

MEISEL SÁNDOR

AZ EURÓPAI UNIÓ KERESKEDELEMPOLITIKÁJA: DILEMMÁK ÉS VÁLASZOK

Az Európai Unió közös kereskedelempolitikája – néhány más, közösségi szintre emelt politikával ellentétben – az elmúlt évtizedek során elkerülte a viharos változásokat, fordulatszerű átértékeléseket és a látványos reformokat. Ez a közös szabályozási terület az eredeti alapelveket és működési mechanizmusát megtartva képes volt alkalmazkodni a változó világgazdasági és az átalakuló belső integrációs feltételekhez, választ adni az új kihívásokra. Ez a tény azonban nem jelenti azt, hogy a közös kereskedelempolitika megformálása mögött meghúzódó nyilvánvaló vagy rejtett dilemmákra ne kellett volna reagálnia. E hagyományos vagy az utóbbi években kialakult dilemmák, vitás kérdések befolyásolták a kereskedelempolitika mindenkori irányultságát, folyamatosan hatnak a napirenden tartott és megvalósítani kívánt prioritásokra, időnként óhatatlanul felerősítve és előtérbe helyezve egy-egy kereskedelempolitikai törekvést. Ez a körülményekhez igazodó, természetesen tekinthető ingadozás, a kisebb fordulatok az elmúlt bő évtizedben követett uniós kereskedelempolitikában is tetten érhetők.

1. BEVEZETÉS

A közös kereskedelempolitika az Európai Unió (EU) legkorábban kialakított közös politikáinak egyike, amely mind a mai napig meghatározó szerepet tölt be az integráció működésében. Kialakításának igénye logikus következménye volt az integráció Római Szerződésben lefektetett fejlődési pályájának, a kereskedelempolitika közösségi szabályozása szorosan kapcsolódik e pálya időbeli lépéseivel, elsősorban a vámunió megteremtéséhez, majd a közös piac célként megfogalmazott tervéhez, végül az egységes belső piac tényleges megvalósításához a későbbiekben. Működési mechanizmusának alapjait ugyancsak a Római Szerződés fektette le, a kereskedelempolitikát markánsan nemzetek feletti jellegű politikaként határozta meg és viszonylag egyértelműen elkülönítette a tagállami és a közösségi jogköröket. A közös kereskedelempolitika azon hagyományos közösségi politikák egyike, amelyek célrendszerében és működési mechanizmusában az elmúlt évtizedek során lényegi változások, radikális átalakítások, komolyabb reformok nem fogalmazódtak meg, a létjogosultsága nem kérdőjeleződött meg.

A közös kereskedelempolitika emellett, mondhatni, az integráció egyik legsikeresebb és leginkább kiteljesedett tevékenységévé vált. Annak köszönhetően, hogy e politika keretében a nemzetközi kereskedelmet érintő kérdésekben a tagállamok lényegében képessé váltak közös álláspont kialakítására és ennek markáns megjelenítésére, az Európai Unió meghatározó és megkerülhetetlen szereplőjévé vált a világkereskedelemnek. Ez a pozíció nem csak a világgazda-

ságban betöltött, a bővülések következtében folyamatosan növekvő súlyával, hanem kiemelkedő alkuerejével, normateremtő képességével van összefüggésben. Az Európai Közösség, illetve Unió egyik fő mozgatójává, motorjává vált a nemzetközi kereskedelmi szabályrendszer kialakításának már a GATT kezdeti szakaszától fogva, és ezt a szerepet igyekszik fenntartani, erősíteni a WTO megalakítása óta eltelt bő évtizedben is.

Az Európai Unió közös kereskedelempolitikájának, a nemzetközi kereskedelmi szabályrendszer kialakításában betöltött szerepének és végső soron kereskedelempolitikai gyakorlatának viszonylagos folyamatossága nem jelenti azonban, hogy a felszín alatt nem húzódnak meg komoly nézeteltérések, a prioritásokkal és kereskedelempolitikai súlypontokkal, törekvésekkel kapcsolatban megnyilvánuló viták, bizonytalanságok és időről időre tapasztalható módosulások. E viták mögött kitapinthatóak olyan dilemmák, amelyek lényegében a közös kereskedelempolitika kezdetétől végigkísérik az Unió nemzetközi kereskedelmi gyakorlatát, világgazdasági fellépését, de felfedezhetőek a világgazdasági környezet átalakulásával, valamint az Európai Unió belső fejlődésével összefüggő kérdések is.

Az Európai Unió kereskedelempolitikáját több oldalról is érik kihívások, ráadásul ezek az elmúlt néhány évben, lényegében a WTO megalakítása óta eltelt időszakban felerősödtek. Ez a helyzet reagálásra kényszeríti az EU-t, arra, hogy a belső adottságaihoz és a külső körülményekhez alkalmazkodva próbálja meg megfogalmazni kereskedelempolitikai válaszait. A kihívások egy része a markánsan felerősödött globalizációra vezethető vissza. A globális erőterben működő gazdasági szereplők liberalizáló törekvései és érdekei ellentétbe kerülhetnek a kereskedelempolitikától inkább védelmet remélő és igénylő szereplők érdekeivel, miközben a kereskedelempolitika igyekszik egyfajta egyensúlyt teremteni az említett érdekek között. A globalizáció rendkívül felgyorsította a nemzetközi kereskedelempolitika változásait, megszűnt a nemzetközi szabályozás korábban tapasztalt viszonylag lassú és kiszámítható folyamata. Az elmúlt évtizedben látványos átrendeződés tapasztalható a világgazdaságban és az abban vezető szerepet betöltő államok erőviszonyában, új szereplők és a korábbiakhoz képest eltérő érdekviszonyok, érdekközlációk jelentek meg a nemzetközi szinten.

