot mutató *települési hulladékok* mennyisége 2005 és 2016 között uniós átlagban ugyan enyhén csökkent, a tagállamok felében azonban vagy stagnált, vagy egyenesen növekedett.⁷ Ezen időszak alatt a *veszélyes hulladékok* mennyisége – kis mértékben ugyan – de növekedést mutatott.⁸

A hulladékkérdés megoldatlanságát az elmúlt néhány évben néhány, a világsajtó és az európai közbeszéd által intenzíven taglalt fejlemény ismételtelen előtérbe helyezte. Ezek közül talán a leglátványosabb a *tengerek* egyre súlyosabb *műanyagszennyezése*, amely kontinensméretű szemétszigetek kialakulását eredményezte a világóceánban. A műanyagok jelenléte nemcsak esztétikai probléma, hanem a tengeri élőlények szervezetébe

⁴ Towards Sustainability: A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, OJ, C 138/55, 7. pont.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról, 8. cikk (1) bek.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról, Melléklet, 43. e) pont.

⁷ [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Municipal_waste_generated_by_country_in_2005_and_2016,_sorted_by_2016_level_\(kg_per_capita\)_png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Municipal_waste_generated_by_country_in_2005_and_2016,_sorted_by_2016_level_(kg_per_capita)_png) (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg_12_50&language=fr (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)



bekerülve súlyosan befolyásolják a vízi és áttételesen a szárazföldi táplálékláncot is.⁹ Ezzel szorosan összefüggő, de nem csak a tengeri élővilágot érintő probléma a *mikroműanyagok* elterjedése, illetve azok természetes ökoszisztémákra és az emberi egészségre gyakorolt hatása. Bár mikroműanyagok számos forrásból kerülhetnek a környezetbe (tipikusan kozmetikumok adalékanyagaként), jelentős méretű a hulladékká vált műanyagok, gumiabroncsok stb. aprózódásából származó levegő-, víz- és talajszennyezés is.¹⁰ Végül *Kína* 2017 júliusában bejelentette, hogy 2018-tól kezdődően megtiltja 24 különböző típusú hulladékáram bevitelét az országba. Mivel a világon keletkező műanyag- és papírhulladék becslések szerint 50%-át (!) Kínában dolgozták fel, a kínai tilalom drámai lépéskényszer elé állította a műanyag hulladékának jelentős részét exportáló Európai Uniót.¹¹

...és a körforgásos gazdaság ígérete

Részben az eddigi politika sikertelensége, részben pedig a növekvő globális nyersanyag-forgalmi kihívások okán az elmúlt tíz évben az EU a hulladékkérdésre egyre inkább nem a hagyományos szakpolitikai keretek között, hanem egy divatos gazdaságpolitikai elképzelésbe: a *körforgásos gazdaság* modelljébe ágyazva keresi a választ. Ezen modell célja, hogy a lineáris anyagfolyamatokat – amelynek kezdete a nyersanyagok és energia kivétele a természetből, záró fázisa pedig a szennyezőanyag kibocsátása – olyan zárt (cirkuláris) folyamatokkal váltsa ki, amelyek fő jellemzője a már meglévő alapanyagok és megújuló energiaforrások minél nagyobb arányú felhasználása. (Korhonen–Honkasalo–Seppälä, 2018:38) Amennyiben sikerül a gyártás-fogyasztás-hulladék ciklust teljes mértékben zárt folyamattá alakítani, akkor a gazdaság és az emberi prosperitás a környezet terhelése nélkül bővíthet. Bár a koncepció alapjai már az 1960-as évek óta ismertek, annak gyakorlati megvalósítását megannyi kulturális, szabályozási, piaci és technológiai akadály hátráltatja az EU-ban és azon kívül is. (Kircherr et al., 2018:267–270)

A körforgásos gazdaságra vonatkozó utalások az unió politikai termékeiben a 2000-es évek első évtizedének vége óta egyre markánsabban jelennek meg. Így, 2008-ban indította útjára az EU az úgynevezett nyersanyag-politikai kezdeményezést (*Raw Materials Initiative*), amelynek három fő célkitűzése között van az ipari nyersanyagellátásnak minél nagyobb mértékben a hulladékok újrafeldolgozása által történő biztosítása.¹² Az EU 2020-ig szóló általános keretstratégiája (EU2020 Stratégia) szintén kiemelt jelentőségű szakpolitikai kérdéssé emelte az erőforrás-hatékonyságot, amelynek önálló, úgynevezett zászlóshajós kezdeményezést szentelt. A kezdeményezés végrehajtására

⁹ www.unesco.org/new/en/natural-sciences/ioc-oceans/focus-areas/rio-20-ocean/blueprint-for-the-future-we-want/marine-pollution/facts-and-figures-on-marine-pollution/ (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

¹⁰ <https://edition.cnn.com/2018/04/22/health/microplastics-land-and-air-pollution-intl/index.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

¹¹ www.nytimes.com/2018/01/11/world/china-recyclables-ban.html (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

¹² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Nyersanyag-politikai kezdeményezés: az Európai gazdasági növekedés és foglalkoztatás kritikus szükségleteinek kielégítése (COM/2008/0699 végleges), 2.3. pont.



az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által előterjesztett ütemterv szerint 2020-ra el kell érni, hogy a „hulladékot erőforrásként kezeljük”.¹³ A 2013-ban elfogadott, fent említett 7. uniós környezetvédelmi akcióprogram az EU három legfontosabb célkitűzéseként határozta meg „az erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes, karbonszegény uniós gazdaság kialakítását”.¹⁴

Ennek a folyamatnak a betetőzését jelentette az Európai Bizottság 2015 decemberében kiadott, *Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv* című közleménye,¹⁵ amelyet a Tanács 2016 júniusában elfogadott következtetései¹⁶ erősítettek meg. A következtetések által kijelölt fő cselekvési területek az alábbiak:

- a termékekre vonatkozó tervezési előírások felülvizsgálata (eco-design), a meglévő – alapvetően energiahatékonysági – kritériumok kiterjesztése más környezeti paraméterekre (például újrahasználat, javíthatóság, újrafeldolgozott anyagok használata stb.);
- iránymutatások elfogadása az elérhető legjobb technikákról szóló referenciadokumentumokban az ipari ágazatok legjobb hulladékgazdálkodási és erőforrás-hatékonysági gyakorlatáról;
- a hulladékká vált termékek gyártóira vonatkozó felelősségi szabályok kiterjesztése és pontosítása;
- a másodnyersanyagok piacának erősítése, így különösen a másodnyersanyagokra vonatkozó minőségi szabványok kidolgozása vagy a hulladékstátusz megszűnési szabályainak pontosítása által;
- különböző (nem specifikált) intézkedések a kritikus nyersanyagok hasznosításának támogatására (többek között a hulladéklerakóból való kinyerés útján);
- különböző (nem specifikált) intézkedések a biohulladék hasznosításának jelentős kiterjesztésére;
- a másodlagos nyersanyagpiac kialakulásának elősegítése, többek között a hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó kritériumok egységesítésével, valamint a másodnyersanyagokra vonatkozó minőségi előírások elfogadásával.¹⁷

A cselekvési tervhez kapcsolódó jogalkotási program első fázisát – a hulladékgazdálkodás gerincét adó a hulladék keretirányelv (2008/98/EK), a csomagolási hulladék irányelv (94/62/EK), a hulladéklerakó irányelv (1999/31/EK), valamint az elektronikai hulladék

¹³ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve (COM/2011/0571 végleges), 3.2 pont.

¹⁴ 1386/2013/EU határozat, 2. cikk (1) b) pont.

¹⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv (COM/2015/0614 végleges).

¹⁶ A Tanács következtetései a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési tervről www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/06/20/envi-conclusions-circular-economy/ (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

¹⁷ Uo., 6–16. pontok.



(2012/19/EU) irányelvek módosítását – két és fél év tárgyalás után a Tanács május 22-én zárta le.¹⁸

Az uniós hulladékjog 2018-as reformja

A 2018 nyarán elfogadott, nemzeti szinten 2020-tól alkalmazandó új jogszabályok első látásra kimerülnek a meglévő keretrendszer lineáris szigorításában. Így:

- a települési hulladék és a csomagolási hulladék kapcsán jelentősen növekednek az általános hasznosítási és az anyagában történő feldolgozásra (*recikládó*) vonatkozó célértékek;¹⁹
- az új keretirányelvi rendelkezések lényegesen bővítik a hulladékok kötelező elkülönített gyűjtésére vonatkozó kötelezettséget: amennyiben szükséges az újrahasználatához vagy a hasznosításhoz, akkor főszabály szerint *kötelező a hulladékok szelektív gyűjtése*. A szelektív gyűjtéstől csak kivételesen lehet eltekinteni, a szelektív gyűjtési kötelezettség alóli derogációkat pedig rendszeresen felül kell vizsgálni.²⁰ Emellett az új szabályozás kiterjeszti a szelektív hulladékgyűjtési kötelezettséget a biohulladéokra (2023-ig),²¹ a háztartási eredetű textilhulladéokra (a papír, fém, műanyag és üveg mellett),²² valamint háztartási eredetű veszélyes hulladékokra²³ (mindkettő: 2025-ig);
- 2035-ig a *hulladéklerakóban* elhelyezett települési hulladék mennyiségét a képződő települési hulladék össz mennyiségének 10%-ára vagy kevesebbre *kell csökkenteni*. A fenti határidő bizonyos feltételek mellett legfeljebb öt évvel meghosszabbítható.²⁴ A tagállamoknak meg kell tiltaniuk az újrahasználatra való előkészítés és újrafeldolgozás céljából elkülönítve gyűjtött hulladékok lerakóban történő elhelyezését. Ez alól kivételt jelentenek a szelektíven gyűjtött hulladékok kezeléséből származó azon hulladékok, amelyek esetében a lerakás biztosítja a legjobb környezeti eredményt.²⁵

A jóval nagyobb mértékű gazdasági, politikai, lakossági érdeksérelemmel járó *megelőzés* és újrahasználat kapcsán az új irányelvi rendszer nem lép túl a különböző programok, szoft ösztönzők, tudatformáló kampányok stb. előírásán. Így különösen, sem

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2018/849 irányelve (2018. május 30.) az elhasznált járművekről szóló 2000/53/EK irányelv, az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK irányelv, valamint az elektromos és elektronikus berendezések hulladékaikról szóló 2012/19/EU irányelv módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács 2018/850 irányelve (2018. május 30.) a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv módosításáról, az Európai Parlament és a Tanács 2018/851 irányelve (2018. május 30.) a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról, az Európai Parlament és a Tanács 2018/852 irányelve (2018. május 30.) a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv módosításáról.

¹⁹ Települési hulladék – 2025: 55%, 2030: 60%, 2035: 65%, csomagolási hulladék – 2025: 65%, 2030: 70%.

²⁰ 2008/98/EK irányelv, 10. cikk (2) bek.

²¹ Uo., 22. cikk (1) bek.

²² Uo., 11. cikk (1) bek.

²³ Uo., 20. cikk.

²⁴ 1999/31/EK irányelv, 5. cikk (5) bek.

²⁵ Uo., 5. cikk (3) bek.



a megelőzés, sem pedig az újrahasználat kapcsán nem állapít meg kötelező célértékeket (bár ezek bevezetésének szükségességét a Bizottság 2024-ig megvizsgálja).²⁶ Hasonlóképpen, a fenti lerakási korlátozástól eltekintve az új irányelv nem vezet be az ártalmatlanításra vonatkozó általános vagy számszerű részleges korlátozásokat. Mindazonáltal 2024-ig a Bizottság megfontolja az egyes ártalmatlanítási műveletek részletes szabályozását és korlátozását, és szükségképpen javaslatot tesz az ártalmatlanításra kerülő hulladék mennyiségének csökkentésére irányuló célértékekre.²⁷

Mindenezek tükrében a 2018-as reform legfontosabb érdemi szakpolitikai innovációja az úgynevezett kiterjesztett gyártói felelősség elvének a hulladékgazdálkodás központi szervező intézményévé történő emelése.

A kiterjesztett gyártói felelősség születése és tündöklése Európában

A kiterjesztett gyártói felelősség elméleti modellje

A kiterjesztett gyártói felelősség (*extended producer responsibility* – EPR) elméleti gyökerét az a felismerés jelenti, hogy bár hulladékgazdálkodási szempontból de facto egy adott termék végső használója tekinthető *szennyezőnek*, a fogyasztó befolyása a termék környezeti hatásaira, így különösen az azt determináló tervezési paraméterekre (összetétel, javíthatóság, újrafeldolgozhatóság stb.) elenyésző. (Sachs, 2006:65) Ekképp a fogyasztók fogyasztási és szemetelési szokásait ugyan lehet különböző pénzügyi ösztönzőkkel (például fogyasztási adókkal) befolyásolni, annak azonban csak a keletkező hulladék mennyiségére lesz hatása, összetételére, veszélyességére stb. nem. Ezért szükséges a lineáris termékláncot feltörni és zárt hurokká alakítani úgy, hogy a termékért viselt általános gyártói felelősséget kiterjesztjük a termékből keletkező hulladékokra is. Az EPR koncepciója – amelyet többen is a '90-es évek legfontosabb környezetpolitikai újításaként értékelnek (Sachs, 2006:54) – számos sürgető hulladékgazdálkodási problémára ígért egyidejű megoldást:

- mivel a gyártók kötelesek a külső (externális) környezeti költségek internalizálására, ezért érdekeltté válnak a termékeik átalakítására, hogy a hulladékgazdálkodás rájuk eső anyagi terheit csökkentsék;
- az EPR biztosít(hat)ja a magánszektor műszaki tudásának és hatékonyságának a bevonását a hulladékgazdálkodásba (innovációra való ösztönzés);
- a visszavétel és a hasznosítás növekedésével értelemszerűen csökken a lerakásra vagy égetésre (azaz ártalmatlanításra) kerülő hulladékok mennyisége, illetve az eredeti nyersanyagok használata;
- a hulladékgazdálkodás költségeit nem kizárólag az önkormányzatok (állam, adófizetők stb.) viselik, hanem elsősorban a hulladékká vált termékek gyártói. (Lifset–Atasu–Tojo, 2013:162)

²⁶ 2008/98/EK irányelv 9. cikk (9) bek.

²⁷ Uo., 12. cikk (2) bek.



A különböző EPR-rezsimek általában az alábbi gyártói kötelezettségeket fedik le:

- *gazdasági felelősség*: a gyártó kötelezése a hulladékká váló termék kezelésével járó költségek részleges vagy teljes egészében történő viselésére;
- *fizikai felelősség*: a gyártó kötelezése a hulladék tényleges visszavételére;
- *információs felelősség*: a fogyasztó és a hulladék kezelésében részt vevők tájékoztatása;
- *környezeti felelősség*: a termék által okozott környezeti károk helyreállításának kötelezettsége. (Massarutto, 2013:13)

A kiterjesztett gyártói felelősség megjelenése az uniós hulladékjogban

Az EPR intézményesítésére első ízben a '90-es években Németországban és Svédországban került sor. (Fishbein, 1994:1) Ezt követte az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása, amely különböző speciális hulladékaromok kapcsán, több lépcsőben vonta be a gyártókat a hulladékgazdálkodás kötelezetti körébe. (Sachs, 2006:68–71) Ennek első, de korántsem vegytiszta példája a hulladékká vált járművekről 2000-ben elfogadott irányelv, amely különböző kötelező újrahasználati, illetve újrafeldolozási célokat írt elő a gyártók, illetve a kereskedők és egyéb szolgáltatók számára.²⁸ Egyúttal az irányelv korlátozta bizonyos veszélyes anyagok autóiipari felhasználását, továbbá általános előírásokat fogalmazott meg a gépjárművek szétszerelhetősége, az alkatrészek újrahasználata, valamint hasznosítása kapcsán.²⁹

Az elektronikus és elektronikai termékek hulladékairól szóló, 2003-ban elfogadott irányelv már sokkal egyértelműbben telepíti a hulladékokért való felelősséget a gyártókhoz. Így, a gyártók kötelesek a szelektív gyűjtési rendszerek felállításának és működtetésének finanszírozására, valamint a begyűjtött hulladék kezelésére és (ezen belül) bizonyos hasznosítási célú irányzatok teljesítésére.³⁰ Az irányelv egyúttal lehetővé tette, hogy a gyártók az EPR körébe tartozó kötelezettségeiket ne csak egyénileg, hanem úgynevezett gyártói (kollektív) szervezetek útján is teljesíthessék.³¹ Ennek lényege, hogy nem az egyes gyártónak kell nyomon követnie a hulladéknak a sorsát és gondoskodni annak kezeléséről, hanem bizonyos pénzügyi hozzájárulás (licenccdíj) megfizetése mellett a gyártók által létrehozott szervezet gondoskodik nevükben és javukra kötelezettségeik teljesítéséről. (Hickle, 2014:56) Az irányelv a tagállamok kötelezettségévé tette emellett, hogy ösztönözzék a gyártókat, hogy „az elektromos és elektronikus berendezéseket olyan módon tervezzék meg és állítsák elő, amely figyelembe veszi és megkönnyíti a szétszerelést és a hasznosítást”.³² Mindazonáltal, a termékek legfontosabb környezeti

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/53/EK irányelve (2000. szeptember 18.) az elhasznált járművekről, 5–8. cikkek.

²⁹ Uo., 4. cikk.

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/96/EK irányelve (2003. január 7.) az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól, 6–8. cikkek.

³¹ Uo., 5. cikk (3) bek., 6. cikk (1) bek., 7. cikk (1) bek.

³² Uo., 4. cikk.



paramétereinek javítását – nevezetesen azok veszélyesanyag-tartalmának csökkentését – nem bízta az EPR (feltételezett) piaci önszabályozó mechanizmusaira. Az érintett termékekben megengedett veszélyes anyagok körét és mennyiségét ugyanis egy külön jogszabály – a 2002/95/EK irányelv³³ – tételesen korlátozta.

A kiterjesztett gyártói felelősség széles körű tagállami alkalmazását kívánták elősegíteni a jelenleg is hatályos hulladék-keretirányelv által 2008-ban bevezetett általános EPR-szabályok. Ezek tág felhatalmazást adnak a tagállamoknak olyan „jogalkotási és nem jogalkotási intézkedések” elfogadására, amelyek a termékek gyártói vagy forgalmazói számára visszavételi, tényleges hulladékgazdálkodási, információs vagy pénzügyi kötelezettségeket állapítanak meg.³⁴ A tagállamok emellett – a belső piaci sérelme nélkül – intézkedéseket fogadhatnak el a „környezeti hatás, valamint a gyártás és a későbbi használat során a hulladékkeletkezés csökkentését célzó terméktervezés ösztönzésére” (például újrahasználatra való alkalmasság, reciklációt elősegítő összetétel stb.).³⁵ Az EPR horizontális részleges bevezetése azonban nem vált kötelezővé.

