

Nemzeti  
Közszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

MARJÁN ATTILA

# EU KÖZPOLITIKA ÉS SZAKPOLITIKÁK

Képzési tananyag közszolgálati  
tisztviselők számára



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© Marján Attila 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszechenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

# Tartalom

<b>I. MODUL – Gazdasági integráció, euró és belső piac .....</b>	<b>4</b>
1. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kialakulása .....	4
2. Monetáris politika és az Európai Központi Bank (EKB) feladatai és működése.....	5
3. A gazdaságpolitikai koordináció eszközei.....	5
<b>II. Belső piac és versenypolitika .....</b>	<b>6</b>
1.1. A belső piac fogalma .....	6
1.2. A belső piac kialakulásának folyamata és a négy alapszabadság.....	6
1.3. Az uniós versenypolitika alapjai.....	7
<b>II. MODUL– EU költségvetés és többéves pénzügyi keret.....</b>	<b>8</b>
1. Az EU költségvetése és a többéves pénzügyi keret fejlődése.....	8
2. A többéves pénzügyi keret jellemzői .....	8
3. Az éves költségvetés.....	9
<b>III. MODUL – Regionális politika és közös agrárpolitika.....</b>	<b>10</b>
<b>I. Regionális politika .....</b>	<b>10</b>
1. Fogalmak, definíciók.....	10
2. A regionális politika alapelvei.....	11
3. A regionális politika és a 2014-2020-as többéves pénzügyi keret .....	12
4. Az ERFA, az ESZA, a Kohéziós Alap, az EAFRD és az EMFF közös szabályai .....	13
<b>II. Közös Agrárpolitika.....</b>	<b>14</b>
1. A Közös Agrárpolitika céljai, alapelvei.....	14
2. A KAP története, fejlődése.....	15
3. A KAP ma és legutóbbi reformja.....	16
<b>IV. MODUL – Kiemelt szakpolitikák.....</b>	<b>17</b>
1. Környezetvédelmi politika .....	17
2. Innovációs és K+F politika .....	18
3. Klíma-és energiapolitika.....	20
4. Közlekedéspolitika .....	21
5. Digitális Menetrend .....	22
<b>V. MODUL– EU kül- és fejlesztéspolitika .....</b>	<b>24</b>
I. Az Unió külkapcsolati hatáskörei és fejlődésük.....	24
II. Az EU külkapcsolati rendszere, külpolitikája és fejlesztéspolitikája.....	24
1. Az EU külkapcsolati rendszere .....	24
2. Közös kül- és biztonságpolitika .....	26
3. Az EU fejlesztés politikája.....	29
<b>VI. Modul – EU bel- és igazságügyi politika .....</b>	<b>31</b>
1. Általános leírás .....	31
2. A Lisszaboni Szerződés változtatásai .....	33

# I. MODUL – Gazdasági integráció, euró és belső piac

## 1. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kialakulása

A közös piac megteremtése folyamán, az 1960-as évek végén merült fel az európai monetáris politika kialakításának igénye (A belső piac kialakulásának folyamatával a II. fejezet foglalkozik). A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megvalósításának kidolgozására felállított különbizottság 1970-re készítette el jelentését. A **Werner-terv** három szakaszban képzelte el a GMU létrehozását 1980-ig. A terv értelmében a tagállamok egymással szembeni árfolyam-ingadozásait  $\pm 0,6\%$ -os ingadozási sávban tartották, majd a sáv fokozatos szűkítésével jutottak volna el az árfolyamok teljes rögzítéséhez. A Werner-terv azonban elbukott a Bretton Woods-i rendszer szétesése és az 1973-as olajválság miatt.

A GMU megteremtésére irányuló második kísérlet az 1979-ben, francia-német kezdeményezésre született **Európai Monetáris Rendszer** (EMS) volt. Az EMS három eszközre épült: az árfolyam-mechanizmusra (ERM), a közös valutára (ECU) és a különböző hitelmechanizmusokra. Az ERM-ben minden résztvevő valutája  $\pm 2,25\%$ -os sávon belül mozoghatott az összes többi valutával szemben. A '90-es évekre az egységes belső piac létrehozásával a gazdasági integráció egyre mélyült. Ehhez igazodva a tagállamok a gazdaságpolitikai koordinációt is igyekeztek szorosabbra fűzni. A rendszer jól működött, 1988-ban ezért újra előkerült a monetáris unió megvalósításának gondolata. Az 1989-es **Delors-terv** vázolta fel a GMU létrehozásának ütemtervét, amely az 1992-ben aláírt maastrichti szerződéssel vált az elsődleges joganyag részévé. A GMU megvalósítása során három szakaszban vezették be a közös valutát, az eurót.

Az **első, 1990-től 1994-ig tartó szakaszban** megvalósult a tőkepiacok liberalizációja és folytatódott a belső piac működése előtt álló akadályok lebontása.

A **második lépcsőben 1994 és 1999 között** az Európai Monetáris Intézet (EMI), majd az Európai Központi Bank (EKB) és a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) kiépítésére került sor. A közös monetáris politika vitelének intézményi feltétele a közös európai jegybank, az EKB létrehozása volt. Ez az intézmény gondoskodik az euróövezeten belüli árstabilitás megőrzéséről. 1997-ben elfogadásra került a **Stabilitási és Növekedési Egyezmény** (SNE), mely a költségvetési fegyelem kikényszerítésének alapja. Az SNE szabályai a tagállamok államháztartásának fenntarthatóságát, hatékonyságát és eredményességét, és ezáltal a GMU megfelelő működését biztosítják. Az SNE-n belül található egy „prevenációs” (megelőző) és egy „kiigazító” ág.

**1999-től** 2001-ig az euró számlapénzként működött, majd a **harmadik szakasz** lezárásaként 2002-ben került sor a készpénzként történő bevezetésére. 1999. január 1-jével lett az euró a GMU-t létrehozó 11 tagállam közös valutája. Ettől kezdve az Európai Központi Bank (EKB) lett felelős az euróban meghatározott és végrehajtott monetáris politikáért. Bankjegyek és pénzermék formájában 2002. január 1-jén vezették be az eurót az eurozóna akkor már 12 országában. A nemzeti valutákat két hónappal később vonták ki a forgalomból. Azóta csak az euró a törvényes fizetőeszköz minden készpénzes és banki tranzakcióban az euroövezet országaiban, amelyek az EU népességének több mint kétharmadát teszik ki. Az eurozóna-tagok száma 2014. 01. 01-től Lettország csatlakozásával 17-ről 18-ra nőtt.

A közös valuta bevezetése minden tagállamnak kötelezettsége, de ahhoz teljesíteni kell az euróövezeti tagsághoz szükséges gazdasági feltételeket. Kivételt képez ez alól az Egyesült Királyság és Dánia, mivel a két országnak a Szerződés biztosít lehetőséget a távolmaradásra (úgynevezett „opt-out”). Magyarország esetében a csatlakozási szerződés tartalmazza az euró-övezetbe történő belépésre vonatkozó kötelezettséget. Magyarország jelenleg nem rendelkezik az euró bevezetésére vonatkozó céldátummal.

A belépés előtt tehát minden tagállamnak bizonyítania kell, hogy hajlandó és képes gazdaságát az euró-övezetéhez közeli állapotba hozni és kész önálló monetáris politikájának feladására. Ennek objektív mérésére szolgálnak a **maastrichti konvergencia-kritériumok** (egymáshoz közelítés feltételei), melyek a következő feltételeket tartalmazzák:

- \* **Árfolyamstabilitás:** a tagjelölt valutájának piaci árfolyama az Európai Árfolyam-mechanizmusba (ERM II) történő belépést követő két évig a Szerződésben meghatározott ingadozási sávon belül marad.
- \* **Fenntartható költségvetési pozíció:** az adott tagország államháztartási hiánya legfeljebb a GDP 3%-át, államadóssága legfeljebb a GDP 60%-át teheti ki. A fenntartható költségvetési pozíció megítélése nemcsak gazdasági, hanem politikai döntés is.
- \* **Árstabilitás:** a vizsgált tagország inflációs rátája az euróövezeti csatlakozását megelőző két évben legfeljebb 1,5 százalékponttal múlhatja felül a három legalacsonyabb inflációs rátát felmutató tagállam inflációs mutatójának átlagát.
- \* **Kamatkonvergencia:** a vizsgált tagország hosszú távú kamatlába legfeljebb 2 százalékponttal múlhatja felül a legalacsonyabb inflációs rátát felmutató három tagállam hosszú távú kamatainak átlagát.

Az eurocsoport az az informális testület, ahol az euroövezet országainak pénzügyminiszterei találkoznak. E találkozó célja a gazdaságpolitikák jobb összehangolása, az euroövezeti országok költségvetési és monetáris politikájának figyelemmel kísérése, és az euró képviselők a nemzetközi monetáris fórumokon.

## 2. Monetáris politika és az Európai Központi Bank (EKB) feladatai és működése

A közös monetáris politika vitelének intézményi feltétele egy közös európai jegybank létrehozása volt. Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződéssel elfogadásra kerültek a **Központi Bankok Európai Rendszere** (KBER), az Európai Központi Bank (EKB) és az Európai Monetáris Intézet (EMI) alapokmányairól szóló jegyzőkönyvek. Az ezekben foglaltaknak megfelelően jött létre 1994. január 1-jén az **Európai Monetáris Intézet** (EMI), amelynek fő feladata az euró bevezetésének és a közös monetáris politikának az előkészítése, valamint a tagállamok monetáris politikájának koordinálása volt. Bizonyos hatáskörök azonban ekkor még a tagállami jegybankoknál maradtak. Az EMI-t 1998. június 1-jén az EKB<sup>1</sup> (székhely: Frankfurt am Main, Németország) váltotta fel. Az EKB feladatai 1999. január 1-jétől:

- \* az euróövezet monetáris politikájának alakítása;
- \* az árstabilitás megőrzése (az infláció ellenőrzés alatt tartása), különösen az euróövezetben; és
- \* a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése, annak biztosításával, hogy a pénzügyi piacok és intézmények felügyelete megfelelő legyen.

Céljai elérése érdekében az EKB a monetáris politikai eszköztár alábbi három elemével rendelkezik: nyíltpiaci műveleteket hajt végre, jegybanki rendelkezésre állást biztosít, valamint a hitelintézeteket az eurórendszerrel vezetett számláikon kötelező tartalék képzésére kötelezi.

Az EKB **döntéshozatali szervei** az alábbiak:

- \* az Igazgatóság a napi működést felügyeli. 6 tagja van (egy elnök, egy alelnök és négy további tag), akiket az euróövezet országainak vezetői 8 évre neveznek ki.
- \* a Kormányzótanács meghatározza az euróövezet monetáris politikáját, és rögzíti azokat a kamatlábakat, amelyek szerint a kereskedelmi bankok pénzt kölcsönözhetnek a Központi Banktól. A Kormányzótanácsot az Igazgatóság, valamint az euróövezet 18 nemzeti központi bankjának a kormányzói alkotják.
- \* az Általános Tanács az EKB tanácsadói és koordinációs munkájában vesz részt, és segít az euróövezethez csatlakozni kívánó országoknak a felkészülésben. Tagjai az EKB elnöke, alelnöke, valamint a 28 uniós tagállam nemzeti központi bankjainak a kormányzói.

Az EKB teljes körű függetlenséget élvez. Sem az EKB, sem az eurórendszer nemzeti központi bankjai, sem ezek döntéshozatali szerveinek a tagjai nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasítást más szervektől. Ezt az elvet valamennyi uniós intézménynek és kormánynak is tiszteletben kell tartania.

## 3. A gazdaságpolitikai koordináció eszközei

A tagállami gazdaságpolitikákat koordinálni kell EU-s szinten egy gazdasági kormányzási keretrendszer formájában, hiszen a tagállamainak gazdaságpolitikai döntései kihatnak egymásra. A GMU létrehozását követően az uniós intézmények által lefolytatott felügyeleti tevékenység a válság kitöréséig legfőképpen a költségvetési kérdésekre koncentrált. A válság azonban rámutatott ennek elégtelen mivoltára. Ezáltal a felügyeleti tevékenység horizontálisan kibővült és mélyült is. A válság rámutatott arra a hiányosságra, hogy az erős, központosított monetáris pillér mellé erős gazdasági kormányzási pillér megteremtése is szükséges. Ennek érdekében 2010-ben elkezdődött az EU gazdasági kormányzásának gyökeres és átfogó reformja.

Az uniós intézmények által lefolytatott felügyeleti mechanizmusokat az **európai szemeszter** fogja össze egységes szerkezetbe. A szemeszter célja az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérése is. A szemeszter azzal kezdődik, hogy az Európai Bizottság minden évben ősz végén elkészíti az Éves Növekedési Jelentését ("Annual Growth Survey"), amelyben azonosítja azokat a területeket, amelyek megalapozzák az EU növekedését. Ez alapján az Európai Tanács márciusban iránymutatásokat fogad el, amelyeket a tagállamok beleépítik a tavasszal, április végére elkészítendő stabilitási / konvergencia programjaikba, illetve Nemzeti Reformprogramjaikba. Ezeket az Európai Bizottság értékeli és június elejére országspecifikus ajánlásokat készít, amelyeket a Tanács fogad el az Európai Tanács jóváhagyásával. Ezeket az ajánlásokat a tagállamoknak figyelembe kell venniük a következő évi költségvetés elkészítése során. A Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri az ajánlások tagállami megvalósítását. A szemeszter jóllehet nem tartalmaz konkrét szankcionáló eszközöket, fontos eleme a gazdaságpolitikai koordináció erősítésének.

1 Az EKB elnöke 2011. november óta Mario Draghi.



A költségvetési fegyelem kikényszerítésének alapja az 1997-ben létrehozott **Stabilitási és Növekedési Egyezmény** (SNE), amelyet a gazdasági kormányzás reformja során 2011-ben erősítettek meg. Az SNE olyan szabályokra alapul, amelyek a tagállamok államháztartásának fenntarthatóságát, hatékonyságát és eredményességét, és ezáltal a GMU megfelelő működését biztosítják. Az SNE-n belül található egy „prevenációs” (megelőző) és egy „kiigazító” ág.

A prevenációs ág rendelkezései szerint a tagállamoknak éves stabilitási / konvergencia programokat kell benyújtaniuk, amelyben meghatározzák, hogy miként kívánják középtávon megőrizni vagy elérni a megfelelő költségvetési pozíciókat.

A Paktum kiigazító ága az ún. „**túlzotthiány-eljárás**” szabályait tartalmazza. Erre az eljárásra akkor kerül sor, amikor egy tagállam államháztartásának hiánya meghaladja a Szerződésben meghatározott küszöböt, azaz a GDP 3%-át. Ebben az esetben a Tanács az érintett tagállam számára ajánlásokat küld, melyekben felszólít a túlzott hiány kiigazítására, és határidőt állapít meg a korrekció végrehajtására. Amennyiben a tagállam nem felel meg az ajánlásokban foglaltaknak, az eljárás következő lépéseként az euróvezeti tagállamokra bírság is kiszabható.

A gazdasági kormányzás további erősítésének céljából írta alá 25 tagállam (Csehország és az Egyesült Királyság maradt kívül) a gazdasági és monetáris uniós stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést (röviden **stabilitási szerződés**), mely 2013. január 1-jén lépett hatályba. Formáját tekintve kormányközi szerződés, azonban tartalma a hatálybalépést követő 5 éven belül az EU jogi keretének részévé kell válnia. Rendelkezései kizárólag az eurózóna tagállamai számára kötelezőek. A stabilitási szerződés tartalmaz egy fiskális paktumot (*fiscal compact*), amely bevezeti a tagállamokban az adóssághatárt (Az államháztartási egyenlegnek egyensúlyban kell lennie vagy többletet kell, hogy tartalmazzon), amelyet a nemzeti jogba be kell építeni (lehetőleg alkotmányos szinten). További fontos eleme, hogy az a tagállam, amely túlzotthiány-eljárás alatt áll, költségvetési és gazdasági partnerségi programot dolgoz ki, amely részletes leírást ad a túlzott hiány hatékony és tartós kiigazításához bevezetendő és végrehajtandó strukturális reformokról. A részes tagállamok a szerződés értelmében koordinálják nemzeti állampapír-kibocsátásukat.

## II. Belső piac és versenypolitika

### 1.1. A belső piac fogalma

A belső piacot érintő jogi normák az Unión belüli, tehát tagállamok közötti viszonyokra vonatkoznak, széles körben meghatározzák a tagállamok belső jogának azon elemeit, amelyek a gazdasági alapszabadságok megvalósulásával összefüggésbe hozhatók – de nem terjednek ki az Unió és harmadik államok vagy más nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatok szabályozására.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó 1957. évi szerződés lehetővé tette a vámhatárok Közösségen belüli lebontását és közös vámtarifák alkalmazását a nem EGK országokból érkező árukra. Ez a célkitűzés 1968. július 1-jén valósult meg.

A Bizottság 1985 júniusában tette közzé Fehér Könyvét, amelynek célja az volt, hogy hét éven belül a Közösségen belüli szabad mozgás valamennyi fizikai, technikai és adóügyi akadályát szüntessék meg. Az egységes piacot lehetővé tevő jogi eszköz az ez alapján megalkotott Egységes Európai Okmány volt, amely 1987. július 1-jén lépett hatályba. Rendelkezései, többek között kiterjesztik a közösségi hatásköröket több területen (szociális politika, kutatás, környezet), az egységes piac fokozatos létrehozása érdekében nagyszabású jogalkotási programot ír elő és kiterjeszti a többségi szavazást a miniszterek tanácsában.

