

## 10. FEJEZET

### KÖZSZOLGÁLTATÁSI KIVÉTELEK AZ EURÓPAI UNIÓ KERESKEDELMI MEGÁLLAPODÁSAIBAN

*Bartha Ildikó\**

Az állami feladatok ellátásának tartalmában és szervezésében érzékelhető változási folyamatok több, egymással is interakcióban lévő tényezőre vezethetők vissza. Jelen fejezet az Unió kereskedelempolitikájának fejlődésével összefüggésben vizsgálja, az EU globális szerződéses kapcsolatainak átrendeződése, illetve (ágazati) jogi szabályozásának irányváltásai, miként alakítják az állami vagy tágabb értelemben a közösségi szervezést igénylő feladatok ellátásának kereteit és erőforrásait, miképp generálják vagy éppen akadályozzák az erőforrás-felhasználás és elosztás újfajta megoldásainak létrejöttét, illetve a korábbi mechanizmusok működését. A közfeladatok vagy közösségi érdekű feladatok körét kiterjesztően értelmezzük, így ideértünk mindenfajta, közösségi érdeket szolgáló, illetve közösségi erőforrás-szervezést igénylő feladatellátást. A közszolgáltatások tradicionális körén túl ilyennek tekintjük különösen a tagállami költségvetés adóbevételeinek biztosítását vagy a munkaerő (emberi erőforrás) szabályozását.

Elsőként arról adunk egy rövid áttekintést, hogy az uniós belső piac működtetéséhez és a tagállami piacok megnyitásához kapcsolódó integrációs kötelezettségek miként befolyásolják a tagállami közfeladatellátás szervezésére vonatkozó szabályozási autonómiát. Hiszen minden beavatkozás, amit a kormányok végeznek a fogyasztói díjakra, a tulajdoni szerkezetre, a külön közterhekre vonatkozóan – korlátozza a verseny szabadságát (HORVÁTH 2015), illetve akadályát képezi a belső piac működésének. Majd a közszolgáltatások európai uniós szabályozásának főbb állomásait tárgyaljuk, mégpedig azokat, amelyek az uniós kereskedelmi megállapodások közszolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése szempontjából lényegesek. Ezen alapok tisztázása ugyanis elengedhetetlen ahhoz, hogy az Unió külső tevékenységének alapvető mechanizmusait a nemzetközi kereskedelem terén megérthessük. Ezt követően az Uniós kereskedelempolitika jogi és szakpolitikai alapjait tekintjük át az uniós alapító szerződések releváns rendelkezései és a kapcsolódó európai bírósági gyakorlat alapján. Végül az Unió nemzetközi szerződéskötési gyakorlatát elemezve kívánunk rámutatni az uniós kereskedelmi megállapodások "generációs fejlődése" és a közszolgáltatások uniós szabályozási rendszerének változása közötti párhuzamokra.

#### 1. Belső piac és tagállami közfeladatellátás

1. A belső piac fogalmát az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMsz) 26. cikke (2) bekezdése határozza meg. Ennek értelmében "A belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések<sup>293</sup> rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása." E négy gazdasági tényezőre (alapszabadságra) vonatkozó liberalizációs elv több dimenzióban is érinti azt a

---

\* *Bartha Ildikó*, egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport

<sup>293</sup> Azaz az Európai Unió alapító szerződésai: EUMSZ és EUSZ (Európai Unióról szóló szerződés).

kérdést, hogy a tagállamok milyen eszközöket vonhatnak be a közösségi feladatok (közfeladatok) ellátása érdekében, illetve milyen mértékű szabadsággal rendelkeznek az ellátás megszervezése terén. Az alapszabadságokból eredő kötelezettségek alapvetően a tagállami szerveket (tagállami jogalkotót a kormányzás különböző szintjein, illetve hatóságokat) kötelezik.

A fent említett négy tényező közül témánk szempontjából a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága (azaz a jogi személyek és az önfoglalkoztató természetes személyek szabad mozgása) tekinthető a leglényegesebbnek.<sup>294</sup> Az EUMSZ 56. és 57. cikkei szerint tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy. A szolgáltatást nyújtó személy a szolgáltatásnyújtás érdekében tevékenységét ideiglenesen a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban is folytathatja az ezen állam saját állampolgáraitra irányadó feltételek szerint. Ebben az értelemben „szolgáltatásnak” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás tekinthető, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. A letelepedés szabadságáról rendelkező EUMSZ 49. cikk pedig kimondja, hogy tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére, illetve képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkozó minden korlátozás. A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozásalapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáraitra előírt feltételek szerint. A határon átnyúló szolgáltatáskereskedelem intenzitása növelésének, illetve hatékonyabb működésének biztosítása érdekében született meg az ún. szolgáltatási irányelv,<sup>295</sup> amely lényegében a letelepedés és a szolgáltatás-nyújtás szabadságából eredő tagállami kötelezettségek részletes meghatározását tartalmazza.

Az Európai Unió Bíróságának (EUB) gyakorlata szerint alapvetően a „gazdasági tevékenységnek” minősülő szolgáltatások tartoznak e két alapszabadság, valamint a szolgáltatási irányelv hatálya alá.<sup>296</sup> Ebben az értelemben gazdasági tevékenységnek kell tekinteni minden, díjazás ellenében végzett szolgáltatásnyújtást.<sup>297</sup> E fogalom kapcsán természetesen számos értelmezési kérdés felmerül, így eseti alapon, a szóban forgó tevékenység összes jellemzőjének – különösen annak, hogy az érintett tagállamban azt miként nyújtják, szervezik, finanszírozzák – figyelembevételével kell eldönteni, hogy egy adott szolgáltatás az EUMSZ belső piaci szabályai, illetve a szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozó „gazdasági tevékenységnek” minősül-e (EURÓPAI BIZOTTSÁG 2013). A szolgáltatási irányelv emellett külön is meghatározza, hogy mely szolgáltatásokat zárja ki kifejezetten a hatálya alól (ilyenek például a szociális szolgáltatások).

Más alapszabadságok terén előírt liberalizációs kötelezettségek szintén kihatással vannak a tagállami közfeladatok ellátásának megszervezésére és finanszírozására. Az áruk szabad

---

<sup>294</sup> A két alapszabadság tárgyi hatályának eltérése akként határozható meg, hogy míg a letelepedés szabadsága a más tagállamban végzett tartós (székhelyát helyezés vagy önálló iroda vagy fióktelep nyitását is magában foglaló) tevékenységet jelet, a szolgáltatásnyújtás ezzel szemben az ideiglenesen vagy alkalmasszerűen végzett szolgáltatásokat foglalja magába.

<sup>295</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve ( 2006. december 12. ) a belső piaci szolgáltatásokról. *OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–68*

<sup>296</sup> Lásd többek között az EUB C-172/98. sz. *Bizottság kontra Belgium* és C-157/99. sz. *Smits és Peerbooms* ügyekben hozott ítéleteit.

<sup>297</sup> EUMSZ 57. cikk

mozgásának<sup>298</sup> akadályát képezheti számos olyan tagállami jogszabály, amely a közfeladatellátás eszközeként szolgáló árucikkek (így orvosi eszközök) kereskedelmének feltételére (például ármeghatározásra) vonatkozik. A tőkemozgás és a fizetési műveletek szabadsága (EUMSZ 63. cikk) elsősorban a befektetések és pénzügyi műveletek szabályozásával, valamint a tulajdoni renddel összefüggő tagállami szabályozási szabadságot korlátozhatja. A munkaerők szabad mozgásának alapelvéről – és ezen belül különösen a más tagállamok állampolgáira vonatkozó egyenlő elbánás elvéről – rendelkező EUMSZ 45. cikk szintén érintheti az uniós tagállamok humán erőforrás-szervezéssel összefüggő közfeladatait.<sup>299</sup>

Az EUMSZ – a közfeladatok ellátásával összefüggésben is – több olyan esetkörrel meghatároz, amikor a tagállamok mentesülnek a fenti liberalizációs kötelezettségek alól. A közrend, közbiztonság védelme érdekében hozott intézkedések fenntartását mindegyik alapszabadsággal összefüggésben lehetővé teszi. Az áruk szabad mozgásának korlátozását (ezen belül is a mennyiségi korlátozások vagy azonos hatású intézkedések fenntartását) emellett az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokolhatja (EUMSZ 36. cikk). A tőkemozgás és a fizetési műveletek szabadsága alóli kivételként az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdése azt is megengedi a tagállamok számára, hogy alkalmazzák adójoguk azon vonatkozó rendelkezéseit, amelyek a lakóhely vagy a tőkebefektetés helye alapján az adózók között különbséget tesznek; illetve meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, különösen az adózás és a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén, vagy hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak.