A kiterjesztett gyártói felelősség alkalmazási tapasztalatai

Az EPR másfél évtizedes uniós alkalmazása egy sajátos félsikertörténet. Egyrészt, a visszavételi kötelezettséggel megtámogatott kötelező hasznosítási célok jelentős mértékben növelték az anyagában történő hulladékhasznosítás mértékét, ezáltal csökkentve a lerakásra, égetésre kerülő hulladékok mennyiségét. E tekintetben az EPR mindenféleképpen teljesítette egyik célját. (Massarutto, 2013:14) Másrészt, az empirikus tapasztalatok azt mutatják, hogy a különböző nemzeti EPR rendszerek csak *korlátozott hatást* gyakoroltak a termékek környezeti szempontú (újra)tervezésére. (Lifset–Atasu–Tojo, 2013:162) E tekintetben tehát az EPR alkalmazása korántsem tekinthető eredményesnek, különösen annak tükrében, hogy mind az elektronikai irányelv, mind pedig a hulladék keretirányelv kifejezetten ezt jelöli meg az EPR bevezetése mögötti fő jogalkotói motívumnak.³⁶

Ezen relatív sikertelenség alapvető kérdéseket vet fel az EPR mint szabályozási eszköz alkalmasságával kapcsolatban.

Először is, a tagállami gyakorlat azt igazolja, hogy az EPR megvalósításának általában igen *magasak a tranzakciós költségei*. Ezek ráadásul erősen változnak termékcsoportonként. (Sachs, 2006:67) Egyes hulladékamok esetén (például elektronikai termékek) a hulladék nyomon követése, gyűjtése, válogatása, hasznosítása az egyes gyártókat aránytalanul komplex és költséges logisztikai feladat elé állítja. Mint fent említettük, erre tekintettel a legtöbb tagállam lehetővé tette, hogy a gyártók kötelezettségeiket

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2002/95/EK irányelve (2003. január 27.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról.

³⁴ 2008/98/EK irányelv, 8. cikk (1) bek.

³⁵ Uo., 8. cikk (2) bek.

³⁶ A kiterjesztett gyártói felelősség elsődlegesen „az olyan termékek tervezésének és gyártásának ösztönzésére szolgáló eszközök egyike, amelyek esetében teljes mértékben figyelembe veszik és megkönnyítik az erőforrások hatékony felhasználását azok teljes életciklusa során”. 2008/98/EK irányelv, preambulum (27) bek.; 2012/19/EU irányelv, preambulum (12) bek.



e célra létrehozott *szervezetek* útján optimalizálják (kollektív teljesítés). Ezzel azonban elveszik a gyártó és a termék hasznosítása közötti közvetlen kapcsolat: a gyártó már nem köteles a hulladékgazdálkodás direkt költségeit gazdálkodásába beépíteni. Ehelyett hasznosítási kötelezettségét teljesítheti valamilyen átalányalapú vagy kis mértékben modulált licenrdíj fizetésével. Így viszont az EPR elveszíti az elvi előnyét más, a visszavételt és az anyagában történő feldolgozást támogató alternatív intézkedésekkel szemben. (Castell–Clift–France, 2004:5)

További jogos kritika az EPR-rel kapcsolatban, hogy a szelektív gyűjtés és az anyagában történő feldolgozás – mint a fenti hulladékstatisztikák igazolják – önmagukban *nem befolyásolják a hulladéktermelés volumenét*. Az, hogy az EPR hatására másképp (de nem kevesebbet) fogyasztanak és szemetelnek a végfelhasználók, gyakran csekély környezeti haszonnal jár, hatása adott esetben kontraproduktív is lehet. (Sachs, 2006:79–80) Az EPR tehát nem alkalmas az európai hulladékpólitika origóját jelentő megelőzés megvalósítására.

Végül, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az EPR nem alkalmas a környezeti célú termékfejlesztés ösztönzésére. A gyártói felelősség kiterjesztésének *innovációs hozadékai* ugyanis elsősorban a hulladékválogatáshoz és a recikláláshoz kapcsolódó műszaki újításokban, nem pedig ökológiai szempontból lényegesen kedvezőbb tulajdonságokkal rendelkező termékek kifejlesztésében testesültek meg. (Massarutto, 2013:14) Ennek egyik oka, hogy az újrafeldolgozási kvótákra épülő uniós EPR-rezsim a gyártókat kollektív teljesítésére sarkallja. A kollektív teljesítés viszont *kollektív innovációs érdeklenségre* vezet. Mivel az egyes ipari szereplők és termékeik a rendszerben nem beazonosíthatók, ezért külső kényszer hiányában egyik gyártó sem ruház be fölöslegesen a termékfejlesztésbe, „potyautas” viselkedésük ugyanis a közös ernyő alatt rejtve marad. (Brouillat–Oltra, 2012:241)

Persze a fentiekből nem következik, hogy az uniós szabályozásnak semmiféle hatása nem volt a fogyasztási termékek környezeti paramétereinek változására. Éppen ellenkezőleg: a fenti irányelvek által bevezetett veszélyesanyag-korlátozások és hasznosítási célkitűzések a gyártókat gyors és radikális változásokra kényszerítették a termékfejlesztés során. Ezek a változások azonban nem az EPR szabályozási innovációjának, hanem a hagyományos command-and-control típusú közvetlen előírásoknak voltak betudhatók. (Massarutto, 2013:18)

Összefoglalva: legfőbb deklarált célja – nevezetesen a termékprofilok környezetvédelmi célú átalakítása – megvalósítására a kiterjesztett gyártói felelősség bevezetésének igen csekély hatása volt. Másodlagos célját, azaz a lerakásra és égetésre kerülő hulladék mennyiségének csökkentését, pedig igen magas költségek mellett valósította meg.



A kiterjesztett gyártói felelősség további kiterjesztése: a 2018-as reform eredményei

A kiterjesztett gyártói felelősség: a hulladékgazdálkodás origója?

A hulladék keretirányelv módosítására irányuló bizottsági javaslatban az EPR-re vonatkozó új cikk az egyetlen olyan koherens új elem, ami érdemben alakítja át az 1975-ben megalkotott és 2008-ban finomított szabályozási architektúrát. A jogszabályjavaslat preambuluma szerint a Bizottság az EPR-t továbbra is a hatékony hulladékgazdálkodás alapvető elemének tekinti, elismeri azonban, hogy azok eredményessége és működése az egyes tagállamokban erősen divergál. Ezt azonban nem az EPR fenti strukturális hiányosságainak tudja be, hanem *a harmonizáció elégtelen szintjének*, amelynek orvoslásához az EPR minimális működési követelményeinek uniós szintű meghatározását látja szükségesnek.³⁷ Az „EPR rendszerek” címen bevezetett komplex új intézkedéscsomag alkalmazása fő szabály szerint továbbra sem kötelező horizontálisan. Mindazonáltal, mivel egyes leányirányelvek egyes speciális hulladékáramok tekintetében kötelezővé teszik a tagállamok által egyébként is széles körben alkalmazott EPR rendszerek bevezetését, az új irányelvi szabályok a kiterjesztett gyártói felelősséget de facto a hulladékgazdálkodás központi intézményévé emelik.

A keretirányelv új rendelkezései jelentős mértékben *egységesítik* az EPR-re vonatkozó nemzeti előírásokat. Mindazonáltal, a több mint kétéves, fordulatokban gazdag együttműködési eljárás olyan nehézkes és gyakran ellentmondó normaszöveget eredményezett, amely friss jogalkalmazási dilemmák sorával nehezíti a hatóságok és a kötelezettek életét. Ezen kritikus elhatárolási problémákat a továbbiakban az alábbi kérdések mentén elemezzük:

- az EPR-rel kapcsolatos fogalmi változások;
- az EPR rendszerek alkalmazásának kötelező jellege;
- az EPR rendszerek kötelező alkotóelemei;
- az állami hulladékgazdálkodás szereplőinek a feladatai az EPR rendszerek keretei között;
- az EPR rendszerek alapelvei;
- a kollektív teljesítés lehetősége;
- a gyártók és a gyártói szervezetek általános kötelezettségei;
- a gyártók pénzügyi kötelezettségeinek természete és korlátai.

EPR vagy EPR rendszerek? Fogalmi kakofónia és tartalmi szűkítés

A meglévő uniós és tagállami szabályozási dzsungel egyszerűsítését látszólag nem segíti elő az a tény, hogy a keretirányelv által 2008 óta széles körben használt – azonban formálisan nem definiált – *kiterjesztett gyártói felelősség* (EPR) fogalmat a 2018-as módosítás kiegészíti a *kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek* (EPR schemes) gyűjtőnévvel.

³⁷ COM(2015) 595 végleges, preambulum (9) bek.



A probléma elsődleges forrása, hogy az uniós jog nem definiálja, hogy mely kötelezettségeket sorol a *kiterjesztett gyártói felelősség* körébe, bár a fogalom kibontásához fontos segítséget nyújtanak a lehetséges tagállami intézkedéseket felsoroló, példálózó irányelvi rendelkezések. Ezek alapján az EPR tág értelmezése tűnik megalapozottnak, amely felöleli a fizikai kötelezettségeket (visszavétel, hulladékkezelés), a gazdasági és információs kötelezettségeket,³⁸ valamint a termék megfelelő kialakítására vonatkozó kötelezettségeket.³⁹

Ehhez képest az új keretirányelv bevezet egy további fogalmat, amely – a némiképp megtévesztő – *kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek* elnevezés alatt az EPR körébe tartozó gyártói kötelezettségeknek mindössze két aspektusát: nevezetesen a gyártók pénzügyi, valamint hulladékgazdálkodás-szervezési feladatait öleli fel.⁴⁰ Az „EPR rendszerek” ennek alapján leginkább az általános „EPR” fogalom részhalmazának tekinthető.

Bár a módosított keretirányelv mind az EPR, mind pedig az EPR rendszerek fogalmát használja, érdemi új előírásokat kizárólag az EPR rendszerek – azaz a gyártók pénzügyi és szervezési kötelezettségei – kapcsán állapít meg.⁴¹

Kötelező vagy fakultatív?

Az EPR hulladékgazdálkodási hatásai nyilván annak tükrében alakulnak, hogy azt alkalmazták-e egyáltalán a tagállamok, és ha igen, akkor milyen mértékben. Következésképp, az új EPR szabályozás szakpolitikai értékelésének kiinduló kérdése, hogy kötelező-e egyáltalán annak nemzeti szintű bevezetése.

Ezen kérdésre az új irányelvi rendelkezések többretegű és látszólag egymásnak ellentmondó válaszokat adnak. Fő szabály szerint az EPR rendszerek általános *bevezetése nem kötelező*, a kiterjesztett gyártói felelősség alkalmazása vagy elvetése alapvetően a tagállamok szuverén szakpolitikai döntése.⁴² Ez alól vannak azonban *de jure* és *de facto* kivételek. Az első legfontosabb (*de jure*) kivétel, hogy egyes speciális hulladékáramokra vonatkozó uniós jogi aktusok kötelezővé tehetik az EPR alkalmazását. 2003 óta ilyen kötelezettség áll fenn az elektronikai hulladékok tekintetében, másrészt a 2018. évi módosítás *expressis verbis* kiterjeszti ezt a csomagolási hulladékokra is.⁴³ (Némiképp bizonytalan annak megállapítása, hogy vajon a visszavételi és újrafeldolgozási kötelezettség alá eső *egyéb hulladékok* kapcsán – például a határesetnek tekinthető roncsautók esetén – kell-e alkalmazni az EPR rendszereket). További (*de facto*) kivételnek tekinthető az a körülmény, hogy több forrásból származó, igen összetett hulladékfajták egyes összetevői kapcsán nem életszerű az EPR részleges (azaz csak egy-egy termékre történő)

³⁸ 2008/98/EK irányelv, 8. cikk (1) bek.

³⁹ Uo., 8. cikk (2) bek.

⁴⁰ Uo., 3. cikk 21. pont.

⁴¹ Uo. 8a. cikk. Megjegyzendő, hogy ez a tartalmi szűkítés nyilvánvaló ellentétben áll azzal a preambulum-i üzenettel, amely az EPR bevezetésének céljaként továbbra is „az olyan termékek tervezésének és gyártásának ösztönzésé[t]” jelöli meg, amelyek „teljes mértékben figyelembe veszik és megkönnyítik az erőforrások hatékony felhasználását azok teljes életciklusa során”. 2018/851 irányelv, preambulum (27) bek.

⁴² 2008/98/EK irányelv, 8. cikk (1) bek.

⁴³ 2018/852 irányelv, 8. cikk.



bevezetése. Azaz hiába nem írja elő a települési hulladékok kapcsán az EPR rendszerek bevezetését a keretirányelv, az a tény, hogy a rendkívül komplex eredetű és összetételű csomagolási hulladékok kapcsán ez kötelező, szükségképpen maga után vonja az EPR rendszerek kiterjesztését valamilyen formában a települési hulladékok egészére is. Összefoglalva, a speciális hulladékáramok szabályozása, a meglévő tagállami megoldások, valamint a hulladékgazdálkodás műszaki és pénzügyi törvényszerűségei *ilyen irányú kötelezettség hiányában is kikényszerítik az EPR rendszerek* minél szélesebb alkalmazását.

Hasonlóan kritikus kérdés, hogy milyen mozgástere van a tagállamoknak az EPR rendszerek alá eső kötelezettségek alkalmazni kívánt *terjedelmének* megállapítása kapcsán. Végül is, ha általában nem kötelező az EPR rendszerek bevezetése, akkor logikusnak tűnik, hogy a tagállamok szabadon válogassanak a rendelkezésre álló eszköztárból. Az új irányelvi szabályozás azonban erre a kérdésre is ellentmondásos, több értelmezési kimenettel rendelkező választ ad. Egyrészt, a jogszabály egyértelművé teszi, hogy amennyiben az EPR keretében a tagállami intézkedések „magukban foglalják a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek létrehozását, a[kkor az EPR rendszerekről szóló] 8a. cikkben foglalt általános minimumkövetelményeket kell alkalmazni”.⁴⁴ Azaz, ha önszántukból vagy valamelyik leányirányelv nyomán a tagállamok kifejezetten az „EPR rendszerek” bevezetése mellett döntenek, akkor annak tartalmát nem tudják kedvük szerint modulálni. Másrészt, azonban, az irányelv egyáltalán nem tiltja meg, hogy *más elnevezés alatt* az EPR rendszerek egyes elemeit a tagállamok autonóm módon külön-külön alkalmazzák. Sőt, úgy tűnik, hogy az uniós jogalkotó egyenesen támogatja is ezen gyakorlatot azáltal, hogy felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a gyártók önkéntes hulladékgazdálkodási vállalásaik kapcsán a az EPR rendszerekről szóló „8a. cikkben meghatározott általános minimumkövetelmények közül *néhányat vagy valamennyit* alkalmazzanak”.⁴⁵ Ezen sajátos kivételi rendszer alapján a tagállamok – néhány szemantikai trükk segítségével – végső soron tág határok között tudnak „mazzsolázni” az EPR rendszerek körébe sorolt kötelezettségek közül.

Az EPR rendszerek minimumkövetelményei

Függetlenül attól, hogy az EPR rendszerek bevezetése a tagállam saját döntése, vagy azt valamelyik leányirányelv írja elő, a bevezetett intézkedéseknek meg kell felelniük egy sor tartalmi követelménynek. Ezek az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- *Feladat- és hatásköri megosztás:* egyértelműen meg kell határozni, hogy a hulladékgazdálkodás egyes szereplőinek melyek a *konkrét feladatai és hatáskörei*. E körbe tartoznak a hulladékká vált termékek gyártói, az EPR kollektív teljesítésére létrejött szervezetek, magán- és köztulajdonú hulladékkezelő szervezetek, önkormányzatok, illetve adott esetben az újrahasználattal és az újrahasználatra előkészítéssel foglalkozó szervezetek és a társadalmi célú vállalkozások.⁴⁶ (Fontos, hogy az új irányelvből nem következik egyik vagy másik települési

⁴⁴ 2008/98/EK irányelv, 8. cikk (1) bek.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Uo., 8a. cikk (1) bek. a) pont.



hulladékgazdálkodási szervezési modell dominanciája. Azaz a tagállamok szabadon vezethetnek be és tarthatnak fent olyan rendszereket, amelyben a települési hulladékért való felelősséget csak az önkormányzatok/állam, vagy csak a magánszolgáltatók vagy ezek együttesen viselik⁴⁷).

- *Hulladékgazdálkodási célok:* a hulladékhierarchiával összhangban meg kell állapítani az EPR rendszer keretében teljesítendő
 - számszerű megelőzési és hasznosítási célokat, amelyek a hulladék keretirányelvből, illetve a csomagolási irányelvekből következnek;
 - olyan egyéb mennyiségi és minőségi célkitűzéseket, amelyek az EPR rendszer megvalósítása szempontjából a tagállam relevánsnak tekint és bevezet.⁴⁸
 Bár az új keretirányelvi szabályok nem írják elő egyértelműen hulladékgazdálkodási célértékek *egyes gyártók szintjén* történő megállapítását, mégis a preambulumból és a jelentéstételi kötelezettségek megfogalmazásából úgy tűnik, hogy a gyártók vagy szervezeteik is kell hogy rendelkezzenek számszerű célértékekkel.⁴⁹
- *Jelentéstételi rendszer:* ki kell alakítani az EPR jelentési rendszerét, amely legalább az alábbiakra terjed ki:
 - az érintett gyártó által az adott tagállamban forgalmazott termék mennyisége, összetétele;
 - ezen termékekből keletkező hulladék gyűjtése és kezelése, szükség szerint ideértve az egyes anyagáramokat;
 - a fentiekhez szükséges bármely egyéb adat.⁵⁰

Az EPR rendszerek alapelvei

Fontos, hogy az EPR rendszerek kialakítása és működtetése során a gyártók széles körű jogosultságokkal rendelkeznek, amelyeket a keretirányelv 8a. cikk által elszórtan megfogalmazott kvázi alapelvek jelölnek ki. Ezek az alapelvek hivatottak az EPR gazdaságilag hatékony, észszerű és méltányos alkalmazását garantálni az ellentétes (vagy a kérdésben közömbös) állami gyakorlattal szemben is. Ilyen alapelvnek tekinthetők az alábbiak:

- *a gyártók közötti egyenlőség:* tilos az egyes termékek gyártói közötti megkülönböztetés, különösen azok eredete, formája (például e-kereskedelem) vagy mérete alapján;⁵¹
- *az aránytalan igazgatási terhek tilalma:* nem szabad a kis mennyiségeket gyártó vállalkozásokra (ideértve a kis- és középvállalkozásokat) aránytalanul megterhelő igazgatási kötelezettségeket bevezetni;⁵²

⁴⁷ Lásd: A hulladékgazdálkodás állami és magán szereplői az EPR rendszerek keretei között c. fejezetet, lent.

⁴⁸ 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (1) bek. b) pont.

⁴⁹ 2018/851 irányelv, preambulumból (25) bek., 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (3) bek. e) pont.

⁵⁰ 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (1) bek. c) pont.

⁵¹ 2018/851 irányelv, preambulumból (22) bek., 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (1) bek. d) pont.

⁵² Uo., 8a. cikk (1) bek. d) pont.