Az adószabályok kialakítása elsősorban a tagállamok szuverenitásának része. Ugyanakkor az áruk és szolgáltatások árához szorosan kötődő közvetett adók területén, elsősorban az ÁFA és a jövedéki adó esetében, jelentős harmonizációs lépések történtek a belső piac működésének biztosítása érdekében.

### 1.2. A belső piac kialakulásának folyamata és a négy alapszabadság

A belső (más néven egységes) piac, mint gazdasági integrációs forma az ún. négy alapszabadság tagállamok közötti szabad mozgását jelenti. A négy alapszabadság:

- \* az áruk,
  - \* a személyek (az EGK-szerződésben még csak a munkavállalók),
  - \* a szolgáltatások,
  - \* a tőke
- határokon átnyúló szabad mozgását foglalja magában.

A jelenleg hatályos Szerződésbeli megfogalmazás szerint „a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása” (EUMSZ. 26. cikk, (2) bekezdés).

Azért nevezzük őket négy alapszabadságnak, mert ez az a négy gazdasági tényező, amely képes az államok határain átlépni, államok között mozogni. A belső piac szükségszerűen magában foglalja mind a négy alapszabadságot, hiszen ha bármelyik hiányozna, az negatív hatást váltana ki, gazdasági értelemben nem jöhetne létre egységes piac.

**Az árumozgás** szükségszerű velejárója az árukézésítés egyes területein a szervízzolgáltatás biztosítása, a karbantartás, a marketing, a tanácsadás, a biztosítás stb., ami mind a szolgáltatás szférájába tartozó tevékenység.

**A szolgáltatások** súlya, jelentősége folyamatosan növekszik és bővül (az 50-es évek óta új iparágak, szektorok jelennek meg, pl. számítógép, internet) a bővítés folyamata hihetetlenül felgyorsult.

Az árutranszferhez, a szolgáltatások folyamatos bővüléséhez elengedhetetlen a pénz, hisz ez az áru, a szolgáltatás ellenértéke, ahogyan azt a föníciaiak kitalálták. Maga a banki tevékenység is, mint szolgáltatás jelenik meg a kereskedelemben. Az áru és a szolgáltatás működtetéséhez, mozgásához, a gazdaság bővítéséhez megfelelő tőkének kell rendelkezésre állnia, amelynek szabad mozgása az egységes piac működtetéséhez elengedhetetlen.

A határon átnyúló bármilyen áru, szolgáltatás, tőkemozgás szükségessé teszi, hogy a menedzser, a munkavállaló, a beruházó szabadon mozoghasson, munkát vállalhasson, társaságot alapíthasson, gazdasági és életcéljai elérése érdekében. Ezért megkerülhetetlenné vált a **munkaerő szabad mozgásának** biztosítása, illetve ezen alapjog biztosításának kiterjesztése nem csak a munkavállaló, hanem családtagjai számára is. Ez szükségessé tette a diplomák és szakmai képesítések elismerését, a szociális háló kiterjesztését a más tagországban szerepet vállalók számára.

A belső piac fogalmát az **Egységes Európai Okmány** vezette be 1987-ben, megvalósítását határidőhöz is kötötte (1992. december 31.), gyakorlatilag a korábban (az eredeti alapító szerződésben) alkalmazott közös piac továbbfejlesztett változataként.

A Bizottság 2011. áprilisában közzé tette az első Egységes Piaci Intézkedéscsomagot (Single Market Act, SMA I). A javaslatról 2011. májusában, a magyar elnökség idején a Versenyképességi Tanács egy politikai nyilatkozatot, ún. tanácsi következtetéseket fogadott el. Az SMA I 12 területen javasolt konkrét intézkedéseket, ezek többek között az európai szabadalom megteremtése, az európai hálózatok (közlekedés, energia, távközlés) erősítése, a digitális belső piac megteremtése, a fogyasztói jogok erősítése. Az SMA II javaslat 2012 októberében került elfogadásra, azzal a céllal, hogy a belső piac további területeken is tovább mélyülhessen. A két csomag elemeinek tárgyalása a Tanácsban és az Európai Parlamentben együttdöntés keretében zajlik, illetve zárult le, a tervek szerint 2014-re valamennyi jogszabályi javaslatot el kell fogadni.

### 1.3. Az uniós versenypolitika alapjai

Az Európai Unió versenypolitikájának célja, hogy a belső piacon biztosítsa a megfelelő versenyt a verseny egyes résztvevői – vállalkozások, állami vállalatok, stb. – között. Az uniós jog tehát csupán azokra az esetekre tartalmaz rendelkezéseket, amikor a versenysértő cselekmények határokon átnyúló – tagállamközi – jelleggel rendelkeznek és kimondottan a belső piac működését korlátozzák-veszélyeztetik. Egyéb esetben a nemzeti versenyjogok alkalmazandóak.

Az e területre vonatkozó közösségi joganyagot két részre oszthatjuk

- \* az egyik a vállalatokra vonatkozó,
- \* a másik az állami támogatásokra vonatkozó közösségi versenyjogi szabályokat tartalmazza.

A vállalatokkal kapcsolatos legfontosabb normákat – a versenykorlátozó megállapodások és magatartások tilalmára, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó szabályokat – az EUMSZ tartalmazza. A versenykorlátozó megállapodások alól léteznek egyéni, illetve csoportmentességek.

E rendelkezések mellett a vállalati koncentrációk ellenőrzésére (fúziós jog) önálló rendeleteket hoztak létre. Az államra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok alapvetéseit szintén az EUMSZ tartalmazza. E szabályok az állami támogatásokra, illetve az állami vállalatokra vonatkoznak.

## II. MODUL – EU költségvetés és többéves pénzügyi keret

### 1. Az EU költségvetése és a többéves pénzügyi keret fejlődése

Az Európai Unió közös költségvetése együtt fejlődött magának az integrációnak a fejlődésével. Természetes módon, egy nemzetközi szervezet – legyen akár olyan speciális mint maga az EU – költségvetése nem ugyanazokkal a célkitűzésekkel készül, mint bármely ország nemzeti költségvetése. Mivel alapvetően nem finanszíroz olyan, az államok számára evidens nagy elosztó rendszereket, mint az egészségügy, oktatás, nyugdíjrendszer, továbbá nem költ közbiztonságra, honvédelemre és számtalan hasonló költséges állami feladatra, nem is célszerű sem méretében, sem funkcióját tekintve összevetni az EU büdzsáját a tagállami költségvetésekkel. Alapvető különbség, hogy az EU nem szed be adókat, így a vámbevételeken kívül jelentős bevétele alanyi jogon nem keletkezik. Továbbá, már maga a nagyságrendje is más az uniós költségvetésnek. Egy átlagos európai ország a GDP 40-50 százalékát újrászítja saját költségvetésén keresztül, az uniós költségvetés viszont nagyságrendileg az EU GDP-jének 1 százalékát teszi ki.

A folyamatos költségvetési válsághelyzetek kezelése érdekében a Bizottság elnöke, Jacques Delors egy öt éves keretköltségvetésre tett javaslatot, amelyet az uniós intézmények egy intézményközi megállapodásban rögzítettek. A Delors-I néven elhíresült első pénzügyi perspektíva lehetővé tette a konszolidációt, az alapvető prioritások és költségvetési keretek rögzítése egyszerűbbé tette az éves költségvetések megalkotását, nem kellett minden évben nulláról indulva késhegyig menő csatákat vívni a büdzsé fő számairól és prioritásairól.

### 2. A többéves pénzügyi keret jellemzői

A többéves pénzügyi keret több (min. 5, de a gyakorlatban 7) éves politikai megállapodás az EU kiadásainak és bevételeinek általános szerkezetéről és méretéről, illetve ezen belül a költségvetés méretének lehetséges felső határáról. Az éves költségvetés ezzel szemben teljes részletességgel tartalmazza az Unió éves kiadásainak és bevételeinek teljesét. Kb. 1150 tétele van, amelyek többsége pontos összeget tartalmaz a költségvetési év egészére nézve. A többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások célja, hogy politikai vita keretében a következő költségvetési időszakra nagy vonalakban meghatározzák a kiadási határokat, azaz, hogy mennyi pénzt költhet az EU; a kiadási programokat, vagyis, hogy mire kell elkölteni a pénzt; és a kiadás finanszírozásának módját megállapító szabályokat. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet legalább öt éves időszakra maximális éves összegeket – felső határokat – állapít meg arra vonatkozóan, hogy az EU mennyi pénzt költhet a különböző szakpolitikai területeken (fejezeteken) belül. Ezenfelül megállapítja az összes kiadás felső határát is. A többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalásokban három fél vesz részt, az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament. Az Európai Bizottság dolgozta ki a többéves pénzügyi keretre vonatkozó jogalkotási javaslatcsomagot, amely a tárgyalások alapjául szolgál. A Tanács a többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatcsomagot – a követendő jogi eljárástól függően - vagy az Európai Parlamenttel együtt vagy az Európai Parlament egyetértésének vagy véleményének kézhezvétele után fogadja el. Az Európai Tanács a legfontosabb politikai kérdésekről dönt.

Az Európai Számvevőszék (European Court of Auditors) az Európai Unió független intézménye, székhelye Luxembourg. Feladata a számvizsgálat (a számlák ellenőrzése) és a gazdaságosság és hatékonyság ellenőrzése az Európai Unió teljes működésére vonatkozóan. Rendszeresen jelentést tesz az EU pénzügyi irányításának fejlesztése érdekében és a közpénzek felhasználásáról.

A 2007-2013 közötti időszak (Pénzügyi Perspektíva 2007-2013) során a kiadások szerkezete alapvetően nem változott, bár természetesen a kibővítési önálló fejezet a 12 érintett ország 2004-es és 2007-es csatlakozása miatt kikerült a keretből. A 2007-2013 Pénzügyi Perspektíva vitája során már egyértelműen a költségvetés felső plafonjának előzetes rögzítése állt a tárgyalások középpontjában, elsősorban a nettó befizető tagállamok gátat kívántak szabni a költségvetési kiadások bővülésének. Tették ezt dacára annak, hogy a létszámában is jelentősen megnövekedett Unió már jelentősen több közösségi kompetenciával rendelkezett, mint a nyolcvanas évek Európai Közössége. A Pénzügyi Perspektíva a kötelezettségvállalások előirányzatát némileg a közösségi GNI 1 százaléka fölött szinten, a kifizetési szintet pedig a GNI 1 százalékán stabilizálta.



### 3. Az éves költségvetés

Az EU költségvetés alapelvei:

teljes: minden közösségi kiadás és bevétel benne van;

általános: az összes bevétel áll szemben az összes kiadással;

kétszintű: vállalt kötelezettségek illetve a felmerülő kifizetések szintje;

egyensúlyi: nem lehet deficites;

externalitás elve: kötelezettségek harmadik országban is lehetnek;

osztatlan: nem osztható szét a tagállamok között;

szubszidiaritás elve: mindent az azt leghatékonyabban megoldani képes szinten kell finanszírozni.

Mivel az uniós költségvetés nem lehet deficites, azaz kiadásokat teljes mértékben fedezni kell a bevételekből, a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet meghatározza a bevételek szerkezetét és mértékét is. A bevételek döntő részét az un. saját források alkotják. Ennek jelenleg három kategóriája van tradicionális saját források (TOR) – főként vámok és cukorilletékek; a hozzáadottérték-adó bevételek alapján számított saját források és a bruttó nemzeti jövedelmen (GNI) alapuló saját források. Az EU éves költségvetése az Unió nemzeti jövedelmének (GNI) mintegy 1%-a, azaz személyenként körülbelül 244 EUR.

A legfontosabb kiadási tételek az alábbiak: fenntartható növekedés (versenyképességi és kohéziós alfejezetek) természeti erőforrások megőrzése és kezelése (mezőgazdaság, vidékfejlesztés, környezetvédelem) Uniós polgárság, szabadság, biztonság és jog érvényesülése (bel- és igazságügyi együttműködés, az oktatási, kulturális és ifjúsági programokat, a fogyasztóvédelmi, egészségügyi és élelmiszerbiztonsági együttműködés) EU mint globális partner (közös kereskedelempolitika, a fejlesztési együttműködés, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a humanitárius segítségnyújtás, új szomszédságpolitika) igazgatás (adminisztráció) ellentételezések (a frissen csatlakozó tagállamoknak)

A többéves keret (Multiannual Financial Framework 2014-2020, MFF) főösszege kétféleképpen értelmezhető: a kötelezettségvállalások (*commitments*) és a kifizetések (*payments*) szintjén. A többéves keret mindkettő esetén hét évre előre rögzíti a felső határt, ezzel előre kijelöli, hogy az éves költségvetés legfeljebb mekkora kiadási szintet állapíthat meg.

## III. MODUL – Regionális politika és közös agrárpolitika

### I. Regionális politika

#### 1. Fogalmak, definíciók

A kohézió fogalma alatt több ország vagy régió gazdasági fejlettségi, jövedelmi (gazdasági) és életszínvonalbeli (szociális) eltérési szintje értendő. Amennyiben az eltérés a különböző régiók fejlettségi szintjei között kicsi, akkor erős kohézióról beszélhetünk, amennyiben a fejlettségbeli különbségek jelentősek, akkor gyenge kohézióról van szó. A kohézió leginkább időben érzékelhető, vagyis a fejlettségbeli szintek változásával a kohézió erősödhet, illetve gyengülhet.

A kohézió fogalmával szorosan összefügg a konvergencia fogalma. A konvergencia a kohézió erősödésének folyamata, vagyis konvergenciáról több régió ill. ország gazdasági fejlettségi szintjének közeledésekor, a fejlettségbeli különbség csökkenésekor beszélünk. Ezzel ellentétes folyamat a divergencia, mikor a különbségek növekednek.

A regionális különbségek okai és következményei az alábbiak:

A földrajzi elzártságból vagy az alacsony népsűrűségből adódó tartós hátrányok,

- \* Az újabb keletű társadalmi és gazdasági változások,
- \* A korábbi centralizált gazdaságirányítás öröksége,
- \* Ezeknek és más okoknak a kombinációja.

Következmények:

- \* sokszorosán hátrányos társadalmi helyzet,
- \* alacsony színvonalú oktatás,
- \* magasabb munkanélküliség,
- \* korszerűtlen infrastruktúra.

A kohézió egy pillanatfelvétel az adott régiók, gazdasági egységek egymáshoz viszonyított fejlettségi színvonalát illetően, míg a konvergencia (vagy divergencia) a fejlettségbeli közeledés (vagy távolodás) időbeni folyamata, hosszabb időszakra vetített változása.

Az Európai Unió regionális politikája a Közös Mezőgazdasági Politika (CAP) után a második legnagyobb finanszírozó politika. 2007-13 között az EU költségvetése 354,8 milliárd eurót fordított a regionális politika finanszírozására.

A közösségi regionális politika azonban hatását tekintve lényegesen túlmutat a fenti – nem lebecsülhető összegű – források felhasználásán. Nemcsak azért, mivel az Unió a fenti összeggel társfinanszírozza a tagállamok fejlesztési kiadásait, hanem azért is, mivel a közösségi szinten (főként az Európai Bizottság révén) kijelölt célkitűzések megvalósításával egy közösségi szinten koordinált fejlesztéspolitikává válik, melynek katalizátor hatása nem lebecsülendő.

A közösségi regionális politika elsősorú célja az Unió régiói közötti fejlettségbeli különbségek csökkentése. Ez a cél azonban nem önmagában való, a regionális politika szoros összefüggésben van a belső piac hatékony működésével. Az Európai Unió belső piacának és a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megfelelő működésének ugyanis elengedhetetlen feltétele, hogy a belső piac ill. a GMU résztvevői (országok, régiók) között ne létezzenek lényeges és tartós gazdasági fejlettségbeli különbségek. Az ilyen különbségek ugyanis alapjaiban hátráltatják azoknak az előnyöknek az elérését, amelyek a gazdasági integrációból adódnak.

A regionális politika alapvető céljai az alábbiak:

- \* A régiók teljes mértékben kamatoztatni tudják a rendelkezésre álló lehetőségeket;
- \* A nagy növekedési potenciállal rendelkező területek fellendítését célzó regionális szintű beruházások révén javuljon a versenyképesség és a foglalkoztatottság, ami az EU egésze számára többletértéket hoz létre;
- \* A 2004-ben és 2007-ben csatlakozott új tagországok lakossága az életszínvonal tekintetében a lehető leggyorsabban felzárkózzon az uniós átlaghoz.

Az EU költségvetésében a regionális politikát is magában foglaló fenntartható növekedés (versenyképességi és kohéziós alfejezetek) a legnagyobb költségvetési tétel.

## 2. A regionális politika alapelvei

### 2.1. Szubszidiaritás és decentralizáció

A szubszidiaritás fogalma azt jelenti, hogy a döntéseket és a végrehajtást arra a területi szintre kell helyezni, amely a legnagyobb átlátással és kompetenciával rendelkezik a feladat megvalósításához. A magasabb szintű szerv nem intézkedhet olyan esetben, amikor az adott célkitűzést - eredménnyel - az alacsonyabb szinten is el lehet érni. A szubszidiaritás és a decentralizáció az Unió regionális politikájának elsődleges alapelvei, hiszen az integráció ezek segítségével nem csak azt érheti el, hogy a helyi szintek felelőssége növekszik, hanem azt is, hogy minél több helyi, regionális-szintű elképzelés (igény) s egyben erőforrás jelenjen meg, aktivizálódjon.