2. Az alapszabadságok érvényesülésének biztosításán túl a belső piac működésének alappillérét képezi a torzításmentes verseny feltételeinek megteremtése is a tagállamok közötti kereskedelem viszonylatában.<sup>300</sup> Ennek érdekében az EUMSZ rendelkezik a versenykorlátozó megállapodások, összehangolt magatartások és vállalati társulások döntései (EUMSZ 101. cikk); az erőfölénnyel való visszaélés (EUMSZ 102. cikk), valamint a versenyt torzító állami támogatások tilalmáról (EUMSZ 107. cikk). A közvállalkozásokra, illetve a kizárólagos vagy különleges jogokkal felruházott, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozásokra e versenyszabályok speciális feltételek mellett vonatkoznak az EUMSZ 106. cikke szerint:

"(1) A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel, különösen a [diszkrimináció tilalmával és a versenyjogi szabályokkal] ellentétes intézkedéseket.

(2) Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok

---

<sup>298</sup> Lásd az EUMSZ 30. cikkét a behozatali vagy kiviteli vám és azokkal azonos hatású díjak tilalmáról; az EUMSZ 34. és 35. cikkeit a mennyiségi korlátozások és azokkal azonos hatású intézkedések tilalmáról; valamint az EUMSZ 110. cikkét a diszkriminatív adóztatás tilalmáról.

<sup>299</sup> Ennek részletesebb kifejtését lásd jelen kötet [...] fejezetében.

<sup>300</sup> Lásd az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez fűzött 27. jegyzőkönyvet

végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel."

Az állami támogatásra vonatkozó, 107. cikk szerinti tilalommal összefüggésben további kérdést vet fel a vállalkozásoknak nyújtandó közszolgáltatási kötelezettség kompenzációjának jogi megítélése is. Az Európai Unió Bírósága az *Altmark Trans*<sup>301</sup> ügyben hozott döntésében rögzítette, hogy e kompenzáció milyen feltételek teljesülése esetén nem minősül állami támogatásnak, azaz pénzügyi előnynek, amely a kedvezményezettet versenytársaihoz képest előnyösebb helyzetbe hozza.<sup>302</sup>

A fent bemutatott, alapszabadságok és alapvető versenyjogi szabályok a (legalább részben) piaci alapon működtethető közszolgáltatási ágazatokra (ún. szabályozott ágazatokra) az Unió másodlagos jogforrásaiban (irányelveiben vagy rendeleteiben) lefektetett speciális feltételekkel alkalmazandó. A liberalizáció mértéke ágazatonként, az adott szektor sajátosságai függvényében eltérő. Így például már a 90-es években viszonylag kiterjedt volt például a távközlésben vagy az elektronikus hírközlésben; az energiaágazatban viszont - tekintettel a természetes monopóliumok fennállására - a tagállamok számára jelenleg is szélesebb mozgásteret biztosított a piaci liberalizáció főkötelezettségeitől való eltérésre.

## 2. Közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban

A fent idézett rendelkezésekből az is látható, hogy az Unió alapító szerződésai nem használják a „közszolgáltatás” fogalmat, helyette egy önálló uniós terminológia, az „általános gazdasági érdekű szolgáltatás” (ÁEGSz) került a szerződésszövegbe. Maga a szerződés-szöveg nem definiálja e fogalmat, a Bíróság és a Bizottság gyakorlata alapján viszont olyan közjavak létrejöttét eredményező gazdasági tevékenységeket értünk ez alatt, amelyeket állami beavatkozás nélkül a piac nem állítana elő, vagy az objektív minőség, biztonság, megfizethetőség, egyenlő bánásmód vagy egyetemes hozzáférés tekintetében csak eltérő feltételek mellett állítana elő (EURÓPAI BIZOTTSÁG 2013). A joggyakorlat emellett egy tágabb kategóriát is definiál: az általános érdekű szolgáltatásokat (AESz), olyan tevékenységeket értve ez alatt, amelyeket a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi hatóságai általános érdekűnek tekintenek, és ezért sajátos közszolgáltatási kötelezettség alá vonnak. A fogalom a gazdasági tevékenységeket (ÁGÉSsz) és a nem gazdasági jellegű szolgáltatásokat (jellemzően<sup>303</sup> a piaci alapon nem nyújtható humán szolgáltatások) egyaránt magában foglalja (EURÓPAI BIZOTTSÁG 2013).

---

<sup>301</sup> Lásd az EUB C-280/00. sz. *Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg* ügyben hozott ítéletét.

<sup>302</sup> *Altmark* ítélt szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha megfelel a következő négy feltételnek: (1) a kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el; (2) az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek; (3) a támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő indokolt költségek és elismert nyereség részben vagy egészben történő fedezéséhez; (4) amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó, jól működtetett vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni. Az *Altmark*-feltételek értékeléséről bővebben lásd: HORVÁTH 2015.

<sup>303</sup> Megjegyzendő, hogy e jóléti közszolgáltatások körét az európai uniós bírósági gyakorlat tágan értelmezi: így ebbe a körbe nem csupán a piaci alapon nem (vagy nem teljes mértékben) nyújtható szolgáltatásokat sorolja, hanem adott esetben a magánszolgáltató által nyújtott szolgáltatásokat is, amelyet nem finanszíroz vagy támogat az állam, azonban a kapacitás-tervezés rendszerébe bevon. Lásd többek között az Elsőfokú Bíróság (jelenleg Törvényszék) T-289/03. sz. *BUPA* ügyben hozott ítéletét (ECLI:EU:T:2008:29).

Habár az "általános gazdasági érdekű szolgáltatás" fordulatot már a Római Szerződés is tartalmazta, az uniós szabályozási folyamat kezdete valójában jóval későbbre tehető. Az Egységes Európai Okmány (EEO) és a Bizottság közös piac reformjáról szóló Fehér Könyve célként tűzte ki az egységes belső piac 1992. december 31-ig történő megvalósítását. Mivel a közlekedés és az energia nemzeti piacainak megnyitása is részét képezte ezen elképzelésnek, a „közérdekű szolgáltatások” és „közszolgáltatási kötelezettségek” formáját öltő állami beavatkozás olyan akadállyá vált, amelyet a liberalizáció érdekében le kell győzni.<sup>304</sup> Így az EEO által folytatott folyamat az egyes ágazatok fokozatos liberalizációját eredményezte. A Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlata, összhangban ezen integráció-párti megközelítéssel, ugyancsak megszorító módon értelmezte a közszolgáltatásokra vonatkozó kivételeket (PROSSER 2005, 12).

E folyamatokat már a 90-es évek első felében kritikus szakmai vélemények és a közszolgáltatások védelmében kelt civil mozgalmak követték. Az uniós jogalkotásban, illetve szakpolitika-alkotásban ekkortól érzékelhető egy olyan irányváltás, amely nagyobb hangsúlyt fektet a közszolgáltatások társadalmi jelentőségére és már nem törekszik "minden áron" a liberalizáció kiteljesítésére.<sup>305</sup> Az 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződés-módosítás pedig már egy új rendelkezéssel (korábbi EK Sz. 16. cikk) is kiegészítette az alapító szerződés szövegét, amely az EU alapelvei szintjén rögzíti az ÁGÉSZ-kötelezettségek védelmét. E rendelkezés egyben meg is erősítette a tagállamok hagyományos előjogait és diszkrecionális jogköreit az ilyen szolgáltatások megszervezésében (Rusche 2013, 102; Schweitzer 2011, 55; VARJU 2013, 112). A Bizottság ÁGÉSZ-ekre vonatkozó szakpolitikai dokumentumai és az Európai Bíróság gyakorlata is követte ezen új megközelítést. Az Európai Unió 2001-ben elfogadott Alapjogi Charta pedig már egy külön rendelkezést (36. cikk) tartalmazott az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogáról. A fenti folyamat meghatározó jelentőséggel bírt egyes ágazatok liberalizációjának folyamatában, különösen a közüzemi szolgáltatások terén (PROSSER 2005, 174): észre vehető, hogy a piacnyitás és a piachoz való hozzáférés biztosítása mellett más érdekek is jobban előtérbe kerültek.