- *az indokolatlan pénzügyi terhek tilalma*: az EPR rendszer keretében a gyártók teljes pénzügyi felelősséggel rendelkeznek az általuk forgalmazott termékek hulladékának kezeléséért. Pénzügyi terheik azonban nem haladhatják meg a költséghatékony hulladékkezelés költségeit.⁵³ Ezen alapelv egyrészt kiterjeszti, de egyúttal felülről korlátozza is az állam beavatkozását a hulladékgazdálkodás pénzügyi viszonyaiba. Más szóval: fizessenek a gyártók, de csak a saját hulladékaik után;⁵⁴
- *átláthatóság*: a hulladékgazdálkodásért való felelősségi és szervezeti szabályokat egyértelművé és nyilvánossá kell tenni, ideértve az egyes szereplők pénzügyi hozzájárulását, valamint azok megállapításának módját is;⁵⁵
- *részvétel az EPR rendszer kialakításában és működtetésében*: a tagállamoknak az EPR rendszerek szereplőivel rendszeres párbeszédet kell folytatniuk. Ezen érintetti körbe tartoznak a gyártók, a forgalmazók, magán- és köztulajdonú hulladékkezelő szervezetek, önkormányzatok, civil szervezetek, illetve, adott esetben az újrahasználattal és az újrahasználatra előkészítéssel foglalkozó szervezetek és társadalmi célú vállalkozások. A gyártók pénzügyi kötelezettségeit az érintettek bevonásával kell megállapítani.⁵⁶

A gyártói kötelezettségek kollektív teljesítésének lehetősége

A nemzeti EPR rezsimek, illetve az elektronikaihulladék-irányelv eddigi alkalmazásának fontos tanulsága volt, hogy a szelektív gyűjtési és hasznosítási célok több hulladék-áram kapcsán csak akkor teljesíthetőek észszerű anyagi és logisztikai ráfordítások mellett, ha azt az érintett *gyártók egyesülése* szervezi a gyártók javára, valamilyen pénzügyi hozzájárulás fejében.⁵⁷ Ennek tükrében az elektronikaihulladék-irányelv implicite utalt rá, hogy a gyártók kötelezettségeik teljesítése során harmadik személyeket is igénybe vehetnek.⁵⁸ Az uniós jog mindazonáltal a kollektív teljesítés semmilyen további feltételét nem szabályozta.

Ehhez képest az új keretirányelvi szabályozás kifejezetten kimondja, hogy *a gyártók* a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer szerinti *kötelezettségeiknek* eleget tehetnek *egyénilag*, illetve *kollektíven* is.⁵⁹ A kollektív teljesítés lehetőségére az irányelv szövege számos utalást tesz, amelyből a *gyártói* (kollektív) *szervezetek* vonatkozásában az alábbi következtetések vonhatók le:

- a gyártói szervezetek az EPR rendszerek alternatív és egyenrangú kötelezettjei;⁶⁰
- a gyártói szervezeteknek a gyártók a tagjai vagy/és tulajdonosai;⁶¹

⁵³ Uo., 8a. cikk (4) bek. a) pont.

⁵⁴ Lásd: *A gyártók pénzügyi kötelezettségei* c. fejezetet.

⁵⁵ 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (4) bek. c) pont.

⁵⁶ Uo., 8a. cikk (6) bek., 8a. cikk (4) bek. c) pont.

⁵⁷ Lásd: *A kiterjesztett gyártói felelősség megjelenése az uniós hulladékjogban és A kiterjesztett gyártói felelősség alkalmazási tapasztalatai* c. fejezeteket.

⁵⁸ 2008/98/EK irányelv, 8. és 16. cikkek.

⁵⁹ 2018/851 irányelv, preambulum (14) bek.

⁶⁰ Uo., 8a. cikk (1) bek. a) pont, (3) és (5) bek.

⁶¹ Uo., preambulum (14) bek., 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (3) bek. e) pont.



- a gyártói szervezetek feladata, hogy a gyártók kötelezettségeit a gyártók javára teljesítsék;⁶²
- ennek érdekében a gyártói szervezetek a hulladékkezelőkkel szerződéseket kötnének nyilvános kiválasztási eljárás alapján;⁶³
- a tagok a gyártói szervezet részére az általuk értékesített termék egységei vagy a forgalomba hozott termékek tonnamennyisége alapján pénzügyi hozzájárulást fizetnek.⁶⁴

Az irányelv felhatalmazza a Bizottságot, hogy a kollektív teljesítés egyes aspektusait – így az egyes termékek/termékcsoportok után fizetendő pénzügyi hozzájárulás közös számítási szabályait – végrehajtási aktussal megállapítsa.⁶⁵

Fontos, hogy az új irányelv – az EP illetékes bizottságának ilyen irányú kifejezett módosító javaslata ellenére⁶⁶ – nem rendelkezik kifejezetten a gyártói szervezetek szabad alapításának jogáról. Ezen jogosultság nélkül azonban a kollektív teljesítés lehetősége is elenyészne, azért a szervezetalapítás joga mindenféleképpen az EPR rendszerek szerves alkotóelemének tekintendő.

A hulladékgazdálkodás állami és magánszereplői az EPR rendszerek keretei között

Alapvető koncepcionális és gyakorlati kérdése az EPR rendszerek bevezetésének, hogy vannak-e korlátai az állam által a gyártókra ruházható hulladékgazdálkodási kötelezettségeknek. Megteheti-e az állam, hogy *kivonul az ipari és lakossági hulladékgazdálkodás egyes szegmenseiből* (vagy teljes egészéből) és a közszolgáltatás jellegű feladatait átadja a gyártók szervezeteinek? Végül is a hulladékgazdálkodás állami dominanciája történelmi fejlődés, nem pedig műszaki-gazdasági szükségszerűség eredménye.⁶⁷

A kérdés inverze hasonlóan érdekes. Formálhatnak-e *jogot arra a gyártók* (kereskedők, ezek szervezetei stb.), *hogy* ha már amúgy is övék a pénzügyi felelősség, akkor teljes mértékben *átvegyék* egyes hulladékáramok, így különösen a települési hulladék gyűjtését, kezelését stb.? Ez a felvetés különösen ott releváns, ahol a hulladékgazdálkodás rossz hatékonyságú, túlszabályozott, drága stb. állami rendszere a hulladékáram valamennyi szereplője számára szuboptimális eredményre vezet. Ilyen esetben egy, a gyártók által a gazdasági észszerűség mentén szervezett alternatív gyűjtési és kezelési

⁶² 2018/851 irányelv, preambulum (21) bek.

⁶³ 2018/851 irányelv, preambulum (22) bek., 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (3) bek. c) pont.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ Uo., 8. cikk (5) bek.

⁶⁶ 10. sz. módosító indítvány: „Producers should be able, however, to shift their individual responsibility to a collective one *by establishing and steering producer responsibility organisations.*” Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, PR\1096074EN.doc

⁶⁷ Egyes szakirodalmi vélemények szerint „nincs egyértelműen nyilvánvaló indoka annak, hogy miért a kormányzat és ne az ipar végezze a hulladékok ártalmatlanítását. [...] elméleti szinten a kormányzat kivonulása a hulladékgazdálkodásból kedvező eredményre vezethet”. (Salzman, 1997:1279)



rendszer nemcsak a vállalatok, hanem a fogyasztók és az állam számára is indokolható előnyökkel járna.

A két kérdésre az új irányelvi szabályozás csak indirekt és részleges válaszokat ad. A keretirányelvet módosító irányelv preambulumból az derül ki, hogy a tagállamok előírhatják, hogy termékeik vonatkozásában a hulladék gyűjtését és kezelését a közszolgáltatásokra jellemző feltételek mellett kizárólag a gyártók, illetve szervezeteik végezzék.⁶⁸ Ebben az esetben a gyártóknak az érintett földrajzi terület egészén valamennyi vonatkozó termék kapcsán folyamatosan biztosítaniuk kell a szolgáltatást, még akkor is, ha számukra nem rentábilis.⁶⁹ Az állam tehát széles körben írhatja elő közcélú hulladékgazdálkodási feladatok piaci szereplők általi megvalósítását.

Hasonlóan szűk a gyártók mozgástere, ha saját kezükbe szeretnék venni a hulladékgazdálkodás gyakorlati megvalósítását. A módosító irányelv preambuluma szerint ugyanis az EPR rendszerek bevezetése nem érinti a hulladékgazdálkodás állami szereplőinek a *települési hulladékok* gyűjtésében és kezelésében betöltött, nemzeti szinten definiált helyzetét. Így különösen, az EPR-ből fakadó pénzügyi kötelezettségek nem keletkeztetnek jogot vagy kötelezettséget a települési hulladékgazdálkodás szervezetrendszerének módosítására.⁷⁰ Kevésbé egyértelmű a jogi helyzet a kommunális körön kívül eső hulladékok kapcsán. Mindazonáltal, az irányelv következetes szóhasználata arra utal, hogy a tagállamok diszkrecionális jogköre a tekintetben, hogy a gyártók számára milyen pénzügyi vagy/és szervezési felelősséget állapítsanak meg, igen tág. Azaz az uniós jognak megfelel azon tagállami gyakorlat is, amely a gyártókat *kizárólag pénzügyi hozzájárulás* megfizetésére kötelezi, azonban semmilyen gyakorlati szerepet nem biztosít részükre a hulladékgazdálkodás lebonyolításában. Mint fent láttuk, hasonlóképpen EU-konform az is, ha a gyártók részére az állam széles körű gyakorlati hulladékgazdálkodási feladatokat ír elő. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a széles körű állami diszkreció semmiképpen nem jelenthet hatósági önkényt. A hulladékgazdálkodás állami szereplőinek (hatóságok, önkormányzatok, alvállalkozók) mozgástere ezen rendszerek kialakítása, üzemeltetése kapcsán ugyanis nem korlátlan: a hulladékgazdálkodást költséghatékonyan, az érintettek bevonásával kell megszervezniük, költségei pedig nem terhelhetők korlátlanul a gyártókra.⁷¹

A gyártók és a gyártói szervezetek általános kötelezettségei

Az új szabályozás alapján a – némiképp szétszórta fellelhető – releváns rendelkezések közül összeállítható a gyártók és szervezeteik általános kötelezettségeinek a katalógusa az alábbiak szerint:

- A gyártóknak kell biztosítaniuk a megfelelő *hulladékgyűjtő rendszerek* felállítását és működtetését, amennyiben ezt a feladatot nem valamilyen állami szereplő látja el.⁷² Fontos, hogy a fentieknek megfelelően a gyártók az irányelv alapján

⁶⁸ 2018/851 irányelv, preambulumból (25) bek.

⁶⁹ Lásd: *A gyártók és a gyártói szervezetek általános kötelezettségei* c. fejezetet.

⁷⁰ 2018/851 irányelv, preambulumból (23) bek.

⁷¹ Lásd: *Az EPR rendszerek alapelvei és A gyártók pénzügyi kötelezettségei* c. fejezeteket.

⁷² 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (3) bek.



nem formálhatnak jogot arra, hogy a hulladékgazdálkodás egyes elemeit vagy egészét átvegyék az államtól.

- Amennyiben a gyártók üzemeltetik a hulladékgyűjtést, akkor azt *egyértelműen meghatározott földrajzi terület, termék és anyagáram tekintetében folyamatosan kell teljesíteni*. Azaz a szolgáltatás nem szűkíthető le a leginkább rentábilis termékekre és területekre, valamint akkor is egész évben biztosítani kell a szolgáltatást, ha a begyűjtött hulladék mértéke már meghaladta a rájuk vonatkozó célértéket.⁷³
- Megfelelő *önellenőrzési mechanizmusokat* kell bevezetniük a pénzügyi és a tényleges hulladékgazdálkodási kötelezettségeik megvalósítása kapcsán. Ezeket a mechanizmusokat szükségszerűen rendszeresen auditáltatni kell.⁷⁴
- Az EPR rendszerek transzparenciájának alapja, hogy nemcsak az állam szabályozó, szolgáltatásszervező stb. tevékenységét kell átláthatóvá tenni, hanem a gyártók, illetve szervezeteik is kötelesek a hulladékkal való gazdálkodásuk adatait széles körben *nyilvánosságra hozni*. Így a gyártóknak publikussá kell tenniük hulladékgazdálkodási célok teljesítését. Emellett a kötelezettségek kollektív teljesítése esetén nyilvánossá kell tenni a gyártók által létrehozott szervezet tulajdonosi szerkezetét, tagságát, az egyes gyártók által termékei után egységesként vagy tonnánként fizetett pénzügyi hozzájárulás mértékét, a megbízott hulladékgazdálkodók kiválasztásának eljárását stb.⁷⁵
- A szervezeti adatnyilvánossághoz szorosan kapcsolódik a *hulladék birtokosának tájékoztatása az EPR rendszerek működéséről*, így különösen a megelőzési intézkedésekről, az újrahasználatra való előkészítés, illetve a szelektív hulladékgyűjtés helyszíneiről és módjáról, valamint a szemetelés megelőzéséről.⁷⁶ Ezt a kötelezettséget a tagállamok az érintett gyártókhöz vagy szervezeteikhez telepíthetik. Amennyiben azonban a hatóságok maguk gondoskodnak erről, akkor annak költségét a gyártóknak kell viselniük.⁷⁷

A gyártók pénzügyi kötelezettségei

Az új irányelvi szabályozás minden bizonnyal legradikálisabbnak tűnő újítása, hogy az EPR rendszerek bevezetésével az állam a releváns hulladékok kezeléséért való *pénzügyi felelősséget automatikusan és teljeskörűen a gyártókra terheli* (ennek hiányában a hulladékgazdálkodás költségeit a hulladék aktuális birtokosának kellene viselnie). Fontos, hogy ezen rendelkezés teljes harmonizációt valósít meg: a tagállamok sem magasabb, sem – a lent említett kivételektől eltekintve – alacsonyabb pénzügyi kötelezettségeket nem állapíthatnak meg, azaz főszabály szerint minden esetben a gyártó állja a számlát.

Amennyiben a nemzeti szabályozási rendszer alapján a releváns hulladékok gyűjtéséről és kezeléséről a *gyártók* vagy szervezeteik *maguk gondoskodnak*, akkor az állam felé

⁷³ 2018/851 irányelv, preambulum (25) bek.

⁷⁴ 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (3) bek. d) pont.

⁷⁵ Uo., 8a. cikk (3) bek. e) pont.

⁷⁶ Uo., 8a. cikk (2) bek.

⁷⁷ Uo., 8a. cikk (4) bek. a) pont.



nem keletkezik fizetési kötelezettségük. Ilyen esetben a gyártók nyilvánvalóan érdekeltek a minél hatékonyabban és olcsóbban üzemeltethető hulladékgazdálkodási rendszerek kialakításában és fenntartásában.

Amennyiben azonban tagállami döntés alapján a releváns hulladék gyűjtéséről és kezeléséről az állami szervek gondoskodnak, akkor a gyártóknak pénzügyi hozzájárulást kell fizetniük.⁷⁸ Az irányelv mindazonáltal fontos garanciákat tartalmaz arra, hogy a gyártók ne váljanak egy pazarló, rosszul működő állami hulladékgazdálkodási rendszer vagy pedig a mohó adóztatási gyakorlat védekezésére képtelen áldozataivá. Első helyen említendő, hogy a *gyártók fizetési kötelezettsége korlátozott*: nem haladhatja meg az érintett termékek költséghatékony kezelésének költségeit.⁷⁹ Másodsorban, az új szabályozás megszabja, hogy az EPR rendszerek működtetésének *mely költségeit* kell a gyártókra terhelni. Így a gyártók által termékeik után fizetendő pénzügyi hozzájárulásnak *fedeznie kell*:

- a *hulladékgazdálkodás* költségeit, ideértve
 - a hulladékgyűjtés és a kezelés helyére történő szállítás, továbbá a szükséges kezelés költségeit;
 - a tagállam által meghatározott egyéb hulladékgazdálkodási célok megvalósításának költségeit, figyelembe véve az újrahasználatból, a másodlagos nyersanyagként való értékesítésből, valamint a visszamaradó betétdíjakból származó bevételeket is;
- a hulladékbirtokosok irányába teljesítendő *tájékoztatás* költségeit;
- az *adatgyűjtés és jelentéstétel* költségeit.⁸⁰

Harmadsorban, a hulladékgazdálkodás szereplőinek (gyártók, kollektív szervezetek és a hatóságok) pénzügyi terheit átlátható módon, az *érintettek* – így különösen a gyártók és szervezeteik – *bevonásával* kell megállapítani.⁸¹

Az új irányelv megállapít néhány kiegészítő szabályt is. Például *kollektív teljesítés esetén* az egyes termékek vagy hasonló termékekből álló termékcsoportok után fizetendő pénzügyi hozzájárulás mértékét lehetőség szerint *modulálni kell* a termék tartósságának, javíthatóságának, újrahasználatosságának és a veszélyes anyagok jelenlétének tükrében. Hasonló rugalmassági szabály, hogy bizonyos feltételek mellett a gyártók által fizetendő pénzügyi hozzájárulás mértéke *csökkenthető*, ha a hulladékgazdálkodás hatékonysága, valamint a rendszer pénzügyi életképessége ezt megköveteli. Ennek azonban számos jogszabályi feltétele van.⁸²

Értékelés: egy félszívű reform lehetséges hatásai

Az új irányelvcsomag elfogadása kétség kívül az elmúlt fél évtized uniós környezetvédelmi jogalkotásának egyik csúcsponti eseménye volt, amelyet hosszú és zajos

⁷⁸ 2018/851 irányelv, preambulum (24) bek.

⁷⁹ 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (4) bek. c) pont.

⁸⁰ Uo., 8a. cikk (4) bek. a) pont.

⁸¹ 2018/851 irányelv, preambulum (24) bek., 2008/98/EK irányelv, 8a. cikk (4) bek. c) pont.

⁸² Uo., 8a. cikk (4) bek.



intézményközi viták kísérték. Ehhez képest az elfogadott irányelvek kísértetiesen hasonlítanak a Bizottság eredeti javaslataihoz. Különösen látványos a diszkrepancia az EP rendkívül ambiciózus, mintegy 200 (!) oldalas jelentéséhez képest, amely a bizottsági javaslatához képest radikálisan bővítette volna a teljes hulladékgazdálkodás pénzügyi ösztönzőinek a körét a termékdizájntól kezdve a lakossági szemetelés visszaszorításáig. A gyártókat érintő legtöbb újító jellegű, parlamenti módosító indítványból azonban csak egy-egy, önmagában gyakran értelmezhetetlen preambulumi bekezdés lett, vagy a „megelőzés” körébe sorolt „best-endeavour” típusú tagállami kötelezettség. A hegyek látványos vajúdása tehát inkább egeret szült, mintsem Góliátot.

A tagállami ambíció hiánya még az új irányelv legfontosabb szakpolitikai újítását jelentő EPR rendszerekre vonatkozó rendelkezésekben is tetten érhető. Ennek talán leglátványosabb megnyilvánulása, hogy az EPR rendszerek név alatt összefoglalt intézkedések immáron céljaik között sem említik a kiterjesztett gyártói felelősség eredeti premisszáját: a környezetbarát termékek kialakítására való ösztönzést. Ennek tükrében az EPR rendszerek funkciója kimerül a gyártók hulladékgazdálkodásban való részvételének szervezeti jellegű harmonizációjában. Több tagállamban még az új rezsim legradikálisabbnak tűnő újítása, a hulladékgazdálkodás költségeinek a gyártókra terelése sem jelent drámai változást. Sok országban ugyanis már jelenleg is ez a helyzet. De ha mégsem, akkor a gyártók az árképzésük során nyilvánvalóan törekednek majd arra, hogy megnövekedett költségeiket a fogyasztókra hárítsák.