### 2.2. Partnerség

A partnerség együttműködést jelent az Európai Unió, jelen esetben az Európai Bizottság és a tagország - illetve azon belül a partnerek, kormány, helyi/lokális szervek és a civil szervezetek - között a prioritások meghatározásától a programok végrehajtásának megfigyeléséig és értékeléséig.

### 2.3. Programozás

A fejlesztési stratégiák partnerségen alapuló kidolgozása, ezek megvalósításának egyértelmű célkitűzési rendszere, a fejlesztések egymásra épülése, időbeli ütemezése jelenti a programozást. A programozás elve az Unió regionális politikájában azt szolgálja, hogy ne egy-egy projektet (azaz egy-egy létesítményt, egy-egy akciót) támogassanak, hanem a régió egészének vagy annak meghatározott területének fejlődését befolyásoló célkitűzéseket vagy azok sorozatát.

### 2.4. Koncentráció és adicionalitás

A koncentráció azt jelenti, hogy a támogatásokat azokra a régiókra kell koncentrálni, ahol a legnagyobb az elmaradottság, azaz azokra a régiókra, ahol az egy főre eső GDP nem éri el az EU átlag 75%-át. Az adicionalitás azt jelenti, hogy az Unió által nyújtott pénzügyi támogatás kiegészíti az adott ország fejlesztési politikáját, hozzájárul területfejlesztési stratégiájához. Mindezeket túl a támogatásokat be kell illeszteni a Közösségnek a tervidőszakra meghatározott támogatási rendszerébe, összhangban az integráció elveinek érvényesítésével.

A koncentráció és az adicionalitás célja kettős: egyrészt az adottságok felismerése és erősítése, ezzel is hozzájárulva a fejlesztési célkitűzés megvalósításához, mérsékelve ezzel a párhuzamosságokat, a pazarlást és az elaprózottságot. Másrészt olyan területi egységek kialakítására szolgál, ahol azonos vagy nagyon hasonló problémákkal küszködnek (pl. alacsony jövedelmi szint, magas munkanélküliség stb.). Ezzel elérhető, hogy statisztikailag is meghatározhatóak legyenek azok a területek, amelyek a legkedvezőtlenebb helyzetben vannak, ahová a forrásokat koncentrálni kell. Így könnyebben regisztrálhatóak a beavatkozások következményei, eredményei.

Az 1999. március 24-25-i berlini csúcson határoztak az ezredforduló utáni költségvetés mértékéről, mivel a volt keleti blokk országainak csatlakozása újabb kevésbé fejlett régiókkal járt. Ennél fogva 2000 és 2006 között 260 milliárd eurót irányoztak elő a támogatásokra. A Bizottság a hatékonyság és finanszírozás koncentrációja érdekében a korábbi hat célkitűzést háromba vont össze:

- \* Az uniós GDP-átlag 75%-át el nem érő régiók támogatása a tengerentúli területekkel - mint Azori-szigetek, Kanári-szigetek - valamint a gyéren lakott északi térségekkel együtt.
- \* problémás régiók gazdasági és társadalmi szerkezetváltásának támogatása. Ez magában foglalja az ipari vidékek visszaesését, mezőgazdaság visszaszorulását, és a munkanélküliség visszaszorítását.
- \* Oktatási, képzési, foglalkoztatási rendszerek és politikák kiigazítása.

Az átalakításoknak köszönhetően jelentősen nőtt a költségvetésből a regionális támogatásokra fordított összeg. Míg a hetvenes években ebből 5%, addig a nyolcvanas években már 10%, míg a kilencvenes évekre már a költségvetés egyharmada ment erre. 2007 és 2013 között a közösségi költségvetés legnagyobb kiadásaként van számon tartva. Ezen felül a tagállamok vállalták, hogy összes GDP-jük 0,46%-át fordítják minden évben a regionális fejlesztésekre. A 2004-ben csatlakozott országok kisebb mértékben voltak jogosultak a támogatások igénylésére a koppenhágai tárgyalások értelmében, míg a 2007-es ciklustól kezdve ugyanolyan feltételek mellett működhetnek.

A 2007-2013-as ciklusra a 2004-től kezdve csatlakozó államok számára átszabták a támogatások elosztását. 308 milliárd euró keretet ad a Bizottság a kohéziós támogatásokra, így az összes költségvetés 44%-át fordítják rá.

A 2009. december 1-jétől hatályba lépett Lisszaboni Szerződés a gazdasági- társadalmi kohéziót kibővítette a területi célkitűzésekkel. Az Európai Unió megosztott politikai hatáskörrel rendelkezik, vagyis a tagállamokkal együttműködve dönt. Az Európai Bizottság feladata a támogatások elosztása, a tagállami programok és stratégiák jóváhagyása, valamint hároméves jelentések készítése az előrelépésekről.

### 3. A regionális politika és a 2014-2020-as többéves pénzügyi keret

Az EU regionális politikája befektetési politika, amelynek célja a munkahelyteremtés, a versenyképesség, a gazdasági növekedés, az életminőség javítása és a fenntartható fejlődés. A befektetések az Európa 2020 stratégia megvalósítását segítik elő. A regionális politika emellett arról is tanúbizonyságot tesz, hogy az EU szolidaritást vállal a kevésbé fejlett országok és régiók iránt, hiszen a leginkább rászoruló területeknek és ágazatoknak nyújt anyagi támogatást. A regionális politika célja az európai régiók között máig is fennálló jelentős gazdasági, szociális és területi egyenlőtlenségek mérséklése.

A regionális politika költségvetése 2007-2013 között 354,8 milliárd euró volt, míg 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló induló bizottsági javaslat szerint a 2014-2020-as időszakra vonatkozóan ezt 376 milliárd euróra javasolta emelni. Az MFF tárgyalások eredményeképpen végül a regionális politika finanszírozása 2014-2020 között az alábbiak szerint alakul: a kohéziós politika főösszege 325,1 milliárd euró lett, ami alacsonyabb a 2007-2013-as időszak adatánál (354,8 milliárd euró). A kohéziós politika alapvető struktúrája nem változott a bizottsági javaslatához képest, az átmeneti régiók kategóriája viszont elfogadásra került. A 75% alatti régiók részesedése 57,1%-ról 50,5%-ra csökkent a kohéziós kiadásokon belül, ugyanakkor ezen régiók száma is csökken a jelenlegi időszakhoz képest (84 helyett 71 ilyen régió lesz).

A „capping”, vagyis az egy tagállamnak adható támogatás felső határa, az általános, 2,35%-os szinthez képest Magyarország és a balti országok esetében 2,59%-os felső határra változik. (A Bizottság egységesen 2,5%-os szintet javasolt.) Ez önmagában kb. 700 millió euróval növelte a magyar kohéziós borítékot a bizottsági javaslatához képest. Ezen felül a 2012 novemberében a Közép-Magyarország régióra megajánlott 1,2 milliárd eurós plusztámogatás helyett 1,56 milliárd eurós extra támogatást kapnak az elmaradott (az uniós fejlettségi átlag 75%-a alatti) régióink. A kohéziós borítékunkat emellett minimális mértékben emeli az újonnan létrehozott, a fiatalok munkanélküliségének csökkentését célzó alap (youth employment initiative), amelyből négy magyar régió kb. 48 millió euró forrásra számíthat a hét év alatt. Figyelemre méltó, hogy a kohéziós politikában az egyedi juttatások tekintetében abszolút összegben Magyarország a második legnagyobb kompenzációt kapta (Spanyolország 1,9 milliárd eurót kapott).

Az EU kohéziós politikájával kapcsolatos jogszabályjavaslatok a 2014-2020-as időszakra vonatkozóan:

- \* 2011. október 6-án az Európai Bizottság elfogadta azt a jogszabálycsomag-tervezetet, amely keretet ad az EU 2014 és 2020 közötti kohéziós politikájának.
- \* az Európa 2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési prioritásaira való összpontosítás;
- \* a teljesítmény jutalmazása;
- \* az integrált programok kidolgozásának támogatása;
- \* összpontosítás az eredményekre - a megállapított célkitűzések felé történő előrehaladás monitorozása;
- \* a területi kohézió ismételt megerősítése; és
- \* a célok teljesítésének egyszerűsítése.

Ezen felül létrejött a transzeurópai közlekedési, energia-, valamint információs és kommunikációs technológiai hálózatok fejlesztésének előmozdítása céljából a regionális politika költségvetési tételének keretében az új európai összekapcsolódási eszköz. Az európai összekapcsolódási eszköz központi irányítással fog működni, és saját, kifejezetten erre a célra elkülönített költségvetéssel fog rendelkezni. Azonban a Kohéziós Alap számára kijelölt források egy részét (10 milliárd eurót) is arra irányozzák majd elő, hogy az új eszköz keretében kulcsfontosságú közlekedési hálózatokat finanszírozzanak belőle.

#### 4. Az ERFA, az ESZA, a Kohéziós Alap, az EAFRD és az EMFF közös szabályai

A Bizottság az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA), az Európai Szociális Alapra (ESZA), a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra, valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra egyaránt vonatkozó, több közös alapelvet is javasol. Ezek közé tartozik a partnerség és a többszintű irányítás, a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályoknak való megfelelés, a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítása, a diszkriminációmentesség, valamint a fenntartható fejlődés.

Minden európai régió részesülhet az ERFA és az ESZA támogatásából. Megkülönböztetünk azonban kevésbé fejlett, átmeneti és fejlettebb régiókat annak érdekében, hogy az Alapok általi finanszírozás megoszlása kövesse a bruttó hazai termék (GDP) szintjét.

- \* Kevésbé fejlett régiók: A kohéziós politikának továbbra is fontos prioritása a kevésbé fejlett régiók támogatása. A kevésbé fejlett régiók felzárkóztatása hosszú távú, kitartó erőfeszítéseket igényel. Ebbe a kategóriába azok a régiók tartoznak, amelyekben az egy főre jutó GDP kevesebb mint 75%-a az EU 27 tagországa átlagának.
- \* Átmeneti régiók: Ez az új régiókatégeria kerül bevezetésre a fokozatosan csökkenő támogatási jogosultságok rendszere (phasing-in és phasing-out) helyett. Ebbe a kategóriába azok a régiók tartoznak majd, amelyekben az egy főre jutó GDP az EU 27 tagországa átlagának 75-90%-a között van.
- \* Fejlettebb régiók: Bár a kohéziós politika prioritása a kevésbé fejlett régiókban való beavatkozás marad, néhány fontos kihívással az összes tagállamnak szembe kell néznie. Ilyen például a tudásalapú társadalom globális versenyhelyezete, vagy éppen a kevesebb széndioxid-kibocsátással járó gazdasági tevékenységek felé történő előrelépés. Ebbe a kategóriába azok a régiók tartoznak, amelyekben az egy főre jutó GDP több mint 90%-a az EU 27 tagországa átlagának.

Az ESZA pénzalapjainak minimális részaránya meghatározásra kerül minden régiókatégeria esetében (25% a kevésbé fejlett régiók számára; 40% az átmeneti régiók számára; illetve 52% a fejlettebb régiók számára), és ennek eredményeként az ESZA kumulált részesedése a kohéziós politika teljes költségvetéséből legalább 23,1% lesz (74 milliárd euró).

A Kohéziós Alap a transeurópai szállítási hálózat (TEN-T) és a környezetvédelem területén végzett befektetésekkel továbbra is támogatja azokat a tagállamokat, amelyekben az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem (GNI) kevesebb mint 90%-a az EU 27 tagországa átlagának. A Kohéziós Alap egy része (10 milliárd euró) el lesz különítve a főbb szállítási hálózatoknak az új Európai Összekapcsolási Eszköz keretében végzett fejlesztési finanszírozására.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap keretében a fejlettebb és az átmeneti régiókban a nemzeti szinten hozzáférhető forrásainak legalább 80%-át kell energiahatékonyságra és megújuló energiaforrásokra, valamint innovációra és a KKV-k támogatására fordítani. A kevésbé fejlett régiók szélesebb körű fejlesztési szükségleteiknek megfelelően több beruházási prioritás közül választhatnak. Ugyanakkor ezekben a régiókban is legalább az ERFA forrásainak 50%-át kell energiahatékonyságra és megújuló energiaforrásokra, valamint innovációra és a KKV-k támogatására fordítani. A javasolt szabályozás fokozottan előtérbe helyezi a fenntartható városfejlesztést. E célból az ERFA forrásainak legalább 5%-át fenntartható városfejlesztésre kell előirányozni. Fokozott figyelemben részesülnek a különleges természeti vagy demográfiai jellemzőkkel bíró területek, meghatározott extra forrásokat biztosítva a legkülső és a gyéren lakott régiók fejlesztésére. Ennek az előirányzatnak legalább 50%-át kell olyan lépésekhez felhasználni, amelyek a legkülső régiók gazdasági diverzifikációját és modernizációját segítik, különös figyelmet fordítva a kutatás és az innováció, az információs és kommunikációs technológiák, valamint a KKV-k versenyképessége terén elérhető fejlődésre.

Az Európai Szociális Alap működése során a következő négy fő tematikus cél élvez prioritást:

- \* a foglalkoztatás fejlesztése és a munkaerő mobilitásának támogatása;
- \* a szegénység elleni küzdelem és a társadalmi befogadás erősítése;
- \* befektetés az oktatásba, a készségfejlesztésbe és az élethosszig tartó tanulásba; és
- \* az intézményi képességek és a hatékony közszolgálat fejlesztése.

Az ESZA finanszírozásának azonban további tematikus célokat is le kell fednie, például: az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, klímabarát és erőforrás-hatékony gazdaság felé való elmozdulás támogatása; az információs és kommunikációs technológiák használatának bővítése; a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése; és a kis- és középvállalatok (KKV-k) versenyképességének javítása. Az új szabályozás megerősíti a tematikus fókuszot, valamint a partnerséget az ESZA működése során, igyekszik fokozni a társadalmi innovációt és a transznacionális együttmű-



ködést, erősíti az eredmény-centrikusságot, egyszerűsíti a teljesítési rendszert, illetve biztosítja a pénzügyi eszközök fokozott használatát.

A Kohéziós Alap a környezetvédelem területén továbbra is befektetésekkel segíti a következő területek fejlesztését: klímaváltozással kapcsolatos átállás és kockázatmegelőzés; vízkezelés és hulladékgazdálkodás; és a városi környezet védelme. A Bizottság többéves pénzügyi keretrendszerről szóló javaslataival összhangban az energiával kapcsolatos, pozitív környezeti hatással járó befektetések is jogosultak lesznek a támogatásra. Az energiahatékonyságba és a megújuló energiába való befektetések így szintén támogatottak lesznek. A szállítás területén a Kohéziós Alap (a TEN-T hálózaton kívül) az alacsony széndioxid-kibocsátású szállítási rendszerek és a városi közlekedés fejlesztéseibe fektet forrásokat.

Az Európai területi együttműködés a kohéziós politika egyik célterülete, amely keretet biztosít a különböző tagállamok nemzeti, regionális és helyi szintű szereplői közötti tapasztalatcseréhez, valamint a közös problémák megoldását célzó közös cselekvéshez is. A javaslat előírja az egyes feladatcsoportokhoz elérhető pénzügyi forrásokat, és meghatározza a tagállamoknak való kiosztás feltételeit. A tervezett felosztás a következő:

- \* 73,24% határokon átnyúló együttműködésre;
- \* 20,78% transznacionális együttműködésre; és
- \* 5,98% interregionális együttműködésre.

## II. Közös Agrárpolitika

### 1. A Közös Agrárpolitika céljai, alapelvei

A KAP az egyetlen olyan szakpolitika, amely közkiadásainak döntő részét az EU és nem nemzeti költségvetés finanszírozza valamennyi tagállamban. A KAP két pillére a piaci intézkedések, valamint a vidékfejlesztési politika.

A KAP-szabályozás érvényes valamennyi az EU-tagországokban előállított, illetve oda behozott feldolgozatlan, vagy csak elsődlegesen feldolgozott mezőgazdasági termékre. A feldolgozott termékekre (élelmiszerekre) mezőgazdasági alapanyag-hányaduk erejéig vonatkozik a szabályozás.

A KAP keretében nyújtott támogatások döntő részét a mezőgazdasági termelők kapják. Mezőgazdasági termelőnek minősül az a gazdaság, amely mezőgazdasági (kertészeti) termék előállításával foglalkozik és önálló könyvelést végez, függetlenül attól, hogy egyéni termelőről, társas vállalkozásról, vagy jogi személyiségű társaságról van szó. A vidékfejlesztési intézkedések kedvezményezettjei a hátrányos helyzetű mezőgazdasági termelők, élelmiszer-feldolgozók, illetve vidéki közösségek. A KAP hatálya nem terjed ki viszont olyan területekre mint a földtulajdon vagy az adózás.

A Lisszaboni Szerződés 39. cikke a következők szerint rögzíti a KAP céljait (mindezen rendelkezések nem változtak a Római Szerződés óta):

- \* A mezőgazdasági termelés és termelékenység növelése műszaki fejlesztéssel, a munkaerő optimális hasznosításával;
- \* A mezőgazdasági termelésből élők számára méltányos jövedelemszint biztosítása;
- \* A mezőgazdasági termékek piacainak stabilizálása;
- \* Az élelmiszerellátás biztonságának garantálása;
- \* Annak biztosítása, hogy fogyasztók reális áron jussanak az élelmiszerekhez.