Az Amszterdami Szerződés által bevezetett "védelmi" rendelkezést (az EK Sz. Korábbi 16. cikkét, jelenleg EUM Sz. 14. cikkét) módosította a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés. Az új szövegezés kifejezetten kiemeli a tagállami hatáskör elsődlegességét e területen:

*"...figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükből és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban*

<sup>304</sup> COLOMER főtanácsnok indítványa a C-265/08. sz. ügyben, 3. pont (ECLI: EU: C: 2009: 640).

<sup>305</sup> 1996-ban adta ki a Bizottság az első, általános közérdekű szolgáltatásokról szóló közleményét, amely különös hangsúlyt fektetett a közszolgáltatások társadalmi elemeire és a piaci erők korlátaira (bővebben erről: PROSSER 2005, 156).

*gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról [kiemelés a szerzőtől]."*

A tagállami hatáskörök sérthetlenségét az EUSz-hez és az EUMSZ-hez fűzött 26. Jegyzőkönyv is megerősíti, külön rámutatva a nemzeti, regionális és helyi hatóságok alapvető szerepére és széles mérlegelési jogkörére abban a tekintetben, hogy a felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon hogyan gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről; valamint a szolgáltatás-szervezés módjának meghatározása tekintetében.

A 14. cikk és a jegyzőkönyv együttes olvasatából látható tehát, hogy a piaci liberalizáció érdekének előtérbe helyezése helyett a közszolgáltatások szervezése terén még inkább a nemzeti és a helyi érdekekre, és a tagállami szabályozási autonómiára helyeződik a hangsúly (RUSCHE 2013, 106; KRAJEWSKI 2011, 186; MARCOU 2016, 14). Mindezzel párhuzamosan azt láthatjuk, hogy az EU ágazati szabályozásaiban is kezd kiteretélyesedni a tagállamok közszolgáltatási kötelezettségeire tekintettel a piaci integrációs kötelezettségek alóli kivételek rendszere.<sup>306</sup>

### **3. A kereskedelmi megállapodások "generációi"**

Jelen fejezet további részében azt vizsgáljuk, hogy a fent ismertetett, tagállami közfeladatellátással összefüggő integrációs kivételek milyen szerepet kapnak az Európai Unió "külső piacainak" alakításában, vagyis az EU kereskedelmi megállapodásaiban. Amint a [...] fejezetben erről már szóltunk, az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a kereskedelempolitikai megállapodások megkötésére. Részletesen bemutattuk a szabályozási tárgykör bővülésének folyamatát is; ennek eredményeképpen az Unió kereskedelempolitikája az árukereskedelem és kereskedelmi védintézkedések mellett ma már kiterjed a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, a külföldi közvetlen befektetésekre és a szolgáltatások kereskedelmének egyes aspektusaira is.

WTO tagsága mellett az Európai Unió számos kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodásnak is a részese. Krajewski csoportosítását (Krajewski 2015, 245–246) követve a meglévő kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodások három generációját különböztethetjük meg.

1. Az ún."hagyományos" szabadkereskedelmi megállapodások a WTO-modellen alapulnak. Erre szolgál példaként az EU-Mexikó vagy az EU-Chile megállapodás.

2. A szabadkereskedelmi megállapodások "második generációja" az Európai Unió 2007-es "Globális Európa" kereskedelmi stratégiája alapján jöttek létre. Az első és egyben modellként is szolgáló egyezmény az EU-Korea szabadkereskedelmi megállapodás, amely 2011-ben lépett hatályba. E megállapodások – lényegében a WTO rezsím fejlődésének mintájára – átfogó ("comprehensive") szolgáltatási és beruházási fejezeteket tartalmaznak, ez utóbbiak azonban csak a beruházások liberalizációjára terjednek ki, de a befektetésvédelemre nem. Ismerünk olyan "második generációs" egyezményeket is, amelyek ágazatspecifikus szabályozási keretet, illetve versenyjogi rendelkezéseket is tartalmaznak. Példaként szolgál e típusra a 2012-ben aláírt és 2013 óta ideiglenesen alkalmazandó EU-Kolumbia és Peru szabadkereskedelmi megállapodás, valamint szintén a 2012-ben aláírt és 2013 óta ideiglenesen alkalmazandó az EU-Közép-Amerika (Honduras, Nicaragua és Panama) megállapodás.

---

<sup>306</sup> Vö. Horváth 2015

3. A Kanadával (Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás, azaz Comprehensive Economic and Trade Agreement, a továbbiakban: CETA), illetve Szingapúrral 2014-ben megkötött megállapodások már az uniós kereskedelmi megállapodások ún. "harmadik generációjába" sorolhatók. Ezek a megállapodások immár nem csak a kereskedelmi viszonyokat szabályozzák, hanem a befektetések védelmére vonatkozó fejezeteket is tartalmaznak, amelyek a közös kereskedelempolitika területén a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó az új uniós hatáskörökön alapulnak az EUMSZ 207. cikke értelmében. E csoportba tartozik még az Egyesült Államokkal létrejött transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségi megállapodás (Transatlantic Trade and Investment Partnership, a továbbiakban: TTIP), a Vietnammal 2015-ben kötött megállapodás és a Japán 2018 júliusában megkötött megállapodás.

#### **4. Közszolgáltatási záradékok a kereskedelmi megállapodásokban**

Hasonlóképpen a lisszaboni szerződéshez csatolt, fent idézett 26. jegyzőkönyvhöz, a kereskedelmi megállapodások rendelkezései is azon a megközelítésen alapulnak, hogy a liberalizációs kötelezettségeket nemzetközi szinten kell meghatározni, míg a közszolgáltatások szabályozásának a hazai kereteken belül kell maradnia. A legtöbb nemzetközi kereskedelmi megállapodás, különböző formában, illetve védelmi szinten ugyan, de biztosít valamilyenfajta mentességet a megállapodásban foglalt kötelezettségek alól a tagállamok közszolgáltatásokra vonatkozó szabályozásának fenntartása érdekében, illetve kizárja a megállapodás hatálya alól a közszolgáltatások szervezésére és nyújtására vonatkozó jogi eszközöket (KRAJEWSKI 2015, 245). Az alábbiakban a kereskedelmi megállapodásokban foglalt, közszolgáltatási szabályozások számára biztosított kivételek rendszerét tekintjük át; előzetesen az alábbi megjegyzéseket tesszük:

1. Az EU által kötött szabadkereskedelmi megállapodások nem csak a fő szabályozási elvek és területek, hanem a közszolgáltatási kivételek meghatározásának módszere tekintetében is jelentős részben követik a WTO és ezen belül is a GATS rendszerét (mivel ez utóbbi vonatkozik a szolgáltatások kereskedelmére). Éppen ezért az EU kereskedelmi megállapodásaiban meghatározott kivétel-típusok bemutatása során általában visszautalunk a GATS rendelkezéseire is. A GATS elfogadása 1994-ben meghatározó lépés volt a kereskedelmi megállapodások történetében, mivel ez az első olyan többoldalú egyezmény – 96 ország részvételével –, amely kifejezetten a szolgáltatás-kereskedelem fejlesztését célozza. A GATS a szolgáltatás-kereskedelem négy módozatát határozza meg: 1) határon átnyúló kereskedelem (azaz csak maga a szolgáltatás lépi át a határokat, a szolgáltató bárminemű jelenléte nélkül, pl. internetes szolgáltatások); 2) külföldi fogyasztás (amikor egy fogyasztó az állandó tartózkodási helyén kívüli országban vesz igénybe szolgáltatást, pl. turizmus); 3) kereskedelmi jelenlét (külföldi illetékességű cég által nyújtott szolgáltatás egy másik országban); és 4) a természetes személyek jelenléte (a külföldön ideiglenes szolgáltatói tevékenységet végző személyek tevékenységei, pl. fuvarozás).<sup>307</sup> A GATS legfontosabb általános elvei a legnagyobb kedvezmény elve, a transzparencia, piaci hozzáférés és a nemzeti elbánás. Az első kettő szigorúbban érvényesül; csak átmeneti időre, meghatározott szektorokra, és folyamatos (legalább ötvenkénti) felülvizsgálati kényszer mellett lehet ezek alól mentesítést kérni. A piaci hozzáférés és a nemzeti elbánás szabályai viszont csak azokban az ágazatokban, módozatokban és csak olyan feltételek mellett kötelesek a tagok alkalmazni, amennyire konkrét