Az EPR rendszerekre vonatkozó új szabályozásnak azonban van néhány, gyártói szempontból mindenféleképpen kedvező, elvi jellegű újítása. Egyrészt, a teljes pénzügyi felelősség kimondása egyúttal korlátok közé szorítja az állam pénzszerző étvágyát is: a gyártók fizetési kötelezettsége nem haladhatja meg a hulladékgazdálkodás valós költségeit. Emellett nemcsak, hogy felülről limitáltak a gyártók pénzügyi terhei, hanem azok megállapítása során igazolni kell, hogy azok milyen konkrét kiadásokat fednek le, illetve, hogy megfelelnek-e a költséghatékony gazdálkodás elveinek. Végül, az új irányelv még az erősen centralizált nemzeti hulladékgazdálkodási rendszereket fenntartó tagállamokat is rákényszeríti arra, hogy ezek működését átláthatóvá tegyék, illetve a gyártókkal való érdemi partneri viszonyt alakítsanak ki. Az EPR rendszerek alapelvei, illetve szervezeti intézkedései tehát várhatóan növelni fogják a meglévő gyártói felelősségi rezsimnek hatékonyságát, transzparenciáját és kiszámíthatóságát.

A fentiek nem lebecsülendő eredmények. Semmiképpen nem hozzák el azonban az európai hulladékposz régen várt fordulatát. Így viszont joggal merül fel a kérdés, hogy volt-e egyáltalán értelme a sokéves jogalkotási csatározásnak. A válasz az EPR rendszerekkel kapcsolatos kritikai észrevételek ellenére is pozitív. Az eredmények azonban várhatóan nem az évek óta csiszogatott szabályozási innovációknak – így a gyártók és a piac fokozott részvételének – lesznek betudhatók. Sokkal inkább a jól bevált command-and-control típusú előírások lényeges szigorítása fogja a tagállamokat szakpolitikai irányváltásra kényszeríteni. A szelektív gyűjtési kötelezettség kiterjesztése, a hasznosítási és újrafeldolgozási célok szigorítása vagy a lerakási tilalom bővítése olyan igazodási kényszerrel jelent az alacsony hatékonyságú tagállami hulladékgazdálkodási rendszerek számára, amely az EPR-re tekintet nélkül is a hulladékpolitika teljes körű felülvizsgálatát teszi szükségessé.



Mindezek tükrében a kiterjesztett gyártói felelősség intézményesülése az európai hulladékjogban semmiképpen nem tekinthető paradigmaváltásnak, sokkal inkább a meglévő tagállami rendszerek markáns harmonizációjának, amelyek csak kis mértékben orvosolják az EPR strukturális problémáit. Ekképp a 2018. évi reform várhatóan korlátozott hatással lesz az EU-ban keletkező hulladékok mennyiségére és összetételére.

Felhasznált irodalom

- BROUILLAT, Eric – OLTRA, Vanessa (2012): Extended producer responsibility instruments and innovation in eco-design: An exploration through a simulation model. *Ecological Economics*, Vol. 83. 236–245.
- CASTELL, Alice – CLIFT, Rolan – FRANCE, Chris (2004): Extended Producer Responsibility in the European Union. A Horse or a Camel?. *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 8, No. 1-2. 4–6.
- FISHBEIN, Bette (1994): *Germany, Garbage and the Green Dot: Challenging the Throwaway Society*. New York, INFORM Inc.
- HICKLE, Garth T. (2014): An examination of governance within extended producer responsibility policy regimes in North America. *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 92. 55–65.
- KIRCHERR, Julian – PISCICELLI, Laura – BOUR, Ruber – KOSTENSE-SMIT, Erica – MÜLLER, Jennifer – HUIBRECHTSE-TRUIJENS, Anne – HEKKERT, Marko (2018): Barriers to the Circular Economy: Evidence from the European Union (EU). *Ecological Economics*, Vol. 150. 264–272.
- KORHONEN, Jouni – HONKASALO, Antero – SEPPÄLÄ, Jyri (2018): Circular Economy: The Concept and its Limitations, *Ecological Economics*, Vol. 143. 37–46.
- LIFSET, Reid – ATASU, Atalay – TOJO, Naoko (2013): Extended Producer Responsibility – National, International, and Practical Perspectives. *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 17, No. 2. 162–166.
- MASSARUTTO, Antonio (2013): The long and winding road to resource efficiency – An interdisciplinary perspective on extended producer responsibility. *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 85. 11–21.
- SACHS, Noah (2006): Planning the funeral at the birth: extended producer responsibility in the European Union and the United States. *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 30. 51–98.
- SALZMAN, James (1997): Sustainable Consumption and the Law. *Environmental Law*, Vol. 27. 1244–1293.

Jogforrások

- 1386/2013/EU határozat.
 1999/31/EK irányelv.
 2008/98/EK irányelv.
 2012/19/EU irányelv.



2018/851 irányelv.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemterve (COM/2011/0571 végleges).

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az anyagkörülforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv (COM/2015/0614 végleges).

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Nyersanyag-politikai kezdeményezés: az Európai gazdasági növekedés és foglalkoztatás kritikus szükségleteinek kielégítése (COM/2008/0699 végleges).

A Tanács 75/442/EGK irányelve (1975. július 15.) a hulladékokról.

A Tanács következtetései a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési tervről www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2016/06/20/envi-conclusions-circular-economy/ (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/849 irányelve (2018. május 30.) az elhasználandó járművekről szóló 2000/53/EK irányelv, az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK irányelv, valamint az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU irányelv módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/850 irányelve (2018. május 30.) a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv módosításáról, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/851 irányelve (2018. május 30.) a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/852 irányelve (2018. május 30.) a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/95/EK irányelve (2003. január 27.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/96/EK irányelve (2003. január 27.) az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól.

Az Európai Parlament és a Tanács 2000/53/EK irányelve (2000. szeptember 18.) az elhasználandó járművekről.

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste, PR\1096074EN.doc

Towards Sustainability: A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, OJ, C 138/55.



Internetes források

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Municipal_waste_generated_by_country_in_2005_and_2016,_sorted_by_2016_level_\(kg_per_capita\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Municipal_waste_generated_by_country_in_2005_and_2016,_sorted_by_2016_level_(kg_per_capita).png) (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg_12_50&language=fr (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

www.unesco.org/new/en/natural-sciences/ioc-oceans/focus-areas/rio-20-ocean/blueprint-for-the-future-we-want/marine-pollution/facts-and-figures-on-marine-pollution/ (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

<https://edition.cnn.com/2018/04/22/health/microplastics-land-and-air-pollution-intl/index.html> (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)

www.nytimes.com/2018/01/11/world/china-recyclables-ban.html (A letöltés dátuma: 2018. 06. 28.)



Sulyok Márton

„Une photo de famille”

Pillanatkép a családi élet és a házastársfogalom
Európai Unió Bírósága általi elemzéséről

“Une photo de famille”

Snapshot of the CJEU Analysis of the Concepts
of Family Life and Spouse

Az alábbi tanulmány – kiindulva az alkotmányos identitás védelmére az Európai Unióról szóló Szerződés 4. § (2) bekezdése által a lényegi állami funkcióknak rögzített védelemből – az Európai Unió Bírósága 2018. júniusában meghozott egyik ítéletének vizsgálatát végzi el. A Coman-ügy a szabad mozgás szabadságának kontextusában, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára is utalással vet fel kérdéseket az EUB számára a családi élet, a család, valamint a családtag 2004/38/EK irányelvbe foglalt fogalma kapcsán az EU-jog alkalmazása tekintetében. Az ügyben a Bíróság álláspontján túl áttekintjük az EU-ban a családfogalom kapcsán létező közjogi kereteket (Alapjogi Charta szabályai, egyéb irányelvi rendelkezések), valamint a román tagállami jog vonatkozó rendelkezéseit is górcső alá vesszük, beleértve a román Alkotmánybíróságnak a tárgyra tartozó, de nem ezen ügy vonatkozásában 2018-ban meghozott legfrissebb határozatának értékelését is.

Kulcsszavak: családgyesítés, család, családtag, házastárs, házasság, alkotmányos identitás, lényegi állami funkció, tagállami jog szerinti feltételek, élettárs, azonos neműek, hátrányos megkülönböztetés, származékos tartózkodási jog, szabad mozgás

Starting out from essential state functions anchored in Article 4(2) of the Treaty on the European Union to protect constitutional identity, this paper will endeavour to examine a judgment delivered by the Court of Justice of the European Union in June 2018. Within the context of free movement, the Coman case raises questions, also with reference to the prohibition of discrimination, to the CJEU on the application of EU law in terms of the notions of family life, family and family member under Directive 2004/38/EC. Beyond the standpoint of the Court in this case, we shall also overview those public law frames within the EU law that exist in relation to the concept of family (rules of the Charter of Fundamental Rights and of other relevant directives), and the pertinent provisions of Romanian Member State law will also be addressed, including the relevant most recent decision of the Romanian Constitutional Court delivered in 2018, not in relation to the case discussed herein.

Keywords: family reunification, family, family member, spouse, marriage, constitutional identity, essential state function, conditions under Member State law, life partner, same sex couples, discrimination, derived right of residence, free movement

Bevezetés: Családfogalom, családpolitika és identitás – jogi erőterek között

Az Európai Unió Bíróságának (Bíróság vagy EUB) nagytanácsa 2018. június 5-én hozta meg ítéletét az úgynevezett Coman-ügyben (Ítélet vagy Coman-ítélet),¹ amely az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó 2004/38/EK irányelv (Irányelv) kapcsán a román Alkotmánybíróság (vagy román AB) által előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárásban vetette fel az alább tárgyalt értelmezési kérdéseket a családfogalom, a családi élet, és különösen a családtag fogalma vonatkozásában.

Az ügy egyszerű tényállása bonyolult jogi kérdéseket feszeget. Coman (román állampolgár) és Hamilton (amerikai állampolgár) négy évig élt együtt az Egyesült Államokban azt megelőzően, hogy 2010-ben Brüsszelben házasságot kötöttek. 2012 decemberében Coman és házastársa kérelemmel fordult a román hatóságokhoz, hogy tájékoztassák őket azon eljárásról és feltételekről, amelyek mellett Hamilton, Coman családtagjának minőségében három hónapot meghaladó jogszerű tartózkodásra vonatkozó engedélyt kaphat Romániában. A kérelem az Irányelven alapult, amely lehetővé teszi az e szabadságot gyakorló uniós polgár házastársa számára, hogy az előbbi tartózkodása szerinti tagállamban házastársához csatlakozzon. A kérelemre válaszul a román hatóságok tájékoztatták Comant és Hamiltont, hogy az utóbbit csak három hónapos tartózkodási jog illeti meg az uniós jog alapján, mivel Romániában nem minősülhet uniós polgár „házastársának”, tekintettel arra a tényre, hogy Románia nem ismeri el az azonos nemű személyek közötti házasságot. Az ügy a román AB-n kötött ki, amely lényegében azzal az előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a Bírósághoz, hogy vajon Hamilton a szabad mozgáshoz való

¹ C-673/16 – Coman és társai, EU:C:2018:385.



jogát gyakorló uniós polgár „házastársának” irányelvi fogalma alá tartozik-e, következésképpen Romániában állandó tartózkodáshoz való jog illeti-e meg.²

Az Ítélet több szempontból releváns azon jogi és politikai kommunikációs erőterek tekintetében, amelyek jelenleg mozgatják az európai és a tagállami véleménypiacot. Az Ítélet megállapításai érdemben kapcsolódnak (i) a szabad mozgáshoz való jog alapvető kérdéseire az EU polgárai és családtagjaik vonatkozásában (diszkriminációs nézőpontból megközelítve azokat); (ii) a magánszférához lényegileg kapcsolódó családi élet, a család és annak alkotóelemei fogalmához az EU-jogban; (iii) illetve a döntés áttételesen kapcsolható ahhoz a *margin of appreciation*-höz is természetesen, amelyet a tagállami jogalkotók élveznek a Lisszaboni Szerződés által bevezetett (Priollaud–Siritzky, 2008:36) EUSZ 4. cikke (2) bekezdése kapcsán csak „alkotmányos identitásnak” nevezett értelmezési keretben.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) már-már túlidézett, de annál nagyobb jelentőségű, úgynevezett Lisszabon-határozatában (2009)³ is – közel 10 éve már – lefektették azt a tételt, amely szerint az úgynevezett „alkotmányos identitás” szempontjából egy alkotmányos államnak önmaga demokratikus formálásához elengedhetetlenek bizonyos alapvető szabályozási területek. Ezek – többek között – például a szociális államban való megélhetés körülményeinek alakítását vagy az olyan különös kulturális fontosságú területeket érintik, mint a családi jogi szabályozás, az iskola és az oktatás vagy éppen a vallási közösségek helyzete.⁴ Ezeket a területeket az EUSZ 4. cikke (2) bekezdésének nyelvezetében az *essential state function*, azaz *lényegi állami funkció* klauzula hagyományos értelmezéséből vezethetjük le,⁵ hiszen a Szerződés szövege ezeket nem, csak a köz- és nemzetbiztonságot valamint a területi sérthetlenséget nevesíti.

Az alkotmányos identitás margóján megjelenő tagállami családi jogi szabályozás vonatkozásában érdemes az Ítéletnek néhány a családdal kapcsolatos megállapítására reflektálni. E körben fontos, hogy az Ítélet több ponton az Alapjogi Chartában (Charta) foglalt alapjogok védelmére és alapelvek tiszteletére utal a jogi háttér és az előzetes kérdések bemutatása, valamint az indokolás kapcsán is.⁶ Kiindulópontként vegyük tehát sorra, hogy a Charta a család vonatkozásában milyen közjogi keretrendszert határoz meg az uniós jog tekintetében:

A Charta szövegében a „család” kifejezés összesen hét alkalommal fordul elő. A 7. (magánszféra-védelmi) cikkben a magán- és családi élet védelme vonatkozásában, majd a 9. cikkben a házassághoz és családalapítás joga vonatkozásában (amely

² Coman-ítélet, 9–17. pontok.

³ 2 BvE 2/08, 2009. június 30-i határozat.

⁴ A döntés maga: 2 BvE 2/08 – Rn. (1-421), BVerfGE 123, 267 – 437. A döntés elemzéséről bővebben lásd Steinbach, 2010 vagy Fischer-Lescano et al., 2010.

⁵ Ezt erősíti meg az alkotmányos identitással szemben egyébként erősen kritikus Pietro Faraguna, aki szerint sem az EUB-nek, sem a tagállami bíróságoknak nem kellene figyelmet szentelnie a kérdés értelmezésére. Mégis, idézett írása végén a szerző maga jut arra az álláspontra, hogy az EU és a tagállamok nagyjából ugyanazokkal a problémákkal küzdenek az alkotmányos identitás kapcsán, bíróságokon kívül (politikai folyamataikban) és belül. Ezen küzdelmek sorában emeli ki elsőként a szerző a családi joggal kapcsolatos kérdéseket mint nagyra értékelt nemzeti érdekeket, és a már idézett német mellett lengyel és ir vonatkozásokat is említ, nem meglepően. (Faraguna, 2016:572–573)

⁶ Coman-ítélet, 3., 16–17., 47–48. pontok.



a nemzeti jogokra delegálja a részletszabályok pontos lefektetését a már fentebb is említett *margin of appreciation* keretében), végül a 33. cikkben, amely a családi élet jogi, gazdasági és szociális védelmét írja elő (ezzel kapcsolatban szüléssel vagy örökbefogadással összefüggésben kimondja az elbocsátás tilalmát is). A „gyermek” kifejezés kilencszer szerepel, az oktatással való joggal összefüggésben a szülők jogait hangsúlyozva gyermekük oktatásának biztosításában (14. cikk), a gyermek jogainak felsorolásában (24. cikk), például a mindkét szülőjével való rendszeres és közvetlen kapcsolattartás vonatkozásában. A 32. cikk a gyermekmunka tilalmát mondja ki, a 33. cikk pedig a gyermek örökbefogadásával kapcsolatosan a szülők munkahelyi védelmére összpontosít.

A család és alkotóelemeinek fogalma szempontjából talán a Charta 9. cikke érdemel közelebbi említést, amely a tagállami szabályozásra bízva a házasságkötés és családalapítás jogának gyakorlásával kapcsolatos részletszabályok megállapítását. A Charta magyarázata szerint a szöveg alapja az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) hasonló rendelkezése (annak 12. cikke), amelynek alapján „e cikk nem tiltja és nem is biztosítja a házassági státus megadását két azonos nemű személy egyesülésének. E jog tehát hasonló az EJEE által biztosított joghoz, ugyanakkor alkalmazási köre tágabb lehet, amennyiben a nemzeti jogszabályok így rendelkeznek”.⁷

A Coman-ítélet relevanciája és aktualitása

Itt lép be a képbe a Coman-ítélet is, hiszen azonos neműek vonatkozásában vizsgálja az EU-s polgárok és családtagjaik szabad mozgásának kérdéseit, illetve az ezzel kapcsolatos tagállami korlátozások lehetőségét a román nemzeti jogszabályok vonatkozásában (a konkrét ügyben a hátrányos megkülönböztetés szempontjából).⁸

A családtag fogalmának EUB általi értelmezése klasszikusan a családegyesítéssel kapcsolatos joggyakorlatban kerül előtérbe. Az uniós polgárok és harmadik országbeli házastársuk szabad mozgásával és az EU-n belüli családi élethez való jogukkal egy sor EUB-ítélet foglalkozott a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése óta, amelyet a jelen tanulmány szempontjából referenciapontnak tekintünk. Ilyenek voltak például: McCarthy,⁹ O. és B.,¹⁰ S. és G.,¹¹ Lounes.¹² A legutóbbi ilyen ítéletet (Ahmedbekova) 2018. október 4-én hozták.¹³

Az Ahmedbekova-ítéletben például a Bíróság a 2011/95/EU irányelvben¹⁴ megfogalmazott családtagfogalmat hívta segítségül. E szerint – az elemzésünkhöz releváns

⁷ Magyarázatok az Alapjogi Chartához. (2007/C 303/02, 303/21.)

⁸ További aktualitást ad globális kitekintésben ezzel a családegyesítéssel foglalkozó ügynek az is, hogy 2018. október elején az Egyesült Államok belügyminisztériuma bejelentette, hogy ENSZ-diplomaták azonos nemű partnereinek a továbbiakban nem adnak ki „családtagként” vízumot. (BBC, 2018)

⁹ EU:C:2011:277.

¹⁰ EU:C:2014:135.

¹¹ EU:C:2014:136.

¹² EU:C:2017:862.

¹³ EU:C:2018:801.

¹⁴ 2011/95/EU irányelv a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról.



mértékben – családtag (a családtagoknak a családdegyesítéssel kapcsolatban járó nemzetközi védelem vonatkozásában) lehet az előbbi védelem jogosultjának házastársa, vagy nem házas, stabil kapcsolatban élő partnere (élettársa), abban az esetben, ha az érintett tagállam harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó jogszabályai vagy gyakorlata az élettársakat a házaspárokhoz hasonló módon kezeli.