A hatvanas években alakult ki a közös agrárpolitika három alapelve az alábbi:

*A mezőgazdasági termékek és élelmiszerek egységes piaca.* Első lépésként eltörölték a mezőgazdasági termékek vámjait a tagországok közti forgalomban. A szabad kereskedelem lehetősége a határok lebontásával vált teljessé. Az egyenlő piaci esélyek érdekében általános érvényű piaci szabályozást, azonos támogatásokat alkalmaznak, azonosak a termékek minőségére, előállítására, forgalmazására vonatkozó szabályok is.

*A közösségi preferencia* elve alapján az EU-n belül termelt termékeket előnyben kell részesíteni az importból származóval szemben. Kezdetben az importvédelem szintjét és a támogatásokat úgy határozták meg, hogy az Unió legkedvezőtlenebb adottságú térségében is lehetséges legyen az adott termék előállítása. A nemzetközi kötelezettségek

(elsősorban a WTO tárgyalások kapcsán elkerülhetetlenné vált vámcsökkentés) miatt a közösségi preferencia érvényesítése ma már csak részben lehetséges.

A *pénzügyi szolidaritás* elve alapján a KAP keretében nyújtott támogatásokat a tagországok, mezőgazdasági termelők nagyságától és nemzetgazdasági súlyától függetlenül, általános érvényű szabályok szerint megállapított pénzügyi hozzájárulással viselik. A termelők közösségi szinten megszabott normatívák szerinti támogatást kapnak. Ezen elv értelmezése is változott az idők folyamán.

A Közös Agrárpolitikát születése óta ellentmondások jellemzik. Nehezen tudott és tud megfelelni olyan a kihívásoknak, mint a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek piacának globalizálódása, a fogyasztói igények, a társadalmi elvárások változása, az EU bővülése. A szabályozás folyamatos átalakításra szorul, a reformokat legtöbbször a kényszer szülte, csak részben kezelték a problémákat.

## 2. A KAP története, fejlődése

A Római Szerződésben rögzített célok megvalósítása érdekében a hatvanas évek elején az akkor még csak hat országot tömörítő EGK-ban a fő mezőgazdasági termékekre árgarancia rendszert működtettek. A legnagyobb hatású intézkedés a garantált áron történő közösségi intervenció felvásárlás volt. Az agrárminiszterek tanácsa a meghatározó termékekre intézményes árakat határozott meg, ezeken a világpiacon árat jóval meghaladó áron garantálták a termékek felvásárlását. Az intézményes árak (alapár, referenciaár, intervenció ár) elvben az átlagos termelési költségeket tükrözték, az esetek többségében azonban a tagországokban fellelhető legmagasabb árakat vették figyelembe. Egy olyan rendszer alakult ki, amelynek keretében garantálni lehetett a termelői jövedelmeket, biztosítva volt a családi gazdaságok fennmaradása, a mezőgazdasági termelés bővülése, hatékonyságának növelése, csökkent az EGK élelmiszerimport függősége. Mindennek árát a fogyasztók fizették meg a világpiacon árat jóval meghaladó áron kínált közösségi termékek megvásárlásakor.

A KAP 1962-ben kezdte meg működését, 1967-re létrehozva a közös agrárpiacot, amelyen belül a lebontották a vámokat és a mennyiségi korlátozásokat, valamint liberalizálták a tagállamok közötti kereskedelmet. Fokozatosan közelítették egymáshoz a szabályokat, az egyes termékek termelőinek támogatására, piaci védelmük biztosítására közös piacszervezéseket, más néven piaci rendtartásokat hozva létre. Ezek meghatározták az adott termékekre vonatkozó agrárrendtartást. Az Európai Közösségen kívüli termelőkkel szemben egységes kereskedelmi védelmi mechanizmusokat állítottak fel, és a nemzeti agrártámogatási rendszereket is közösre cserélték le: 1963-ban létrejött az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA). Ennek Garanciarésze az intervenció politikáért felelt, azaz azért, hogy ha egy termék ára egy megadott szint alá esne, az EU felvásárlásokkal segítse ki a gazdákat. Az Orientációs Részleg célja a szerkezetátalakításhoz biztosított forrásokat. A KAP elsősorban közösségi támogatási politikaként működött, amit ekkoriban - és a reformok ellenére jelentős részben később is - főként ártámogatások jelentettek. A különböző termékekre közös „küszöbárát” határoztak meg, amely általában jóval magasabb volt a világpiaconál. Hogy a tagállamok termelői ne kerüljenek hátrányba a behozott árukkal szemben, az importőröknek „lefölözésként” (később gyakorlatilag hasonló hatású, változtatható csúszóvámként) ki kellett fizetnie a közösségi ár és az adott termék árának különbségét.

A hetvenes évek elejétől vezették be a több termékpályát is érintő horizontális szabályokat. A határokon átnyúló problémák kezelése, a fogyasztói igények kielégítése érdekében egységesítették az állat- és növény-egészségügyi, állatvédelmi, élelmiszer-minőségi, higiéniai előírásokat. Mivel a piac befolyásolásán keresztül nem lehetett minden, az agrárágazatban, a vidéki térségekben jelentkező problémát kezelni, létrehozták a vidékfejlesztés rendszerét, amelynek keretében támogatást nyújtottak a természeti, vagy közgazdasági adottságok miatt kedvezőtlen helyzetben levő termelőknek, megpróbálták kezelni a termelési szerkezet átalakítására, vidéki térségek átfogó fejlesztésére vonatkozó igényeket.

A nyolcvanas évek elején került sor a KAP első jelentős átalakítására. A változtatás elkerülhetetlen volt, mivel el kellett tüntetni a közösségi hús-, vaj- és gabonahegyeket, meg kellett akadályozni a folyamatos többlet keletkezését. Első lépésként az intézményes árakat befagyasztották, ami fékezte a termelés bővítését. Számos termék esetében vezettek be mennyiségi korlátozásokat (kvótákat), amelyek egyes esetekben a termelés abszolút korlátaivá lettek (pl. tej, cukor), máskor a termelési támogatások korlátját jelentették. E lépések csak átmenetileg tudták kezelni a problémákat, mivel a termelés folyamatosan bővült. Tovább rontotta a helyzetet, hogy az EGK-hoz újabb és újabb, jelentős mezőgazdasági potenciállal rendelkező országok (Görögország, Írország, Spanyolország) csatlakoztak.

Az Agenda 2000 reform az 1992-ben rögzített irányban lépett tovább. A megfogalmazott cél az európai mezőgazdaság versenyképességének fokozása, a WTO megállapodásokból eredő kötelezettségek teljesítése, a vidékfejlesztés szerepének növelése, a bővítésre való felkészülés volt. Meg kellett akadályozni a mezőgazdasági kiadások további növekedését is. Kiemelt szerepet kapott 2000-ben a vidékfejlesztés, amely a termékpálya szabályozás mellett hivatalosan a KAP második pillérévé vált. A reform stabilizálta a mezőgazdaság helyzetét, nem vezetett el viszont azokhoz a szerkezeti változásokhoz, amelyek a fenntartható fejlődés érdekében szükségesek lettek volna. Annak ellenére, hogy a reform céljai közt szerepelt, az intézkedések gyakorlatilag nem vették figyelembe a bővítés kapcsán jelentkező igényeket.

Az Európai Tanács a 2002-es brüsszeli döntésével 2013-ig befagyasztotta a közvetlen és a piaci támogatások költségvetési keretét. A 2002-es bázishoz képest csak az inflációnál kisebb mértékű növelésre (évi 1 %) volt lehetőség. E döntés elkerülhetetlenné tette a szabályozás újabb átalakítását.

2003-ban Franz Fischler mezőgazdasági biztos javaslata nyomán megszűnik a közvetlen támogatások és a termelés közötti kapcsolat. A termelők a meghatározott referencia időszakban részükre kifizetett közvetlen támogatások átlagát szántó és legelőterületükre vetítve, egyszerűsített kifizetési rendszer keretében kapják meg. A tagországoknak lehetőségük van arra, hogy ettől eltérően egy adott régióban minden területre azonos közvetlen támogatást fizessenek. A kompromisszum részeként a tagországok lehetőséget kaptak arra, hogy a közvetlen támogatások egy részét továbbra is a termeléshez kötötten folyósítsák. Előírásra került, hogy a közvetlen kifizetések feltételeként a termelőnek be kell tartania bizonyos közösségi szabályokat. Ezzel kíván megfelelni a szabályozás a vonatkozó WTO és társadalmi elvárásoknak. Elhatározták a közvetlen kifizetéseket csökkentését (moduláció). A megtakarított összegeket vidékfejlesztési célra csoportosítják át. A termeléshez kötött támogatások fokozatos lebontása, és egy egységes, a termelés mértékétől elválasztott összevont gazdaság-támogatási rendszer (Single Payment Scheme, SPS) bevezetése (bizonyos esetekben ugyanakkor a tagállamok mérlegelhették, hogy a termeléstől függő támogatásokat megtartják-e); Eldöntötték, hogy a 0

- \* A kifizetéseket környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági és állatjóléti követelményekhez kötik, hogy a mezőgazdasági területeket jó mezőgazdasági és környezetvédelmi állapotban kelljen tartani (keresztmegfelelés - „cross-compliance”);
- \* A vidékfejlesztés megerősítése, új intézkedések, hogy a gazdák megfeleljenek a környezetvédelem, az állatjólét és a minőségi termelés területén felállított EU-követelményeknek;
- \* A nagyobb termelők közvetlen kifizetéseinek csökkentése (moduláció), az így nyert összegeket átcsoportosítása az új vidékfejlesztési politikára;
- \* A pénzügyi fegyelmi mechanizmus, bevezetése
- \* A KAP piacpolitikájának felülvizsgálata;
- \* Aszimmetrikus árcsökkentések a tejszektorban;

### 3. A KAP ma és legutóbbi reformja

Az MFF tárgyalások nyomán a 2013 februárjában a Tanács oldalán létrejött megállapodás szerint a KAP finanszírozása az alábbiak szerint alakul: az agrárkiadások főösszege 373,2 milliárd euró, ebből 277,9 milliárd eurót a közvetlen kifizetések tesznek ki, a vidékfejlesztésre 84,9 milliárd euró jut. Ez a KAP főösszeg tekintetében 11,4%-os csökkenés a 2007-2013-as időszakhoz képest, illetve 3,5%-os csökkenés a bizottsági javaslatához képest. A közvetlen kifizetések 18%-kal, a vidékfejlesztési források 13,5%-kal csökkennek a 2007-2013-as időszakhoz képest. A közvetlen kifizetéseknél a tagállamok közötti kiegyenlítést (lásd a következő pontnál) az átlag feletti tagállamok arányosan fizetik, ez Magyarországot érdemben nem érinti. A pillérek közötti átcsoportosítási lehetőség 15%-ra nőtt.

## IV. MODUL – Kiemelt szakpolitikák

### 1. Környezetvédelemi politika

#### 1.1. Az Európai Unió környezetvédelmi politikájának kialakulása, fejlődése

Az EU környezetvédelmi jogalkotásának kialakulására nagy hatással volt az ENSZ által 1972-ben Stockholmban rendezett „Ember és Környezet” elnevezésű világkonferencia. Az ENSZ fenti konferenciájának megrendezésére a fokozódó környezet-szennyezés és hatásai felismerése miatt került sor, illetve azon alapult, hogy a környezet-szennyezés káros hatásai nem állnak meg az országhatárokon, vagyis az államok egymástól független fellépése nem hozhat kellő eredményeket a környezetszennyezés növekedésének megfékezése, illetve csökkentése területén. Az Európai Unió ugyanis kezdetben nem rendelkezett saját környezetpolitikával, ami azt jelentette, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos jogalkotás a tagállamok hatáskörébe tartozott. Az 1972. októberben megtartott párizsi csúcstalálkozón határozták el az állam- és kormányfők a közösségi szintű környezeti politika kialakítását. Az EU környezetpolitikájának kialakításában szerepet játszott továbbá az is, hogy az egyes tagállamok környezetvédelmi szabályai esetenként az Európai Unió egyik alapvető szabadságának, az áruk szabad mozgása akadályaként jelentek meg. Az EU környezetpolitikája kezdetben elsősorban a környezeti elemek védelmére terjedt ki, valamint a közös piac szempontjából elengedhetetlen termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó környezeti előírásokat tartalmazta. Elsődleges szempont tehát a környezetpolitika szabályozásának területén gazdasági volt és nem a szennyezés megelőzése és csökkentését helyezték a középpontba. A környezetvédelem szempontjából első fontos lépésként az Egységes Európai Okmány (1987.): önálló, a környezettel foglalkozó fejezettel bővítette az Európai Közösséget létrehozó szerződést. Ez a módosítás biztosította a környezetvédelem jogalapjának kialakítását. A környezetpolitika fejlődése során a kilencvenes évek elején a környezetkárosítás megelőzése, illetve a természeti erőforrások védelme került a középpontba.

A Szerződésben megfogalmazott környezetpolitikai célkitűzések az alábbiak:

- \* A környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása
- \* A természeti erőforrások ésszerű, körültekintő felhasználása
- \* Az emberi egészség védelme
- \* A regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.

#### 1.2. Kibocsátás-kereskedelem

Az éghajlatváltozás és a globális felmelegedés káros hatásai elleni fellépésben az EU is jelentős szerepet vállal. Ennek a szerepvállalásnak az egyik eszköze az üvegházhatású gázok csökkentésére irányuló törekvés. Az Európai Unió az Egyesült Nemzetek Éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének aláírásával vállalta, hogy a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es szinthez képest 8 %-kal csökkenti a jegyzőkönyv. A mellékletében felsorolt üvegházhatású gázok általuk történő összesített, emberi eredetű kibocsátását. A Kiotói Jegyzőkönyv vállalásait a tagállamok és az Európai Unió közösen teljesítik. Ennek érdekében született meg az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról. Az irányelv az Európai Unió szén-dioxid kibocsátásának nagy részét lefedő vállalatok kötelező részvételével létrehozott egy európai kibocsátás-kereskedelmi rendszert (Emissions Trading System = EU ETS), amely a Kiotói Jegyzőkönyvben foglaltaktól független – ahhoz azonban több ponton is kapcsolódó – saját emisszió-kereskedelmi rendszert hozott létre. A rendszer ún. „cap-and-trade” rendszer, vagyis a szén-dioxid-kibocsátás korlátozását és kereskedelmét szolgáló rendszer, amely időszakonként és országonként általános felső határt vagy maximális kibocsátási mennyiséget szab meg, amely kibocsátási mennyiségek vállalatok közötti elosztására a nemzeti kiosztási tervek alapján került sor. Az irányelv alapján 2005. január 1-jén indult a rendszer első kereskedési időszaka (2005-2007). Jelenleg a második kereskedési időszak tart (2008-2012). A harmadik kereskedési időszak 2013-tól 2020-ig tart majd, amelyben a korábbi rendszerhez képest jelentős változásokat hoz majd magával, így kiterjed a szén-dioxid mellett az üvegházhatást okozó egyéb gázokra. Az Európai Tanács 2008. decemberi ülésén elfogadásra került energia- és klímacsomag számos kötelezettségvállalást tartalmaz. Ebben az EU célul tűzte ki, hogy legalább 20%-kal az 1990-es szint alá csökkenti az üvegházhatást okozó gázok összesített kibocsátását, valamint ezt a vállalást 30 %-ra emeli, ha más iparosodott országok is vállalják ugyanezt magukra nézve. Ennek legfontosabb eszközeként a kibocsátás-kereskedelmi rendszert jelölte meg.

Az Európai Unió 2020-as klíma-energia csomagja jogszabályi alapokon nyugvó, világos terveket tartalmaz 2020-ig, mely mind a kormányok, mind az üzleti világ számára jól kiszámítható keretet jelent. 2013-ban azonban - összefüggésben a nemzetközi klíma tárgyalásokkal - az EU is megkezdte a közös gondolkodást a 2030-ig terjedő keret elemeiről. A 2010-es durbani globális klíma-csúcson döntés született arról, hogy 2015-ben tető alá kell hozni egy globálisan érvényes, jogi kötő erővel bíró nemzetközi kibocsátás-csökkentési megállapodást, amit 2020-ig kellene az ENSZ tagállamoknak megerősíteniük és 2020-tól lépne életbe, indulna a megvalósítás. Ban Ki-mun ENSZ főtitkár 2014 szeptemberére a világ vezetőinek találkozóját hívta össze, melynek célja a politikai figyelem és elkötelezettség erősítése a klíma-politikai célkitűzések felé.

A Bizottság 2013 nyarán egy társadalmi konzultációt folytatott le a 2030-as klíma-politika kereteivel kapcsolatban. Ennek tapasztalatai alapján várhatóan idén decemberben fogja közzétenni javaslatát. Az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács 2014 márciusában fog foglalkozni a tervvel. Várható, hogy 2030-ra egy új kibocsátás-csökkentési célszám kerül majd meghatározásra.