---

<sup>307</sup> A GATS struktúrájáról és szabályozási tárgyáról bővebben lásd: ZOLNAI 2005

kötelezettséget vállaltak a GATS mellékletében.<sup>308</sup> Az Európai Unió – tagállamaival megosztott hatáskörben – 1994-ben kötötte meg a GATS megállapodást.<sup>309</sup>

2. További érdekességet jelent az Unió kereskedelmi megállapodásai esetében a háromszintű szabályozási rendszer, annak eredményeként, hogy az egyik szerződő fél (az EU) maga is egy szupranacionális szervezet. Az Európai Unió, mint már fent bemutattuk, a tagjai irányában az uniós alapító szerződésekben, illetve másodlagos jogforrásaiban – a belső piaci, illetve a versenyjogi rendelkezésektől való eltérési lehetőségként – határozza meg a tagállamok közszolgáltatási szabályozása számára biztosított kivételeket. Az Unió tehát belső viszonyaiban már rendelkezik egy közszolgáltatási főszabályozás- és kivétel-rendszerrel. A kereskedelmi megállapodások egyrészt e szupranacionális szabályozásnak biztosítanak különböző formákban kivételeket. Ilyen például a CETA 17.3 Cikk (2) bekezdésének b) pontja, amely a megállapodás versenyjogi szabályai alkalmazhatóságának korlátjaként az állami vállalatok, a monopóliumok, a különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások végzésével megbízott vállalkozásokra vonatkozóan az Unió szabályrendszerére utal vissza. Másrészt kifejezetten tagállami (azaz valamely EU tagállam számára biztosított) derogációkkal is találkozhatunk e megállapodásokban.

3. A kereskedelmi megállapodásokban a szerződő felek közszolgáltatás-szabályozása számára biztosított derogációk formailag két csoportba sorolhatók. A mentességről szóló rendelkezések egyrészt megtalálhatók a megállapodás főszövegében – ezek tehát főszabály szerint a szerződő felek mindegyikére, ugyanolyan feltételekkel alkalmazandók. Másrészt e záradékokat a megállapodások azon melléklete tartalmazza, amely kifejezetten az egyes szerződő felekre vonatkozóan tartalmazza a megállapodásra vonatkozó kötelezettségvállalásokat vagy fenntartásokat.

#### **4.1. Általánosan alkalmazandó mentességek**

A meghatározás jellegét tekintve az általánosan alkalmazandó mentességeknek három csoportját különböztethetjük meg: A) funkcionális (vagy horizontális) korlátozásokat; B) ágazatspecifikus korlátozásokat; és C) ezek ötvözetét (ún. hibrid korlátozások a szakirodalom terminológiája szerint).

##### *A) Funkcionális meghatározás*

A kereskedelmi megállapodásokáltalában kizárják azokat a tevékenységeket, amelyek a kormányzati hatalom vagy hatósági jogkör gyakorlásához kapcsolódnak. Az ilyenfajta záradékok modelljét tulajdonképpen a GATS I. cikkének 3 (b) és (c) pontjai jelentik, amelyek kimondják, hogy

„b) a „szolgáltatások” [vagyis a GATS hatálya alá tartozó szolgáltatások] kifejezés minden érintett szektorra vonatkozik, kivéve a kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatásokat;

---

<sup>308</sup> Ún. pozitív listás megközelítés, részletes bemutatását lásd alább.

<sup>309</sup> A Tanács határozata (1994. december 22.) a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről. *HL L 336., 1994.12.23., 1-2. o.*



c) a „kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatások” azokat a szolgáltatásokat jelentik, amelyeket nem üzleti alapon és nem egy vagy több szolgáltatóval versengve nyújtották.”

Hasonló rendelkezések találhatók az EU kereskedelmi megállapodásaiban is, ilyen például az EU-CARIFORUM gazdasági partnerségi megállapodás, az EU-Korea szabadkereskedelmi megállapodás, az EU-Peru szabadkereskedelmi megállapodás, az EU-Közép-Amerika szabadkereskedelmi megállapodás, a CETA, az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás, valamint az EU-nak a WTO égisze alatt létrehozandó Szolgáltatáskereskedelmi Megállapodás (Trade in Services Agreement, a továbbiakban: TiSA) szövegére vonatkozó javaslata. E záradékokat tehát amiatt tekinthetjük a közszolgáltatások meghatározása funkcionális modelljének, mert ezek szimplán kormányzati funkcióra hivatkoznak, és nem határozzák meg, hogy a mentesítés mely ágazatokra vonatkozik. Természetesen e meghatározás számos értelmezési kérdést felvet, hiszen, míg a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a rendőrség és a katonai feladatok körébe tartozó tevékenységek egyértelműen azonosíthatók a "kormányzati hatalom gyakorlása" fogalmával, az már közel sem ilyen egyértelmű, hogy például az állami monopólium fenntartása ide tartozik-e. Krajewski a postai szolgáltatásokat hozza példaként, amelyeket a 90-es évek liberalizációjáig a legtöbb EU tagállamban kormányzati funkciónak tekintettek, ez a megközelítés azonban az ágazat liberalizációjára tekintettel megváltozott (KRAJEWSKI 2015, 255).

#### *B) Ágazati "kivételezés"*

Tartalmi szempontból a közszolgáltatási mentességek második típusát az ágazati meghatározás jelenti. Ez esetben a horizontális alkalmazási terület szabályozása helyett a szerződő felek ágazati szinten zárják ki azokat a szolgáltatási elemeket, amelyeket a közszolgáltatások körébe tartozóknak tekintenek. Ilyennek tekinthető például a CETA 12.2. cikkének (2) bekezdés b) pontja, amely a szolgáltatások nyújtására vonatkozó engedélyezési követelményekkel és eljárásokkal, illetve képesítési követelményekkel és eljárásokkal összefüggő kötelezettségek hatálya alól meghatározott ágazatokat is kizár (az EU esetében többek között az egészségügyet, az oktatást és a szociális szolgáltatásokat). Az újabb, EU által kötött kétoldalú és regionális kereskedelmi megállapodások jellemzően egyre több ágazatspecifikus rendelkezést tartalmaznak. Egyes szektorok – így a távközlési és pénzügyi szolgáltatások – tekintetében követik a GATS rendszerét, de tartalmazzak ettől eltérő szabályokat is, például a postai és futárszolgáltatásokra vonatkozóan. (KRAJEWSKI 2015, 253–254)

Az ágazati kivételezés feltételhez kötött, jóval szűkebb mozgásteret engedő módja a NAFTA-ra és a latin-amerikai országok kereskedelmi egyezményeire jellemző elsősorban, az Unió nem alkalmazza megállapodásaiban (KRAJEWSKI 2015, 257). E modell legkorábbi típusa a NAFTA 1201.3 cikke, amely szerint: "E fejezet egyetlen rendelkezése sem értelmezhető oly módon, hogy: (...) (b) megakadályozza, hogy valamely fél bűnüldözési, büntetés-végrehajtási, jövedelembiztosítási, társadalombiztosítási, szociális jóléti, közoktatási, állami feladatkörbe tartozó képzési [public training], egészségügyi és gyermekgondozási szolgáltatásokat nyújtson vagy feladatokat látson el, olyan módon, amely nem ütközik e fejezetbe." A Kanada és Chile között 1996-ban megkötött szabadkereskedelmi megállapodás ugyanezt a rendelkezést tartalmazza. E rendelkezések formális értelemben nem is igazán tekinthetők mentességi záradékoknak, mivel a felsorolt szolgáltatások továbbra is a megállapodás hatálya alá tartoznak. Különösen a rendelkezés utolsó része "olyan módon, amely nem ellentétes e fejezettel"

korlátozza a záradék valódi kivételként való alkalmazását. Megkérdőjelezhető, hogy egy ilyen rendelkezés igazolná-e egyáltalán bármilyen esetben is a megállapodás szabályaitól való eltérést, vagy pusztán szimbolikus nyilatkozatnak tekinthető (KRAJEWSKI 257).