A Coman-ítéletben a Bíróság jogi háttér leírása során a Chartán túl az Irányelv fogalmi keretei között mozog, amely a tagállamok területén rendezzi a szabad mozgás és tartózkodás jogát. Az Irányelv, ahogy az Ítélet maga is idézi, a családtag fogalmába tartozónak egyrészt (i) a házastársat, másrészt (ii) az uniós polgár élettársát érti, akivel egy tagállam jogszabályai alapján létrejött regisztrált élettársi kapcsolatban él, ha a fogadó tagállam jogszabályai ezen kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik. Konjunktív feltétel ezekhez képest, az élettársat egyebekben a fogadó tagállam vonatkozó jogszabályaiban megállapított feltételekkel összhangban tekinti családtagnak az Irányelv.¹⁵

Az Ítélet nevesíti továbbá az Irányelv 3. cikkét,¹⁶ amely szerint – pusztán az elemzésünkre tartozó részletek kiemelésével – az alábbi harmadik országbeli állampolgárok kedvezményezettek, és részükre meg kell könnyíteni a beutazást. Ezek:

- (i) a 2. cikk hatálya alá nem tartozó „más családtagok”, akik abban az országban, amelyből érkeznek, az elsődleges tartózkodási joggal rendelkező uniós polgár eltartottjai vagy vele egy háztartásban élnek, illetve
- (ii) az uniós polgár élettársa, akivel tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tart fenn.

Milyen jog alapján?

Azonban ami ezen ügyek és a családfogalommal, valamint a Charta és más nemzetközi emberi jogi dokumentumok fényében a családi élethez való jog kapcsán a legnagyobb problémát jelenti, az az a kérdés, hogy a jogvita elbírálásában egyáltalán felhívható-e az uniós jog mint szabályozási keret.

Ahogy azt Lehoczki leszögezi, a Bíróság már például a McCarthy-ügyben is megállapította, hogy: „[A]z uniós jog nem hivatkozható olyan helyzetekben, amelyek kizárólag a nemzeti jog hatálya alá tartoznak. A nemzeti jogok és az uniós jog alkalmazási körének e kategorikus szétválasztása azonban sok területen – például a családi élethez való jog egyes vonatkozásaival összefüggésben – olyan, látszólag méltánytalan döntésekhez vezethet, amelyek indokainak megértéséhez mindenekelőtt tisztázni kell, hogy egy adott jogvita melyik jog hatálya alá tartozik.” (Lehoczki, 2017:188)

Lehoczki szerint a szabad mozgás alapszabadságának gyakorlása körében az EUB-ítélkezés sarokkövei a fentebb is említett O. és B., illetve S. és G. ítéletek, amelyek sorába véleményünk szerint az itt elemzett Coman-ítélet is illeszkedik. A korábbi ítéletekben a Bíróság az állampolgárság, a származékos tartózkodási jog, a munkavállalás, valamint a tanulás kontextusaiban vizsgálta a szabad mozgás és a családi élet kérdéseit,

¹⁵ Irányelv, 2. cikk (2) bekezdés a)–b) pontok, vö. Coman-ítélet, 4. pont.

¹⁶ Coman-ítélet, 4. pont.



és ehhez képest jelent újítást a Coman-ítélet megközelítése, amelynek értelmében a felek azért indítottak az illetékes román Főfelügyelettel szemben keresetet tagállami bíróság előtt, hogy az állapítsa meg a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés megvalósulását a szabad mozgáshoz való jog gyakorlására tekintettel, és ezen túl kötelezze a tagállami hatóságot a diszkriminatív joghelyzet megszüntetésére.¹⁷

Fontos itt megjegyeznünk azt a tény, hogy a négy szabadság vonatkozásában az egyik első olyan elem a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem volt, amely például a munkavállalással és a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos nagy jelentőségű ügyekben felhívta az EU-s (nem kizárólag) bírói fórumok (Gombos, 2011:81–117) figyelmét is az alapjogvédelem fontosságára még a '70-es, '80-as években.¹⁸ A diszkriminációs vonatkozások ezen „új ruhája” a Coman-ítéletben mindenképp érdekes nézőpontot ad a családfogalommal kapcsolatos kérdések értékeléséhez.

Az eldöntendő kérdések

Az előzetes döntéshozatali eljárásban a román AB által az alapügyben érintett felek (Coman és Hamilton) vonatkozásában az Irányelv szerinti családi élet fennállására mutató előfeltevésen alapuló, az EUB felé feltett kérdések közül az alábbiakban csak a családfogalom szempontjából relevánsakat, illetve azok EUB általi értékelését vizsgáljuk meg (ez azt is jelenti, hogy a tartózkodási jog megadásával kapcsolatban részletesen nem térünk ki az EUB döntésére):

„1) A 2004/38 irányelv 2. cikke 2. pontjának a) alpontjában szereplő, a Charta 7., 9., 21. és 45. cikkével összefüggésben értelmezett »házastárs« fogalma magában foglalja-e az uniós polgárnak az Európai Unió tagállamain kívüli államból származó azonos nemű házastársát, akivel az uniós polgár a fogadó tagállamtól eltérő uniós tagállam törvényei alapján jogszerűen házasságot kötött? [...]

3) Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén az uniós polgárnak az Európai Unió tagállamain kívüli államból származó azonos nemű házastársa, akivel az uniós polgár a fogadó tagállamtól eltérő uniós tagállam törvényei alapján jogszerűen házasságot kötött, a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében »más családtagnak« vagy a 2004/38 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében »az uniós polgár olyan élettársának tekinthető, akivel tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tart fenn«, aminek következtében a fogadó állam akkor is köteles megkönnyíteni e személyek beutazását és tartózkodását, ha a fogadó állam nem ismeri el az azonos nemű személyek házasságát, és nem írja elő a jogi elismerés semmilyen alternatív formáját, például a regisztrált élettársi kapcsolatot?»¹⁹

Fontos itt azt is megemlítenünk az EUB-kérdések megválaszolására irányadó eljárása szempontjából – különös tekintettel például a fentiekben már említett szintén tárgybeli Lounes-ítéletre is –, hogy az a nemzeti jog szűken értelmezett fogalmai szerint nem indítványhoz kötött, és jelen esetben a Bíróság lényegében *ultra petita* hozott

¹⁷ Uo., 13. pont.

¹⁸ Az ezzel foglalkozó alapügyek közül lásd például: 43/75 – Defrenne kontra SABENA, EU:C:1976:56.

¹⁹ Kiemelések tőlünk.



határozatot. Nevezetesen: „[A] Bíróság többször megállapította – még ha a kérdést előterjesztő bíróság formálisan csupán a 2004/38/EK irányelv [...] értelmezésére korlátozta is kérdéseit –, e körülmény [nem akadály] annak, hogy a Bíróság [az ügy] valamennyi értelmezési szempontját megadja, függetlenül attól, hogy [a kérdést feltevő bíróság] [...] utalt-e azokra, vagy sem.”²⁰

Az Ítélet elemzése

Az uniós jogra tartozó „keretező” kérdések vizsgálatán felül persze értékelnünk kell azt is, hogy a tagállami jogban milyen szabályok vonatkoznak a Coman-ítéletben feltett előzetes kérdések elbírálására. Ezen vizsgálatot a Bíróság is elvégezte, és az alábbi, röviden összegzett megállapításokat tette, kiegészítéseinkkel.

A román Alkotmány keretjelleggel szabályozza a család intézményét, annak kimondásával, hogy a család a házastársak szabad akaratából kötött házasságán és teljes egyenlőségükön alapszik.²¹ Az EUB által a jogi háttér elemzésében felhívott belső jog, vagyis a román polgári törvénykönyv szerint férfi és nő, a családalapítás szándékával köthet házasságot, illetve tilos az azonos neműek közötti házasság, illetve a román és külföldi állampolgár között külföldön kötött házasság elismerése is.²²

Ezen belső jogi alapokon, a fent kiemelt két feltett kérdésre tekintettel, azok Irányelvi vonzatait is mérlegelve az EUB döntését az alábbiakban lehetne összefoglalni, kiegészítéseinkkel.

A Bíróságnak az ügyben azt a jogi helyzetet kellett értékelnie, ahogy fentebb a bevezetőben erre már utaltunk, amelyben egy uniós polgár összhangban az Irányelvvvel szabad mozgáshoz való jogát gyakorolja, amelyet követően egy fogadó tagállam területén (jelen esetben Belgiumban) családi életet alakít ki vagy szilárdít meg egy harmadik állam, vele azonos nemű állampolgárával. Ezen családi élet keretében a fogadó állam joga szerint jogszerűen házasságot kötnek.

Ebben a tényállási keretben a Bíróság az EUMSZ 21. cikke (1) bekezdésének értékelését végezte el, amely a szabad mozgáshoz való joggal kapcsolatban úgy fogalmaz, hogy annak korlátozását csak a Szerződés és az annak végrehajtására született rendelkezések adhatják. Az Ítélet az értelmezésre előterjesztett első kérdés kapcsán azt értékelte, hogy ellentétes-e az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésével az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállam (jelen esetben Románia) hatóságainak azon gyakorlata, amellyel megtagadják házastársa állandó tartózkodási jogát az adott tagállam területén (a házasság el nem ismerésének indokával).

Az Ítéletben a Bíróság a fenti helyzetet akképpen értékelte, hogy az EUMSZ 21. cikke (1) bekezdése szerinti jog a szokásos családi élet fenntartása mind a fogadó, mind az állampolgárság szerinti tagállamban (visszatérésük után), úgy, hogy családtagjaik is mellettük lehessenek. A családtag fogalma ebben a vonatkozásban a Bíróság szerint úgy

²⁰ Coman-ítélet, 22. pont.

²¹ A román alkotmány 48. cikke rendezi a kérdés. L. A román parlament alsóházának honlapján az alkotmány hatályos szövegét, (CEDP, 2018) vagy ennek alapján magyarul. (Heka et al., 2016:849)

²² Coman-ítélet, 7–8. pontok.



értelmezendő az alapügyben alkalmazandó Irányelv alapján, hogy abba a házastárs kifejezetten beletartozik.²³ Mindezen túl fontos, hogy az azonos nemű harmadik országbeli állampolgár házastárs szempontjából az Irányelv „*nemi szempontból semleges*”, vagyis magában foglalhatja az azonos nemű házastársat.²⁴

A Bíróság ezen a ponton megjegyzi, hogy az olyan élettársak esetében, akikkel az uniós polgár regisztrált élettársi kapcsolatban él, ezen kapcsolat minősítését a fogadó állam jogszabályaihoz köti maga az Irányelv is, viszont a Bíróság által az alapügyre alkalmazni rendelt Irányelvi rendelkezés [2. cikk (2) a)] a házastárs fogalma vonatkozásában ilyen feltételeket nem szab.²⁵

Fenti értékelésből a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy egy tagállam nem hivatkozhat saját nemzeti jogára annak érdekében, hogy ellenezze saját területén – kizárólag a származékos tartózkodási jog megadása céljából – olyan házasság elismerését, amelyet a felek a fenti tényállásban leírtak szerint kötöttek.²⁶ A Bíróság itt ugyanakkor elvi érveléssel utal korábbi gyakorlatára is, amely szerint nyilvánvaló, hogy a házasság szabályozása nemzeti hatáskör, és a tagállamok szabadságot élveznek az azonos neműek házasságának elismerésében, azonban kiemeli, hogy az uniós jog tiszteletben tartása mellett élvezik e szabadságot, különös tekintettel a szabad mozgást garantáló rendelkezésekre²⁷ az uniós jog egységes alkalmazása²⁸ és az Irányelv hatékony érvényesülése érdekében.²⁹

A személyek szabad mozgásának korlátozása azonban csak közérdekű megfontolásokon alapulhat, a nemzeti jog szerint jogszerűen megállapított célkitűzések alapján.³⁰ Ilyennek tekinthető például az EUMSZ szellemében a közrend vagy akár az identitás (itt: a házasság intézményének autonóm szabályozása) sérelme. Ezen vonatkozásokban az Ítélet pedig kimondta, hogy ugyan a tagállamok hatáskörébe tartozik a házasság intézményének szabályozása, de valamely tagállam azon kötelezettsége, hogy a származékos tartózkodási jog megadása szempontjából elismerje az azonos neműek közötti házasságot, nem sérti az adott tagállamban a házasság intézményét, mert nem foglalja magában azt a kötelezettséget, hogy a tagállami jogban rendelkezni kell az azonos neműek házasságának intézményéről, a kötelezettség csak az elismerésre korlátozódik. Ez a kötelezettség pedig a Bíróság szerint „nem sérti az érintett tagállam nemzeti identitását, és nem veszélyezteti annak közrendjét”.³¹

A szabad mozgás kapcsán a Bíróság leszögezte, hogy annak nemzeti intézkedéssel való korlátozása csak a Chartával való összhang esetében igazolható, és kijelenti, hogy a házastárs irányelvi fogalma vonatkozásában a Charta 7. cikke által védelt jogok alapvető jogok, és itt maga is utal a bevezetésben már említett magyarázatokra, amelyek az EJEE 8. cikke szerinti védelmet hívják fel,³² és utal az EJEB irányadó gyakorlatára

²³ Uo., 32–33. pontok.

²⁴ Uo., 35. pont.

²⁵ Uo., 36. pont.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo., 37–41. pontok.

²⁸ Uo., 39. pont.

²⁹ Uo., 39. pont, illetve 24. és 53. pontok.

³⁰ Uo., 41. pont.

³¹ Uo., 45–46. pontok.

³² Uo., 48–49. pontok.



is (a Charta 53. cikke értelmében), amely kimondja, hogy „egy homoszexuális pár által fenntartott kapcsolat ugyanolyan címen tartozhat a »magánélet« és a »családi élet« fogalma alá, mint egy hasonló helyzetben lévő heteroszexuális pár kapcsolata”.³³

A Bíróság első kérdésre adott válasza szerint a fentiekben feltárt tényállás szerinti jogi helyzetben az EUMSZ 21. cikke (1) bekezdését az előzetes kérdés tartalmával összhangban kell értelmezni, tehát ellentétes a Szerződéssel, ha az adott tagállam hatóságai megtagadják a tényállásban leírtak szerinti házastárs tartózkodási jogát az adott tagállam területén a házasság el nem ismerésének indokával.³⁴

A bevezetésben felvetett identitáskérdés megítélése vonatkozásában a Bíróság kiemelte, hogy a házasság elismerésével kapcsolatban a tagállami jogokban megállapított közrendi záradékok (*közérdekű okok*) kapcsán számos országban léteznek a románhoz hasonló alkotmányi szintű normák, holott a jogi háttérben azokat ő maga nem említette meg.³⁵

Ezen tagállamok a Bíróság szerint az ügy tárgyalása során észrevételeket is tettek, amelyek közül maga a Bíróság a lett álláspontot emelte ki, amely szerint az EUMSZ 21. cikkének alapügyben megvalósított korlátozása szerintük az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésből levezetett közrendi és nemzeti identitáshoz kapcsolódó okokkal igazolható. A Bíróság ennek értékelése kapcsán kiemelte, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének megfelelően az Euróai Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, és hogy a közrendi okokra csak alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és megfelelően komoly fenyegetés esetében lehet hivatkozni (többek között a C-438/14 – Bogendorff von Wolffersdorff ítélet alapján).³⁶

A közrendet érintő fentebb tett megállapításokkal kapcsolatban még egyszer szükséges leszögeznünk, hogy a Bíróság szerint a fogadó tagállam kötelezettsége a felek fenti tényállás szerinti – kizárólag szabad mozgás jogából következően a származékos tartózkodási jog megadása szempontjából releváns – házasságának elismerésére nem sérti a fogadó tagállamban a nemzeti jog által meghatározott házasság intézményét. Ennek oka, hogy a kötelezettség a Bíróság szerint másik tagállam jogával összhangban kötött azonos nemű személyek közötti házasság elismerése „kizárólag valamely, harmadik állambeli állampolgár származékos tartózkodási jogának megadása szempontjából” releváns.³⁷ Értelmezésük szerint tehát ilyen kötelezettség megállapítása nem is sértheti

³³ Uo., 50. pont (a Vallianatos [2013] és Orlandi [2017] ügyek említésével).

³⁴ Uo., 51. pont.

³⁵ Míg például ezt megtette egy német vonatkozású ügyben: C-438/14 – Bogendorff von Wolffersdorff, EU:C:2016:401, 3–4. pontok. Igaz ugyan, hogy itt az előterjesztő bíróság tett utalást az előzetes döntéshozatali kérdésében saját nemzeti alkotmányjogára (lásd ugyanezen ítélet 25. pontját: „Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 18. és EUMSZ 21. cikket, hogy valamely tagállam hatóságai kötelesek elismerni ezen állam valamely állampolgárának névváltoztatását, ha ezen állampolgár egyidejűleg valamely másik tagállam állampolgára is, és az utóbbi tagállamban való szokásos tartózkodása alatt családjogi jogállásváltozással össze nem függő névváltoztatás miatt szabadon választott és több nemesi címet tartalmazó nevet szerzett, amennyiben a jövőben nem áll majd fenn lényegi kapcsolat ezen állammal, és az első tagállamban alkotmányjogilag eltörölték ugyan a nemességet, de az eltörlés időpontjában viselt nemesi címek a név részeként tovább viselhetők?” (kiemelés tőlünk).

³⁶ Coman-ítélet, 43–44. pontok.

³⁷ Uo., 45. pont.



az EUSZ 4. cikke (2) bekezdés identitási és közrendi rendelkezéseit,³⁸ mert az nem foglalat magában olyan előírást a tagállam számára, hogy az, a nemzeti jogában rendelkezzen az azonos nemű személyek közötti házasság intézményéről.³⁹ Érdekes módon tehát a Bíróság a közrend (mint immateriális közrend) felhívhatóságára szolgáló tesztet lát-szik alkalmazni a nemzeti identitás elutasítására is a jelen ügyben.

„Une photo de famille roumaine” – A román családi pillanatkép színei és keretei: konklúziók

Ami az ügyben érintett konkrét román tagállami álláspontot illeti, a kérdés a belső jogot és a közvéleményt a kialakult jogi helyzet nyilvánossága miatt, még fél év távlatában is hevesen foglalkoztatja. A Coman-ítélet margóján érdekes az a népszavazási kezdeményezés, amely a férfi és nő házasságán alapuló családfogalmat szerette volna alkotmány-módosítással beiktatni a román alkotmányos rendbe.

A román AB először 2018. szeptember 17-én jóváhagyta a Családokért Román Koalíció civil szervezet által kezdeményezett népszavazás megtartását (Fares, 2018), majd mielőtt még az október 7-én érvénytelen lett a túl kevés leadott szavazat okán (Ilie, 2018), folytatta a korábban a Coman-ítélettel érintett felek ügyében felfüggesztett eljárását, és 2018. júliusában meghozta döntését a bukaresti 5. körzeti polgári ügyszakából hozzá áttett ügyben a román polgári törvénykönyv 277. cikkének (2) és (4) bekezdése alkotmányellenességének tárgyában (Coman-határozat vagy Határozat).

A Határozatban a román Alkotmánybíróság a felek azon előadásaira alapozta érve-lését, amelyek szerint az azonos neműek között kötött és egy másik (ez esetben a belga) állam által jogszerűen elismert házasság elismerésének megtagadása a magán- és családi élethez való jogot sérti, különös tekintettel arra, hogy a házasságkötés szerinti állam-ból a Romániába való áttelepülés nem változtatja meg a házastársak közötti magán-és családi élet „ténybeli realitását” és a jogilag érvényes házasságuk (*legal marriage*) „jogi realitását” sem. Egyebekben a felek is hivatkoztak az EJEE 8. és 14. cikkének együt-tes sérelmére, amelyek a magán- és családi élet tiszteletét, valamint a hátrányos meg-különböztetés tilalmát mondják ki.⁴⁰ A felek továbbá hivatkoztak a román Alkotmány 4., 16., és 26. cikkeinek sérelmére is (Heka et al., 2016:839. [4. cikk], 841. [16. cikk], 844. [26. cikk]), amelyek a polgárok törvény előtti és jogegyenlőségére, valamint az egyéni és családi magánszférára vonatkoznak.⁴¹ A Határozatból kiderül, hogy az ügyben – túl az EUB által az Ítéletben adott válaszokon – beavatkozóként *amicus* szakvéleményt adott a román kormány és ombudsman is.⁴²

Ezek alapján a román AB úgy összegezte a tényállást, hogy az előtte fekvő ügyben vizsgált jogkérdés az volt, hogy a külföldön, azonos neműek között kötött házasságok

³⁸ Uo., 46. pont.