## 2. Innovációs és K+F politika

### 2.1. Az Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió

Szigorú költségvetési korlátozások, nagymértékű demográfiai változások és élesedő globális verseny idején Európa versenyképessége, munkahelyteremtő képessége – több millió új munkahely szükséges a válságban elvesztettek pótlására. Jövőbeli életszínvonalunk attól függ, hogy képesek vagyunk-e a termékek, szolgáltatások, valamint a gazdasági és társadalmi folyamatok és modellek innovációjára. Ezért lett az innováció az Európa 2020 stratégia meghatározó eleme. Az innováció a legjobb eszköz arra, hogy sikeresen megbirkózzunk a társadalom egészét érintő, nap, mint nap egyre sürgetőbbé váló problémákkal, mint például az éghajlatváltozás hatásaival, az energiaforrások és más erőforrások fogyatkozásával, az egészséget és öregedést érintő problémákkal. A következő főbb problémák ismerhetőek fel:

Nem fektetünk be eleget a tudásalapunkba. Más országokban, mint például az USA-ban és Japánban, számottevően többet fordítanak erre a területre, Kína pedig rohamosan zárkózik föl.

Nem megfelelőek a keretfeltételek, például nehezen szerezhető finanszírozás, a szellemi tulajdon-jogok költségesek.

Túl nagy a szétzördözöttség és sok a költséges párhuzamos tevékenység. Az erőforrásainkat hatékonyabban kell felhasználni, és el kell érniük a kritikus tömeget

Az Innovatív Unió bátor, integrált és stratégiai szemléletet követel, az erősségeink új és produktív módon történő kihasználásával és felhasználásával – ezáltal megőrizve azokat a gazdasági alapokat, amelyek az előregedő népesség mellett is biztosítják az életminőségünket és társadalmi modellünket. Az eddigi gyakorlat folytatása egyenlő azzal, hogy fokozatosan elveszítjük versenyelőnyeinket és elfogadjuk Európa tartós hanyatlását.

A kutatás és innováció témájával foglalkozó uniós szervek az alábbiak:

- \* A Közös Kutatóközpont (JRC) hét európai kutatóintézetből álló uniós hálózat. A JRC az atomenergiával és a nukleáris biztonsággal kapcsolatos kutatások mellett technológiafejlesztéssel is foglalkozik. Munkájának gyümölcse például az a műholdas távérzékelő technológia, amelynek segítségével észlelni lehet, hogy a fejlődő országokban hol fenyeget élelmiszerhiány, azaz hogy hol lesz szükség uniós élelmiszersegélyre.
- \* Az Európai Kutatási Tanács (ERC) az úttörő jellegű kutatást támogatja, arra ösztönözve a legjobb, legkreatívabb tudósokat, kutatókat és mérnököket, hogy lépjenek át a tudományterületek között húzóódó válaszvonalakat, és tágítsák az emberi tudás határait. Az Európai Kutatási Tanács a finanszírozást a kutatóközösség kezdeményezéseire alapul, kutatók által javasolt projektek támogatása révén valósítja meg, ami lehetővé teszi a kutatók számára, hogy új lehetőségeket fedezzenek fel és új kutatási irányokat jelöljenek ki a különböző területeken, ahelyett, hogy a politikusok által meghatározott prioritások megvalósítására törekednének.
- \* Az Európai Innovációs és Technológiai Intézet célja az, hogy „tudományos és innovációs társulások” létrehozása révén elősegítse a tudományos eredmények kereskedelmi alkalmazását. Az együttműködés új formáját jelentő társulásokban egyetemek, kutatóintézetek, cégek, alapítványok és más szervezetek vesznek részt. Az Európai Innovációs és Technológiai Intézet tevékenységével jelenleg elsősorban az éghajlatváltozás elleni küzdelemre, a megújuló energiaforrások kiaknázására, illetve az információs és kommunikációs technológiák következő generációjának kifejlesztésére összpontosít.



## 2.2. Horizont 2020

A Horizont 2020 keretprogram első ízben foglalja egységes keretbe valamennyi európai uniós kutatás- és innováció finanszírozási eszközt. Minden eddiginél nagyobb hangsúlyt fektet arra, hogy a tudományos áttörésekből üzleti lehetőségeket biztosító és sokunk életét jobbá tévő innovatív termékek és szolgáltatások születhessenek. Ezzel egyidejűleg drasztikusan visszaszorítja a bürokráciát, a szabályok és eljárások egyszerűsítésével pedig a legjobb kutatók és még több innovatív vállalkozás érdeklődését igyekszik felkelteni.

A keretprogram három alapvető fontosságú célkitűzésre összpontosít a támogatások odaítélésekor. Az erre a célra elkülönített 24,4 milliárd euróval – többek között az igen sikeresen működő Európai Kutatási Tanácsnak (EKT) szánt támogatás 77%-os emelésével – a program az EU-nak a tudományok terén világviszonylatban betöltött vezető szerepét igyekszik megerősíteni. A keretprogram 17 milliárd eurós költségvetéssel járul hozzá, hogy az EU – ipari vezető szerepét megőrizve – továbbra is élen járjon az innovációban. Az előző célok eléréséhez kulcsfontosságú technológiák 13 milliárd eurós támogatásával, a tőkéhez való szélesebb körű hozzáférés biztosításával, valamint a kis- és középvállalkozások segítségével tervez elérni. A keretprogram 26,9 milliárd eurót irányoz elő a következő hat igen fontos, Európa egésze számára kihívást jelentő kérdés megoldására: egészség, demográfiai változások és jólét; élelmezésbiztonság, fenntartható mezőgazdaság, tengerkutatás és tengerhasznosítási célú kutatás, valamint a biogazdaság; biztonságos, tiszta és hatékony energia; intelligens, környezetkímélő és integrált közlekedés; éghajlatváltozás, erőforrás-hatékonyság és nyersanyagok; valamint inkluzív, innovatív és biztonságos társadalmak.

A Horizont 2020 keretprogram a kontinens globális versenyképességének növelését célzó Európa 2020 stratégia „Innovatív Unió” elnevezésű kiemelt kezdeményezésének egyik alappillére. Az Európai Unió számos technológia terén továbbra is az elsők között van a világon, azonban mind a tradicionálisan fejlett, mind a feltörekvő gazdaságok egyre erősebb versenytársat jelentenek a számára. A leegyszerűsített programszerkezetnek, az egységes szabályrendszernek és a bürokratikus akadályok felszámolásának köszönhetően a keretprogram által biztosított finanszírozás hozzáférhetősége is javulni fog; egységes hozzáférési pont kerül kialakításra a résztvevők számára; kevesebb lesz a papírmunka a pályázatok készítése során; és megszűnnek a szükségtelen ellenőrzések és auditok. Az egyik legfontosabb célkitűzés a pályázat benyújtása és a támogatás kézhezvétele között eltelt idő átlagosan száz nappal történő csökkentése. Annak érdekében, hogy a program még több potenciális európai résztvevő számára legyen hozzáférhető, a Bizottság komoly erőfeszítéseket tenni annak felkutatására, milyen módon lehetne szorosabbra fűzni az együttműködést az EU kohéziós politikáját szolgáló alapokkal. A keretprogram feladata lesz továbbá az alulteljesítő régiók potenciális kiválósági központjainak feltérképezése, valamint szakpolitikai tanácsadás és támogatás biztosítása számukra, míg infrastruktúrájuk és felszereltségük korszerűsítését az EU strukturális alapjaiból lehet fedezni. A javaslat 3,5 milliárd eurót irányoz elő a magánszektorbeli pénzügyi intézmények által biztosított kölcsönök mozgósítására képes pénzügyi eszközök fokozott és kibővített használatára. A kis- és középvállalkozások az innovációban betöltött kiemelkedő szerepükre való tekintettel mintegy 8,6 milliárd eurós támogatásban részesülnek. A keretprogram közel 6 milliárd eurót szán a kulcsfontosságú alaptermő technológiákhoz kapcsolódó európai ipari képességek fejlesztésére

Ezek a következők: a fotonika, a mikro- és nanoelektronika, a nanotechnológia, a fejlett anyagok, a korszerű gyártási és feldolgozási rendszerek, valamint a biotechnológia területén. A felsorolt technológiák fejlesztése multidiszciplináris, tudás- és tökeintenzív megközelítést igényel. A Bizottság javaslata továbbá 5,75 milliárd eurót (+21%) irányoz elő a Marie Curie-cselekvésekre, amelyek 1996-os kezdete óta több mint 50 000 kutató számára biztosítottak képzési és mobilitási lehetőségeket, valamint tették lehetővé képességeik fejlesztését. A keretprogram szerves részeként az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) összekötő szerepet tölt majd be a legkiválóbb felsőoktatási intézetek, kutatóközpontok és vállalkozások között, hogy azok együttes erővel formálják a jövő vállalkozóit, és biztosítsák, hogy az európai tudásháromszög világelsővé váljon. A Bizottság ezért az EIT-nek szánt támogatás összegének jelentős emelése mellett döntött, amelynek megfelelően 2014 és 2020 között 2,8 milliárd eurós költségvetést javasol (az intézet 2008-as indításakor biztosított 309 millió euróval szemben). Az EIT a határokon átnyúló köz-magán társulások formájában működő úgynevezett tudományos és innovációs társulások (TIT-ek) úttörő jellegű koncepcióján alapul. A fenntartható energiagazdálkodásra (KIC InnoEnergy), az éghajlatváltozásra (Climate KIC), valamint az információs és kommunikációs társadalomra (EIT ICT Labs) összpontosító meglévő három TIT a 2014 és 2020 közötti időszakban hat újabb társulással fog kiegészülni. Az Európai Kutatási Tanács (EKT) számára biztosított források 77%-kal, 13,2 milliárd euróra emelkednek. Az EKT egy nemzetközileg is elismert és nagyra tartott program keretében gondoskodik arról, hogy a leghatékosabb és legkreatívabb tudósok kiváló minőségű felderítő kutatást végezzenek Európában. Az EU kutatási kiválóságának és vonzerejének növelése, a világszintű kihívások közös megoldása és az Unió külpolitikájának támogatása érdekében a nemzetközi együttműködés hangsúlyos helyet kapott a keretprogramon belül. Az Európai Bizottság belső tudományos szolgálata, a Közös Kutatóközpont (JRC) tudományos és műszaki támogatásával továbbra is segíti az EU legkülönbözőbb – környezetvédelmi, mezőgazdasági, halászati vagy éppen a nanotechnológiára és a nukleáris biztonságra irányuló – szakpolitikai döntéshozatali folyamatait.

### 3. Klíma-és energiapolitika

Az Európai Unió hosszú távú energiapolitikájának célja, hogy biztosítsa állampolgárainak jólétét és a gazdaság megfelelő működését, az energiatermékekhez való zavartalan hozzáfutást a piacon valamennyi (magán- és ipari) fogyasztó számára, megfizethető árakon, s ekközben tekintetbe vegye a környezetvédelmi szempontokat, valamint a fenntartható növekedés felé történő elmozdulást.

#### 3.1. Célok

Az EU energiapolitikája hármast célkitűzés szerint működik: az ellátás biztosítása, a versenyképesség fejlesztése, valamint a környezetvédelmi szempontok szem előtt tartása az a három kritérium, amely az 1995-ös bizottsági fehér könyv óta meghatározza az uniós energiaügyi együttműködést.

#### 3.2. Az ezredforduló után - az önálló közösségi energiapolitika felé

Az EU továbbra is arra törekszik, hogy az energiapolitikát az uniós politikák közé emelje, további célja emellett egy ún. összeurópai energiapiac kiépítése. Ez utóbbi irányába tett fontos lépés az Energiaközösség létrehozásáról szóló 2005. október 25-i szerződés. Az energiaigény növekedésével az energiainport-függőség is nő, ami azonban hosszú távon akadályozza az EU versenyképességének növelését. A tartalékok néhány országra korlátozódnak, ami szintén növeli a függőséget és veszélyezteti az ellátás biztonságát. Mindemellett az Unió továbbra is elkötelezetten küzd a klímaváltozás és a globális felmelegedés ellen, ami energiaellátás szempontjából szükségessé teszi a fosszilis energiahordozók arányának csökkentését. Ezen problémákat a Bizottság „Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért” c. zöld könyve összegzi, ami javaslatot tesz a hosszú távú energiapolitika kereteire és csoportos intézkedéseket is előirányozhat területen, melyek a belső piac fejlesztését, az ellátás biztosítását, a környezetvédelmi szempontok előtérbe kerülését, a versenyképesség növekedését, valamint az együttműködést célozzák. A zöld könyv döntő hatással bírt, ugyanis olyan közös gondolkodást indított be az Unión belül, amelynek hatására az Európai Tanács 2007. márciusi ülésén elfogadták a 2007-2009-es időszakra vonatkozó cselekvési tervet. Ennek eredményeképp elindulhatott az új integrált éghajlatváltozási és energiapolitika, amely egy valódi uniós energiapolitika kezdeteként értelmezhető. A klíma- és energiacsomag elindítása a közösségi energiapolitika három – korábban hivatkozott - központi célkitűzésére, nevezetesen a fenntarthatóságra, a versenyképességre és az ellátás biztonságára irányuló, előretelkintő szakpolitikai programot határozott meg. A program megvalósítása érdekében az EU elkötelezte magát a 20-20-20 kezdeményezés mellett, azaz vállalta, hogy 2020-ig az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20%-kal csökkenti, az energiafelhasználáson belül a megújuló energiaforrások részarányát (a jelenlegi 8,5%-ról) 20%-ra növeli, és az energiahatékonyságot 20%-kal javítja.

A klíma- és energiacsomagról - hosszas európai parlamenti és szakminiszteri egyeztetések után - az Európai Tanács 2008. decemberi csúcán született kompromisszumos megállapodás, amelyet az Európai Parlament is nagy többséggel megszavazott.

A fontosabb jogszabályok, amelyek a csomag részét képezik:

- \* az emisszió-kereskedelmi rendszer (ETS) módosítása,
- \* a tagállamok közötti erőfeszítések megosztása az ETS-en kívül eső szektorokban,
- \* a megújuló energiaforrások elterjedésének előmozdítása,
- \* a szén-dioxid megkötés és geológiai tárolás (CCS),
- \* a személyautók CO<sub>2</sub>-kibocsátásának csökkentése.

A 20-20-20 kezdeményezés jelentős uniós prioritássá emelkedett az elmúlt időszakban, amit az is bizonyít, hogy a 2010 júniusában elfogadott új tízéves gazdaságpolitikai stratégia – az Európa 2020 - öt kiemelt célkitűzése közé is bekerült. Ehhez kapcsolódva a Bizottság kiadta az Energia 2020 stratégiát. A célkitűzések közt továbbra is szerepel az energiahatékonyság és a technológia fejlesztése, az összeurópai energiapiac kialakítása, az energiabiztonság, valamint a külpolitikai kapcsolatok, az Unió pozíciójának erősítése. A cselekvési terv kiegészítéseként a Bizottság közleményben adta ki az energia-infrastruktúra prioritásokat, mely az energiahálózatok fejlesztésére tesz javaslatokat.

#### 3.4. Az EU klímapolitikájának alapjai

A kompromisszumos döntés szerint az uniós üvegházgáz-kibocsátást 2020-ra 20%-kal - szélesebb körű nemzetközi megállapodás esetén 30%-kal - kell csökkenteni. A kibocsátás csökkentésének kiemelt uniós eszköze az európai ki-

bocsátás-kereskedelmi rendszer (EU Emission Trading System - ETS). Ebben meghatározzák a lehetséges maximális kibocsátást, a fel nem használt kvótákat pedig értékesíteni lehet. Az ETS első és második szakaszában (2005-2012) a kvóták nagy részét ingyenesen osztották ki. 2025-ig kellene elérni, hogy az összes kibocsátási egységet csak aukción lehessen megvásárolni (2013-ig 20, 2020-ig 80% a cél). Az energiaszektorban azonban már 2013-ig el kellene érni a 100 százalékos árvereztetési arányt. Az uniós energiapolitika elmúlt néhány évtizedes fejlődésének eredménye, hogy a 2009. január 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződésben az energiaügy önálló politikaként szerepel, így erősebb és egyértelműbb hatáskörökkel rendelkezik az EU, de még mindig a megosztott hatáskörök elve érvényesül.

## 4. Közlekedéspolitika

Az Európai Unión belül közlekedési ágazat mintegy 10 millió embert foglalkoztat közvetlenül, és a GDP mintegy 5%-áért felelős. Az uniónak több kihívással kell megküzdenie: kőolajimport-függőség, elkötelezettség az üvegházhatású gázok drasztikus csökkentése iránt és az infrastruktúra fejlettségének eltérése a keleti és nyugati tagállamok között. A közlekedés területén ennek leküzdésére az Európai Bizottság 2011-ben átfogó cselekvési tervet („Közlekedés 2050”) fogadott el.

### 4.1. A közös közlekedéspolitika kialakulása és alapelvei

A Bizottság első közlekedéspolitikával kapcsolatos állásfoglalása a „Schaus memorandumban” leírt közösségi cselekvés célja még általános célkitűzéseket tartalmazott. Ezek az elvek a következők voltak:

- Egyenlő elbánás a szállítók és a szolgáltatást igénybevevők között,
- Közlekedési vállalkozások pénzügyi függetlensége,
- Szállítók cselekvési szabadsága,
- Az igénybe vevők választási szabadsága,
- A beruházások koordinációja.

### 4.2. A piac egységesítése

Az 1980-as évek második felétől intenzív jogalkotási gyakorlat kezdődött a szállítási piacok fokozatos megnyitása érdekében. A liberalizációs intézkedések megvalósíthatósága egységes versenyfeltételeket igényelt. Az egyes közlekedési módok esetében azonban eltért a piac egységesítésének fokozatossága. A harmonizáltság foka még az 1990-es végén is különbözött az egyes közlekedési ágazatokban. A közúti közlekedésben a Tanács 1841/88/EGK illetve a 881/92/EGK rendeleteinek végrehajtásából a következők szerint csoportosíthatók:

- \* piacra jutás,
- \* szakmához jutás,
- \* pénzügyi szabályozás,
- \* szociális rendelkezések,
- \* környezetvédelmi és biztonsági intézkedések,
- \* műszaki harmonizáció.