### *C. „Hibrid” záradékok*

A horizontális és az ágazatspecifikus meghatározás elemeit ötvöző, "hibrid" megoldásnak tekinthetők a közüzemi szolgáltatásokra, illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó, mentességet biztosító rendelkezések. Az EU második és harmadik generációs kereskedelmi megállapodásai általában az alábbi közüzemi záradékot tartalmazzák:

"Valamennyi EU-tagállamban nemzeti vagy helyi szinten közüzemi szolgáltatásnak tekintett gazdasági tevékenységekre állami monopóliumok vagy magánüzemeltetőkre ruházott kizárólagos jogok vonatkozhatnak.

A közüzemi szolgáltatások olyan ágazatokban működnek, mint a kapcsolódó tudományos és műszaki szaktanácsadás, társadalomtudományi és humán kutatás-fejlesztési szolgáltatások, műszaki vizsgálati és elemzőszolgáltatások, környezetvédelmi szolgáltatások, egészségügyi szolgáltatások, szállítási szolgáltatások és valamennyi szállítási módozatot kiegészítő szolgáltatások ágazata. Gyakran biztosítanak kizárólagos jogokat ilyen szolgáltatásokra a magánszektor gazdasági szereplőinek, amelyre példa a közigazgatási hatóságok által a gazdasági szereplőknek speciális szolgáltatási kötelezettségek mellett adott koncesszió. Mivel a közüzemi szolgáltatások gyakran a központi kormányzási szint alatt is megtalálhatók, gyakorlati szempontból nem ésszerű részletes és kimerítő ágazatspecifikus jegyzéket adni.

Ez a fenntartás nem vonatkozik a telekommunikációs és számítógépes, valamint az ezekhez kapcsolódó szolgáltatásokra."

E rendelkezés tehát azért tekinthető a fentiek értelmében "hibridnek", mert a funkcionális meghatározás (állami monopóliumok, illetve kizárólagos jogokkal felruházott magánüzemeltetők) mellett a (2) bekezdés egyfajta orientációs célú definíciót is tartalmaz arra vonatkozóan, hogy tipikusan mely ágazatokra vonatkozatható a közüzemi kivétel. Láthatjuk ugyanakkor, hogy az ágazatok felsorolása nem taxatív, sőt a (2) bekezdés utolsó mondata egyértelműen teret enged a kiterjesztőbb értelmezésnek.

Hasonló rendeltetéssel bír az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó záradéka, amely az EU kereskedelmi megállapodásainak versenyjogi fejezetén belül helyezkedik el, azaz a versenyjogi szabályok alkalmazása alól biztosít mentességet. Értelemszerűen a második és a harmadik generációs megállapodások tartalmazzak ilyen rendelkezéseket, mivel ezek szabályozási tárgya már a versenyjogra is kiterjed. A záradék megfogalmazása a fenti EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésén alapul, a következőképpen:

"az Európai Unióban az állami vállalatokra, a monopóliumokra, a különleges jogokkal vagy kiváltságokkal [kizárólagos jogokkal] felruházott vállalatokra az Európai Unió versenyszabályai vonatkoznak. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások azonban olyan mértékben tartoznak e szabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását."

Egyfajta hibrid megoldás a közbeszerzések szabályozása is az utóbbi évek gyakorlatában; ennek kezdete a WTO közbeszerzési szabályozási rendszerének második szakaszához köthető. Az első szakaszban ugyanis még a GATS XIII:1. cikke volt irányadó, amely szerint a legnagyobb kedvezmény elve, a piacra jutás és a nemzeti elbánás elve a közbeszerzésekre nem alkalmazandó. A második szakasz 2014-ben kezdődik, az ún. felülvizsgált többoldalú kormányzati beszerzési megállapodás (GPA) hatályba lépésével. A GPA célja a szerződő felek viszonylatában a közbeszerzési piacok kölcsönös megnyitása, de nem teljes mértékben, hanem az egyes felekre vonatkozóan (külön-külön) meghatározott mellékleteknek megfelelően. Az EUMint szerződő fél tekintetében a GPA a közlekedési szolgáltatásokra, meghatározott szakmai szolgáltatásokra, pénzügyi és telekommunikációs szolgáltatásokra, valamint szennyvíz- és hulladékkezelési szolgáltatásokra terjed ki. Az EU szabadkereskedelmi megállapodásai általában követik a WTO-modellt: kizárják a közbeszerzést a szolgáltatásokról és a letelepedésről szóló fejezetek hatálya alól, de külön fejezeteket tartalmaznak a kormányzati beszerzésekről, amelyek beépítik és módosítják a WTO GPA elveit (KRAJEWSKI 2015, 253–254).

#### **4.2. Pozitív és negatív listák**

A legtöbb kereskedelmi megállapodásban a piacra jutás és a nemzeti elbánás elvei az adott országra vonatkozó mellékletben meghatározott kötelezettségvállalások vagy fenntartások függvényében alkalmazandóak. E mellékletek rendelkeznek arról tehát, hogy a piacra jutás és a nemzeti elbánás kötelezettségei bizonyos ágazatokra vonatkoznak-e és milyen mértékben. A meghatározás módját tekintve "pozitív listás" és "negatív listás" megközelítést különböztethetünk meg (KRAJEWSKI 2015, 249).

Az ún. "pozitív listás" megközelítés (vagy alulról felfelé építkező megközelítés) azt jelenti, hogy a piacra jutás és a nemzeti elbánás elvei csak olyan ágazatokban alkalmazhatók, amelyeket a megállapodás kifejezetten meghatároz és azokra is csak a listában foglalt feltételeknek megfelelően. A "negatív listás" megközelítés (fenntartások rögzítése) szerint ezzel szemben a piacra jutás és a nemzeti elbánás elvei főszabályként alkalmazandók, kivéve azokat az intézkedéseket, amelyeket az adott országra vonatkozó melléklete kötelezettségek alóli kivételként kifejezetten felsorol. A két megközelítés között tehát lényeges a különbség; a negatív listás megközelítés a kereskedelmi liberalizációs eszközök érvényesülésének jóval nagyobb teret enged. A NAFTA és az Egyesült Államok által aláírt egyéb szabadkereskedelmi megállapodások alapvetően a negatív listás kivételek rendszerén alapulnak, míg a GATS a pozitív listás megközelítést követi (KRAJEWSKI 2015, 250).

A negatív listás megközelítésen belül tipikusan kétfajta fenntartást különböztethetünk meg, amelyeket általában technikailag is két külön melléklet tartalmaz. A szerződő fél számára kedvezőbb az ún. II. számú melléklet szerinti fenntartás, amely a megállapodás főkötelezettségeitől való eltérést egy adott intézkedés vonatkozásában oly módon teszi lehetővé, hogy e derogáció kiterjed ezen intézkedés jövőbeni módosítására, illetve a helyébe lépő intézkedésekre is. A fenntartások második (ún. I. számú melléklet szerinti) típusa viszont kevésbé megengedő: a derogáció ebben az esetben csak a létező intézkedésekre vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy a fenntartás tárgyát képező intézkedések csak úgy módosíthatók, hogy jobban összhangba kerüljenek a kereskedelmi megállapodás szerinti főkötelezettségekkel: azaz a liberalizáció irányába. Ha tehát a mentesség tárgyát képező intézkedést utólag "piackonformabb" módon módosítják a szerződő felek, akkor a későbbiekben már nem térhetnek vissza a derogáció korábbi szintjére. Ez a korlátozás eredményezi az úgynevezett

"visszalépést megakadályozó hatást" (ratchet effect), azaz a liberalizációs eredmények "zárolásával" (megőrzésével) egyfajta önműködő mechanizmust a piacnyitás irányába (KRAJEWSKI 2015, 250–251).

A visszalépést megakadályozó mechanizmus az Európai Unió tagállamaiban meghatározó jelentőséggel bír a liberalizált közszolgáltatási ágazatok szempontjából, amelyek az elmúlt évtizedek reformintézkedéseinek képezték tárgyát. Míg az 1980-as és az 1990-es évek szabályozási reformjai a liberalizációt és az állami monopóliumok eltörlését célozta, az utóbbi évtizedben már megfordult ez a folyamat (ezt nevezzük re-nacionalizációnak, illetve remunicipalizációnak) (HORVÁTH 2015; KRAJEWSKI 2015, 251). Mindennek tehát az lehet a következménye, hogy ha egy szerződő fél egy adott ágazat tekintetében monopóliumot jelöl meg a részvételével megkötött megállapodás I. mellékletben, és ezt követően általános privatizációs és liberalizációs politikája keretében önként megszünteti a monopóliumot, a piacnyitás sikertelensége esetén nem hivatkozhat később derogációként a monopóliumra.