³⁹ Uo., 45. pont.

⁴⁰ Decision No. 534 of 18 July 2018 on the exception of unconstitutionality of the provisions of Article 277 (2) and (4) of the Civil Code. Coman-határozat, 4. pont.

⁴¹ Coman-határozat, 14. pont.

⁴² Uo., 11. pont.



román hatóságok általi el nem ismerését (értsd: az elismerés elutasítását) a más tagállamban házasságot kötött azonos nemű partnerek számára megadandó olyan, a Románia területén való tartózkodási joggal összefüggő jogi státusz elutasítása szempontjából kell értékelni, amely megegyezne az egy férfi és egy nő között kötött házasságból létrejövő ilyen jogi státusszal.⁴³

A Határozat később úgy fogalmaz, hogy jelentős a bizonytalanság az Irányelv által használt számos fogalom vonatkozásában, azokat a Charta egyes rendelkezéseivel és az EJEB, magán- és családi élet tárgyában hozott ítéleteivel együtt olvasva. Értékelésében a román AB itt utal az Irányelv 3. cikkében foglalt „kedvezményezettekre”, akik azok az uniós polgárok, „akik olyan tagállamba költöznek vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó 2. cikk 2. pontjában meghatározott [családtagjaik]”.⁴⁴ Ebből a román Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy amerikai állampolgárként Hamilton nem hivatkozhat az Irányelvre, és ennek alátámasztására hivatkozott az EUB O. és B. ítélete (C-456-12) 37. és 54. pontjára.

A továbbiakban a Határozat hivatkozott még az Ítélet kapcsán fentebb nem említett ír érintettségű Metock-ítéletre is (C-127/08 – Blaise Baheten Metock és társai), amely megerősíti, hogy az Irányelv kedvezményezettekre vonatkozó 3. cikkét viszont úgy kell értelmezni, hogy „az állampolgársága szerinti tagállamon kívüli más tagállamban tartózkodó uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa, aki a 2004/38 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós polgárt kíséri, vagy hozzá csatlakozik, hivatkozhat ezen irányelv kedvezményes rendelkezéseire a házasságkötés helyétől és idejétől, illetve a házastársnak a fogadó tagállamba való érkezése körülményeitől függetlenül”.⁴⁵ (Ennek kapcsán érdemes említenünk a Metock-ítéletnek a román AB által fel nem hívott azon megállapítását is, miszerint az Irányelv „az uniós polgárnak a harmadik ország állampolgárságával rendelkező, az irányelv 2. cikkének 2. pontja értelmében vett valamennyi olyan családtagja számára, aki az uniós polgárt kíséri, vagy hozzá csatlakozik az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamon kívüli más tagállamban, biztosítja az e fogadó tagállamba való beutazás, valamint az annak területén való tartózkodás jogát, anélkül hogy különbséget tenne aszerint, hogy a harmadik ország ezen állampolgára más tagállamban már tartózkodott-e jogszerűen ezt megelőzően”.⁴⁶)

A házastárs Irányelv szerinti fogalma vonatkozásában a Coman-határozat utal az Ítélet főtanácsnoki indítványára (Wathelet), amelyben – a Charta 52. és 53. cikkei értelmében – a Charta 7. és az EJEE 8. cikke, valamint az EJEB esetjogának több tucat említett ügyében kialakított standardok a védelem szintje vonatkozásában összekapcsolódnak.⁴⁷ A Határozat ezt követően megállapítja, hogy összesen az EU tizenhárom tagállama ismeri el az azonos neműek házasságát, és nemzetközi kitekintésben is számos ország vagy jogilag, vagy esetjogon keresztül elismeri azt.⁴⁸ A román AB álláspontja

⁴³ Uo., 21. pont.

⁴⁴ Uo., 23. pont.

⁴⁵ C-127/08 – Metock és társai. ECLI:EU:C:2008:449, 99. pont.

⁴⁶ Uo., 70. pont.

⁴⁷ Uo., 26. pont.

⁴⁸ Uo., 27–28. pontok.



szerint Románia a Charta 7. cikke és az EJEE 8. cikkéből folyó *positive obligations* doktrína sérelmét valósítja meg, amikor is semmilyen jellegű jogi és formális elismerésben nem részesíti az azonos neműek párkapcsolatait, ezzel pedig olyan tagállamok sorában foglal helyet, mint Bulgária, Lettország, Litvánia, Lengyelország vagy Szlovákia.⁴⁹

A román AB a fenti indokokra tekintettel fordult tehát az EUB-hez, öt előzetes döntéshozatali kérdéssel, amelyek közül a fentiekben egyet elemeztünk. A Coman-határozat lényegében megismétli szövegében az EUB-tól kapott válaszokat, és azokra építve utal azon jól megalapozott gyakorlatára (a 2011-es évben született 487., 668., 673., 921. sz. határozatok), amely az EU-jognak való meg nem felelés tárgyában kialakította az előzetes döntéshozatal specialitása kapcsán az általunk itt kettős kondicionalitásnak nevezett tesztet. E szerint: „Az EU-jog és az alkotmány közé ékelődő EU jogi aktus alkotmányossági felülvizsgálatban való alkalmazása során, [a román Alkotmány 148. cikkében foglalt integrációs klauzula alapján (Heka et al., 2016:874)], kettős kondicionalitás érhető tetten: egyrészt, ennek az alkalmazott rendelkezésnek önmagában vagy az EUB által adott értelmezésen keresztül megfelelően világosnak, pontosnak és egyértelműnek kell lennie, másrészt pedig ezt az adott rendelkezést olyan mértékben kell körülírni, amely eléri az alkotmányos relevanciának azt a bizonyos fokát, amelyen keresztül annak normatív tartalma alá képes támasztani az alkotmány nemzeti jog általi feltételezett megsértését.”⁵⁰

A román AB mindezen fenti feltételek fennállását igazoltnak látta az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdés, valamint az Irányelv 7. cikk (2) bekezdése vonatkozásában, és megállapította, hogy az azonos nemű párok kapcsolata ugyanúgy a családi élet fogalmi körébe esik, mint heteroszexuális párok esetében, és mint ilyen, rájuk is kiterjed a Charta 7., az EJEE 8. és a román alkotmány 26. cikke (Heka et al., 2016:874) szerinti védelem.⁵¹

A Coman-határozat végső konklúziója szerint a román polgári törvénykönyv támasztott rendelkezéseinek alkotmányellenessége nem állapítható meg, „amennyiben lehetővé teszik a román állam területén való tartózkodás jogának kimondását, az EU-jog szerinti feltételekkel, olyan – tagállami és harmadik országbeli állampolgár – azonos nemű házastársak számára, akik házasságukat valamely EU-tagállamban kötötték”.⁵²

A címbeli felütésre visszatekintve tehát a jelenlegi „*photo de famille*” (családi fotó) pillanatkép azt mutatja, hogy a román családfogalom alkotmányjogi helyzete, dacára az erre irányuló és alkotmányosnak minősített közvetlen demokratikus kezdeményezéseknek, nem változott, viszont a családfogalom mégis átalakult, mégpedig annak EU-jogi értelmezése kapcsán és alapján, amely a tagállami alkotmánybírásgót a fent idézett kettős kondicionalitás tesztje alapján a Coman-határozat meghozatalára indította.

A Határozatból idézett kettős kondicionalitás tesztje igazi tagállami alkotmánybírásgói specifikum, ami a belső jog EU-jognak való megfelelését illeti, mondhatni nemzeti sajátosság, amely meghatározta az ügyben a szabályozás identitásának megváltozását. A nemzeti alkotmánybírásgók gyakorlata kapcsán pedig a bevezetőben már szóltunk az identitáskérdésről, és az annak vonatkozásában megjelenő lényegi állami funkcióra

⁴⁹ Uo., 29. pont.

⁵⁰ Uo., 38. pont.

⁵¹ Uo., 39–40. pontok.

⁵² Uo., 43. pont.



mutató lisszaboni klauzula [EUSZ 4. cikk (2) bekezdés] tradicionális értelmezéséről, amelyet a német AB Lisszabon-döntése is képvisel.

Úgy tűnik, hogy mindez erősen relativizálódni látszik mind a Coman-ítélet és a Coman-határozat kontextusában. Faraguna, hasonló állásponton, erősen szkeptikusan vizsgálja az identitáskérdést, és mint egy felesleges, bíróságok közötti párharc tárgyát karakterizálja azt. E körben azzal érvel, hogy semmi keresnivalója a nemzeti identitás lisszaboni fogalma (vagyis az alkotmányos identitás) értelmezésének a bíróságok gyakorlatában sem az EU-ban, sem a tagállamok szintjén. Szerinte a fogalom maga is bizonytalanságokat hordoz magában, annak alkotóelemeire (nemzet és identitás) is tekintettel.

Márpedig, ha a nemzeti (alkotmányos) identitás vonatkozásában elfogadjuk azt, hogy a lényegi állami funkciók tradicionális értelmezése mára már bizonytalannak minősített fogalmakra mutat egész Európában, akkor ez maga kérdőjelezi meg az európai integráció és a sokféleségben egységes európai család fogalmának és a család tagjainak létét és értelmét.

Ez a gondolat pedig már egy sokat elemzett kérdés széles irodalma felé⁵³ vezet bennünket, a mi célunk azonban a fentiekben az volt, hogy egy tagállami jogok szempontjából nagyon releváns, identitásvonatkozású EUB-ítélet ismertetésével exponáljuk a családi fotón a családfogalom európai uniós jogi vonatkozásait, és mutassuk be ezek (és az identitáskérdés) kapcsán az EUB álláspontját, valamint az annak részeként megjelenő (bár az ügygel nem érintett) tagállami nézeteket, illetve az Ítélet utóéletét a román tagállami alkotmánybíróság gyakorlatában, a Határozaton keresztül.

Felhasznált irodalom

BBC (2018): US ends diplomatic visas for UN same-sex partners. www.bbc.com/news/world-us-canada-45722400 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan (2011): Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Journal*, Vol. 48, No. 5. 1417–1453. <https://ael.eui.eu/wp-content/uploads/sites/28/2013/04/24-Von-Bogdandy-Background18-Overcoming-Absolute-Primacy.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

BELOV, Martin (2017): The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives on Federalism*, Vol. 9, No. 2. 73–97. www.degruyter.com/downloadpdf/j/pof.2017.9.issue-2/pof-2017-0010/pof-2017-0010.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

⁵³ Az alkotmányos identitás hazai és külföldi mértékadó irodalmából – a pro és kontra érvek figyelembevételével is, a fentiekben idézettekén túl az alábbi rövid szemelvények tehetőek – a teljesség igénye nélkül: Rosenfeld, 2010; Jacobsohn, 2010; Bogdandy–Schill, 2011; Saiz-Arnaiz – Alcoberro Llivina, 2013; Trócsányi, 2014; Cloots, 2016; Schyff, 2016; Belov, 2017; Chronowski, 2017; Majtényi, 2017; Drinóczi, 2018.



- CHRONOWSKI Nóra szerk. (2017): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. www.eltereader.hu/media/2017/09/Chronowski-Szuverinitas_READER.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- CLOOTS, Elke (2016): National Identity, Constitutional Identity and Sovereignty in the EU. *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, Vol. 45, No. 2. 82–98. www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/rechtsfilosofieentheorie/2016/2/NJLP_2016_045_002_006.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- DRINÓCZI, Tímea (2018): The identity of the constitution and constitutional identity: Opening up a discourse between the Global South and Global North. *Iuris Dictio*, Vol. 2. 63–80. www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_21/iu21_05.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- FARAGUNA, Pietro (2016): Taking Constitutional Identities Away from the Courts. *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 41, No. 2. 492–525. <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol41/iss2/2/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- FARES, Lawrenz (2018): *Romania high court approves referendum that may impede legalization of same-sex marriage*. 2018. szeptember 19. www.jurist.org/news/2018/09/romania-high-court-approves-referendum-that-may-impede-legalization-of-same-sex-marriage/ (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- FISCHER-LESCANO, Andreas – JOERGES, Christian – WONKA, Arndt eds. (2010): The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives. *ZERP Diskussionspapier*, No. 1. www.mpifg.de/people/mh/paper/ZERP%20Discussion%20Paper%201.2010.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- GOMBOS Katalin (2011): *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex Kiadó.
- HEKA László – MIKES Lili – JAKÓ Nóra – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.
- ILIE, Luiza (2018): *Romanian constitutional ban on same sex marriage fails on low vote turnout*. www.reuters.com/article/us-romania-referendum/romanian-constitutional-ban-on-same-sex-marriage-fails-on-low-vote-turnout-idUSKCN1MH0XI (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- JACOBSON, Gary J. (2010): *Constitutional Identity*. Cambridge MA, Harvard University Press.
- LEHOCZKI Balázs (2017): Uniós polgár és valamely EU-n kívüli állam állampolgárságával rendelkező házastársának joga a családi életre az unió területén. *Acta Humana*, 5. évf. 6. sz. 187–192. https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/WEB--Acta%20Humana_2017_6_09.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- MAJTÉNYI Balázs (2017): Alkotmányos értékek játszmája az Európai Unióban: egytől a huszonnyolcig. *MTA Law Working Papers*, No. 14. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_14_Majtenyi.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- PRIOU, François-Xavier – SIRITZKY, David (2008): *Le Traité de Lisbonne*. La documentation française, Paris.
- ROSENFELD, Michel (2010): *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*. Abingdon–Oxon, Routledge.



- SAIZ-ARNAIZ, Alejandro – ALCOBERRO LLIVINA, Carina eds. (2013): *National Constitutional Identity and European Integration*. Cambridge, Intersentia.
- STEINBACH, Armin (2010): The Lisbon Judgment of the Federal Constitutional Court – New Guidance on the Limits of European Integration? *German Law Journal*, Vol. 11, No. 4. 367–390. https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56b72de7d210b8b615679ba5/1454845418006/GLJ_Vol_11_No_04_Steinbach.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)
- TRÓCSÁNYI László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-Orac Kiadó.
- SCHYFF, Gerhard van der (2016): EU Member State Constitutional Identity: A Comparison of Germany and the Netherlands as Polar Opposites. *ZaöRV*, No. 76. 167–191. www.zaoerv.de/76_2016/76_2016_1_a_167_192.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)

Internetes forrás

- CEDP (2018): www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=2#t2c2s0sba48 (A letöltés dátuma: 2018. 10. 01.)



Tóth Tihamér

Hogyan adható jogszerűen állami támogatás?

Nyikos Györgyi szerk.: *Állami támogatások* című könyv bemutatása

A Dialóg Campus Kiadó gondozásában, Nyikos Györgyi szerkesztésében jelent meg az *Állami támogatások* címet viselő könyv, amely az olvasók széles körének örömére ingyenesen hozzáférhető elektronikus (e-könyv és PDF) formátumban. A szerkesztés minőségét dicséri, hogy sikerült egységesíteni a hétfős szerzőgárda szükségszerűen eltérő stílusát, megközelítését, az egyes fejezetek felépítését és mélységét.

Mint azt a könyvhöz írt bevezető is kiemeli, a mű újszerűsége, eredetisége, egyben hiánypótló jellege minden vitán felül áll, mivel magyar nyelven eddig nem jelent meg átfogó mű az Európai Unió állami támogatási szabályainak versenyjogi szempontú bemutatásáról. A téma iránt érdeklődők hazai forrásból részletesebben eddig csupán egy EU-versenyjogi (Tóth, 2014), illetve a Várnay–Papp (2016) szerzőpáros EU-jogi szakműveletről tájékozódhattak. Az angol vagy német nyelven olvasható hasonló könyvekhez képest előnye a műnek, hogy számos helyen magyar vonatkozású jogeseteket, problémákat ismertetnek az írók. Így például a regionális vagy a mezőgazdasági támogatási szabályoknál konkrét magyar támogatási programokat is bemutatnak.

Kiemelendő továbbá, hogy a szerzők ismereteiket jelentős részben az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésének gyakorlatából hozták, a könyv olvasói így egyfajta nem hivatalos tanácsadásban is részesülnek. A Támogatásokat Vizsgáló Iroda évek óta az a helye a magyar közigazgatásnak, ahol az állami támogatások kontrolljának legkiválóbb jogász és közgazdász szakértői dolgoznak annak érdekében, hogy Magyarországon az uniós jog próbáját kiálló támogatási programokat és egyedi intézkedéseket vezessenek be.

Az állami támogatások sok piacon meghatározó jelentőségűek a verseny alakulása, a szolgáltatások nyújtása kapcsán. Vannak olyan ágazatok, mint például a vasúti személyszállítás, amelyek a mai formájukban nem is tudnának működni állami szerepvállalás nélkül. Az uniós jog a múlt század ötvenes éveitől fő szabályként tiltja

a belső piacon versenytorzító állami támogatásokat, és csak egyre szigorodó feltételekkel, a Bizottság által felügyelt központosított eljárás keretében engedélyezhetők ezen intézkedések. E szabályok, némi eltéréssel minden ágazatban alkalmazandók, legyen szó szénbányászatról, a távfűtésről, mezőgazdaságról vagy éppen a magyar gazdaság húzóágazatának tekintendő autógyártásról. A részben vagy teljesen tagállami forrásokból származó, piaci szereplőknek juttatott támogatások uniós versenyjogi kontrollja egyedülálló a világon. Így például az USA szövetségi jogában nincsenek hasonló korlátok, a tagállamok elvileg különböző előnyökhöz juttathatják vállalkozásaikat. Igaz, ott egyéb gazdasági, kulturális különbségek miatt nem is olyan divatos a piaci szereplők „megtámogatása”, mint az öreg kontinensünkön, ahol az állami szerepvállalás az utóbbi évszázadban a gazdasági élet szokásos része volt. E jogterület valóban élő része a versenyjognak: számos jogszabály, soft law, jogeset járul hozzá a joganyag alakításához. Az uniós versenyjog egészét nézve is látható a támogatáskontroll súlya: e témakörben több bizottsági határozat születik évről évre, mint a kartellek, az erőfölénnyel visszaélés vagy a fúziók ellenőrzése kapcsán.

A téma fontossága, aktualitása tehát mindenképpen megérdemli a különálló szakművet. A könyv időzítése sem tűnik számomra megkésettnek. Ugyan a szerkesztő és a szerzők némi hiányérzettel jegyzik meg, hogy a 2004-es EU-tagdá válásunk óta 14 évet kellett várni egy ilyen munka megszületésére, véleményem szerint e várakozás nem volt hiábavaló. Mostanra érett be ugyanis annyi magyar vonatkozású tapasztalat, született annyi jogeset, amely lehetővé tette egy valóban hiteles, magyar szerzők által magyar olvasóknak írott könyv kiadását. Egy korábbi megjelenés szükségszerűen kevesebb magyar, „színes” epizóddal járt volna, és jobbára a rendelkezésre álló külföldi források és jogesetek feldolgozására szorítkozott volna.