A légi közlekedésvonatkozásában az ún. légi közlekedési liberalizációs csomagok bevezetésével történt meg a piac egységesítése a belső polgári légi közlekedési piac, a közösségi útvonalakon valamennyi szabadságjog korlátozás nélkül igénybe vehetővé vált, a viteldíjak teljes liberalizációja mellett. A vasúti közlekedés esetében az irányelv a piacra jutás tekintetében arról rendelkezett, hogy a kombinált fuvarozást végző vagy szoros nemzetközi együttműködést létrehozó vasúttársaságok számára biztosítani kell az infrastruktúrához való hozzájutást, illetve az áthaladási lehetőséget. A 2001-ben hozott újabb irányelveket, szigorúbb szabályokat fektettek le a vasútbiztonság terén, meghatározták a Transzeurópai Vasúti Teher szállítási Hálózatot. A belvízi hajózásban különböző piacsabályozó rendszerek maradtak fenn. A belvízi hajózás legfontosabb közösségi jogszabályai az 1963. évi, a rajnai hajózásról szóló felülvizsgálat egyezményhez, továbbá az egyezményt módosító 2. kiegészítő jegyzőkönyvhöz kapcsolódnak. Ezeket a szabályokat a Tanács 2919/85/EGK rendelettel vette át. A belvízi hajózási piac liberalizálását a 96/75/EGK tanácsi irányelv tette lehetővé.

### 4.3. Közlekedés 2050

A Közlekedés 2050 stratégia főbb célja a következők:

- \* A városokban ne közlekedjen több, hagyományos üzemanyaggal működő gépkocsi.

- \* a légi közlekedésben az alacsony szén-dioxid-kibocsátással járó, fenntartható üzemanyagok felhasználási mértéke 40% legyen; a hajózásból származó kibocsátások legalább 40%-os csökkentése.
- \* A közepes távolságú személy- és áruszállítás 50%-át közutak helyett vasúton vagy vízen kell lebonyolítani.
- \* Mindezek együttesen a közlekedésből származó kibocsátásokat 60%-kal csökkentik a század közepére.

#### 4.4. A TEN hálózat

A TEN (Trans-European Networks - Transzeurópai Hálózatok) az Európai Unió kezdeményezése, melynek alapjait a Bizottság 1993-as Fehér Könyve teremtette meg és amelynek jogi alapja az 1992-es Maastrichti Szerződés. A TEN célja, hogy a közlekedési, energiaszállítási és telekommunikációs hálózatok koordinációja révén segítse a gazdaság működését. A Maastrichti Szerződésben tehát a közlekedéspolitika, mint a közös piac megvalósításának eszköze jelenik meg. A Nizzai Szerződés már külön, nevesítve is kitér a Transzeurópai Hálózatokra (TEN - Trans-European Networks)

A TEN három részből áll:

- \* TEN-T: közlekedési folyosók hálózata
- \* TEN-E: energiaszállítási hálózat
- \* eTEN: telekommunikációs hálózat.

A TEN-T programok egy részét a Közösség finanszírozza (akár a központi költségvetésből, akár az Európai Befektetési Bank kedvezményes kölcsönein keresztül), másik részét az érintett állam, és be lehet vonni a magántőkét is.

#### 4.5. A közlekedési folyosók

A Helsinki folyosóként is emlegetett Pán-Európai Közlekedési Folyosók tervét a Közlekedési Miniszterek Európai Konferenciája (European Conference of Ministers of Transport - ECMT) elnevezésű kormányközi szervezet dolgozta ki. Eredetileg Nyugat- és Kelet-Közép-Európára kiterjedő rendszerben állapodtak meg, de az 1994-es kréai és az 1997-es helsinki konferencián megszületett a megegyezés a hálózat kiterjesztéséről: tíz ún. Helsinki folyosót jelöltek ki, melyek behálózzák az Uniót, a Balkán és egyes szovjet utódállamok területét is.

### 5. Digitális Menetrend

A **Digitális Menetrend** (Digital Agenda) az ésszerű, fenntartható és inkluzív fejlődés érdekében létrehozott Európa 2020 stratégia hét kiemelt kezdeményezésének egyike. A digitális menetrend célja általánosságban az, hogy az információs és kommunikációs technológiák minél jobb kiaknázásával, a nagy sebességű és szupergyors internetre és összekapcsolható alkalmazásokra épülő egységes digitális piac létrehozásával segítse az európai gazdaság zavartalan működését és növekedését. A digitális menetrend olyan XXI. századi technológiákra és internetes szolgáltatásokra összpontosít, melyek teret adnak az európai szintű munkahelyteremtésnek, a gazdasági növekedésnek, és egyúttal javítanak az európaiak, valamint a vállalkozások mindennapi körülményein.

#### 5.1. A Digitális Menetrend 7 fontos területe

Az egységes digitális piac létrehozása. Országhatároktól függetlenül hozzáférést kellene biztosítani a kereskedelmi és kulturális szolgáltatásokhoz. A Bizottság a szerzői jogi szabályozás, a jogkezelés és a határokon átnyúló engedélyezési eljárások leegyszerűsítésével kívánja lehetővé tenni a legális online tartalmakhoz való hozzáférést. További intézkedések fogják megkönnyíteni az elektronikus fizetéseket és számlázást, valamint leegyszerűsítik az online vitarendezést.

A digitális rendszerek összehangolása. Az IKT termékeknek nyitottnak és együttműködésre képesnek kell lenniük, hogy lehetővé tegyék az alkotást, az összekapcsolásokat és az újítást.

Az internetbe vetett bizalom megalapozása és az online biztonság megerősítése. Az európai polgároknak biztonságban kell tudniuk magukat a világhálón. Az informatikai támadásokra adott, megfelelően koordinált európai válasz és a személyes adatokat védő szabályozás megerősítése mind a megoldás részét képezik. Az intézkedések arra is kötelezhetnék a weboldalt működtetőket, hogy tájékoztassák felhasználóikat a biztonsági rendszer feltöréséről, ha az érinti személyes adataikat.

2020-ra minden európai részére elérhetővé válik a 30 Mbps-os vagy annál nagyobb sebességű internet, az európai háztartások fele pedig 100 Mbps-os vagy még ennél is gyorsabb internet-előfizetéssel rendelkezik majd.

A kutatási és fejlesztési beruházások bővítése az információs és kommunikációs technológiák (IKT) területén. Európának többet kell fektetnie a K+F projektekbe, és biztosítani kell azt is, hogy a legjobb ötletek kijussanak a piacra.

A digitális ismeretek elterjesztése, „Minden európai rendelkezzen számítógépes ismeretekkel és az online szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel”. Az európaiaknak több mint fele (250 millióan) használja az internetet napi szinten, 30%-uk azonban még soha nem próbálta. Mindenkinek joga van, kortól és szociális háttértől függetlenül azon ismeretek és készségek megszerzéséhez, amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy valaki a digitális korszak részesévé váljon, hiszen a gazdasági élet, a közszolgáltatások, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, az oktatás és a politikai élet egyre nagyobb mértékben áthelyeződnek a világhálóra.

Az IKT alkalmazása olyan társadalmi kihívások megoldására, mint például az éghajlatváltozás vagy a népesség elöregedése. A technológia ésszerű felhasználásába és az információ felhasználásba történő befektetések segíthetnek megtalálni a megoldást az energiafogyasztás csökkentésének, az idős polgárok támogatásának, a betegek érdembeli tájékoztatásának, és a fogyatékkal élők internet-hozzáféréseinek problémájára. Ehhez kapcsolódóan célként tűzhető ki, hogy a betegeknek online hozzáférést biztosítsunk saját egészségügyi adataikhoz 2015-ig, akárhol is legyenek az EU-ban. A Menetrend szorgalmazni fogja továbbá az energiatakarékos IKT technológiákat, mint a szilárdtest-világítás (SSL), amely a hagyományos világítási rendszereknél 70%-kal kevesebb energiát fogyaszt.



## V. MODUL – EU kül- és fejlesztéspolitiká

### I. Az Unió külkapcsolati hatáskörei és fejlődésük

Az Unió külkapcsolati rendszerét az alábbi főbb uniós politikák és nemzetközi szerződéses viszonyok határozzák meg:

- \* közös kereskedelempolitika,
- \* közös kül- és biztonságpolitika,
- \* társulási megállapodások,
- \* fejlesztési együttműködési politika,
- \* gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés,
- \* humanitárius segítségnyújtás,
- \* nemzetközi szervezetekben való részvétel.

Az Unió külkapcsolatai tekintetében kiemelendő, hogy az EGK-t létrehozó Római Szerződésben (1957.) a tagállamok még csak a közös kereskedelempolitikára vonatkozó hatáskört ruházták át az Unióra, ezen kívül a szerződés jogalapot teremtett a társulási szerződések megkötésére, valamint a főbb nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre és kapcsolattartásra is. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó – a tagállamok számára rendkívül érzékeny, a nemzeti szuverenitásuk egyik alappilléret jelentő – hatáskört, valamint a fejlesztési együttműködési politika és a közös vízümpolitika hatásköreit az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződésben (1992.) ruházták a tagállamok az Unióra. A humanitárius segítségnyújtásra vonatkozó Szerződésbeli jogalapot pedig a Lisszaboni Szerződés (2007.) teremtette meg.

Az egyre bővülő hatáskörök mellett a Szerződésekben kerülnek meghatározásra az egyes uniós politikákra, így az uniós kereskedelempolitikára és az Unió külkapcsolataira vonatkozó főbb intézményi és döntéshozatali szabályok is, amelyek szintén jelentős fejlődésen mentek keresztül a Római Szerződés óta. Az Unió külkapcsolatai terén a legújabb szerződés, a 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés is rendkívül jelentős változásokat vezetett be.

A közös kereskedelempolitika – csakúgy, mint többek között a vámunió – a **kizárólagos uniós hatáskörök** közé tartozik. Ha egy meghatározott területen a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, e területen **kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust**, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása. [EUMSZ. 2. cikk (1) bekezdés]

A fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén az Unió **a tagállamokkal megosztott hatáskörrel** rendelkezik egyes intézkedések megtételére és közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában. Vagyis ezeken a területeken mind az Unió, mind pedig a tagállamok eljárhatnak.

Hangsúlyozni kell, hogy – ahogyan az a hatáskör-átruházás elvéből egyenesen következik – minden olyan hatáskör, amit a tagállamok nem ruháztak az Unióra, **a tagállamok kizárólagos hatáskörében** marad. Az Unió külkapcsolatai vonatkozásában elsősorban a tagállamok harmadik államokkal való diplomáciai kapcsolatai hozható fel példaként.

### II. Az EU külkapcsolati rendszere, külpolitikája és fejlesztéspolitikája

#### 1. Az EU külkapcsolati rendszere

A gazdasági kapcsolatok mentén az évek során nagyon átfogó külkapcsolati rendszert hozott létre az európai integráció, amely kiterjedt szerződésrendszerével gyakorlatilag átszövi a világot majd minden régióját.

Az Unió kereskedelempolitikája, külgazdasági kapcsolatai, valamint az elmaradott fejlődő országokat segítő fejlesztési politikája szorosan összefügg a közös kül- és biztonságpolitikájával, ugyanakkor fogalmilag el is tér tőle. A „külkapcsolatok” azt takarják, hogy az Unió milyen szálakkal kapcsolódik a külvilághoz, mi a kapcsolódás spektruma (pl. kereskedelem, bel- és igazságügyi együttműködés, fejlesztéspolitiká, stb.) és eszközei (megállapodások, szerződés-

sek, stb.). A kül- és biztonságpolitika ezzel szemben azzal foglalkozik, hogy az Uniónak mi a véleménye a külvilágról, és ezt az álláspontot hogyan lehet a gyakorlatban megjeleníteni, alkalmazni, például a szomszédságpolitikában, a stratégiai partnerek kiválasztásában. A közös kül- és biztonságpolitika ennek megfelelően kormányközi alapon zajlik, eltérő intézményi szerepekkel és némileg különböző jogi eszközrendszerrel is.

A közös kül- és biztonságpolitika főbb döntési fórumai az alábbiak: a Külügyek Tanácsában üléselő miniszterek fogadják el a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) kialakításához szükséges olyan eszközöket, mint:

- \* az adott kérdés kapcsán alkalmazandó uniós megközelítést magukban foglaló határozatok,
- \* a KKBP végrehajtásához szükséges intézkedések, az esetleges szankciókkal együtt.

A Külügyek Tanácsa az üléseket követően közleményeket ad ki. Ezekben az ún. következtetéseket teszi közzé az általa kialakított hivatalos álláspontot. Az Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) és a Politikai és Biztonsági Bizottság (a gyakorlatban használt angol rövidítéssel: PSC) az egész Tanács munkáját készíti elő. A Politikai és Biztonsági Bizottság a KKBP politikai és biztonsági vetületeivel foglalkozik, azok tartalmi előkészítéséért felel. A PSC továbbá a Tanács ellenőrzése mellett ellátja a válságkezelési műveletek politikai felügyeletét és stratégiai irányítását. Ezen túlmenően 38 – tagállami szakértőkből álló – munkacsoport foglalkozik a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos kérdésekkel. A közös kül- és biztonságpolitikát a főképviseelő és a tagállamok hajtják végre. Ennek során tagállami és európai uniós erőforrásokat is felhasználnak.

## 1.1. Az Unió külkapcsolatai

Az Unió a nemzetközi jog sajátos szereplője. Jogállása hasonló a nemzetközi szervezetekéhez, de miután tagállamainak közösségeként lép fel a nemzetközi kapcsolatokban, státusza az államokéhoz, egészen pontosan az államszövetségekéhez hasonló. Az Uniót ebből eredően a nemzetközi kapcsolataiban államként kezelik, amit az Unióval történő diplomáciai kapcsolatok harmadik államok általi felvétele is bizonyít.

Az Unióhoz jelenleg több mint 160 állam akkreditál diplomatát (szervezeteihez is, nem csak az Unióhoz).

Az Unió küldöttségei révén maga is tart fenn külképviseleteket, több mint 140 államban. Az EUMSZ értelmében az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben az Unió küldöttségei képviselik.

Képviseletek működnek azokban az országokban, amelyekkel az Uniótársulási szerződést kötött, illetve azokban az országokban is, amelyekkel aktív gazdasági kapcsolata van.

A képviseletek az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének az irányítása alatt állnak és az Európai Külügyi Szolgálat intézményi rendszerébe tagozódnak be. A képviseleteknek közösségi kompetencia alá eső szakpolitikai területen a Bizottság is adhat instrukciókat.

Az EUMSZ értelmében a tagállamok diplomáciai képviseleteinek és az Unió küldöttségeinek együtt kell működniük egymással a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben és hozzá kell járulniuk a közös megközelítés kialakításához és végrehajtásához.

Az Uniót szerződéses jogviszonyok keretében multilaterális, bilaterális szerződések hálózata köti össze a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel.

## 1.2. Az Unió multilaterális kapcsolatai

Már az EGK-t létrehozó Római Szerződés rendelkezett az EGK és az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) szervei, valamint egyéb nemzetközi szervezetek (GATT, OECD, Európa Tanács) közötti kapcsolatokról.

Az EUMSZ jelenlegi megfogalmazása szerint az Unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az ENSZ szerveivel és szakosított intézményeivel, az Európa Tanáccsal, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, valamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel. Az Unió továbbá egyéb nemzetközi szervezetekkel is megfelelő kapcsolatokat tart fenn.

A Világkereskedelmi Szervezetben (World Trade Organization, WTO), az OECD-ben, valamint az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságában a Bizottság tárgyal, tartja a kapcsolatot.

Az Unió szerepe kiemelkedő a WTO-ban, mint a világ legnagyobb gazdasági tényezője, aktívan részt vesz a világkereskedelem szervezeti kereteinek a kialakításában.

Az Unió a multilaterális kapcsolataiban érvényesíteni kívánja a fenntartható fejlődés elvén alapuló gazdaságpolitikai filozófiáját, terjesztetni kívánja saját és értékrendszerében prioritást élvező környezetvédelem, szociális biztonság, kulturális identitás megőrzésének politikáját. Emellett, a világkereskedelem irányának meghatározása során az Unió támogatja a fejlődő országok speciális érdekeinek figyelembe vételét is. Ennek egyik fontos eleme a világkereskedelmet korlátozó intézkedések felszámolására tett intézkedések, például az agrártermékek exportját korlátozó intézkedések felszámolása.

A különféle nemzetközi szervezetek és az Unió közti kapcsolattartást a konkrét szabályozási terület határozza meg. Közösségi kompetencia alá eső kérdésekben a Bizottság, tagállami kompetencia alá eső kérdésben a főképviseelő tártyal, a tagállamoktól kapott felhatalmazás alapján.