Az EU által kötött kereskedelmi megállapodásokra ezidáig a pozitív listás megközelítést követték, a CETA megkötése ugyanakkor fordulópontot jelentett e gyakorlatban, mivel ez az Unió első olyan megállapodása, amely a szolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek „negatív listás” megközelítésére épül. Hasonlóképpen az EU és az USA között létrejött transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség (TTIP) is.

A kereskedelmi megállapodások főszövegében meghatározott, fent már bemutatott mentességi záradék-típusok egy része az egyes tagállamok kötelezettségvállalásait vagy fenntartásait rögzítő ütemtervekben is megtalálható (mind a pozitív listás, mind pedig a negatív listás módszer esetében). Ezek tehát csak az adott országra vonatkoznak, és csak az egyedi ütemtervben meghatározott területeken (pozitív lista esetén kötelezettségvállalásként, negatív lista esetében pedig fenntartásként) érvényesülnek (KRAJEWSKI 2015, 263).<sup>310</sup>

1. A fent már bemutatott *közüzemi záradék* tipikus példája az egyedi ütemtervekbe beépített mentességnek. E rendelkezés, mint fent láthattuk, kizárja a közüzemi szolgáltatásokat a piacra jutási szabályok alkalmazása alól, de csak a monopóliumok és a kizárólagos joggal rendelkező szolgáltatók tekintetében. Alkalmazási köre pedig csak a szolgáltatók kereskedelmi jelenlétére, illetve letelepedését szabályozó fejezetekre terjed ki, a többi szolgáltatási módra (határokon átnyúló ellátás, külföldi fogyasztás vagy természetes személyek mozgása) nem.<sup>311</sup> Míg a közüzemi záradékot eredetileg a pozitív listás megközelítés esetében alkalmazták, ma már az Unió negatív listás megállapodásaiban is megtalálható (KRAJEWSKI 2015, 264). Így például a CETA megállapodás II. Melléklete is tartalmazza a közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó záradékot (ebben az esetben tehát a záradék a negatív listás módszer miatt minden ágazatra érvényes, viszont továbbra is a monopóliumokra és az exkluzív szolgáltatókra korlátozódik).

2. A szerződő felek egyedi ütemtervébe *ágazatspecifikus kötelezettségvállalások vagy korlátozások* is beépíthetők. Az ilyen típusú mentességre szolgálnak példaként az EU GATS-kötelezettségvállalásai az oktatási szolgáltatások területén, amelyek csak "magánfinanszírozású oktatási szolgáltatások"-ra korlátozódnak. A szolgáltatások finanszírozásának köz- vagy magánjellegére való utalást az utóbbi években kötött kereskedelmi megállapodásokban gyakran alkalmazzák, elsősorban a humán szolgáltatások (így az oktatás mellett a szociális és egészségügyi szolgáltatások) vonatkozásában, e területek finanszírozási szerkezetében

<sup>310</sup> A hagyományos GATS-típusú pozitív lista szerint például a piacra jutás és a nemzeti bánásmód az egyedüli olyan terület, amelyre külön kötelezettségvállalások vonatkozhatnak

<sup>311</sup> A GATS szerinti szolgáltatási módozatok ismertetését lásd a 3. alfejezetben.

megfigyelhető változások hatására. Az ilyenfajta megfogalmazás azonban több értelmezési kérdést is felvet (így például, hogy az "államilag finanszírozott" csak a teljes (100%-os) állami támogatásra vonatkozik vagy elegendő a többségi részben való állami finanszírozás (KRAJEWSKI 2015, 264–265). A CETA-megállapodásban ehhez képest – látszólag – már egyértelműbb a kivételek meghatározása. Így például az EU kötelezettségvállalásokra vonatkozó II. Mellékletben az oktatási szolgáltatásokkal kapcsolatos fenntartás az "olyan oktatási szolgáltatókra vonatkozik, amelyek bármilyen formában közfinanszírozást vagy állami támogatást kapnak, ezért nem tekinthetők magánfinanszírozásúnak." Ugyanez a meghatározás vonatkozik az egészségügyi szolgáltatásokra is. A "bármilyen formában" való közfinanszírozás vagy állami támogatás egyértelműen kiterjesztőbb a korábbi gyakorlathoz képest (KRAJEWSKI 2015, 265). Így ebbe beletartozhat a kisebb részében – de nem többségében – állami forrásból finanszírozott vagy közvetve – például adókedvezményekkel – államilag támogatott szolgáltatás is.

## 5. Kihívások és jövőkép

A kivételt képező közszolgáltatások körének meghatározása tekintetében a kihívást részben a közszolgáltatások fogalmának dinamikus és folytonosan változó jellege jelenti. Azt, hogy mit tekinthetünk közszolgáltatásnak, mindig az adott társadalom határozza meg, a történelmi, társadalmi és gazdasági környezet függvényében, földrajzi területenként és koronként eltérő módon (KRAJEWSKI 262). Európában a 90-es évek végére, kétezres évek elejére jellemző tendencia, hogy számos, tradicionálisan közszolgáltatásnak minősülő szolgáltatás liberalizációja és privatizációja eredményeként a közszolgáltatások fogalmi köre jelentősen szűkült, az utóbbi években azonban e folyamat megfordult és különböző mozgalmak, illetve megoldások eredményeképpen a közszolgáltatások szervezése egyre inkább „visszatér” állami kézbe (HORVÁTH 2013, KRAJEWSKI 2015, 25 és, 262, BAUBY 2015), ezzel együtt eredményezve a közszolgáltatások fogalmi körének bővülését is.

Ezzel párhuzamosan a kereskedelmi megállapodások legutóbbi gyakorlata azt mutatja, hogy a megállapodásban résztvevő államok érzékenyebbek azokra a potenciális kockázatokra, amelyek a piacra jutással összefüggő kötelezettségekre vonatkoznak. Látható például, hogy a CETA megállapodástervezet szövegének a piacra jutásról szóló része számos esetben kiegészítő magyarázatként a kivételek egész sorát határozza meg. Példaként szolgálnak azok a rendelkezések, amelyek főszabályként deklarálják a "piacra jutás" elvét, majd számos olyan intézkedést rögzítenek, amelyek nem minősülnek piacra jutási korlátozásnak.<sup>312</sup> E kiegészítő, magyarázó rendelkezések célja elsősorban a belföldi szabályozási mozgástér védelme az indokolatlan korlátozásokkal szemben (KRAJEWSKI 2015, 248).

Bauby szerint az 1990-es évek nagy kérdésének megisméltódésének lehetünk tanúi, immár globális dimenzióban – amikor is az európai intézmények keresték az általános érdekű szolgáltatások európaizációjának lehetséges irányait. Mint láthattuk, ezen európaizációs

---

<sup>312</sup> Példaként említhető a beruházások létesítéséről szóló 8.4 Cikk, amely szerint a földterület fejlesztését vagy használatát érintő övezeti és tervezési intézkedések; az infrastruktúra, illetve azon keresztül nyújtott áruk vagy szolgáltatások tulajdonjogának szétválasztását előíró intézkedések (az energia, a közlekedés és a telekommunikáció területén); a tisztességes verseny biztosítása érdekében a tulajdonjogok koncentrációját korlátozó intézkedések; a természeti erőforrások és a környezet megőrzésének és védelmének biztosítására irányuló intézkedés - ideértve az odaítélt koncessziós szerződések hozzáférhetőségének, számának és hatályának korlátozását, valamint moratórium vagy tilalom bevezetését - nem minősül beruházások létesítését korlátozó intézkedésnek.

folyamat korábbi szakaszában (nagyjából a 90-es évek közepéig) egyértelműen a liberalizáció mindenfajta akadályának felszámolása volt az elsődleges integrációs cél, beleértve ebbe a közszolgáltatások szabályozásával és szervezésével összefüggő tagállami derogációk lehetőség szerint minél szélesebb körének megszüntetését is. Később pedig, több szakaszból álló politikai szemléletváltás és reformfolyamat eredményeként uniós szabályozási szinten is egyre inkább teret nyert a közszolgáltatások védelmének és ezzel együtt a tagállami szabályozási autonómiának az elismerése.