A könyv felépítése logikus, a hasonló terjedelmű külföldi szakkönyvekéhez hasonló szerkezetű, az aktuális jogi helyzeten túl a szabályok, illetve azokat mozgató politikai megfontolások és közgazdasági nézeteket is megismerheti az olvasó, méghozzá történelmi kontextusban. A könyv első érdemi fejezetében az állami támogatás definícióját járják körbe a szerzők, jól mutatva, hogyan változott, szélesedett idővel a fogalom, lefedve mind több, nem hagyományos állami támogatási formát. Ma már nemcsak az állami szubvenciók, adókedvezmények, hanem különböző „trükkösebb” megoldások, mint például piaci áron való ingatlanjuttatás, állami vállalat árkedvezménye vagy éppen a piaci árat meghaladó részvényvásárlás sem kerülheti el a Bizottság kontrollját. Az ezt követő fejezetekben bizonyos fontosabb, tényállási elemekhez kötődő kérdéseket külön is bemutattak, mint a csekély összegű – *de minimis* – támogatások, a piacgazdasági befektető elve, az infrastruktúrális beruházások megítélése, illetve egyes fontosabb támogatásfajtákról is részletesebben olvashatunk, mint például az adóintézkedések és kezességvállalások.

A 7. fejezetben érkezünk el a tilalom szigorát lazító kivételek világához, itt olvashatunk a gyakorlatban oly jelentős csoportmentesség jogalapjáról is. A könyv nagy részét ezt követően az egyes támogatások részletszabályai teszik ki, azokat célzatuk alapján rendszerezve először a regionális, majd a horizontális, végül egyes ágazati támogatásokról szerezhetünk mélyreható ismereteket. A horizontális szabályok keretében olyan támogatásokról olvashatunk, amelyek nem kizárólag egy régió vagy egy adott gazdasági ágazat fejlesztését szolgálják. Ide tartozik a kkv, kutatás-fejlesztés, környezetvédelmi, munkahelyteremtési, képzési, valamint a legnagyobb versenytorzulással járó



megmentési és szerkezetátalakítási támogatások. Az ágazati támogatások fejezetében nemcsak a mezőgazdaság, halászat, szállítás, pénzügyi szolgáltatások jellemzően szigorúbb előírásai kapcsán tájékozódhatunk, hanem ebben a kb. 120 oldalt kitevő 10. fejezetben mutatják be a közszolgáltatók és az audiovizuális ágazat, valamint a széles sávú hálózatok támogathatóságának szabályait is. Fontossága okán külön fejezet szól az európai strukturális és beruházási alapokhoz kötődő állami támogatásokról: a részben uniós forrásokból finanszírozott projekteknek is át kell menniük a versenyjogi szűrőn. A könyv zárófejezete az eljárási szabályokkal ismerteti meg az olvasót, kitérve a legfontosabb bizottsági eljárási szabályok mellett az eddig Magyarországon ezen a területen még nem meghatározó nemzeti bíróságok előtti perekre is. Fontos hozzáadott értéke a könyvnek, hogy a vonatkozó magyar kormányrendeletet és a Támogatások Vizsgáló Iroda munkáját is bemutatják benne.

A könyv nemcsak uniós jogszabályokat, hanem soft law jellegű közleményeket és természetesen jogeseteket mutat be. A felhasznált külföldi és hazai szakirodalom releváns, és alátámasztja a könyv szerzőinek mondanivalóját, ugyanakkor nem ezek összegzése volt a szerzők fő célkitűzése, inkább a gyakorlatias tudás átadása volt a vezérmotívum, nem pedig nyitott jogértelmezési vagy policy kérdések tudományos mélységű boncolgatása.

Előnyös vonása a könyvnek, hogy sok helyen táblázatok, ábrák és szövegdobozok lazítják a szöveg monotonitását. Ez még akkor is könnyíti az olvasást, ha nem mindig egyértelmű, hogy mikor szerepel egy jogeset keretben, mikor pedig a főszövegben. Sajnos a szerkesztési korlátok miatt a hosszabb szövegdobozok átcsúsznak a következő oldalra, csökkentve az olvasás esztétikai élményét. Az online verziónál a több mint ötszáz oldalas szövegben viszont nagyban segítik a tájékozódást a tartalomjegyzék egyes elemeihez rendelt szöveglinkek.

A könyvet javaslom egyrészt az állami támogatások odaítélésén dolgozó köztisztviselők, illetve a támogatásokat igénybe vevő piaci szereplők számára. Ne feledjük, a támogatás kedvezményezettjének is érdeke, hogy csak tiszta forrásból, azaz az állami támogatási szabályokkal összhangban jusson állami kedvezményhez: a jogtalanul felvett támogatást akár sok év múltán is, kamatokkal növelve vissza kell fizetni, aminek fájdalmas következményeire a Malév sorsa kell hogy emlékeztessen. Jól hasznosítható a könyv a felsőoktatásban folyó olyan képzések kötelező vagy ajánlott irodalmaként is, ahol az EU gazdasági jogát, vagy konkrétan az EU versenyjogát, az állami támogatások jogát mutatják be. Az uniós gyakorlat változását remélhetőleg a könyv újabb kiadásai fogják majd tükrözni – addig is további aktuális információkhoz lehet jutni az *Állami Támogatások Joga* című időszakonként megjelenő kiadványból,¹ amelyben e könyv írói is rendszeres szerzőként tűnnek fel.

Fehasznált irodalom

TÓTH Tihamér: *Az EU versenyjoga*. Budapest, CompLex Kiadó, 2. kiadás.

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2016): *Az EU joga*. Budapest, CompLex Kiadó, 4. kiadás.

¹ <http://atj.versenyjog.com>



Ördögh Tibor

Létezik-e közös külpolitika az Európai Unióban?

Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei* című könyv bemutatása

A közös kül- és biztonságpolitikai együttműködés az Európai Unióban természeténél fogva az egyik legérzékenyebb területnek számít, mivel a tagállamoktól nagyarányú szuverenitás-átruházást igényel, mindezt jól szemléltetik, az integrációban részt vevők érdekellentétei a kül- és védelmi együttműködési kísérletek esetében. Az 1950-es években az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) tárgyalásaival párhuzamosan René Pleven francia miniszterelnök javaslatot tett egy Európai Védelmi Közösség (EVK, *European Defence Community* – EDC) felállítására, amelynek létrehozását végül pont a francia nemzetgyűlés szavazta le, ezzel párhuzamosan Alcide de Gasperi olasz miniszterelnök Európai Politikai Közösségről (EPK, *European Political Community* – EPC) szóló elképzelése is lekerült a napirendről. A szupranacionális intézményi megoldások helyett kormányközi elvek mentén hozták létre az 1970-es években az Európai Politikai Együttműködést (EPE, *European Political Cooperation* – EPC). Ettől a pillanattól kezdve beszélhetünk lassan építkező külpolitikai együttműködésről, amely a Maastrichti Szerződés által az Európai Unió második pillérébe került a tagállamok szoros felügyelete alá. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a korábbi struktúra megszűnt, viszont e terület speciális szabályrendszer alá került, így nem találjuk meg a szerződés szakpolitikai katalógusában, és továbbra is a tagállamok a döntéshozatal alanyai.

Molnár Anna monográfiája megírásával arra vállalkozott, hogy ezt a hányattatott sorsú szakpolitikai együttműködést minél részletesebb és több szempontú elemeléssel mutassa be. A kitűzött feladat nagyon nehéz, mivel magukkal az egyes fejezetekkel is egy-egy kötetet lehetne megtölteni, így ügyelnie kell a szerzőnek a mértékletességre és a főbb vezérfonalak kijelölésére. E szakpolitikai együttműködés egyik legalaposabb összegzését Gazdag Ferenc végezte el a 2002-ben publikált *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája* címet viselő munkájában (Gazdag, 2002), amelyet 2005-ben

kibővített formában *Európai integráció és külpolitika* (Gazdag, 2005) címen adtak ki. Molnár Anna munkájában hasonló megközelítésben és fejezeti bontásban tárgyalja az együttműködés történetét. Ugyanezen témakörhöz kapcsolódik a Simon Zoltán által szerkesztett *Az Európai Unió a világban – Uniós külkapcsolatok a 21. században* szakkönyv (Simon, 2018), valamint a Balázs Péter által írt *Az Európai Unió külpolitikája* monográfia (Balázs, 2017), amelyek részletesen elemzik az uniós külkapcsolatokat és a kapcsolódó politikaterületeket.

Molnár Anna könyve két részre tagolódik: az első nyolc fejezetben az EU külkapcsolati rendszerének elméleti, történeti és nemzetközi jogi hátterének, továbbá az ehhez kapcsolódó politikák és eszközök ismertetése történik. A monográfia elején találjuk meg az elméleti-fogalmi keretrendszer leírását, illetve az európai integráció rövid összefoglalását. Itt mutatja be a szerző a közös kereskedelempolitika fejlődéstörténetét, valamint a különböző szerződéstípusok lehatárolását. Végezetül pedig az Európai Unió fejlesztéspolitikai és segélyezési rendszerét elemzi, továbbá a bővítéspolitika ismertetését végzi el a szerző. A könyv második részét alkotó hét fejezet az EU közös kül- és biztonságpolitikájának szerződéses fejlődését járja körül, illetve az annak szerves részét képező közös biztonság- és védelempolitikáját elemzi és ismerteti a kialakulás történelmi lépéseitől napjainkig. Ebben a részben olyan területekkel találkozhatunk, mint az EU diplomáciai kapcsolatrendszerének kiépülése, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével bekövetkezett változások, a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő feladatköre, az Európai Külügyi Szolgálat működése, illetve a szakpolitikai döntéshozatal szereplőinek vizsgálata. A kötet lezárását az EU két fontos stratégiájának, a 2003-as biztonsági és a 2016-os globális stratégiának a szemléltetése zárja, kitekintve a közös európai hadsereg felállításának vitájára.

A szerző az elméleti háttérrel szóló fejezetben röviden összefoglalja a különböző integrációelméleteket, a külkapcsolati rendszert meghatározó eszközök jelenlegi jogalapját, továbbá felsorolja azokat a folyamatokat, amelyek az 1990-es évekre szemléltetváltozást eredményeztek az együttműködésben. Megfogalmazása szerint az első változás a határok jellegének változásairól és a transznacionalizmus erősödéséről folyó vita volt, második a többszintű kormányzás elméletének megjelenése, harmadik a többszintű európaizáció folyamata, negyedik pedig a többsebességes integráció megjelenése. Az Európai Unió szerepváltozása által az 1990-es évektől meghatározó hatalmi tényezőként van jelen a nemzetközi politikai viszonyokban, amelyhez civil, katonai, puha és normatív hatalmi elemek társultak, amelyek pontos definiálása mindenképpen szükséges.

Az európai integráció történeti áttekintése esetében a szerző igyekszik azon események ismertetésére szorítkozni, amelyek a kül- és biztonságpolitika fejlődése szempontjából nélkülözhetetlenek. Ennek nyomán említi meg a második világháború utáni biztonságpolitikai kihívásokat (német kérdés, kommunizmus feltartóztatása), ami a nyugati államokat bizonyos fokú biztonságpolitikai együttműködés irányába sodorta. Történt mindez az amerikai kormány hathatós támogatásával a francia és brit javaslatok elkészítésével. A dunkerque-i szerződés aláírásával elindult a védelmi együttműködés a francia–brit közeledés jegyében, amelyhez hamarosan csatlakoztak a Benelux államok is. Az ESZAK-ot megalapító párizsi szerződésében pedig érezhető volt a német fegyvergyártás ellenőrzésének a vágya. A Plevén-tervben megfogalmazottak szerint az EVK létrehozásakor egy kb. 100 ezer fős, vegyes nemzetiségű hadosztályokból álló, nemzetek



feletti európai hadsereg felállítását javasolták, amely a nyugatnémetek felfegyverzése miatt vált szükségessé. Az elfogadott kompromisszumos szerződésben a nyugatnémet egységeket zászlóaljnyi (12 darab) nagyságban tervezték beosztani a 43 darab vegyes nemzetiségű, kb. 13-14 ezer fős hadosztályokból álló haderőbe. Független német nemzeti hadsereg azonban nem jött volna létre. Az európai egyenruhát viselő, többnemzeti hadosztályokba a franciák 14, az olaszok és a nyugatnémetek 12-12, a Benelux országok pedig 5 hadosztályt ajánlottak fel. A föderalista elgondolás szerint létrehozták volna az európai védelmi miniszteri tisztséget, a végrehajtás feladatával a Parlamentet, az Európai Végrehajtó Tanácsot, a Miniszterek Tanácsát, a Bíróságot, valamint a tanácsadó funkcióval rendelkező Gazdasági és Szociális Tanácsot bízták volna meg. Az EVK korábban említett bukása után kibővítették az 1948-as brüsszeli szerződést, így kilenc állam közreműködésével a legkisebb közös többszörös elve alapján jött létre 1954-ben a Nyugat-európai Unió (NYEU, *Western European Union* – WEU), amellyel a német kérdés is megoldódott. Az európai integrációnak a nemzetközi közéletben való megjelenésében nem elhanyagolható, hogy az Európai Gazdasági Közösséget (EGK, *European Economic Community* – EEC) és az Európai Atomenergia Közösséget (Euratom, *European Atomic Energy Community* – EAEC) létrehozó Római Szerződések alapozták meg azt a gazdasági súlyt, amelynek következtében a korábban említett hatalmi elemei létrejöhettek a szervezetnek, így igaz 1958-tól a „gazdasági óriás” még csak „nemzetközi politikai törpeként”, de megjelent és fejlődésnek indult a nemzetközi porondon. (Arató–Koller, 2015)

Az Európai Unió vezető gazdasági szerepét az egységes piac eredményezte napjainkra. Ennek megfelelően a külpolitikai együttműködés egyik legmeghatározóbb eszközét a közös kereskedelempolitika adja. Ezen együttműködési terület már az EGK-t létrehozó Római Szerződésben megfogalmazódott. Az EGK külkapcsolati rendszere fokozatosan a külkereskedelmi területen gazdaságiasodva fejlődött ki; gyakorlatban a harmadik, vagyis EU-n kívüli országokkal szemben alkalmazott kereskedelmet jelenti. A vámunió életbelépése által pedig 1970-től a nemzetközi megállapodások kötése közösségi hatáskörbe kerültek. A fejlődéstörténet alapját a külkapcsolati rendszer egyes elemei és azok eredményeként létrejövő szerződéses viszonyok határozzák meg: közös vám- és kereskedelempolitika, bővítéssel és társulással kapcsolatos megállapodások, fejlődő országoknak nyújtott fejlesztési eszközök. A Lisszaboni Szerződés életbelépésével az EU jogalanyiságot szerzett, így a továbbiakban kizárólagos uniós hatáskörbe kerültek a nemzetközi megállapodások kötése is. A külkapcsolati rendszer napjainkra igen széles partneri hálózatot hozott létre, amely a kétoldalú kereskedelmi megállapodásokon keresztül, a szabadkereskedelmi megállapodásokon át a vámunió létrehozásáig terjed, vagy pedig a társulási megállapodások körét kínálta fel a közösség a harmadik országok számára, amelyben gazdasági és politikai együttműködésről döntenek, amely akár a tagsággal is járhat. A pénzügyi segítségnyújtás viszonyrendszerét az együttműködési megállapodások rögzítették, amelyeket 1976-ban a Maghreb-országokkal, 1977-ben pedig a Mashreq-országokkal kötötte meg a Közösség. Az Európai Unió bonyolult kapcsolatrendszerét fokozza, hogy az EGK és az 1960-ban létrehozott EFTA-országok (mára Norvégia, Izland és Liechtenstein a tagja) 1992-ben szerződéses viszonyba léptek egymással, amivel létrejött az Európai Gazdasági Térség (EGT, *European Economic Area* – EEA), amelyhez Svájc kétoldalú szerződéssel csatlakozott. A megállapodások eredményeként ezen országok is az egységes piacra bejutottak a közös vívmányok



átvételével. A potenciális csatlakozni kívánó európai államokkal az 1990-es években Kelet-Közép-Európában az Európa-megállapodásokat kötötték meg, míg a Nyugat-Balkánnal a Stabilizációs és Társulási Megállapodások rendszerét dolgozták ki a 2000-es években. A monográfia nagy sikerét jelenti, hogy részletesen kívánja szemléltetni az EU multilaterális, regionális együttműködési formáját (barcelonai folyamatot). Mint azt a téma egyik legismertebb magyarországi szaktekinetélyétől elvárhatjuk, részletesen elemzi az európai szomszédságpolitika és a keleti partnerség mai állapotát. Az EU külkapcsolati rendszerében fontos szerepet töltenek be az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni (AKCS) térség fejlődő államai, amelyekkel a yaoundéi, loméi és cotonou-i egyezményeket kötötték meg. Érzékelhető a külkapcsolati rendszer meglehetősen bonyolult hálózatot eredményezett, viszont kiviláglik az EU békevégya is, mivel a közvetlen környezetében gazdasági és politikai (segélyezési) együttműködésekről szólnak a szerződések, míg a távolabbi régiókkal a politikai elvárások mérséklődnek, a gazdasági viszony pedig aszimmetrikus a fejlődő országok javára.

A fejlesztéspolitika az EGK Római Szerződésében már megjelent mint közösségi feladat, amellyel elsősorban a volt gyarmatokat kívánták támogatni segélyek vagy társulás biztosításával. Fordulópontot a Maastrichti Szerződés jelentett, amelyben már nevesítik ezt az új szakpolitikai területet, illetve különböző programokat is elindítanak a célok elérése érdekében (például PHARE-program). Az EU-tagállamoké továbbra is a főszerep, a Közösség kiegészítő szerepet játszik. Az ENSZ fejlesztési programjaival összhangban az unió is elkészítette saját fejlesztéspolitikai terveit, amelyeket a szerző számos táblázatban igyekszik szemléltetni. 2007-től kezdődően a többéves pénzügyi keretekben racionalizálni kívánták a korábbi elaprózott támogatási struktúrát, így 9 fejlesztési eszközt hoztak létre (4 földrajzi és 5 tematikus eszközt). A külkapcsolati rendszerben speciális helyet foglal el a humanitárius segítségnyújtás, amelyért a Bizottságon belül felállított Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága (ECHO) felel. E fejezetben a fejlesztéspolitika iránt érdeklődők számos táblázatban követhetik nyomon az egyes eszközök éves bontásban megvalósuló összegeit.

A könyv első részének zárófejezetét az EU bővítéspolitikája jelenti. Bár korábban már említést tett a szerző a stabilizációs és társulási megállapodásokról, ezekkel részletesebben egy külön fejezetben foglalkozik. Miként a szerző is megjegyzi, az 1993-ban elfogadott koppenhágai kritériumok alapján megvalósított bővítéspolitika valós, kézzelfogható hatást gyakorolt a csatlakozni kívánó országok politikai és gazdasági rendszereire, így ezen a területen a legszembetűnőbb az EU normatív hatalma. A Közösség bővítéspolitikája az egyes csatlakozási körökkel egyre szabályozottabb eljárásokat és elvárásokat jelölt ki a belépő országok számára. A bővítési hullámok rövid ismertetése segíti megérteni az olvasóval az európai integráció működési logikáját, mivel nemcsak az adott csatlakozónak vannak feladatai, hanem láthatjuk, hogy magának a Közösségnek is gyakran fel kell készülnie az integrálásra, amely akár szerződés módosításokkal és intézményi reformokkal párosulhat. A Nyugat-Balkán csatlakozását 2010-től már az EU lakosai sem támogatják egyöntetűen, miként az a 14. táblázatból kiderül. A kötet szerzője a továbbiakban rövid áttekintést nyújt, hogy ezen szubregió államai hogyan állnak a csatlakozási folyamatban. Bemutatja a jelenlegi szabályok szerint folyó csatlakozási folyamatot, illetve azon alapokat, amelyekből a felzárkóztatás történik. A recenzió készítőjének véleménye szerint ildomosabb lett volna, ha a bővítés hullámairól és a jelenlegi bővítés



folyamatáról szóló alfejezetek ezen rész végére kerülnek, mivel az elméleti szabályok után a gyakorlati példát láthatta volna az olvasó.

Molnár Anna monográfiájának második részét az európai biztonság- és védelempolitika alkotja. Az egymásra épülő fejezetek logikai láncolatában törést jelenthet a diplomáciai kapcsolatokat tárgyaló alfejezet, amely megtöri a biztonságpolitikai fejlődés bemutatását. Kronológiai szempontból megfelelő helyen szerepel, viszont talán logikailag jobb lett volna az Európai Külügyi Szolgálatról és a főképviseletről szóló fejezet elé helyezni.

Az EGK tagjai a korábban tárgyalt egyre szélesedő külkereskedelmi és külkapcsolati rendszer következtében kénytelenek voltak külpolitikai harmonizációt is elvégezni. Miként a monográfia szerzője is megjegyzi a terület kialakulásával kapcsolatban az EVK és az EPE szupranacionális elve megbukott, az 1960-as években a francia kezdeményezésű Fouchet-tervek is lekerültek a napirendről, de már olyan elemeket felvázoltak, amelyek a későbbi külpolitikai együttműködés alapjául szolgálhatnak. Az elkerülhetetlen külpolitikai összefogás tervezetét a hágai csúcson felkért Étienne Davignon javaslata jelentette, amelyet a Tanács 1970-ben elfogadott, így létrejött a kormányközi elv mentén működő Európai Politikai Együttműködés (EPE, *European Political Cooperation* – EPC). Ehhez társulva az integráció hosszú távú irányvonalának meghatározása érdekében 1974-ben felállt az állam- és kormányfők rendszeres találkozóját biztosító Európai Tanács is. A fejezet olyan fontos háttérről számol be, mint az Európai Közösségek soros elnökségét ellátó tagállam nemzetközi diplomáciai feladatbővülése, a titkárság felállításának körülményei vagy az intézményi kérdések taglalása, illetve a külpolitikai együttműködés reformja az 1980-as években. A szorosabb politikai együttműködést szorgalmazók 1983-ban célt értek, mivel ekkor fogadták el az Európai Unió létrehozásáról szóló nyilatkozatot. Az eddigi vívmányokat pedig az Egységes Európai Okmányban foglalták hivatalos keretek közé, így a külpolitikai terület együttműködése is bekerült a dokumentumba szabályozva az egyes fórumok feladatait. Ugyanebben az időszakban vagyunk szemtanúi annak is, hogy a Nyugat-európai Uniót ismét fel kívánják ébreszteni Csipkerózsika-álmából.

A Maastrichti Szerződés optimista légkörében a kül- és biztonságpolitikában is nagymértékű előrelépést sikerült elérniük a tagoknak, mivel a második pillért teljes egészében ennek a politikaterületnek szánták, igaz az Európai Tanács és a Tanács szigorú kormányközi döntéshozatalával. A hiányosságok kiküszöbölését az Amszterdami Szerződés hozta el, amikor intézményi és döntéshozatali reformok mellett kötelezte el magát a 15 tagú Európai Unió. Egyik legjelentősebb változást a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseleti tisztség létrehozása jelentette. Az újonnan felállított külpolitikai elemző egység vezetője egy személyben a Nyugat-európai Unió és a Tanács főtitékára is lett. A főképviseleti tisztségre pedig Javier Solananál alkalmasabb jelöltet nem is találhattak volna. A 2000-es években egy létrehozandó alkotmányszerződésben a külpolitikai együttműködés fokozása is prioritást jelentett, az uniós hatáskörbővülésen túl az EU külügyminiszteri pozíció is napirendre került.

A könyv IX. fejezetében tárgyalt európai biztonság- és védelempolitika (EBVP, *European Security and Defence Policy* – ESDP) célkitűzését a Maastrichti Szerződésben határozták meg a második pillért jelentő közös kül- és biztonságpolitika részeként. Az 1990-es években a Nyugat-európai Unió átalakulása és a nemzetközi környezet



változása segítette elő, hogy a feladatokat az évezred végére az Európai Unióba telepítsék, ami a NYEU megszűnéséhez vezetett. Első lépcsőfokban az EU és a NYEU között intézményesített kapcsolatot hoztak létre. A folyamat végét pedig az Amszterdami Szerződés hozta meg, amikor a petersbergi feladatokat (humanitárius és evakuációs, békefenntartási és válságkezelési feladatokat) az EU-ba integrálták. Az átcsoportosítás eredményeként megteremtődött a lehetőség arra, hogy az Európai Unióban létrejöjjön egy európai biztonsági és védelempolitikai együttműködés. A francia–brit vezetés által elfogadott Saint-malói Nyilatkozat jelentette az első lépést, a másodikat pedig a Berlin Plusz megállapodás 2003-ban. Az EBVP ideiglenes intézményei 2000-től kezdték meg működésüket, majd 2001-től az állandó struktúra felállítására került sor. Az EU tagállamai a petersbergi feladatok ellátása érdekében egy intervenciós gyorsreagálású katonai erő felállításában is megegyeztek (50-60 ezer fős hadtest), amelyhez várták a tagállamok felajánlásait. A szerző az EBVP intézményi struktúráját részletező alfejezetekkel gazdagítja a téma szakirodalmát, amely a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság, az EU Katonai Törzsének, a Politikai-Katonai Csoport, a Polgári Válságkezelő Tanács és a polgári feladatok terén létrehozott helyzetelemző központ (EU Sitcen) felállítását, valamint feladat- és hatáskörét ismerteti. Mindezen lépésekkel a NYEU gyakorlatában – a Nizzai Szerződés általi teljes feladatáruházással – kiüresedett, végül 2011-ben feloszlatták és végleg az európai védelempolitika történelemlépcsőjébe került. A fejezet végén olyan szorosan kapcsolódó témákat találunk, mint a Berlin Plusz megállapodás részletei, a kialakított harccsoport-koncepció vagy a szakpolitikai együttműködést támogató uniós ügynökségek bemutatása. Ez utóbbi alfejezet különösen fontos, mivel olyan ismeretanyagot tartalmaz, amely más hasonló témájú szakkönyvekben hiányos és kevésbé naprakész információkkal szolgálnak. A téma iránt érdeklődők azonban hosszabb terjedelemben is olvasnának ezen intézményekről.

A mai Európai Unió diplomáciai kapcsolatai is nagymértékű változáson mentek keresztül. Mára az Európai Tanács elnöke, az Európai Bizottság és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő között oszlik meg az EU (kül)képviseleti jogosítványa, amely továbbra is bonyolult helyzetet eredményez és a szereplők kooperációját kívánja meg. A szervezet jogalanyisága tekintetében is változás állt be, mivel az integráció kezdetén a három közösség (ESZAK, EGK, Euratom) rendelkezett önálló jogalanyisággal, míg 2009-től magát az EU-t ruházták fel vele. Ez a jogalanyiság azonban csak a Közösségre ruházott hatáskörök mértékéig terjedhet, ezen túl a tagállamok megtartották szuverenitásukat. A külkapcsolatok kusza rendszerében a diplomáciai képviseletek jelentik a legfontosabb kapcsolattartót, amellyel összefüggésben Molnár Anna megjegyzi, hogy jelenleg közel 150 államhoz, illetve nemzetközi szervezethez rendelt delegációt tartanak számon. E fejezetben olyan fontos háttértudás kerül felszínre, amely a képviseletek történeti kialakulását, feladatkörüket és szabályozásukat mutatja be. Rávilágít arra a fontos változásra, miszerint 2010-től az Európai Bizottság küldöttségei EU-küldöttségekké alakultak át, amelyet az Európai Külügyi Szolgálat keretei közé szerveztek a főképviselő irányításával.

A XI. fejezetben visszatér a szerző a KKBP és a KBVP területén végbemenő lisszaboni változásokhoz. Megjegyzi, hogy a módosításokkal a szakpolitikai együttműködés kormányközi jellege nem változott, továbbra is a tagállamok konszenzusán múlik a határozathozatal. A szerző csupán a 6. alfejezetben említi meg, azonban már a bevezetőben



ajánlott lenne felhívni a figyelmet arra, hogy az eddigi EBVP nevet változtat a módosítás miatt, és közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) lesz az elnevezése. Ezen a területen fontos újítást jelentett többek között az állandó strukturált együttműködés kialakítása vagy a pénzügyi alap felállítása. A KKBP területére is kihat, hogy a Lisszaboni Szerződés által létrehozták az Európai Tanács elnöke tisztséget, amely valójában nem az EU elnökét jelenti. Jean-Claude Junckernek, az Európai Bizottság elnökének a 2017. szeptemberi, az unió helyzetét értékelő beszédében azonban már felvillantotta annak lehetőségét, hogy az Európai Tanács elnöke egyben az Európai Bizottság elnöke is legyen a későbbiekben. (Juncker, 2017) A módosítások az Európai Parlamentnek nem eredményeztek hatáskörbővülést, csupán demokratikus felügyelet illeti meg. A könyv szerzője kitér a szakpolitikai döntéshozatal részletes ismertetésére is, amely által „külön szabályok” vonatkoznak rá a speciális érdekek következtében. Ebben a fejezetben mutatja be a szerző a KKBP területén létrehozható megerősített együttműködések körét is, amely kiterjedhet 1. állandó strukturált együttműködésre a tagok között (Pesco), 2. a KBVP-hez kapcsolódó missziókra/műveletekre, továbbá 3. az Európai Védelmi Ügynökség keretében megvalósuló együttműködésekre. A kibővített petersbergi feladatokra talán nem kellett volna egy önálló alfejezet, mivel ez megszakítja a megerősített együttműködések területeinek taglalását. Megemlítik, hogy a Pesco területén 2017-ben már született egy megállapodás, míg a Lisszaboni Szerződés 44. cikkének alkalmazására – a közös missziók végrehajtására a tagállamok egy csoportját kéri fel –, még nem alakult ki közös akarat. E fejezetben további újdonságokat is ismertetnek, mint a kölcsönös segítségnyújtási klauzula, a szolidaritási klauzula és az indulási alap szabályai, amelyet a gyorsreagálási képesség javítása érdekében fogadtak el.

Az Európai Külügyi Szolgálatról (EKSZ) szóló rész ismét megtör egy logikai láncot, mert a lisszaboni módosítások és a KBVP területén a döntéshozatal szereplői közé ékelődik. A Lisszaboni Szerződés által új tisztségeként felállított külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő valójában a korábbi feladatkörök és funkciók átcsoportosításával jött létre, nem pedig egy új hatáskör vagy a tagokon túl egy 29. külpolitikai irányt hoztak létre. A változások eredményeként a Külügyek Tanácsának állandó elnöke a főképviseelő, így biztosítva a folytonosságot és a kompromisszumkeresést. Az EKSZ létrehozásának ötlete régmúltra tekint vissza, az igazi vita 2001-től indult el, hogy az EPE titkárságából miként lehetne létrehozni e szervezetet. Ezen alfejezet olyan gazdag ismeretanyagot tartalmaz, amely felöleli a létrehozatal szabályozási hátterét, a tisztségviselők számának változását, illetve a rendelkezésükre álló költségvetési keretet. Az eddigi főképviseelőkről is megemlékezik a szerző, így Catherine Ashton megválasztásának körülményeiről, a szervezet helykeresésének és szerepének kiforrásába nyújt betekintést, később pedig Federica Mogherini tevékenysége és újításai szerepelnek napirenden.

A XIII. fejezetben ismét visszatérünk a KBVP területére, ahol Molnár Anna felhívja figyelmet, hogy eddig 32 művelet és misszió vette kezdetét, 2017-ben ebből 15 volt aktív. A polgári missziók esetében megkülönböztet megerősítő, megfigyelő és végrehajtó missziókat, míg a katonai területen végrehajtó és támogató típusúakat. Mindezeket táblázat formájában is ismereti egyes művelet/missziók felsorolásával az azokban részt vevő személyzet nagyságát szemléltetve. Az első alfejezetben a tanácsi döntéshozatal intézményeit és feladatait járja körül, igaz meglehetősen röviden mutatja be a Politikai és Biztonsági Bizottságának, az EU Katonai Bizottságának, a Polgári Válságkezelő



Bizottságának és a Politikai-Katonai Csoport munkáját. Az olvasóban a hiányérzeten túl az is felderenghet, hogy korábban hasonló rövidségben már olvasott ezen szervezetekről. Eddig kevés munka tárta fel a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő munkáját segítő háttérszervezeteket, jelen könyvben azonban megemlítik a Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság, a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat, az EU Katonai Törzse, az EU Hírszerző és Elemző Központ munkáját is, viszont a korábbihoz hasonló rövidségben. Ebben a fejezetben jelenik meg az Európai Parlament és az Európai Bizottság szerepének bemutatása is a döntéshozatalban. A 6. alfejezet foglalkozik a különböző missziók parancsnokságának kérdésével, mivel a katonai műveletekkel kapcsolatban napjainkig vita folyik arról, hogy szükséges-e egy saját, állandó katonai parancsnokság és vezetési rendszer felállítása. Mindenesetre az eddigi gyakorlat alapján öt lehetséges megoldást is feltár a szerző. A 8. alfejezetben a missziók létrehozásának folyamatával kapcsolatban pedig részletesen ismerteti a műveletek elindításához szükséges folyamat öt fázisát.

Az Európai Unió biztonsági stratégiáiról szóló fejezetben megismerkedhet az olvasó a 2003-ban elfogadott első stratégiával, amely európai biztonsági stratégia elnevezéssel igyekezett a közösség válaszait és lehetőségeit megfogalmazni az akkori nemzetközi politikai viszonyokban. Catherine Ashton főképviseelői tisztségében a stratégiaalkotás helyett az intézményépítésre és a konfliktusokban nyújtott közvetítői szerepére koncentrált. Federica Mogherini 2014-es színrelépésével a stratégiai gondolkodás is előtérbe került, ezáltal a 2009-től egyes államok részéről megfogalmazott biztonsági reformok is nyitott fülekre találtak. 2016-ban bemutatásra került Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája, amely a kor kihívásaira kíván az alábbi területeken koncentrált iránymutatást adni: 1. biztonság, 2. állami és társadalmi ellenálló képesség erősítése, 3. konfliktusok és válságok humánbiztonsági megközelítése, 4. regionális együttműködések támogatása, 5. globális kormányzás feltételeinek támogatása. (Molnár, 2016:6)

A könyv utolsó fejezetében visszatérünk a biztonság- és védelempolitika történeti kiindulási pontjához, nevezetesen az európai hadsereg felállításának vitájához. René Pleven Európai Védelmi Közösségről szóló javaslatában fogalmazódott meg leghalmozottabban az igény egy közös európai hadsereg felállítására, viszont a kezdeményezés megbukott, és egészen 2015-ig kerülték a témát a tagállamok vezetői. Egyik szerződésben sem említik a lehetséges létrehozatalt. Az ukrán–orosz konfliktussal azonban ismét napirendre került a kérdés. Javier Solana és társai jóvoltából megszületett egy jelentés is, amely szerint az EU finalité politique-ja egy Európai Védelmi Unió (EVU, *European Defence Union* – EDU) lehet. A létrehozatalban leginkább Olaszország, Franciaország és Németország elkötelezett. A német Európa-politikában a közös hadsereg már megjelent célként, míg az olaszok 2016-ban bocsátották közvitára a „védelmi Schengen”-tervet. A tagállamok védelmi különállásukat fokozatosan elveszítették, így az egyre szorosabb együttműködése a jövő ezen a területen is. Ahogyan a védelmi területen az integrációs kényszer növekszik, úgy látszik világpolitikai szerepüknek az átalakulása is, egyedül kevésbé tudják befolyásolni az eseményeket, míg az egységesülő külpolitikában meghatározó nemzetközi szereplőkké válhatnak.

Molnár Anna monográfiája egy olyan szakkönyv, amely az oktatásban is kiválóan használható, ugyanis minden fejezete egy-egy résztemába nyújt mélyebb betekintést, azok szerkezete bevezetést és rövid összefoglalást is tartalmaz. A közös kül- és biztonságpolitikáról, azon belül a biztonság- és védelempolitika integrációjáról nyújt



szakpolitikai elemzést, amely történeti megközelítéssel az együttműködés tartalmi elemein keresztül a döntéshozatal folyamatát és az abban részt vevő szereplők körét ismerteti.

A laikus olvasó számára is olvasmányos, részletgazdag információkat tartalmazó munka a különböző szerződéses, tervezetek, határozatok mellett az aktuális politikai vitákat és erőviszonyokat is szemlélteti, hogy minél teljesebb kép alakuljon ki az olvasóban. Molnár Anna a könyvét két részre osztja, az első fele foglalkozik a külpolitika változásával, illetve a külső kapcsolatrendszer bemutatásával, míg a második részben találkozunk az európai/közös biztonság- és védelempolitika területével, továbbá a diplomáciai viszonyok ismertetésével. Néhol a fejezetek egymásra épülő logikai láncolata megszakad, azonban a történeti vonal miatt a struktúra mégis koherens marad.

A 324 oldalas könyv kiváló összefoglalást nyújt az egyik legérzékenyebb tagállami szuverenitást érintő szakpolitikai együttműködésről. A szerző többéves kutatási eredményeinek összegzéseként is felfoghatjuk e művet, amelynek közreadásával az Európa-tanulmányok területén kiváló, aktuális elemzéssel szolgál. A további kutatási lehetőségekre maga a kötet is rámutat, egyrészt az egyes rövidre sikerült alfejezetek mélyebb vizsgálata, másrészt a közös kül- és biztonságpolitika területén fokozódó integrációs lehetőségek feltárása mutatkozik lehetséges irányként.

Felhasznált irodalom

- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet.* Budapest, Gondolat Kiadó.
- BALÁZS Péter (2017): *Az Európai Unió külpolitikája.* Budapest, Wolters Kluwer.
- GAZDAG Ferenc (2002): *Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája.* Budapest, Osiris Kiadó.
- GAZDAG Ferenc (2005): *Európai integráció és külpolitika.* Budapest, Osiris Kiadó.
- JUNCKER, Jean-Claude (2017): *Az Unió helyzete 2017.* http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)
- MOLNÁR Anna (2016): Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája. *SVKK Elemzések*, 9. sz. 1–9.
- MOLNÁR Anna (2018): *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- SIMON Zoltán (2018): *Az Európai Unió a világban – Uniós külkapcsolatok a 21. században.* Budapest, L'Harmattan Kiadó.