Megváltozott a kereskedelempolitika tartalma, mögötte is. Míg korábban feladatai körébe döntően a klasszikus kereskedelempolitikai akadályok mérséklése tartozott, mint láttuk a GATT tevékenységében, ma már olyan liberalizációs, fegyelmetremtő lépések vannak napirenden, amelyek alapvetően és érzékenyen érintik a társadalmak szélesebb értelemben vett, a piacra jutást közvetlenül befolyásoló lépéseken túlmutató működését, értékrendjét. A kereskedelempolitika tehát, és ezt az EU példája is érzékelteti, *már nem a szűken vett kereskedelemről szól*, sokkal bonyolultabb érdekkonzenzust kíván meg, amelynek megtalálása nem könnyű feladat. Ez utóbbi pedig felvetheti a kereskedelempolitika mechanizmusának korábban komolyan nem megkérdőjelezett legitimitását is.

Ezek a változások hatnak jelenleg az Európai Unió kereskedelempolitikai mozgásterére és a nemzetközi szinten követett gyakorlatára, új színben állítják be az EU kereskedelempolitikájának korábbi dilemmáit, új válaszokat követelhetnek meg az ezekből fakadó kérdésekre, végső soron ezek befolyásolják ennek a felszínen viszonylag stabilnak látszó közös politikának az alakulását.

2. RÉGI-ÚJ DILEMMÁK AZ EURÓPAI UNIÓ KERESKEDELEMPOLITIKÁJÁBAN

2.1. DISZKRIMINÁCIÓMENTESSÉG ÉS PREFERENCIÁLIS KAPCSOLATOK

Az Európai Unió kereskedelempolitikájában – a közös kereskedelempolitika megteremtésének pillanatától – megfigyelhető az akkori GATT keretében megfogalmazott alapelv, a *diszkriminációmentesség*, amelynek egyik kifejeződése az úgynevezett legnagyobb kedvezmény elvén folytatott kereskedelem és az egyes partnerekkel kialakított, speciális és szelektív liberalizációt alkalmazó preferenciális kétoldalú kapcsolatok párhuzamossága.

Az Európai Közösség az 1970-es évtized első harmadában fektette le a szabadkereskedelmi, tágabban értelmezve preferenciális kereskedelmi rendszerének alapjait.¹ E kereteket azonban az elmúlt bő évtizedben jelentősen kitágította a közösség (elsősorban az európai kontinens keleti része irányában), illetve a meglévő kapcsolatokat minőségileg új szintre próbálja emelni (például a mediterrán térség országaival). Emellett az is megfigyelhető, hogy új szabadkereskedelmi partnereket von be a kialakult, ám folyamatosan fejlődő rendszerbe.

Az Európai Közösségek a létrejövetelüket követő első években, bő egy évtizedben viszonylag visszahúzódó külkapcsolat-építést folytattak. A hatvanas években a Közösségek a saját intézményeik megalakításával, az első közösségi politikák alapjainak lerakásával (például vámunió, közös kereskedelempolitika stb.) és „bejáratásával” voltak elfoglalva. Mindazonáltal említhető néhány külső megállapodás, amelyek úttörő jellegűeknek tekinthetők, és a következő években a kapcsolatépítés mintájául szolgáltak. Erre az időszakra tehetőek az első *társulási megállapodások*, mégpedig Görögországgal és Törökországgal. A későbbi szerződésekre nézve irányadónak tekinthetők néhány európai országgal (Spanyolország, 1970 és Jugoszlávia, 1968) aláírt megállapodások, amelyek kereskedelmi könnyítéseket és kooperációs elemeket is tartalmaztak. Ugyanez mondható el a Közösség néhány kiválasztott mediterrán országgal tető alá hozott szerződéseire. Ezek kijelölték a későbbi időszak politikájának földrajzi irányultságát és fő tartalmi elemeit is.

Az 1970-es évtized az EK nemzetközi szerződéseit tekintve ugrásszerű bővülést, szinte „burjánzást” hozott. Ekkor teremtődtek meg a külkapcsolatok alapjai, amelyek a partnerek földrajzi kiválasztásában nagyrészt megtartották fő vonásaikat a későbbiekben is. Tartalmukban a következő évtizedekben aláírt szerződésekhez képest nyilvánvalóan szerényebbek voltak, de a legfontosabb elemeket már magukban hordozták. Ennek az évtizednek a legjelentősebb fejleménye a *nyugat-európai szabadkereskedelmi rendszer* kialakítása az EK és az EFTA országok részvételével. Szintén máig érvényesülő törekvések és politika keretében írták alá 1975-ben az első Loméi Megállapodást az úgynevezett ACP országokkal². Ebben az évtizedben jelentősen megélnkült az EK mediterrán politikája, s ennek eredménye volt a korábbi társulási megállapodások mintájára létrehozott szerződés Máltával és Ciprussal, valamint a szintén korábbi mintát követő együttműködési megállapodások a mediterrán térség

1 Részletesen lásd: Meisel [2006].

2 African, Caribbean and Pacific Countries, az EU tagállamainak korábbi gyarmatai

számos államával. Erre az időszakra tehető az EK autonóm vámpreferenciális rendszerének kiépítése is.