Az Unió kereskedelmi megállapodásainak fejlődéstörténete ennél bonyolultabb; a gazdasági integrációt gyengítő, illetve erősítő törekvéseket és szabályozási eredményeket egyaránt láthatunk, ami egy sajátos feszültséget teremt a nemzetközi kereskedelmi rezsim működésében.

Részben egyfajta párhuzamot figyelhetünk meg a közszolgáltatások "belső" uniós szabályozásával. A kereskedelempolitika hatókörének bővülésével egyértelműen kiterjedt a mentességi szabályozást igénylő kérdések köre is. Az általánosan alkalmazandó (a megállapodás főszevegében elhelyezett) kivételek köre jelentős részben az uniós belső viszonyaiban is alkalmazott derogációkon alapul (lásd az ÁEGSZ-ekre, illetve a szociális szolgáltatásokra vonatkozó kivételeket), amelyek természetesen nem feltétlenül ugyanazt a védelmet nyújtják például az uniós és az európai piacok kölcsönös megnyitása esetén, mint az uniós tagállamok közötti kereskedelmi viszonyokban. Épp emiatt is különösen fontos szerepe van ezen általános kivételek mellett a szerződő felek egyedi kötelezettségvállalásait vagy mentességeit rögzítő mellékleteknek, azaz a pozitív, illetve negatív listáknak.

Párhuzam mutatkozik abban a tekintetben is, hogy a nagyobb jelentőségű nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokat hasonló az anti-globalizációs, illetve piaci liberalizációt tagadó tiltakozások kísérték. Már a kétezres évek WTO miniszteri találkozóit (Seattle: 1999, Cancun: 2003, Hongkong: 2005) számos, nem ritkán rendőri fellépéssel zárult tüntetés kísérte – elsősorban attól a félelemtől vezérelve, hogy az érintett erőforrások szempontjából a megállapodás nem egyenlő módon lesz előnyös minden szerződő félnek, sőt a fejlődő országok számára kifejezetten hátrányos lesz –, mint az EU belső piaci reformjait., amelyeken elsősorban környezet-, illetve más érdekvédelmi szervezetek (szakszervezetek, vállalkozói kamarák, gazdálkodók, egyházi szervezetek) képviselői vettek részt. E mozgalmak kétségtelenül hozzájárultak ahhoz, hogy a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokkal összefüggő gazdasági és társadalmi kihívások figyelmet kapjanak. A Seattle-i események óta érzékelhető például a fejlettebb országok azon felismerése, hogy a fejlődő országok jogos aggodalmainak figyelembe vétele nélkül a folyamat kudarcra van ítélve, enélkül a világ közvéleményét sem lehet megnyerni az ügynek. Ennek hatására a 2001 novemberében lezajlott Dohai tárgyalási forduló először állította középpontba a fejlődéssel kapcsolatos témákat, mint a környezetvédelmet vagy az elmaradott országokkal való különleges bánásmódot.

Az Európai Unió újabb (második és harmadik generációs) kereskedelmi megállapodásai hasonló tiltakozásokhoz vezettek; különösen intenzív figyelem övezte a CETA, a TTIP, illetve újabban a TISA megállapodást. Nemzetközi civil szervezetek és szakmai kamarák 2015 októberében tették közzé "Támadás a közszolgáltatások ellen" című nyilatkozatukat. A kritikus megállapítások között szerepelt többek között a kereskedelmi megállapodások szabályozási tárgykörének az egészségügyi, jóléti és oktatási szolgáltatásokra való kiterjesztése, a közbeszerzési piac megnyitásának korlátozó hatása a helyi és nonprofit szolgáltatók kormányzati támogatásának lehetőségeire, a köztulajdonban lévő postai szolgáltatók versenyben való részvételének korlátozása, az egyetemes szolgáltatási kötelezettségek előírására vonatkozó szabályozási jogkör csökkentése, valamint hogy a közüzemi záradék (lásd fent) nem képes megfelelő védelmet biztosítani a közszolgáltatásoknak. A közszolgáltatásokat fenyegető

veszélyként emeli ki továbbá a dokumentum a CETA és a TTIP "negatív listás" megközelítést, továbbá a "visszalépést megakadályozó" mechanizmust.

Nem csak a civil mozgalmak kritikáját emelhetjük ki az Unió új generációs kereskedelmi megállapodásait illetően, hanem az Unió intézmények és a tagállami kormányok megközelítésében felfedezhető, a liberalizáció dinamikáját némiképpen fékezni kívánó óvatosságot is. Az Európai Parlament az EU és Kanada közötti kereskedelmi kapcsolatokról szóló, 2011. június 8-i állásfoglalásában már hangsúlyozta, hogy "a CETA negatív lista-alapú megközelítést pusztán kivételnek kell tekinteni, és nem szolgál példaként jövőbeni tárgyalások folytatásához". A magyar Országgyűlés pedig 2016-ban határozatot fogadott el a harmadik országokkal kötött kereskedelmi és beruházási megállapodásaival kapcsolatos követelményekről, amelyben egyrészt a tagállami hatáskörök tiszteletben tartását hangsúlyozta, másrészt arra hívta fel a Kormányt, "ne támogassa olyan szabadkereskedelmi megállapodás létrejöttét, amely veszélyezteti a környezet- és egészségvédelem, az élelmiszerbiztonság, valamint az emberi jogi, illetve munkajogi garanciák jelenlegi szintjét, továbbá antidemokratikus vitarendezési eljárást tartalmaz."<sup>313</sup>

A közszolgáltatások fokozottabb védelmét hangsúlyozó álláspontok erősödése mellett olyan jelenségeknek is tanúi lehetünk az utóbbi néhány évben, de leginkább az utóbbi hónapok történéseit figyelve, amelyek nem csupán a közszolgáltatási kötelezettségek ellen ható liberalizációs intézkedések létjogosultságát, hanem maguknak a kereskedelmi integrációknak az alapját, eredendő gazdasági racionalitását is megkérdőjelezzik. 2017 nyarán már – és azóta mind gyakrabban – arról olvashattunk, hogy az Európai Unióból kilépő Egyesült Királyság nem csupán a belső piacnak és a vámunióknak nem kíván tagja lenni a jövőben, de annak lehetősége is felmerül, hogy szabadkereskedelmi megállapodást sem köt az integrációs szervezettel – illetve szintén vitatott, hogy ha igen, milyen tartalommal (részét képezik-e például a pénzügyi szolgáltatások). Európán kívül pedig az USA 2018. június 1-jével bevezetett vámintézkedéseit említhetjük, amelyekkel egyes, Kínából, az Európai Unióból, Kanadából és Mexikóból származó termékekre 25 %-os vámot vetett ki az eddigi vámentes kereskedelem helyébe lépve.

Maga az Unió egyelőre a kereskedelmi integrációkat támogató álláspontot látszik képviselni, a 2018 júliusában aláírt EU-Japán szabadkereskedelmi megállapodással összefüggésben – amely a Japánba exportáló uniós vállalatok által fizetett vámok túlnyomó többségét eltörli, illetve egyéb tekintetben (beruházások, közbeszerzési piac megnyitása) is haladóbbnak mutatkozik a korábbi megállapodásoknál – Cecilia Malström, kereskedelempolitikáért felelős uniós biztos így nyilatkozott: „*Japánnal közösen erőteljes jelzést küldünk a világnak, amelynek lényege, hogy a legnagyobb gazdaságok közül kettő továbbra is hisz a nyitott kereskedelemben, szemben az unilaterálisizmussal és a protekcionizmussal.*” Ennek ellenére egyértelműen nem határozható meg, hogy az Európai Unió milyen stratégiai célokat követ a külső kereskedelmi kapcsolatainak alakítása és a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások folytatása során. Kereskedelmi partnereihez való viszonya ambivalens abban a tekintetben, hogy milyen teret engedjen a kereskedelem liberalizációjának, a jogi és adminisztratív akadályok felszámolásának. Egyrészt az Unió részéről is láthatunk egyfajta protekcionista szemléletet, azaz egy olyan stratégiát, hogy a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások köréből a lehető legtöbb érzékeny szakpolitikai terület kizárására, illetve az Európai Uniót mint szerződő felet megillető mentességek széles körének elismerésére törekszik. Másrészt, az EU célja nem csupán az

---

<sup>313</sup> 11/2016. (VI. 17.) OGY határozat az Európai Unió harmadik országokkal kötött kereskedelmi és beruházási megállapodásaival kapcsolatos követelményekről

európai értékek és az európai szociális modell "megvédése", hanem olyan elvek átültetése a globális kereskedelmi kapcsolatokba, amelyeknek univerzális dimenziója lehet (BAUBY 2015, 236). A globális kereskedelem jelenlegi fordulatai kevésbé valószínűsítik e második megközelítés megerősödését a jövőben.