Az európai szomszédságpolitika vonatkozásában az a fő cél, hogy az európai integrációból fakadó előnyök megosztásra kerüljenek a szomszédos országok között, és ez az egész régióban elősegítse a stabilitás, a biztonság és a jólét fokozását. Ezzel lehet elérni azt, hogy a kibővített Unió ne szigetelődjön el szomszédjaitól. A 2003-ban útjára indított nagyszabású politikai kezdeményezés lehetővé teszi, hogy a szomszédos országokkal folytatott hagyományos kereskedelmi és együttműködési kapcsolatokból fokozatosan szorosabb integráció alakuljon ki. Gazdasági szempontból jelenti a kiemelkedően kedvezményes kereskedelmi kapcsolatokat, részvételt az EU belső piacán, szorosabb kapcsolódást az Unióhoz például az energia, a szállítás és a távközlés ágazatában, részvételi lehetőséget egyes uniós programokban, nagyobb mértékű pénzügyi és technikai segítségnyújtást.

Az Európai Gazdasági Térséget (EGT) az Európai Unió tagállamai, valamint Norvégia, Izland és Liechtenstein (mindhárom az EFTA tagja) alkotják. Az EGT alapvető célja az EK belső piacának kiterjesztése. Ez nem csupán a vámok és a mennyiségi korlátozások megszüntetését jelenti tagjai között, hanem célja valamennyi olyan akadály megszüntetése, amely a teljes szabad mozgást biztosító, a nemzeti piachoz hasonló térség létrehozása előtt áll, azaz magába foglalja

- \* a belső piac négy szabadságát: a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása,
- \* a négy szabadság eléréséhez szorosan kötődő közösségi szakpolitikákat, amelyeket horizontális politikáknak neveznek, és melyek közül az egyik legfontosabb a versenypolitika.

Az EGT-t létrehozó megállapodás 1994-ben lépett életbe. A megállapodáshoz csatlakozó EFTA-tagországok folyamatosan átveszik az uniós belső piaci jogszabályokat. A jogszabályok megfelelő átültetésének és végrehajtásának nyomom követését speciális EFTA-testületek végzik.

### 1.3. Az Unió bilaterális kapcsolatai

Az Unió által harmadik államokkal kötött bilaterális megállapodások tárgyukat tekintve több csoportba sorolhatók:

- 1.) Kereskedelmi megállapodások
- 2.) Társulási megállapodások
- 3.) Együttműködési megállapodások

## 2. Közös kül- és biztonságpolitika

### 2.1. A Közös kül- és biztonságpolitika fejlődése

Az EGK létrejöttkor külpolitikára való utalás még nem szerepelt a szerződésekben. A vámunióból és a közös piacból szükségesen következő külgazdasági kapcsolatok azonban egyre jelentősebb külkapcsolati hálót eredményeztek. Az EK világgazdasági óriássá fejlődött, ezzel együtt egyre inkább politikai szerepet is kívánt vállalni a nemzetközi kapcsolatokban. Ezt azonban a valódi közös külpolitika hiánya akadályozta.

Az 1969-ben elkészülő Davignon-jelentés (a betervezés helye után Luxemburgi jelentés is) fektette le az Európai Politikai Együttműködés (EPE, angolul: European Political Cooperation - EPC) alapjait. A kül- és biztonságpolitikai egyeztető mechanizmus következtében lehetővé vált:

- \* a tagállami álláspontok harmonizálása,
- \* közös álláspontok kialakítása,
- \* és a közös álláspontra támaszkodva, ha lehetséges – közös akciók végrehajtása.

1974-ben az EK állam- és kormányfői (Valéry Giscard d'Estaing és Helmut Schmidt) kezdeményezésükkel egy új intézményt hoztak létre, intézményesült az akkor még nem formális Európai Tanács, a tagállamok állam- és kor-

mányfőinek csúcsszerve (évi kétszeri találkozók). Az új, kormányközi intézmény hamarosan az integrációs folyamat és a külpolitikai együttműködés motorjává vált. Az Európai Tanács az EPC feladatává tette „a Közösség érdekeit érintő bármely nemzetközi politikai kérdésben egy koncentrált diplomácia életre hívását”. Az 1974. decemberi párizsi csúcstalálkozón bízták meg L. Tindemans-t az integráció fejlődéséről szóló jelentés elkészítésével. Az 1975-ben elkészült jelentés szerint „az európai integráció mindaddig tökéletlen és hiányos struktúra marad, míg nem lesz közös külpolitikai és védelmi dimenziója is.” Az 1986-ban aláírt és 1987-ben hatályba lépő Egységes Európai Okmány intézményesítette az Európai Politikai Együttműködés egyeztetési mechanizmusát. 1989-ben a Tanács létrehozta a Biztonsági Tanulmányok Intézetét, amelynek célja az európai biztonsági identitás kialakítása és a szakmai párbeszéd elősegítése volt.

Az EPE szintjei:

- 1.) Európai Tanács
- 2.) Külügyminiszterek találkozó
- 3.) Politikai Bizottság
- 4.) Az ad hoc munkacsoportok
- 5.) A harmadik országokba akkreditált nagykövetek rendszeres
- 6.) Soros elnökség
- 7.) Titkárság

Az intézményi hiányosságokból és a sokszor ellentétes tagállami érdekekből fakadóan az EPE számtalan helyzetben nem tudta biztosítani a közös álláspont kialakítását, képviseletét és a közös fellépést. 1980-as évektől viszont felerősödött az igény, hogy az EK egy hangon szólaljon meg, és egységes külpolitikai szereplővé váljon. Közös külpolitika létrehozásával kapcsolatban a fordulópontot az 1989-1990-es események jelentették (a bipoláris rendszer szétesése, a keleti blokk összeomlása és német újraegyesítés következtében Németország megerősödése). A tagállamok csökkenő biztonságérzete következtében felerősödött a közös kül- és biztonságpolitika létrehozásának igénye.

Az Európai Unióról szóló szerződést (Treaty on European Union – TEU, EUSZ) 1992 februárjában írták alá, majd 1993 novemberében lépett hatályba, és így az Európai Gazdasági Közösség hárompilléres Európai Unióvá alakult. A maastrichti szerződés második pillére jelentette az intézményesített közös kül- és biztonságpolitika (KKBP - Common Foreign and Security Policy, CFSP) létrehozását, amely a szerződésben megjelölt célokat szolgáló közös akciókra irányult. A gyakorlatban ez csupán annyit jelentett, hogy az új szerződés az EPC hagyományos mechanizmusait erősítette meg, a „közös” szó használata ellenére a külpolitika továbbra sem került közösségi hatáskörbe, kormányközi alapon működött tovább.

Az EU Szerződés kötelezte a tagállamokat, hogy tevékenységüket a nemzetközi szervezetekben hangolják össze, és tartózkodjanak olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel. Ugyanakkor azt is leszögezték, hogy az Unió politikája nem befolyásolhatja az egyes tagállamok védelem- és biztonságpolitikájának sajátosságait. Második pillér döntéshozatalában az Európai Tanács és a Tanács kapott meghatározó szerepet. Az egyhangú döntéshozatal továbbra is meghatározó maradt.

Az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP, European Security and Defence Policy – ESDP, a lisszaboni szerződés hatálybalépését követően közös biztonság- és védelempolitika, Common Security and Defence Policy – CSDP) intézményesített alapjait a maastrichti szerződés fektette le, funkcionális kapcsolat jött létre az EU és a Nyugat-Európai Unió között 1992-től a NYEU az EU számára hadműveleti lehetőségeket biztosított a humanitárius és evakuációs, békefenntartási és válságkezelési feladatok és a béketeremtés területén. (1992. petersbergi feladatok).

Az amszterdami szerződés bevezette a kül- és biztonságpolitikai főképviseelői posztot, aki egyben a Tanács főtítkárá is volt (High Representative of CFSP). Az Amszterdami Szerződést követően is napirenden marad a KKBP erősítésének szükségessége, de ettől kezdve a hangsúly a közös védelempolitika megteremtésére került. Az amszterdami szerződés szorosabbra fűzte a NYEU és az EU közötti kapcsolatot: a NYEU petersbergi válságkezelő feladatait az Európai Unióról szóló szerződésbe is beemelte. A volt jugoszláv térség háborúi (elsősorban a koszovói válság) azonban egyre inkább felszínre hozták az önálló európai képesség hiányából fakadó nemzetközi érdekérvényesítéssel összefüggő problémákat. A védelempolitika területén induló kezdeményezések alapját az 1998-as Saint Malo-i francia–brit (Tony Blair és Jacques Chirac) közös nyilatkozat jelentette.

Az Európai Biztonság- és Védelempolitika konkrét feladatait az Európai Tanács 1999. decemberi helsinki ülése határozta meg (Helsinki Headline Goal 2003). Célul tűzte ki a biztonságpolitikai döntéshozatal önálló képességének

megteremtését. A célok elérése érdekében átalakult a KKBP szervezeti struktúrája: a Tanácson belül új politikai és katonai szervek (Politikai és Biztonsági Bizottság, Katonai Bizottság és a Katonai Törzs) felállításáról döntöttek. A döntések előkészítését és operatív irányítását végző ideiglenes intézmények 2000-től, az állandóak pedig 2001-től kezdték meg működésüket. Emellett döntés született a 2003-ig felállítandó a tagállamok által felajánlott 60.000 fős, 60 naptól egy évig bevethető gyorsreagálású katonai erő felállításáról (2000-ben képesség-felajánlási konferencia).

## 2.2. A lisszaboni szerződés reformlépései

A 2009. december 1-jén hatályba lépett lisszaboni szerződés számos fontos változást hozott a KKBP intézményi és döntéshozatali folyamataiban.

Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának céljai és alapelvei napjainkban (a Lisszaboni Szerződés V. cím 1. fejezet. 21.cikk 2. bekezdés):

- a) megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását;
- b) megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit;
- c) összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinkii Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is – megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot;
- d) elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából;
- e) előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén;
- f) hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;
- g) segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; és
- h) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.

Lisszaboni szerződés az alkotmányos jelleget kivéve megtartotta az alkotmányban szereplő intézményi reformokat: új tisztségek (az Európai Tanács elnöke, a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő), új formális intézmények (Európai Tanács, Európai Központi Bank) és az EU egységes jogi személyisége. A szerződés ugyan megszüntette a pilléres rendszert, de ez nem jelentette, hogy a közös kül- és biztonságpolitika közösségi hatáskörbe került volna. Továbbra is a kormányközi döntéshozatal maradt a meghatározó. Az EUSZ 24. cikke alapján a KKBP önálló hatásköri kategóriaként „külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik”. „A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban”. A tagállamok „a lojalitás, kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül” támogatják a KKBP-t, „tartózkodnak minden olyan cselekvéstől, ami ellentétes az EU érdekeivel vagy ronthatja az Unió mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban”. A tanácson belül a tagállamok kölcsönösen tájékoztatják egymást és tanácskoznak minden kül-és biztonságpolitikai kérdéstről.

A KKBP hatékonyabb és hangsúlyosabb külső képviselete és megjelenítése érdekében új tisztség, a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő (az EB alelnöke is egyben) és a tevékenységét segítő önálló uniós szerv, az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) jött létre. Az új Főképviseelői tisztség a korábbi bizottsági és tanácsi feladatokat is ellátva közösségibb irányba mozdult el – kvázi külügyminiszter lett. A külügyi szolgálat pedig kvázi külügyminisztériumként működik. A főképviseelő, aki egyben az EB alelnöke és az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának elnöke, létrehozásának legfőbb célja volt, hogy az EU ezáltal következetesebben lépjen föl és határozottabb szerepet tudjon játszani a nemzetközi politikában. A lisszaboni szerződés előtt több személy (soros elnök, EB külkapcsolatokért, fejlesztéspolitikáért és a kereskedelempolitikáért felelős biztosa és a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseelő) felelt az EU külkapcsolataiért.

A tisztség valójában nem új hatásköröket, csak a párhuzamosságok kiküszöbölését jelenti. A főképviseelő az Európai Unió Tanácsa által egyhangúlag elfogadott határozatok alapján lép fel külpolitikai kérdésekben. Tevékenysége



nem lép a tagállami külpolitika és diplomácia helyébe, a külügyminiszterek munkáját hangsúlyozottan csak segíti és képviseli a konszenzussal hozott iránymutatásokat és határozatokat.

Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) feladata az EU külügyi politikájának végrehajtása. Az EKSZ az alábbi területeken támogatja **Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletét**:

az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának (KKBP) – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát (KBVP) is – irányítása és kidolgozása;

a Külügyek Tanácsa elnöki tisztének az ellátása;

a Bizottságban betöltött alelnöki tiszte ellátása külügyi kapcsolatok területén.

### 3. Az EU fejlesztés politikája

Az Európai Unió a multilaterális segélyezés egy sajátos formájaként jelentős szerepet foglal el a nemzetközi fejlesztésben. A súlyát jól érzékelteti, hogy az EU a tagállamokkal együtt a globális hivatalos fejlesztési támogatás közel 55 százalékát adja. Mindez bőven meghaladja az USA és Japán együttes részesedését. Az EU által finanszírozott segélyek mintegy 15%-a valósul meg közvetlenül az Unió költségtetéből, a többit a tagállamok fejlesztési hivatalai adják.

A nemzetközi segélyezés alatt a hivatalos szereplők (elsősorban államok) adott normák és erőviszonyok mentén zajló együttműködését értjük, amelynek során a fejlett országok bizonyos célok elérése érdekében különféle forrásokat (pénz, technológia, áru, tudás) juttatnak a fejlődő világ országainak. Az együttműködés hivatalos célja a fejlődő országok felzárkóztatása, a szegénység leküzdése, ugyanakkor valójában a nemzetközi segélyezés mögött meghúzódó célrendszer ennél sokkal összetettebb lehet.

A fejlesztés az EU külső partnerekkel kapcsolatos tevékenységének egyik sarokpontjában van, szoros összefüggésben a közös kül- és biztonságpolitikával, valamint a közösségi hatáskörben gyakorolt kereskedelempolitikával.

A **Római szerződésben** a fejlesztési együttműködés még nem jelent meg explicit formában, ugyanakkor lehetőséget nyújtott arra, hogy a dekolonizáció folyamata során függetlenné vált tengerentúli gyarmati területekkel az **EU preferenciális kereskedelmi kapcsolatot** alakítson ki. A Római szerződés 177-181. cikke alapján a fejlődő államokkal való együttműködés az EGK kifejezett hatáskörébe tartozik. Az e területen való együttműködés lényegében kétféle módon realizálódhat(ott) az EK és szerződéses partnerei között: vagy **társulási megállapodásokban** szabályozott módon vagy az eredetileg megkötött kereskedelmi megállapodások továbbfejlesztésével, úgynevezett második generációs társulási megállapodások révén. Az előbbire példa az afrikai, karibi, csendes óceáni (úgynevezett AKCS) országcsoporthoz, az utóbbira pedig a mediterrán államok. Az Európai Közösségek fejlesztési törekvéseinek hagyományos célpontjává szolgáló AKCS országokkal való kapcsolatokat a **yaoundei egyezmények** (1963 és 1969), majd az azok alapján először 1975-ben megkötött **loméi konvenció(k)** szabályozták. Az ezredforduló óta a **cotonoui szerződés** szabályozza az AKCS államok és az EU kapcsolatait.

A fejlesztési együttműködés az 1992-es **Maastrichti szerződés** révén intézményesült és alkotta meg az európai fejlesztési politikát (European Development Policy). A Maastrichti szerződés szerint az uniós fejlesztési politikának a tagállamok által folytatott fejlesztési tevékenységet kell kiegészítenie úgy, hogy erősítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági fejlődését, zökkenőmentes és folyamatos integrálását a világgazdaságba, valamint a szegénység ellen folytatott küzdelmét. A Maastrichti szerződés emellett azt is kimondta, hogy az EU fellépésének hozzá kell járulnia a fejlődő országokban a demokrácia, a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának konszolidálásához.

A közös európai fejlesztéspolitika az ezredfordulóra kiadott szakpolitikai nyilatkozatban jelent meg először önálló dokumentumban, amely az Európai Fejlesztéspolitika (European Development Policy, EDP) nevet kapta. Az első évek gyakorlatának felülvizsgálata, az ENSZ millenniumi fejlesztési célok elérése terén való lassú előrelépés, a monterreyi fejlesztésfinanszírozási konferencia (2002) vállalásai, valamint az EU közép-kelet-európai bővítése (2004, 2007) mind hozzájárultak az európai fejlesztéspolitika 2000–2005 közötti felülvizsgálatához, más politikákkal való jobb összehangolásához, illetve annak átfogalmazásához. Az új szakpolitikai nyilatkozat, a 2005 folyamán kidolgozott európai konszenzus több új elemet tartalmaz. Fontos, hogy koherens keretbe foglalta a közös (közösségi és tagállami) fejlesztéspolitikát. A szegénységcsökkentés a tágabb multilaterális célrendszer függvényében az EU-n belül továbbra is prioritás maradt. A Monterreyben (2002) ösztönzötték és vállaltakkal összhangban a finanszírozás hatékonyságának növelése érdekében az EU további célokat jelölt meg: 2010-re 0,56 százalékra kell növelni az ODA/

GNI arányt ahhoz, hogy 2015-re elérhetővé váljon a 0,7 százalékos ODA/GNI célarány. A konszenzus további fontos – de szellemiségében nem új – eleme, hogy „az EU elkötelezett azon elv mellett, hogy a partnerországoké legyen az elsődleges felelősségvállalás a fejlesztési stratégiák és programok során”

Az intézményesített fejlesztési politika **öt alapelv** mentén valósul meg:

- \* a **komplementaritás** elve szerint az uniós tevékenységnek ki kell egészítenie a tagállamok fellépését
- \* a **koordináció** elve szerint a tagállamok és az Unió fellépését koordinálni kell, különösen a nemzetközi szervezetekben
- \* a **koherencia** elve szerint a fejlesztési politika céljait integrálni kell az EU egyéb politikáiba (pl.: mezőgazdasági politika, közlekedési politika), figyelembe venni azok végrehajtása során
- \* a **földrajzi súlyozás** elve alapján prioritást kell adni a legelmaradottabb országoknak
- \* a **politikai feltétel** elve alapján a segélyek nyújtása a fogadó állam demokratikus kormányzati struktúrák működéséhez kötött

Az Uniónak, illetve korábban az EK-nak afrikai, csendes-óceáni és karibi (ACP) országokkal kötött társulási szerződésai, amelyben ez utóbbiaknak egyoldalúan kedvezményeket ad az EU piacaira való bejutáshoz, és emellett még segélyekben is részesíti ezeket az országokat. A Loméi Konvenciók képezik az EU fejlődő országokkal szembeni politikájának a magját. A konvenciókat 1975 óta mindig öt éves időtartamra kötötték, az utolsót, az 1990-ben aláírt IV. Konvenciót már tíz évre.