A nyolcvanas évtizedben az integrációs fejlődés súlypontja újból inkább az EK belső folyamataira helyeződött át. A külkapcsolati rendszer építésében a megelőző tíz évhez képest nem történt látványos előrelépés. (A kibővülést nem soroljuk ebbe a kategóriába.) Néhány momentumot mégis lehet említeni. Ilyenek például a Jugoszláviával korábban aláírt megállapodás kiterjesztése az aszimmetrikus szabad kereskedelem irányában, továbbá a közép- és kelet-európai országokkal való viszony „normalizálására” tett első jelentős lépések. A megelőző évtized szerződéses kapcsolatai nagyrészt megmaradtak, habár megfigyelhető volt az EK részéről egyfajta szabályozásbeli szigorítás. Elsősorban az „érzékeny” szektorokban (acél, textil) ekkor elterjedt gyakorlat említendő, amely az úgynevezett *önkéntes exportkorlátozások* formáját öltötte.

A kilencvenes években megint csak látványos dinamizmus figyelhető meg az EU külkapcsolataiban, döntően a preferenciális politikájában. Ez a dinamizmus több meghatározó területen érhető tetten. Az EFTA országok az EU belpiaci programjának külső vetületeként új minőségi szintre emelték az EU-hoz fűződő kapcsolataikat. A másik igen fontos fejlemény az EU szabadkereskedelmi politikájának kiterjesztése a közép- és kelet-európai országok jelentős részére, amelynek a formáját az Európai Megállapodások jelentették. Nem sokkal ezt követően, részben ezzel összefüggésben az EU átértékelte és kiigazította a mediterrán országokhoz fűződő kapcsolatait, aminek a megtestesülése az *euro-mediterrán együttműködés* elindítása, a korábbi viszony jelentős bővítése volt.

A 2000-es évek fejleményeként az EU az Európai Megállapodások mintájára kiterjesztette, illetve a következő években kiterjeszteni tervezi a regionális megállapodások rendszerét a balkáni országokra. Új, szélesebb alapokra és hosszú távú perspektívába helyezi az EU ilyen típusú viszonyát az ACP-országokkal az EK-ACP Partnerségi Megállapodás keretében. Az utóbbi évek fejleményeihez tartozik a FÁK-államokkal kialakított, korszerűsített szerződések új generációjának létrehozása, amelynek evolúciós záradéka elméletileg megnyitotta az utat egy későbbi szabad kereskedelem felé. Ugyancsak említésre méltó az EU törekvése a Karib-tengeri országokkal kapcsolatban fennálló viszony fejlesztésére, mégpedig kétoldalú (Mexikó, Chile) és többoldalú (MERCOSUR) keretben egyaránt.

2.2. MULTILATERALIZMUS ÉS REGIONALIZMUS

Ez a dilemma és nemzetközi kereskedelmi probléma az előzőhöz szorosan kapcsolódik, szinte annak továbbgondolását jelenti. Ez sem kizárólag az Európai Uniót érintő kérdés és fejlemény, de az EU ebben a tekintetben is többértelmű magatartást tanúsított a múltban és mutat fel jelenleg is. Kereskedelempolitikájában e dilemma két oldala is párhuzamosan érvényesül, miközben bizonyos esetekben hol az egyik, hol a másik elemére kerül nagyobb hangsúly.

Az 1990-es évtized folyamán a világkereskedelem nehezen nem észrevehető új fejleménye a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) tagállamai, illetve elődje, a GATT szerződő felei által kötött szabadkereskedelmi megállapodások terjedése, az ilyen

szerződések számának jelentős növekedése és a szabadkereskedelmi rendszerek résztvevőinek szembetűnő bővülése. Ma már szinte nincs a WTO-nak egyetlen állama sem, amely ne lenne részese egy vagy akár számos kétoldalú vagy többoldalú *regionális kereskedelmi rendszernek*. Követezésképpen a világkereskedelem stabilan növekvő része csúszik át valamilyen keretek között működő regionális szabályozás hatálya alá. Végeredményben ma már vannak olyan WTO-tagállamok, amelyek kereskedelmének túlnyomó része, akár 90 százalék is preferenciális keretek között bonyolódik. [Crawford–Fiorentino 2005] Ezek között főleg egy vagy több regionális kereskedelmi rendszerhez szorosan kapcsolódó fejlődő államok találhatók.

A regionális megállapodások terjedésének egyik magyarázata, hogy az elmúlt években olyan országok is bővítették a regionális preferenciális kapcsolatrendszerüket, amelyek korábban inkább a multilaterális liberalizáció élharcosai voltak (például Japán, Új-Zéland vagy Ausztrália). A másik, talán az említettél is fontosabb magyarázat, hogy a korábban is kiterjedt preferenciális rendszert működtető országok ilyen aktivitása az elmúlt bő évtizedben nagyságrendekkel élénkebbé vált (például az Európai Unió), illetve a korábban e téren viszonylag visszahúzódnak gyakorlatot követő államok is egyre az kiterjedtebb együttműködés kezdeményezőivé vagy résztvevőivé váltak (például az USA). A regionális megállapodások és a résztvevők számának növekedését magyarázó harmadik tényező, hogy szembetűnően megélnékültek a regionális kereskedelmi csoportok közötti, gyakran kontinenseken átívelő preferenciális kezdeményezések.

Ha ez a folyamat éveken, esetleg évtizedeken keresztül folytatódik, előállhat az a helyzet, hogy átfogják a világkereskedelem túlnyomó részét, így a világkereskedelem döntő hányada a multilaterális szabályozáson kívül eső keretek közé kerülhet. Így, a korábban már említett tényezőkön kívül, nevezetesen, hogy egyre több állam részese valamilyen regionális szabályozásnak, további masszív impulzust kaphat a multilaterális keretek leértékelődése.

Az Európai Unió álláspontja e kérdésben ambivalens. Maga az EU sok esetben ösztönzője regionális megállapodások kialakításának (például az 1990-es évtizedben Európában), nem egyszer pedig partnerként igyekszik fellépni az ilyen megállapodások résztvevőivel. Ugyanakkor nem mondhat le a multilaterális szabályozás erős szerepéről sem, nem tagadható az ebben való érdekeltsége, amit a WTO-ban hangsúlyosan képvisel is. Ennek magyarázata, hogy külső kereskedelmi forgalmának jelentős része a multilaterális szabályozás hatálya alá esik, mivel – ugyan kis számú, de – legnagyobb kereskedelmi partnereivel (USA, Japán, Ausztrália, Kanada stb.) e szabályokat érvényesíti.

2.3. HEGEMÓN VAGY KÖZVETÍTŐ SZEREP

Az Európai Unió nemzetközi kereskedelempolitikai szerepvállalásában viszonylag új, elsősorban az elmúlt évtizedben, azon belül is a WTO Doha-fordulójának idején megjelenő dilemma a hegemon és a közvetítői szerep egymás mellett történő létezése.

A korábbi évtizedekben a GATT tárgyalásai folyamán az EU által betöltött szerep viszonylag egyértelmű volt. Hagyományosan az általános liberalizációs normák

(vámcsökkentések, a szolgáltatási piac liberalizációja) egyik legfontosabb támogatójaként és a kölcsönös fegyelmet (például TRIPS, TRIMs, a kereskedelempolitika és a versenyszabályok közötti szorosabb kapcsolat stb.) kialakító és megerősítő szereplőként lépett fel, vitázva és együttműködve elsősorban az Egyesült Államokkal és néhány más, markáns véleményt képviselő országgal. Ebbe a hegemon szerepbe beleillett, hogy bizonyos kereskedelmi területek liberalizációjával ellentétben más területeken jóval óvatosabb, kevésbé liberális álláspontot fogalmazott meg, illetve a liberalizáció árát sok partnere számára irreálisan és vállalhatatlanul magasán szabta meg a viszontlépések és más kérdésekben elvárt liberalizációs kötelezettség formájában. Némi leegyszerűsítéssel úgy lehet fogalmazni, hogy a korábbi időszakban a világgazdaság főszereplői, elsősorban az EU és az USA, általában megegyeztek a tárgyalási folyamatot blokkoló egy-egy fő kérdésben (például a *Blair House megállapodás*), a kialakított rendezés elfogadásáért „kifizettek” néhány jelentős partnert, majd az eredményt erőteljes nyomással elfogadtatták a többi tárgyaló országgal. Ennek csúcspontja talán az *Uruguay-forduló* volt.

A WTO millenniumi, később a *Doha Fejlesztési Forduló* nevet kapott körtárgyalása a korábbiakhoz képest meglehetősen ambiciózus tervvel indult. Olyan nemzetközi kereskedelmi rendszer kialakítását célozták, amely a GATT/WTO alapvető liberalizációs céljait összhangba képes hozni az ezeknek sokszor ellenmondó, a fejlődő országok gazdasági kilátását erősítő fejlesztési célokkal. A forduló elindításában és a tárgyalási témák megfogalmazásában az Európai Uniónak nehezen vitatható kezdeményező szerepe volt. Az Unió elkötelezettsége a forduló sikere mellett – az Egyesült Államok és sok fejlődő ország rendkívül merev álláspontja ellenére javasolt engedményei és kompromisszumai folytán – tagadhatatlan. Úgy is lehet fogalmazni, hogy az EU tudatosan, habár alapvető érdekeit nem feladva, mintha arculatot váltott volna. Ha nem is mindig, de több esetben, szakítva a kompromisszumokra jelenleg kevésbé kész Egyesült Államokkal, álláspontját közvetítő szándékkal próbálja meg képviselni. Ez ésszerű válasz lehet egy olyan helyzetre, amikor az erőviszonyok nagyarányú átrendeződése már nem teszi sikeressé a nagy partnerek korábbi tárgyalási taktikáját. Ugyanakkor kérdéses, képes lesz-e az EU ilyen próbálkozása és szerepvállalása kibillenteni a Doha-fordulót a kátyúból, mint ahogy az is, hogy elfogadják-e partnerei ezt az arculatváltást. Másrészt az EU mozgásterében is mutatkoznak az alapvető érdekeivel összefüggő korlátok, amelyek szintén megkérdőjelezhetik ennek az új szerepnek a megvalósíthatóságát.

2.4. EGYENRANGÚ PARTNERSÉG ÉS A KEDVEZMÉNYEK FELTÉTELESSÉGE

Az egyenrangú partnerség és a kedvezmények feltételelessége közti dilemma és potenciális konfliktus is viszonylag új az Európai Unió kereskedelempolitikai fellépésében. Az utóbbi évtizedben az EU nem egy preferenciális kétoldalú megállapodásában igyekszik megjeleníteni olyan *feltételelességet*, amelynek lényege, hogy az uniós belső piacra jutást megkönnyítő kedvezményeket a partnerek bizonyos teljesítményéhez, normakövető hajlandóságához köti. A 2000. évi cotonoui megállapodás megköveteli, hogy a könnyítések feltételeként a partnereknek fel kell mutatniuk szociális, környezetvédelmi, kormányzási normákat. A feltételelesség megfogalmazódik az Európai

Unió által a fejlődő országok számára autonóm módon nyújtott, a korábbi rendszernél kiterjesztettebb új általános vámpreferenciális rendszerében (GSP) is, ahol a partnereknek többek között a kábítószer-kereskedelemmel szembeni kötelezettségeket kell vállalniuk.

Természetesen ez a kondicionalitás általában véve indokolt, ésszerű és akár hatékony is lehet. Ennek azonban az a feltétele, hogy normatív, világos és transzparens módon érvényesüljön. Az érintett országoktól származó bírálatok is általában ezt hangsúlyozzák. Ha nem így működik, szubjektív és szelektív protekcionista eszközként is hathat. Példaként említik az EU korábbi, 2005 előtti lépését, amikor a terrorizmus elleni harcban szerepet vállaló Pakisztánt politikai jutalomképpen kereskedelmi kedvezményben részesítette, az akkor még meglévő textilkvóta kibővítésével. [Meunier-Nicolaidis 2006] Az ilyen eljárással szemben talán jogos kritikaként fogalmazható meg szűken vett kereskedelempolitikai érvként, hogy az áttekinthetetlenül és szelektíven nyújtott kedvezmények könnyen erodálhatják más, kedvezményre egyébként szintén jogosult országok piacra jutási preferenciáit.

2.5. A BELSŐ ÉRDEKEK ÉS A KÜLSŐ CÉLOK

A belső érdekek és a külső célok közti ellentmondás viszonylag régi keletű dilemmája az Európai Unió kereskedelempolitikájának. A potenciális konfliktus lényege, hogy teremthető-e megalapozott, a partnerek számára is elfogadható összhang és egyensúly az EU belső érdekei és a multilaterális fórumon megfogalmazott célkitűzései között. E téren számos, akár jogos, akár jogtalan bírálat érte, éri ma is az Európai Uniót. Ennek az alapja, hogy az EU többször is a liberalizáció, a kereskedelmi akadályok lebontásának egyik legmarkánsabb szószólójaként lép fel, a belső érdekei által motivált, ellentételként felajánlott lépései ugyanakkor nem mérhetőek, elégtelenek vagy egyszerűen nem kihasználhatóak a partnerek számára.

Miközben az Unió síkra száll a szolgáltatások kereskedelmének liberalizálásáért, a GATT keretében meglehetősen merev álláspontot képvisel a szolgáltatást nyújtó személyek mozgásában érvényesítendő nagyobb szabadsággal kapcsolatban. A szolgáltatásoknak még az uniós belső piacon érvényesülő szabadsága is, ismert módon, bizonyos korlátok között valósul meg. A mezőgazdasági tárgyalásokkal, de más liberalizációs lépésekkel kapcsolatban is megfogalmazzák az EU – elsősorban fejlődő – partnerei, hogy a multilaterális könnyítésekkel származó előnyök egyenlőtlenül, számukra hátrányos módon oszlanak meg. Ezzel egyidejűleg nem tartják elegendőnek az EU (és más fejlett országok) által adott piacra jutási könnyítéseket, nem is mindig azok nagyságát kifogásolva, hanem főleg azok mechanizmusát bírálva, aminek következtében a valóságban nem képesek kihasználni a liberalizáció elvi előnyeit.

A liberalizáció, a szabad kereskedelem egyenlőtlen feltételek között olyan kedvezőtlen mellékhatásokkal járhat, ami megkérdőjelezi a korábbi GATT tárgyalások és az eddigi Doha-forduló fejlesztési célkitűzéseit és törekvéseit. Az Európai Unió kereskedelempolitikája valószínűleg akkor lesz sikeres, elfogadott és hatékony, ha a külső lépéseit nagyobb összhangba hozza a belső filozófiájával és az említett potenciális konfliktusokra érzékenyebb kereskedelempolitikát fogalmaz meg.

2.6. A KERESKEDELMI LIBERALIZÁCIÓ ÉS A BELSŐ ÉRTÉKEK

Az előző dilemmával szorosan összefügg a kereskedelmi liberalizáció és a belső értékek között feszülő ellentmondás. Mivel, ahogy a bevezetésben már szó volt róla, a modern kereskedelempolitikának napjainkban erősödő *áttételes hatásai* lehetnek és vannak is, amelyek időnként ellentétbe kerülhetnek a multilaterális színpadon az Európai Unió által megfogalmazott általános liberalizációs törekvésekkel. Az európai társadalmakban – tegyük hozzá, talán jogosan – megfogalmazódnak olyan széles társadalmi konszenzuson nyugvó értékek, amelyeket a hagyományos piacra jutási akadályokra koncentráló szabadkereskedelmi megközelítésnek ellentmondanak, mert döntően a piac védelmét jelentik a nem kívánt forgalommal szemben. Olyan területekre lehet gondolni, mint az élelmiszerbiztonság és a környezetvédelem ug-rásszerű felértékelődése, a génkezelt szervezetekkel és biotechnológiai termékekkel szembeni ellenállás, a kulturális sokféleség iránti megnövekedett igény vagy az illegitim, a szellemi tulajdonjogokat nem respektáló versennyel szembeni fellépés követelése.

A problémát, ami a társadalmi érdekek és a további multilaterális kereskedelmi liberalizáció ellentmondásaiból fakad, az Európai Uniót képviselő Európai Bizottság természetesen felismerte és megpróbálta kezelni. Tegyük hozzá, nem teljes sikerrel. E törekvésre utal az, hogy az EU élharcosa volt az Uruguay-forduló során a kereskedelmi tárgyalási napirend kibővítésének a hagyományos kereskedelmi korlátokon túlmutató témákkal. Ebbe a sorba illeszkedik az EU kiállása a WTO 1996. évi miniszteri konferenciáján a versenyszabályozás, a közbeszerzések szabályozása, a szellemi tulajdonjogok megerősített védelme mellett. Végző soron ugyanez a törekvés nyomta rá a bélyegét a Doha Fejlesztési Forduló tárgyalási témáinak meghatározására, amiben az Európai Uniónak kiemelkedő szerepe volt. Az azóta eltelt időszak azonban kimutatta, milyen nehéz a forduló keretein belül hozzányúlni ezekhez a kérdésekhez, a cancúni, illetve a hongkongi miniszteri értekezleten sem történt érzékelhető előrelépés.

Ez a konfliktus ugyanakkor meghatározhatja az Európai Bizottság jövőbeni kereskedelempolitikai mozgásterét. A globalizációs folyamatokkal szembeni, a lokális értékeket hangsúlyozó, erősödő európai társadalmi fellépés nem engedi e kérdések levételét a napirendről, könnyen megkérdőjelezheti az uniós kereskedelempolitika elfogadottságát és legitimitását, ugyanakkor ezzel beépített akadályként lehetetlenné tudja tenni a multilaterális kereskedelmi liberalizáció megvalósítását és továbbfejlesztését.

2.7. A KERESKEDELEMPOLITIKA LEGITIMÁCIÓJA

Végül a dilemmák és a potenciális vitakérdések körében érdemes megemlíteni az uniós kereskedelempolitika döntéshozatali és működési mechanizmusának legitimitációs kérdéseit. Amint a bevezetésben megállapítottuk, a közös kereskedelempolitika mechanizmusa, a tagállamok törekvése, hogy egyetlen hangon szólaljanak meg a nemzetközi fórumokon, eddig alapvetően nem kérdőjeleződött meg. Ha ez megtörténne, óriási visszalépés lenne az integráció elért szintjétől. Ugyanakkor ez nem zárja ki, hogy a jövőben szükség lehet a legitimitáció megerősítésére.

A közös kereskedelempolitika markáns nemzetek feletti jellege folytán sajátos kapcsolat alakult ki az integráció intézményei között. Az Európai Bizottság kiemelkedően erős kezdeményezési, végrehajtási és képviselési jogkörrel rendelkezik. A Bizottság mögött azonban ott állnak a tagállamok, a Tanács, amely egyrészt minősített többséggel dönt kereskedelempolitikai ügyekben, illetve a felhatalmazása alapján jár el a Bizottság. A tanácsi kontroll folyamatos megnyilvánulása a kereskedelempolitikai bizottság, az úgynevezett 133-as bizottság, valamint annak tanácsadó szervezetei, amelyek keretében a tagállamok szinte napi kapcsolatban vannak egymással és az Európai Bizottsággal. A WTO tárgyalásain ugyan részt vesznek az EU-tagállamok, mint WTO-tagok, ezeket azonban kizárólagos felhatalmazásuk alapján az Európai Bizottság képviseli. Az uniós országok kereskedelempolitikai érdekei tehát nem közvetlenül a tárgyalásokon, a nemzetközi fellépések során nyilvánulnak meg és ütköznek másokéval, hanem az Európai Bizottságnak adott tárgyalási felhatalmazás kialakítása során fogalmazódnak meg és jutnak érvényre. Ezután a tárgyalások szereplőjévé az Európai Bizottság válik, természetesen folyamatosan konzultálva a mögötte álló EU-tagállamokkal. Ez a kifinomult és bonyolult egyensúly működőképes.

A kereskedelempolitika azonban, mint utaltunk rá, az idők folyamán a társadalom egyre több vetületére kiterjedő volta miatt túllépett a kereskedelem egyszerű szabályalkotásán. Elmúlt az az idő, amikor viszonylag kis számú tagország működött együtt szűken vett szakpolitikai kérdésekben a Bizottsággal. A transzparencia és a szélesebb körű legitimitáció igénye felerősödött. Ennek egyik megjelenése volt, hogy a Római Szerződést követő integrációs alapszerződések megteremtették, majd folyamatosan erősítették az Európai Parlament jogkörét.

A tagállamok számának bővülése és különösen a keleti kibővítés következtében megnövekedett heterogenitás is befolyásolhatja a közös kereskedelempolitika működését, természetesen nem annak megkérdőjelezésével, hanem inkább a döntéshozatal bonyolultabbá válása miatt. Az összetettebbé vált érdekrendszer befolyásolhatja a kereskedelempolitika prioritásait, hangsúlyait és az áttekintett dilemmák sorsát.³ Ez inkább jövőbeli lehetséges fejleménynek tekinthető, az elmúlt években ugyanis az látható, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok belesimultak az Unió kereskedelempolitikai érdekviszonyaiba, megtalálták a helyüket a már kialakult érdekpólusokban.

A kereskedelempolitika erőterében bekövetkezett nagy változás, ami többek között óhatatlanul a Doha-forduló elhúzódásához és válságához vezetett, hogy a globalizáció körülményei között a nemzetközi kereskedelmi szabályok alakításába egyre nagyobb betekintést és főleg beleszólást igénylő, a globalizációval szemben saját érdekeiket hangsúlyozni kívánó *civil szervezetek és mozgalmak* nem várt erősséggel lépnek fel. Ez egyaránt igaz az Európai Unióra és a rajta kívüli országokra. Szerintük, a WTO, mint multilaterális fórum, de az EU kereskedelempolitikája is, valójában nem transzparens, titkolózó intézmények játéka, amelyekben nincs megfelelő érdekegyeztető mechanizmus. E túlzó állítás megcáfolására és a helyzet orvoslására az EU is aktív, az áttekinthetőséget javító és a párbeszédet erősítő javaslatokkal állt elő. Ez a törekvés várhatóan erősödni fog, és a jövőben, amint korábban is utaltunk rá, az EU kereskedelempolitikájának is érzékenyebbé kell válnia e törekvések iránt, hogy a legitimitációja ne kerüljön veszélybe.

3 Erre utal Evenett [2007]

3. HANGSÚLYVÁLTOZÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓ KERESKEDELEMPOLITIKÁJÁBAN

E fejezetben röviden áttekintjük az Európai Unió kereskedelempolitikájának fő stratégiai elképzeléseit a WTO megalakítása óta eltelt években. E stratégiai célok valamilyen módon a korábbiakban felsorolt dilemmákra, fejleményekre és törekvésekre megfogalmazott, az adott időpontban adekvátnak tartott válaszokat tükrözik. Az áttekintés az említett időszakban napvilágot látott, az Európai Bizottság által kiadott három *kereskedelempolitikai stratégiai dokumentumra* támaszkodik.

A WTO megalapítását követő első átfogó kereskedelempolitikai dokumentum – amely a Bizottság kereskedelempolitikáért felelős akkori tagja, *Sir Leon Brittan* nevéhez fűződik – 1996-ban jelent meg. [European Commission 1996] A dokumentum címe közvetlenül tükrözi annak fő tartalmi mondanivalóját. Az Uruguay-forduló lezárását követően, az ott elhatározott liberalizációs lépések megvalósítása során az Európai Unió fő törekvése az uniós exportőrök nemzetközi piacokra való kijutásának megkönnyítése.

E folyamatban az uniós kereskedelempolitika mozgásterében egyforma hangsúlyt kapott a kereskedelmi feltételek multilaterális javítása és a piacra jutás megkönnyítése bilaterális és regionális kereskedelmi konstrukciók által. Multilaterális téren megkezdődött az ipari termékek körében kitűzött vámcsökkentés, a mezőgazdasági megállapodás liberalizációs intézkedéseinek fokozatos életbe léptetése. A WTO-megállapodás szelleméből kiindulva a dokumentum hangsúlyosan kezeli a nem vámjellegű akadályok lebontásának szerepét. Említés történik a kereskedelmet torzító akadályok csökkentésében való uniós érdekeltségről a partnerek oldalán, a szellemi tulajdonjogok védelméről, a versenyszabályokról, a beruházásokhoz kapcsolódó intézkedésekről. E liberalizációs és a piacra jutást forszírozó szellemben lépett fel az EU a WTO következő évi miniszteri konferenciáján, ahol megszületett az egyesség az információs technológiai termékek vámmentességéről. Az EU aktív szerepet töltött be az új WTO-forduló elindításában.

Ez az időszak az Európai Unió rendkívüli aktivitásával jellemezhető a bilaterális és regionális kereskedelmi szerződések terén is. A cél az európai szomszédos országok intenzív bekapcsolása volt a preferenciális kapcsolatrendszerbe, a növekvő számú társulási megállapodás végrehajtása. Az 1996-ot követő évekre esik az ACP-országokkal fenntartott kapcsolatok új alapokra helyezése, a feltételelenség belefoglalásával kialakított cotonoui megállapodás megkötése, valamint az új általános vámpreferenciális (GSP) rendszer elindítása. A bilaterális kapcsolatok további kiépítésének folyamata ugyanakkor az 1990-es évtized vége felé és az új évtized első éveiben, ha nem is állt meg, de lelassult, új területek és partnerek a korábbihoz képest jóval kisebb ambícióval kerültek napirendre.

A 2000-es évtizedben az új WTO forduló nem minden probléma és vészjósló előzmény nélküli elindítása (Seattle) után az EU szembesülni kényszerült azzal a ténnyel, hogy a tárgyalási forduló túlterhelt, a fejlődő országok részéről nem kívánt és nem vállalt elemeket tartalmazó napirendje, valamint a WTO-beli erőviszonyok jelentős átalakulása és a hagyományos EU tárgyalási metódus alkalmazhatatlansága nem csak megkérdőjelezni látszik a forduló tervezett ütemezését, hanem kérdésessé teheti annak sikeres lezárását is.

Az említett fejlemények és a globalizációval szembeni ellenállás felerősödése az EU-ban és a világon arra készítette a már *Romano Prodi* vezette Európai Bizottságot és abban a kereskedelempolitikát felügyelő *Pascal Lamyt*, hogy – ugyan e Bizottság megbízásának a vége felé közeledve, 2004 őszén – némileg már az utódai számára is levonja a következtetéseket és átfogalmazza az Unió kereskedelempolitikai stratégiáját. [European Commission 2004]

Ennek a kereskedelempolitikai fordulatnak, vagy pontosabban félfordulatnak a lényege a globalizáció és a multilateralizmus közelítésének óhaja, az úgynevezett *irányított globalizáció* (globalisation maitrisée) fogalmának megszületése. Lamy kifejezte annak egyértelmű célszerűségét, hogy az uniós kereskedelempolitikát jobban integrálják az EU más, azon túlmutató céljaihoz. Lényegében a korábbihoz képest jóval óvatosabb vagy realistább célkitűzés fogalmazódott meg, némileg ellépve a forszírozott liberalizáció igényétől, habár ezt, mint végső, de nem önmagában vett célt nem megtagadva. A korábbiaknál valamivel nagyobb hangsúlyt kapott a WTO forduló fejlesztési vetülete, az EU a cancúni kudarc után néhány területen jelentősen megnövelt rugalmassággal ajánlott kompromisszumokat, felvetődött az Unió korábbi fejezetben érzékeltetett esetleges közvetítő szerepe is. Nem csak a liberalizáció óvatosabb kezelése mutatkozik meg e dokumentumban, hanem az EU által korábban erőltetett, a kereskedelempolitikához tágabban kapcsolódó szabályok kikényszerítésére irányuló törekvés is visszafogottabbá vált. Ez érzékelhető volt a Barroso Bizottság első éveiben is.

Végül, a Prodi Bizottság kereskedelempolitikáját megítélő jelentés implicit következtetése lényegében a korábbiakban követett politika sikertelenségének elismeréseként értékelhető.

A Barroso Bizottság a Lamy nevével fémjelzett értékelést követően két évvel később fejtette ki a kereskedelempolitikára vonatkozó átfogó stratégiai elképzeléseit. Az új jelentés 2006 őszén látott napvilágot. [European Commission 2006] A dokumentum címe beszédesen utal a kereskedelempolitika és a Barroso vezette Bizottság általános célkitűzései, a megújított lisszaboni program megvalósításra irányuló törekvései közötti kapcsolat igényére.

A sokszor új kereskedelempolitikának nevezett stratégia ugyan a szokásos módon rögzíti az Európai Unió elkötelezettségét a multilaterális szabályozás, valamint a Doha-forduló sikeres befejezése iránt, mégis viszonylag kevés konstruktív tartalmi elemet és javaslatot fogalmaz meg e téren. Az 1996. évi jelentés szellemét felidézve, ahhoz mintegy visszatérve, hangsúlyozza a piacra jutást gátló vámjellegű és nem tarifális akadályok csökkentésének célját. Az érvelése is sokkal inkább emlékeztet a Sir Leon Brittan fémjelzett dokumentumára, mint a Pascal Lamy által készített értékelésre, mivel az érvrendszer középpontjába a kereskedelem bővítésének és a liberalizációnak a növekedésre és a munkahelyteremtésre gyakorolt kedvező hatását állítja. Visszatér a 2004-es értékelésben kisebb súllyal szerepelt téma, a kereskedelempolitikai fegyelem kiterjesztésének fontossága is.

Szembetűnő sajátossága és újdonsága a dokumentumnak, hogy erőteljesen megfogalmazódik benne a félelem, hogy az uniós exportőrök a világgazdaságban gyorsan terjedő preferenciális megállapodások, a partnerek ezek létrehozására irányuló érzékelhető aktivitása következtében hátrányba kerülnek és kiszorulnak a számukra fontos, elsősorban a gyorsan fejlődő ázsiai piacokról. Ebből kiindulva előrevetíti a

jelenlegi évtized elején csekély intenzitásúvá vált szabadkereskedelmi politikájának újraindítását, sőt megjelöli a szóba jöhető, a hagyományos érdekkörében korábban nem szereplő országokat és régiókat is, konkrétan említve prioritásként Dél-Koreát, az ASEAN-t és a Mercosurt. Emellett megfelelő feltételek esetén nem zárja ki preferenciális kapcsolatok létesítését Indiával, Oroszországgal és az Öbölmenti Együttműködési Tanács tagjaival. Kínával kapcsolatban megemlíti, hogy az EU Kínával egy jövőbeli, kölcsönös előnyökön és egyenlő partnerségen alapuló, széles stratégiai kapcsolatrendszer keretében javaslatokat szándékozik kidolgozni a kereskedelem és a beruházások fejlesztése céljából.

Úgy érzékelhető, hogy az EU liberalizációs, a piacra jutást javító törekvéseinek az 1996-os jelentéssel ellentétben a fő keretétül nem a multilaterális és a két- vagy sokoldalú rendszerek viszonylagosan kiegyensúlyozott kezelése ígérkezik, ahogy ez volt a WTO megalakulása után, hanem a hangsúly eltolódhat a *speciális preferenciális megoldások* felé. Ezek jelenleg nem ígérnek gyors és látványos sikereket. Igaz, a Doha-forduló nehézségeit látva, rövid távon a multilaterális út is nehezen járhatóknak tűnik.

IRODALOM

- Crawford, J.-A.–Fiorentino, R.V. (2005): „The Changing Landscape of Regional Trade Agreements” *World Trade Organization Discussion Paper* no. 8.
- European Commission (1996): *The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, and the Committee of Regions, 14 February, Brussels
- European Commission (2004): *Trade policy in the Prodi Commission. An Assessment*. 19 November, Brussels
- European Commission (2006): *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, and the Committee of Regions, 4 October, Brussels
- Evenett, S. J. (2007): „Trade policy: time to rethink?” In: Sapir, A. (ed): *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel, Brussels
- Meisel Sándor (2006): „Regionális megállapodások a világkereskedelemben” *Európai Tükör Jubileumi Évkönyv*
- Meunier, S.–Nicolaidis, K. (2006): „The European Union as a Conflicted Trade Power” *Journal of European Public Policy*, September