## **Fogalomgyűjtemény**

### **I. EU közszolgáltatási fogalomtár:**

#### *Általános érdekű szolgáltatások (ÁESz)*

Olyan tevékenységek, amelyeket a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi hatóságai általános érdekűnek tekintenek, és ezért sajátos közszolgáltatási kötelezettség alá vonnak. A fogalom a gazdasági tevékenységeket (ÁGÉS) és a nem gazdasági jellegű szolgáltatásokat (jellemzően a piaci alapon nem nyújtható humán szolgáltatásokat) egyaránt magában foglal.

#### *Általános gazdasági érdekű szolgáltatás (ÁEGSz)*

Olyan közjavak létrejöttét eredményező gazdasági tevékenységeket értünk ezalatt, amelyeket állami beavatkozás nélkül a piac nem állítana elő, vagy az objektív minőség, biztonság, megfizethetőség, egyenlő bánásmód vagy egyetemes hozzáférés tekintetében csak eltérő feltételek mellett állítana elő

*Kizárólagos vagy különleges jogok biztosítása:* Kizárólagos jog akkor valósul meg, amikor a tagállam adott vállalkozás számára biztosítja jogilag vagy ténylegesen, hogy egy vagy több releváns piacon a versenyt teljes mértékben megszüntesse, és azokon monopóliumot szerezzen. A különleges jog versenyelőny biztosítása, amely ugyanakkor nem éri el a kizárólagosság szintjét.<sup>314</sup>

### **II. Nemzetközi kereskedelmi megállapodások alapelvei és kapcsolódó fogalmak:**

#### *Legnagyobb kedvezmény elve*

Ezen elv értelmében minden tag bármely másik tagország vállalkozásainak feltétel nélkül köteles biztosítani legalább azt a kedvezményes elbánást, amelyet a saját vagy bármely más ország vállalkozásainak megad.

#### *Nemzeti elbánás elve*

A megállapodásban részes felek külön engedményes listában szereplő és az ott meghatározott feltételek alá eső ágazatok vonatkozásában minden fél valamely másik fél termékeit legalább olyan elbánásban részesíti, mint a saját nemzeti termékeit.

#### *"Pozitív listás" megközelítés*

A piacra jutás és a nemzeti elbánás elvei csak olyan ágazatokban alkalmazhatók, amelyeket a megállapodás az adott szerződő félre vonatkozó mellékletben kötelezettségvállalásként kifejezetten meghatároz és azokra is csak e listában foglalt feltételeknek megfelelően.

#### *"Negatív listás" megközelítés*

A piacra jutás és a nemzeti elbánás elvei főszabályként alkalmazandók, kivéve azokat az intézkedéseket, amelyeket a megállapodásnak az adott szerződő félre vonatkozó melléklete e kötelezettségek alóli kivételként (fenntartásként) kifejezetten felsorol.

<sup>314</sup> HORVÁTH–BARTHA 2016, 903.

*Visszalépést megakadályozó hatás (ratchet effect)*

A "negatív listák" fenntartásainak tárgyát képező intézkedések csak úgy módosíthatók, hogy jobban összhangba kerüljenek a kereskedelmi megállapodás szerinti liberalizációs kötelezettségekkel. Ha tehát a mentesség tárgyát képező intézkedést utólag "piackonformabb" módon módosítják a szerződő felek, akkor a későbbiekben már nem térhetnek vissza a derogáció korábbi szintjéhez.

## Felhasznált irodalom

- BAUBY, Pierre (2015) Ambivalence of the European Strategy in External Relations on Trade Agreements. In KRAJEWSKI, Markus ed.: *Services of General Interest Beyond the Single Market*. The Hague, T.M.C. Asser Press, 233–241
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2013): Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról. SWD(2013) 53 final/2. Forrás:  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/new\\_guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_hu.pdf)
- HANCHER, L.–LAROCHE, P. (2011): The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest. In CRAIG, Paul–DE BÚRCA, Grainne eds.: *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 743–782.
- HORVÁTH M. Tamás (2014): Fordulat a közszolgáltatással kapcsolatos uniós politikában. In HORVÁTH M. Tamás szerk.: *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest -Pécs, Dialóg Campus, 185–202
- HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest -Pécs, Dialóg Campus
- HORVÁTH M. Tamás–BARTHA Ildikó (2016): Fogalomtár. In HORVÁTH M. Tamás–BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái; Merre tartanak?* Budapest -Pécs, Dialóg Campus, 899–908.
- KRAJEWSKI, Markus (2011): *Grundstrukturen des Rechtsöffentlicher Dienstleistungen*. Heidelberg, Springer
- KRAJEWSKI, Markus (2015): Public Services Exemptions in EU Free Trade and Investment Agreements. In KRAJEWSKI Markus ed.: *Services of General Interest Beyond the Single Market*. The Hague, T.M.C. Asser Press, 243–272.
- MARÇOU, Gerard (2016): The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service. In KOPRIC, Ivan–MARÇOU, Gerard–WOLLMANN, Helmut ed.: *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 13–26.
- PROSSER, Tony (2005): *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*. Oxford, Oxford University Press
- RUSCHE T. A. (2013): The Almunia Package: Legal Constraints, Policy Procedures, and Political Choices. In E. Szyszczak, Erika–VAN DE GRONDEN, J. W. eds.: *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*. The Hague, T.M.C. Asser Press, 99–124.
- VARJU Márton (2013). A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In HORVÁTH M. Tamás szerk.: *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest, Dialóg Campus, 103–137.
- ZOLNAI Marianna (2005): A GATS múltja és jövője, mint a WTO egyik szerződése. Kézirat.

## Tartalomjegyzék

Előszó a kötethez .....	5. o.
<b>I. RÉSZ. TERMÉSZETI ÉS EMBERI ERŐFORRÁSOK SZABÁLYOZÁS- VÁLTOZÁSAI</b>	
1. Villamosenergia ellátás: Szabályozási sajátosságok és változó jogi környezet ( <i>Árva Zsuzsanna</i> ) .....	11. o.
2. Hatékonyság a villamos energia szektorban: piacnyitás vagy versenykorlátozás? ( <i>Árva Zsuzsanna</i> ) .....	32. o.
3. Emberi erőforrások a közösségi feladatellátásban környezet ( <i>Rab Henriett</i> ) .....	48. o.
4. Munkajogi változások: az atipikus foglalkoztatási megoldások jelentősége ( <i>Rab Henriett</i> ) .....	72. o.
5. Technikai vívmányok és szabályozás az elektronikus kereskedelemben ( <i>Hajnal Zsolt</i> ) .....	84. o.
6. A fogyasztói jogvédelem szabályai és kihívásai a határokon átívelő európai online piactéren ( <i>Hajnal Zsolt</i> ) .....	101. o.
<b>II. RÉSZ. SZUPRANACIONÁLIS ERŐFORRÁS-TÉNYEZŐK A KÖZÖSSÉGI FELADAT- ELLÁTÁSBAN</b>	
7. Az Európai Unió költségvetési politikájának pénzügyi jogi sajátosságai. Államháztartás és többszintű újraelosztás ( <i>Csűrös Gabriella</i> ) .....	120. o.
8. Az Európai Beruházási Bank és a PPP ( <i>Varga Judit</i> ) .....	135. o.
9. Befektetések védelmének uniós szabályozása: Beruházás- vagy közszolgáltatás- ösztönzés? ( <i>Bartha Ildikó</i> ) .....	153. o.
10. Közszolgáltatási kivételek az Európai Unió kereskedelmi megállapodásaiban ( <i>Bartha Ildikó</i> ) .....	168. o.

**Horváth M. Tamás –Bartha Ildikó – Bordás Péter – Varga Judit  
(szerk.)**

**EURÓPAI UNIÓS ERŐFORRÁSOK ÉS TAGÁLLAMI  
ÁLLAMHÁZTARTÁS**

DIALÓG CAMPUS KIADÓ \* BUDAPEST, 2018