A IV. Loméi Egyezmény lejártát követően 2000. június 23-án az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térség (AKCs) 78 országa és az EU Cotonouban (Benin) megkötötte új partnerségi megállapodását. Ez keretet biztosít az Európai Unió (EU) és az AKCs országok közötti, ez utóbbiak gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését célzó együttműködésnek. A szegénység csökkentését és hosszabb távon történő felszámolását célul kitűző együttműködés az AKCs országok békéjéhez, biztonságához, politikai stabilitásához és demokratikus berendezkedéséhez is hozzá kíván járulni.

## VI. MODUL – EU bel- és igazságügyi politika

### 1. Általános leírás

A *bel- és igazságügyi együttműködés* (idegen elnevezéssel: *Justice and Home Affairs*, Justiz und Inneres), vagy másik nevén *a szabadság, biztonság és jog térsége* (idegen elnevezéssel: Area of Freedom, Security and Justice, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) kapcsán elsőként is azzal a kérdéssel kell foglalkoznunk, hogy mit is takar ez az elnevezés, milyen joganyagból áll a tagállamok bel- és igazságügyi kooperációja? Maga a terület egy furcsa összemossága több, eltérő jogviszonnyal foglalkozó jogterületnek. Lényege, hogy minként azt a fenti bevezető is jelezte, a szabad mozgás jogából, mint az EK Sz-ben (jelenlegi EUM Sz-ben) szabályozott alapszabadságból számos probléma keletkezett több, egymástól eltérő területen, melyeket meg kellett oldani. Az ezekből az úgynevezett „kompenzációs intézkedésekből” álló uniós, illetve közösségi jogi joganyag kialakulása rendszertelen, tartalma nehezen strukturálható, hiszen egymáshoz nem, vagy csak lazán kötődő területeket ölel át. E területeket csupán az köti össze, hogy a személyek szabad mozgásához kapcsolódó, kiegészítő szabályozást szolgálnak.

A bel- és igazságügyi joganyag fejlődése a Maastrichti Szerződés megkötéséig viszonylag rendezetlen volt: legjellemzőbb vonása, hogy jórészt nemzetközi egyezmények szolgálták a jogharmonizáció/jogegységesítés alapjául. A Közösség önálló hatáskörrel nem rendelkezett e területeken. A joganyag egységesítése, az elsődleges jogforrási háttér megteremtése a Maastrichti Szerződéssel, és az azt követő szerződési reformokkal következett be. A Maastrichti Szerződés létrehozta a három pilléres együttműködést; az Európai Uniót (és az EUSz-t), melynek első pillérét (EK) az Európai Közösség, az Euratom, illetve az akkor még létező ESZAK, a második pillért a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadikat pedig a bel- és igazságügyi együttműködés alkotta. Az egyes pilléreken belül eltérőek voltak a jogforrások, az Európai Bíróság hatáskörei–feladatai, illetve az uniós intézmények szerepe is. A Maastrichti Szerződés megkötésével az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSz) K. cikke vonatkozott rá. A K1 cikk felsorolta a főbb területeit, melyek a következők voltak:

- \* Menekültügyi politika
- \* Tagállamok külső határainak ellenőrzése
- \* Bevándorlási politika
- \* 3. országok állampolgárainak belépése, mozgása, letelepedése, családjegyesítése, munkavállalása
- \* Vámügyi együttműködés
- \* Büntetőjog:
  - \* kábítószer elleni küzdelem
  - \* nemzetközi csalások üldözése
  - \* igazságügyi együttműködés a polgári jog területén (pl. jogsegély)
  - \* igazságügyi együttműködés a büntetőjog területén (pl. jogsegély, iratok kézbesítése)
  - \* rendőrségi együttműködés: terrorizmus, kábítószer, szervezet bűnözés, nemzetközi bűnözés kezelése

Ezen a hárompilléres rendszeren módosított az Amszterdami Szerződés: a bel- és igazságügyi rendszer elemeinek jelentős részét (vízum, menekültügy, polgári jogi együttműködés) áttemelte az első pillérbe, vagyis „közösségiesítette”. Ennek nyomán a harmadik pillérben immáron csupán a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködés maradt. Technikailag az átcsoportosítás abból állt, hogy az Európai Uniót létrehozó szerződés egy részét beépítették az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe, és megteremtették az első pilléres szekunder jogforrások megalkotásának hátterét.

A vonatkozó, IV. cím az EK Sz-ben a vízumok, menekültügy és egyéb politikák elnevezést kapta. Emellett természetesen fennmaradtak az EUSz rendőri és büntetőügyekre vonatkozó szabályai is. 1999 októberében az Európai Tanács a finnországi Tamperében megrendezett csúcsertekezletén az Európai Unió állam- és kormányfői kidolgoztak egy politikai stratégiát, valamint egy öt évre szóló programot (*Tamperei Program*), melyben konkrét célokat (megalakotandó jogszabályokat) rögzítettek a bel- és igazságügy egészének fejlődésére nézve. 2004-ben elfogadásra került egy újabb, program (*Hágai Program*), mely szintén a gyakorlati megvalósításról szól.

Az EU Alapjogi Chartája meghatározza az európai uniós polgárokat megillető összes személyi, polgári, politikai, gazdasági és szociális jogot. Az EU Alapjogi Ügynöksége segíti a politikai döntéshozókat az új jogszabályok megalkotásában, és azon munkálkodik, hogy a polgárok jobban tudatában legyenek alapvető jogaiknak. Az EU az uniós polgárok nevében küzd a faji, illetve etnikai származáson, vallási vagy egyéb meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron

vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés ellen. Az EU kiáll a személyes adatok védelméért is, ami az internet korában kiemelt jelentőségű feladat.

Az EU polgárai minden tagállamban jogosultak arra, hogy korlátlanul éljenek az adott ország jogrendszere által biztosított lehetőségekkel. Ez azt is jelenti egyben, hogy a bűncselekményt elkövetők nem kerülhetik el az igazságszolgáltatást azáltal, hogy másik országba utaznak. Az utóbbi időben megerősödött a tagállami igazságügyi rendszerek közötti együttműködés, amely azt hivatott biztosítani, hogy az egyik tagországban hozott ítéleteket a többi tagállam is elismerje és végrehajtsa. Ennek különösen fontos szerepe van a polgári eljárásokban, például válás esetén, szülői felügyeleti joggal kapcsolatos jogvita, tartási követelés kapcsán, valamint csőd vagy kifizetetlen számlák ügyében, amennyiben a peres felek nem egyazon tagállam lakosai. Az EU létrehozta az Európai Igazságügyi Hálózatot, hogy a tagországok még eredményesebben vehessék fel a harcot az olyan súlyos bűncselekmények ellen, mint például a korrupció, a kábítószer-csempészet és a terrorizmus. Az európai elfogatóparancs a hosszadalmas kiadatási eljárások helyébe lépve biztosítja, hogy a külföldre menekült gyanúsítottakat és elítélt bűnözőket gyorsan vissza lehessen szállítani abba az országba, ahol ügyüket tárgyalták, vagy tárgyalni fogják.

A bel- és igazságügyi politikai másik fontos pillére a menedékpolitika. Az EU egységes minimumkövetelményeket és eljárásokat léptetett életbe, hogy biztosítsa a menedékkérők magas fokú védelmét, egyúttal pedig azt is garantálja, hogy senki ne élhessen vissza a tagállami menekültügyi rendszerek adta lehetőségekkel. Ezek a követelmények és eljárások meghatározzák például a kérelmek feldolgozásának helyét és módját, a menedékkérők befogadására vonatkozó előírásokat, a menedékjogot elnyerő személyek jogi státuszát, valamint az illetékes tagállami hatóságok feladatait. Az EU emellett partnerségek kialakítását tervezi a származási és tranzitországokkal, hogy hatékonyabban szervezze meg a legális bevándorlást, megfékezze az illegális bevándorlást, javítsa a migráció és a fejlesztés közötti kapcsolatot, illetve hogy ezekben az országokban megerősítse a jogállamiságot és előmozdítsa az alapvető jogok tiszteletét.

Az EU belügyi politikájának homlokterében a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az internetes bűnözés és az erőszakot hirdető szélsőséges mozgalmak elleni fellépés áll. A szervezett bűnözés elleni intézkedések elsősorban a lőfegyverek tiltott kereskedelmének, az emberkereskedelemnek és a gyermekek szexuális kizsákmányolásának megszüntetésére irányulnak. A belső biztonság javítására irányuló uniós stratégia English a bűnüldözés, a határigazgatás, a polgári védelem és a katasztrófavédelem terén folytatott együttműködés révén hivatott fokozni a belső biztonságot. A stratégia harcot hirdet a szervezett bűnözés – a kábítószer- és emberkereskedelem, a pénzmosás, valamint a terrorizmus – ellen. Jogi, illetve gyakorlati eszközök segítségével igyekszik megakadályozni a bűnözőket abban, hogy visszaéljenek az EU biztosította szabadságjogokkal. A tagállami rendőrségi szervek az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) közreműködésével szorosan együttműködnek egymással e feladatok elvégzése érdekében.

Ahhoz, hogy az EU területén szabadon utazhassunk, hatékony ellenőrzésről kell gondoskodni az Unió külső határain. A tagállamok közös erővel törekednek arra, hogy a külső határok hatékonyabb ellenőrzése révén javítsák a biztonságot, ugyanakkor pedig megkönnyítsék a jogszerű belépést az EU-ba. Az uniós országok közötti operatív együttműködést a külső határokkal foglalkozó ügynökség, a Frontex irányítja. A schengeni térség és együttműködés alapját az 1985-ös schengeni megállapodás jelenti. A schengeni térség olyan terület, amelyen belül garantálva van a személyek szabad mozgása. A megállapodást aláíró államok eltörölték az összes belső határt, helyette egy közös külső határunk van. A térségben közös szabályok és eljárások vonatkoznak a rövid tartózkodásra jogosító vízumokra, a menedékkérelmekre és a határellenőrzésre. Ezzel egyidejűleg a schengeni térség biztonságának garantálása érdekében fokozták a rendőri szervek és az igazságügyi hatóságok közötti együttműködést és koordinációt. A schengeni együttműködést az 1997-es Amszterdami Szerződés az Európai Unió (EU) jogi keretébe is belefoglalta. A schengeni rendszerben együttműködő országok közül nem mind vesz részt azonban a schengeni térségben. Ennek oka vagy az, hogy nem kívánják eltörölni a határellenőrzést, vagy pedig az, hogy még nem tesznek eleget a schengeni vívmányok alkalmazásához előírt feltételeknek.

Újabb változást e rendszeren a Lisszaboni Szerződés hozott: a joganyagot újra egységesítette, a rendőri- és büntetőügyekben történő együttműködés különállását megszüntette. A jövőben tehát hasonló jogforrásokat többé-kevésbé hasonló módon lehet majd megalkotni e területen, mint bel- és igazságügyi együttműködés egyéb területein. Ezután került sor a következő öt éves időszakra vonatkozóan a joganyag fejlesztését előirányzó *Stockholmi Program* elfogadására.

## 2. A Lisszaboni Szerződés változtatásai

A Lisszaboni Szerződés felszámolta az Európai Unió hárompilléres felosztását. A pillérek felszámolására több dolog miatt is szükség volt. Egyrészt egységesebb Európát kívántak megalkotni, ahol az Európai Közösség és az Európai Unió nem válik élesen ketté. Másrészt - mivel a bel- és igazságügyi együttműködés harmadik pillér alá tartozó része, a rendőri és büntetőügyekben való együttműködés különösen fontos, mondhatni a tagállamok és polgáraik számára hűsbavágó területeket tartalmaz - a rendőri-büntető együttműködést integrálni akarták a közös joganyagba. Ebből az következik, hogy utóbbi terület a másodlagos jogforrási rendszere tisztábban áttekinthetővé vált, a szabályok közvetlen hatállyal rendelkeznek, a megalkotásuk módja is egyszerűsödött, valamint a parlament is nagyobb szereppel bír majd a jogalkotásban. Harmadrészt bizonyos egyéb változtatásokat is eszközölni akartak az elsődleges jogforrási háttéren. Kijelenthetjük tehát: a pilléres szerkezet, a bel- és igazságügyi együttműködés szétdaraboltsága, és a kormányközi együttműködés felett eljárt az idő. Ennek megfelelően a jogforrásokra vonatkozóan a következő alapvető változtatásokat eszközölték az EK Sz-ben, illetve az EU Sz-ben.

Az elsődleges jogforrásokra vonatkozó alapvető módosítás, hogy átnevezte az EK Sz-t Európai Unió működéséről szóló szerződésre (a továbbiakban: „EUM Sz”). E változtatás abból ered, hogy az Európai Közösséget felváltja az Európai Unió. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően tehát nem az Európai Közösség, hanem az Európai Unió rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal, az Európai Unió alkot rendeleteket, stb. Az Európai Unióról szóló szerződés az EK Sz-szel szemben megőrizte korábbi elnevezését.

A másodlagos jogforrások rendszerét a szerződés egyszerűsítette. Korábban pillérenként eltérő jogforrásokat lehetett megalkotni; az első pillérben rendeletet, határozatot, irányelvet, valamint véleményt, ajánlást, a második pillérben közös stratégiát, közös állásfoglalást (közös álláspontot), közös fellépést (közös akciót) és határozatokat, a harmadik pillérben pedig közös álláspontot, kerethatározatot, határozatot, illetve nem kötelező jogforrásként állásfoglalást, ajánlást, véleményt, következtetést lehetett létrehozni.

E jogforrásoknak nem csupán megalkotási mechanizmusa, hanem jellege is eltért egymástól, mely igencsak nehezen átláthatóvá tette a rendszert. Hasonló bonyolult rendszer megalkotása véleményünk szerint az Európai Unió joganyagát kaotikussá tette, és elidegenítette az emberektől, hiszen még jogászok számára is alapvető problémákat okozott az egyes jogforrások attribútumainak meghatározása. Ez a rendszer egy közösségi együttműködés felé tett első lépésként ugródeszkának jó volt, ám komolyabb együttműködést nem lehet hasonló bizonytalan alapokra helyezni.

Ehhez a rendszerhez képest az Alkotmányos Szerződésben eltérő, egységes jogforrási rendszert kívántak bevezetni. Az ASz leegyszerűsítette volna a jogforrási rendszert, és összevonta volna a kül- és biztonságpolitikát, valamint a bel- és igazságügyet. Az egyes, e területekre is egységesen vonatkozó szabályozás szerint a jogforrások lehetnek volna európai törvények és európai kerettörvények, előírások és határozatok, valamint nem kötelező erejű jogforrásként ajánlások és vélemények.

A Lisszaboni Szerződésben a közös kül- és biztonságpolitika terén - jól mutatva azon szomorú tény, hogy a tagállamok utóbbi területen történő együttműködése milyen kevéssé működik - megmaradnak a speciális jogforrások.

Emellett ugyanakkor pozitív fejleményként, a rendőri és büntetőügyekben folytatott együttműködés területén az általános, a korábbi közösségi pillérben alkalmazandó jogforrási rendszert rendeli alkalmazni, azzal a különbséggel, hogy az Európai Tanácsot bízza meg a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatással (EUM Sz 68. cikk). Ebből kifolyólag a e területeken is a korábbi első pillérhez hasonlóan rendeleteket, irányelveket, határozatokat, stb. lehet alkotni. E források a korábbi közösségi jogforrások attribútumaival rendelkeznek, ennek megfelelően közvetlen hatályuk van, illetve az Európai Bíróság hatáskörei is szélesedtek.

Mindemellett a korábbi harmadik pillérnek megfelelő területen, vagyis a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés körében a Lisszaboni Szerződés módosítása nyomán jellegük szerint *különböző típusú normák élnek „együtt,”* ti. az új szabályok alapján kibocsátott normák mellett továbbra hatályban maradnak a korábbi harmadik pilléres aktusok is. Ez utóbbi normacsoport sorsát rendezzi a Lisszaboni Szerződés az átmeneti rendelkezései között. Eszerint az uniós intézmények, szervek és hivatalok által az Európai Unióról szóló szerződés alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok joghatása – beleértve ebbe az Európai Unióról szóló szerződés alapján megkötött megállapodások joghatását is – mindaddig fennmarad, amíg azokat a Szerződés alapján hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják.