

Turizmus és Európai Unió – a turizmussal kapcsolatos döntéshozatal fejlődése belső piaci nézőpontból

Tourism and the European Union – the evolution of tourism decision-making from an internal market perspective

Szerző: Tóké Tibor¹

Az Európai Unió számos szakpolitikai területen alakított ki szoros együttműködést, ezért érdekes az, hogy az Európai Unióban egyelőre nem tettek határozott lépéseket egy közös, az összes tagországra kiterjedő európai turizmuspolitika kialakítására. A turizmus tovagyűrűző hatású gazdasági terület, így nem hagyható figyelmen kívül a versenyképesség fokozásának tekintetében, mely kérdés napjaink egyik meghatározó eleme az egységes belső piaccal és az Európai Unió mélyítésével kapcsolatos szakmai és politikai diskurzusnak. A tanulmány célja, hogy ismertetést adjon a turizmusra vonatkozó európai uniós döntéshozatalról és jogalkotásról, rövid kitekintéssel a belső piac területére.

The European Union has developed close cooperation in a number of policy areas, although it is interesting that the European Union has not yet taken decisive steps towards a common European tourism policy for all Member States. Tourism is a spillover economic area, but cannot be ignored in terms of increasing competitiveness, which is a key element in the current professional and political discourse on the deepening of the single internal market and the European Union. The aim of this work is to provide a brief overview of EU decision-making and legislation in the field of tourism, with a brief focus on the internal market.

Beérkezett/Received: 21. 03. 2025. Elfogadva/Accepted: 08. 07. 2025.

Kulcsszavak: Európai Unió, közös turizmuspolitika, közösségi jog, Lisszaboni Szerződés, belső piac, Idegenforgalommal Foglalkozó Főigazgatóság.
Keywords: European Union, common tourism policy, Community law, Lisbon Treaty, internal market, DG Tourism.

1. Bevezetés

A turizmus jelentős gazdasági tevékenység az Európai Unióban, ami széles körű hatást gyakorol a gazdasági növekedésre, a foglalkoztatásra és a társadalmi fejlődésre. Hatékony eszköz lehet a gazdasági hanyatlás és a munkanélküliség elleni küzdelem terén a területi egyenlőtlenségek mérséklésében, valamint a társadalmi-gazdasági szélsőségek kiegyenlítésében. A turizmus napjaink egyik legdinamikusabban fejlődő és legnagyobb jelentőségű multiplikátor hatással bíró ágazata számos európai ország nemzetgazdaságának, így az

európai egységes belső piac tekintetében is fontos terület. A turizmus gazdasági hozzájárulása azonban jelentős eltéréseket mutat az egyes uniós országokban és régiókban (HANUSZ 2004). Bár az is igaz, hogy sajátosságainak köszönhetően nehéz egyértelműen behatározni, hogy a turizmus pontosan mely területeken járul hozzá közvetlenül a fejlődéshez (ERDEY 2005). Az Európai Unió (EU) a világ egyik legkiemelkedőbb turisztikai célpontja, amely évente több százmillió belföldi és nemzetközi látogatót vonz. A Covid19-járvány előtti időszakban, 2013 és 2019 között, a 27-ek Európájában a vendégéjszakák száma 3,6%-kal nőtt évente. A járvány évei alatt visszaesett az érték, aztán 2023-ban újra elérte az addigi csúcst, a 2019. évi 2,9 milliárd vendégéjszakát. Ez azt jelenti, hogy a 2020-as mélypontról (1,4 milliárd vendégéjszaka) nem egészen három év alatt Európa turizmusa újra magára talált. Az utazási és idegenforgalmi ágazat 2019-ben az uniós foglalkoztatás mintegy 11%-át

¹ tanszékvezető egyetemi docens, Debreceni Egyetem, tokes.tibor@econ.unideb.hu

adta. A foglalkoztatás aránya a tágabb értelemben vett turisztikai tevékenységeket érintő területeken uniós szinten 2023-ban 9% volt, és a foglalkoztatottak számának növekedésében a gazdasági területek átlagát és más szolgáltatási szektorokat is megelőzte – az *EC-Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*² becslése (EURÓPAI BIZOTTSÁG, BELSŐ PIACI, IPAR-, VÁLLALKOZÁS- ÉS KKV-POLITIKAI FŐIGAZGATÓSÁGA 2022). A közvetlenebb gazdasági hatások mellett a turizmus előmozdítja az európai kultúra és örökség megőrzését, és mind a lakosok, mind a turisták számára előnyökkel jár azáltal, hogy javítja a jólétet, és lehetőségeket teremt a személyes, a kulturális és a gazdasági kapcsolatok mélyítésére. Emiatt komoly jelentőséggel bír az európai identitás és összetartozás érzésének elősegítésében is. Így nemcsak gazdasági, hanem egyfajta társadalmi kohéziót is elősegíthet az öreg kontinensen és a személyek szabad mozgását illetően is meghatározó elem volt annak kialakításakor.

Fentiek tekintetbe vételével igen érdekes az, hogy az Európai Unióban egyelőre nem tettek határozott lépéseket a turizmuspolitika közösségi szintre emelésére, azaz egy közös, az összes tagországra kiterjedő európai turizmuspolitika kialakítására. A turizmus tagországokként eltérő szabályozással rendelkezik, melyre hatással van, hogy a tagállam gazdaságában milyen jelentőséggel bír az ágazat. A turizmust, mint tevékenységet a Lisszaboni Szerződés hatáskörökkel foglalkozó része azokhoz a tevékenységekhez sorolja, melyek esetében a Közösség a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket foganatosíthat. Ilyen tevékenység a turizmus mellett a kultúra, az oktatás, az emberi egészség védelme, az ipar, a polgári védelem és az igazgatási együttműködés. A turizmust érintő közösségi szabályozás jelentős része más közös szakpolitikai területeken keresztül érvényesül. A közelmúltban több európai uniós intézmény kiemelten foglalkozott a belső piac versenyképességével, hatékonyságának növelésével, melyben kiemelt szerep juthat a turizmusnak, hiszen az komoly tovagyűrűző hatású gazdasági terület, így nem hagyható figyelmen kívül. Éppen ezért érdemes áttekinteni a turizmussal kapcsolatos európai uniós vívmányokat

a döntéshozatal és a jogalkotás tekintetében. A cél annak bemutatása, hogyan fejlődött az uniós jogalkotás és döntéshozatal a turizmusra vonatkozóan, valamint hogy merre tart a Közösség e terület szabályozásában.

2. Módszertan

A kutatási kérdés megválaszolásához az Európai Unió alap- és módosító szerződéseinek turizmusra vonatkozó részei, illetve a téma szempontjából fontosnak tekintett másodlagos jogforrások kerültek felhasználásra³. Az elsődleges jogforrások esetében az összes turizmussal kapcsolatos terület ismerteti a tanulmány történeti szempontból. A cél, hogy láthatóvá váljon hogyan illesztették be a turizmusra vonatkozó pontokat a szerződésekbe, és ezáltal hogyan vált a turizmus egyre jelentősebb szabályozási területté. A szerződések vonatkozó szövegrészei az Európai Unió hivatalos oldalain teljes terjedelmükben elérhetőek. A másodlagos jogforrások esetében a joganyag mennyisége és jelen cikk terjedelmi korlátai miatt csak a források egy része került feldolgozásra, melyeknél a turizmusra és a belső piacra vonatkozó legfontosabb bizottsági, tanácsi és parlamenti állásfoglalások, irányelvek, határozatok rövid történeti áttekintése a cél. A statisztikai adatok az Európai Unió hivatalos oldaláról (EU TOURISM DASHBOARD), illetve az Eurostat adatbázisából származnak (EUROSTAT).

A tanulmány célja, hogy a szerződések és a másodlagos jogforrások segítségével rövid ismertetést adjon a turizmusra vonatkozó európai uniós döntéshozatalról és jogalkotásról, kitekintéssel a belső piac területére.

3. A turizmus uniós szabályozásának történeti áttekintése

3.1. AZ ELSŐDLEGES JOGFORRÁSOK – A SZERZŐDÉSEK

A turizmus a Római Szerződés aláírásakor nem szerepelt a kiemelt területek között, az erre vonatkozó rendelkezések csak a belső piac elindulásakor kapnak hangsúlyt és helyet a szövegekben. Ha külön turizmussal foglalkozó közös politika nem is

² Az Európai Bizottság Belső Piac, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-Politikai Főigazgatósága, a Bizottság azon szervezeti egysége, melynek feladata a nyitott, zökkenőmentes, és reziliens, nyitott határokkal, valamint az áruk és szolgáltatások szabad áramlásával rendelkező versenyképes egységes belső piac támogatása. https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/internal-market-industry-entrepreneurship-and-smes_en Letöltve: 2024. október 15.

³ Amszterdami Szerződés, az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tervezete, Egységes Európai Okmány, Lisszaboni Szerződés, Maastrichti Szerződés – Szerződés az Európai Unióról, Nizzai Szerződés, Római Szerződés – EGK Szerződés: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_hu és <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html> Letöltve: 2024. október 15.

került kialakításra, számos jogszabályban már az 1990-es évek előtti időszakban is található turizmusra vonatkozó rendelkezés, illetve a turisztikai tevékenységet és az ezekhez kapcsolódó területek működését elősegítő támogatási forma. A turizmus, mint szakpolitikai terület bizonyos tulajdonságai alapján párhuzamba állítható a regionális politikával. A területfejlesztés egy ágazatokon átívelő, multi- vagy még inkább transzdiszciplináris területnek tekinthető mind a hatékony műveléséhez szükséges szaktudás, mind a társadalomra, a gazdaságra gyakorolt hatásai tekintetében. Érthető tehát, hogy a turizmussal kapcsolatos intézkedések több esetben e szakpolitikán belül kerülnek meghatározásra. Emellett, áttételesen már az 1958-as Európai Gazdasági Közösségről (EGK) szóló szerződés lehetőségét adott a Közösségnek arra, hogy a turizmus területén is foganatosíthasson intézkedéseket, ha szükséges. A 235. cikk szerint (későbbi EK⁴ 308. cikk): *„Ha a közös piac működése során a Közösség fellépése szükségesnek bizonyul a Közösség valamely célkitűzésének megvalósításához, és e szerződés nem rendelkezik a szükséges hatáskörökről, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és a Közgyűléssel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő intézkedéseket”*. Ma ez a szakasz még mindig hatályban van az Európai Unió működéséről szóló szerződés 352. cikként. Így tehát a Közösség, ha a belső piac kiépítése megkívánja, rendelkezhet turizmussal kapcsolatos témákban. Az 1985-ös belső piaci Fehér Könyv meghatározó e tekintetben, hiszen az ebben előírányzott mintegy háromszáz jogszabályjavaslat alapján került kidolgozásra az a joganyag, mely lehetővé tette az egységes piac 1993-as létrehozását, és amelyben a turizmusra áttételesen ható területek kerültek meghatározásra.

A Római Szerződés első módosítása, az 1987-ben hatályba lépett Egységes Európai Okmány, még nem rendelkezett a turizmusról. A témát oda a Maastrichti Szerződés (II. cím G. cikk B.3)) emelte be 1993 novemberében. Eszerint az EK Szerződés 3. cikkének t.) pontja kimondta: *„Közösség tevékenysége kiterjed az energia, a polgári védelem és az idegenforgalom területén hozott intézkedésekre”*. Emellett a Szerződéshez csatolt nyilatkozatban, mely a polgári védelemről, az energiáról és a turizmusról szól, kijelentették, hogy a Közösség e területeken megvizsgálja ezek Szerződésbe való bevezetésének kérdését. Ezzel általános érvényűen hatalmazta fel az Európai Uniót a turizmussal kapcsolatos intézkedések meghozatalára más belső piaci területek szabályozásán keresztül, mely intézkedések számos esetben napjainkban is e szakpolitikák révén valósulnak meg.

Az Amszterdami Szerződés módosításának értelmében az EK Szerződés 3. cikkének u.) pontja vonatkozott a turizmusra, ám ez nem jelentett tartalmi változást a Maastrichti Szerződéshez képest. Az alapszerződések következő módosítása, a Nizzai Szerződés, nemcsak tartalmi, hanem formai tekintetben is változatlanul hagyta az EK Szerződés 3. cikkének u.) pontját.

A Lisszaboni Szerződés megszületéséig az Európai Unió csak az EK Szerződés 308. cikke alapján hozhatott turisztikai tárgyú rendelkezéseket. A turizmus e hatásköri területen történő említése azt jelenti, hogy az ágazattal kapcsolatosan elfogadott közösségi szabályok, még ha kötelező erejűek is, nem eredményezhetnek a tagállamok közötti jogharmonizációt azok törvényi, rendeleti, közigazgatási rendelkezéseinek tekintetében. Így az Európai Unió a turizmus szektorban úgy jogsúlt intézkedésekre, hogy nem vonja el a tagállamok e területre vonatkozó saját hatásköreit. Azaz, az Európai Unió csak támogató hatáskörökkel rendelkezik, és ilyen intézkedések végrehajtására lett feljogosítva, intézkedéseivel a tagállami hatásköröket nem sértheti. Ez egybevág azzal, hogy az Európai Unió csak a tagállamok által ráruházott hatáskörök határain belül járhat el, és a céljait is csak e kereteken belül valósíthatja meg. A tagállamoknak lehetősége van hatáskör átruházásra az arányosság és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával, ám minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháznak át az Unióra, a tagállamoknál marad (EU Szerződés 3.; 4.; és 5. cikk, 2009).

3.2. A MÁSODLAGOS JOGFORRÁSOK

Az elsődleges jogforrások mellett több, az idegenforgalommal kapcsolatos intézkedés jelent meg az 1980-as évektől kezdődően mind a Bizottság, mind a Tanács, mind a Parlament munkájának köszönhetően. Az első olyan intézkedések, melyek közösségi szinten próbálták kezelni a turisztikai vonatkozású kérdéseket csak az 1990-es évekre jelentek meg.

Az Európai Bizottság az 1980-as évek óta együtt dolgozott a Tanáccsal és a Parlamenttel a turizmus támogatásának elősegítésében. Az Európai Bizottság első, 1982-ben kiadott közleménye a közösségi idegenforgalmi politika kezdeti irányairól kihangsúlyozza a turizmus jelentőségét az Európai Közösségben. A dokumentum a szabad közlekedésre és a turisták védelmére, a turisztikai szakmák munkakörülményeire, a közlekedés és a turizmus, a regionális fejlődés és a

⁴ Európai Közösség

turizmus kapcsolatára, valamint Európa örökségének és turizmusának megőrzésére koncentrált (COM (1982) 0385). Az Európai Bizottság 1995-ös, az Európai Unió szerepe a turizmus területén elnevezésű Zöld Könyve szerint a Közösség csak az EK 308. (LSZ-EUMSz 352.) cikke alapján hozhat intézkedéseket a turizmus területén, ha azt a 3. cikkben foglalt célok megkívánják (COM (1995) 0097). 1996-ban az Európai Bizottság elkészítette a Philoxenia (Vendégszeretet) Program tervezetét (COM (1996) 0168), mely a turizmus első többéves nemzetközi (1995-2000) programja volt. Az Egyesült Királyság és Németország a Tanácsban leszavazta a programot, így az nem indulhatott el (CSAPÓ 2020). A kudarc oka az volt, hogy a tagállamok nem tudtak megegyezni a program finanszírozásában, ezért azt a Bizottság 2000-ben visszavonta (WYNANDS-SZENTMÁRY 2011). 1997-ben a Tanács javaslatára az Európai Bizottság és a tagállamok részvételével a *Turizmus és foglalkoztatás* folyamat részeként létrehozta egy szakértői csoportot, amelynek az volt a feladata, hogy megvizsgálja azon lehetőségeket, melyek elősegítik a turizmus hozzájárulását a foglalkoztatás növeléséhez és a gazdasági teljesítmény fokozásához. A szakértők jelentései nyomán a Tanács támogatásával a tagállamok és az Európai Bizottság 4 munkacsoportot állított fel 2000-ben, melyek szakterületenként osztották fel egymás között a feladatokat. Az első csoport feladata volt, hogy figyelemmel kísérje és elősegítse az információcserét és az információterjesztés javítását a turizmusban, különösen, ha azok új technológiák révén valósulnak meg. A második csoport a turizmusban foglalkoztatottak oktatásának és képzésének fejlesztésével foglalkozott. A harmadik csoport a turisztikai termékek minőségének javítását, a negyedik pedig a természetvédelem és a fenntartható fejlődés elősegítését kapta feladatául. 2001-ben létrehozta egy ötödik munkacsoportot, mely az új technológiák befolyásának hatását vizsgálta a turizmus területén (WYNANDS-SZENTMÁRY 2011). Még ebben az évben került kiadásra az Európai Bizottság közleménye a turizmus jövőjét szolgáló európai uniós együttműködésről (COM (2001) 0665), mely a turizmus versenyképességére fókuszált, és lezárta az előbb említett *Turizmus és foglalkoztatás* folyamatot. 2003-ban az Európai Bizottság az európai turizmus fenntarthatóságára vonatkozó alapvető irányelvekről adott ki közleményt, melyben hangsúlyozták az egyes turisztikai vonatkozással is bíró közös politikák közötti együttműködés fontosságát, ami elősegítheti a szektor versenyképességét. 2004-ben az Európai Bizottság tevékenységének köszönhetően létrejött a Fenntartható Turizmus

Csoport, hogy elősegítse az Európai Unió turizmusának fenntarthatóságát és versenyképességét (CSAPÓ 2020). A Lisszaboni Stratégiához kapcsolódóan jelent meg 2006-ban *Az EU új idegenforgalmi politikája: a partnerség erősítése az európai idegenforgalom területén* című bizottsági közlemény, melyben a stratégiával összhangban nagy hangsúlyt kap a versenyképesség és a növekedés fokozása, illetve a szektorban több és jobb munkalehetőség teremtése (COM (2006) 0134). Az EDEN (*European Destinations of Excellence, Kiváló Európai Desztinációk*) Program is ebben az évben indult el, az Európai Bizottság kezdeményezésére. Célja, hogy ráirányítsa a figyelmet az Európában található desztinációk változatosságára, egyedi vonzerejére és a közös kulturális értékekre. Ugyanebben az évben a Bizottság létrehozta az Európai Turizmus Desztinációs Portált, mely egy turizmussal kapcsolatos információs adatbázis volt, ám sajnos csak 2009-ig működött (CSAPÓ 2020). 2007-ben az Európai Bizottság közleményt adott ki *A fenntartható és versenyképes európai idegenforgalom menetrendje* címmel (COM (2007) 0621).

A Tanács első turizmussal kapcsolatos intézkedése egy 1984. évi tanácsi állásfoglalás volt *Az idegenforgalmi közösségi politikáról* (84/C115/01-02, 1984). Ez nem volt más, mint egy 39 pontból álló intézkedéssorozat. A Tanács kimondta: „*a különböző közösségi tevékenységek idegenforgalmi vonatkozásainak elemzését követően a Közösség számára két fő téma rajzolódik ki: aktív szerepvállalás a tagállamok idegenforgalmának fejlesztésében, valamint bizonyos kiemelt intézkedésekre való összpontosítás*” (84/C115/01, 1984:6). 1986-ban a Tanács létrehozott egy Idegenforgalmi Tanácsadó Bizottságot, mely feladatául kapta a tagállamok közötti információcserét, konzultációt és együttműködés elősegítését a turistáknak nyújtott szolgáltatások területén (86/664/EGK). E tanácsadó szervezethez megfigyelőként 2001-ben hazánk is csatlakozott (KOVÁCS 2003). Emellett a Tanács kötelezte a tagállamokat éves jelentés megküldésére a turistáknak nyújtott szolgáltatásaikkal kapcsolatos intézkedéseikről (86/664/EGK). Az 1989-ben kiadott 46-os Tanácsi Határozat (89/46/EGK) az 1990-es évet a Turizmus Európai Évének nyilvánította, majd 1992-ben hároméves támogatási programot hirdettek ki (92/421/EGK) az európai turizmus támogatására (WYNANDS-SZENTMÁRY 2011). Ez a program az európai desztinációk népszerűsítését, a turizmus és a környezetvédelem összehangolását, valamint a közösségi szintű intézkedések harmonizálását tűzte ki célul. 1999-ben a Tanács sikeresnek értékelte a turizmus területén addig elért eredményeket, melynek hatására 2000-ben

létrehozták a már említett munkacsoportokat. 2002-ben a Tanács *Az európai turizmus jövőjéért* (02/C135) című állásfoglalásában kimondta, hogy a jogalkotás hatását erőteljesebben szükséges vizsgálni a turizmus szektort érintő területeken.

4. A turizmus jelenlegi helye és szabályozása az uniós jogforrásokban

A turizmus elsődleges jogforrások segítségével összehangolt, közös szabályozása felé tett legnagyobb eddigi lépéseit az Európai Unió a Lisszaboni Szerződésben (LSZ) tette meg. Igaz, a turizmusról már a LSZ-t megelőzően, a 2005-ben elbukott Alkotmányszerződésben is szerettek volna rendelkezni, a jogszabály I.17. cikkében a támogató, összehangoló, kiegészítő intézkedések meghatározásakor [(d.) pont: Turizmus], illetve bekerült volna egy turizmusról szóló önálló rendelkezés a III. rész 281. cikke által.

A 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, az Alkotmányszerződés turizmusra vonatkozó rendelkezéseit áttemelte a Szerződésekbe. A Lisszaboni Szerződés átnevezte az Európai Közösségről Szóló Szerződést (EKSz) az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződéssé (EUMSz) (HORVÁTH-ÓDOR 2005, 2008).

Az EUMSz 6. cikkének d.) pontja és a XXII. címe szól a turizmusról. A 6. cikk szerint: *„Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki: ... d.) idegenforgalom...”*

Emellett a Lisszaboni Szerződés III. része bevezette a XXII. címet, mely a turizmus elnevezést kapta. Az e címben található turisztikai politikát érintő 195. cikk kettős céllal lett kialakítva. Egyrészt a cikk első bekezdése kimondja, hogy: *„az Unió, különösen az idegenforgalmi ágazatban működő uniós vállalkozások versenyképességének elősegítése révén, kiegészíti a tagállamoknak az idegenforgalmi ágazat terén folytatott tevékenységét”*. Ennek elérése érdekében az Unió tevékenységének célja, hogy az a) pont szerint *„ösztönözze az ebben az ágazatban működő vállalkozások fejlődéséhez szükséges kedvező környezet kialakítását”,* és a b) pont értelmében *„előmozdítsa a tagállamok együttműködését, különös tekintettel a bevált gyakorlatok cseréjére”*. A továbbiakban a második bekezdés a turizmussal kapcsolatos jogalkotási folyamat kereteit adja meg: *„Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében egyedi intézkedéseket állapít meg a tagállamokban végrehajtott olyan intézkedések*

kiegészítésére, amelyek az e cikkben kitűzött célok megvalósítására irányulnak, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját”.

Továbbá a már említett EUMSz 352. cikkének első bekezdése kimondja: *„Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz”*. Így elvben az Uniónak e rendelkezés keretében is lehet felhatalmazása a jogalkotásra. Am a jogalkotásnál az Európai Bizottságnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Unió Tanácsának figyelembe kell vennie a 6. cikk d.) pontjánál már ismertetett elveket.

A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése után azáltal, hogy a turizmusra vonatkozó konkrét rendelkezések is megjelentek a Szerződésekben, az Unió lehetőségei bővültek a turizmussal kapcsolatos intézkedések terén. Ebben az évben indult el az úgynevezett Calypso Program, mely a szociális turizmus támogatását tűzte ki célul úgy, hogy lehetőségeket kínált az olyan csoportoknak is, melyek addig nem tudtak részesülni a turizmusból. A Program szélesítette a turizmusból részt vevők körét, így teremtve munkahelyeket és gazdasági fellendülést (MICHALKÓ 2012). Az Európai Bizottság 2010-ben *Európa, a világ első számú turisztikai célpontja – az európai turizmus új politikai kerete* címmel (COM (2010) 0352) közleményt adott ki, melyet az Európai Parlament is támogatott. 2011-ben az Európai Bizottság és az Európai Turisztikai Bizottság együttműködési megállapodást kötött, mellyel a közös fellépést szeretnék elősegíteni, az európai desztinációk versenyképességének növelése és a határokon átívelő tematikus utak népszerűsítése kapcsán. Megjelenik az *európai desztináció* mint márka. Közös fellépést szorgalmaztak szakmai területeken, az információcsere és a jó gyakorlatok megosztásának vonatkozásában (MICHALKÓ 2012). 2011-ben kiadásra került a 692/2011/EU rendelet, mely közös keretet alakított ki a turizmussal kapcsolatos európai statisztikai információk gyűjtésére. 2012-ben az Európai Bizottság közleményt adott ki a közös vízumpolitika végrehajtásáról és fejlesztéséről az EU-n belüli növekedés élénkítése céljából (COM (2012) 0649). 2013-ban az Európai Bizottság létrehozott egy virtuális turisztikai megfigyelőközpontot,

mely információk gyűjtésével és rendszerezésével foglalkozik, és ezzel elősegíti a turizmussal kapcsolatos intézkedések összehangolását a különböző politikai szintek között. 2014-ben az Európai Bizottság közleményt adott ki *A part menti és tengeri turisztikai ágazat európai növekedési és foglalkoztatási stratégiája* címmel (COM (2014) 0086). A terület a Bizottság állásfoglalása szerint azért fontos, mert a legtöbb európai szakpolitika és gazdasági tevékenység közvetlenül vagy közvetve befolyásolja a part menti és tengeri turizmust, amely a gazdasági növekedés motorja lehet. De 2015-ben az Európai Bizottság már foglalkozik a jogalkotás minőségének javításával is (COM (2015) 0215): „Az Európai Bizottság meg akarja változtatni az Európai Unió működési területeit és módjait. Az EU – intézményeivel és joganyagával együtt – a polgárok és vállalkozások érdekeit szolgálja, mindennapi életükben és tevékenységükben törekszik javulást hozni. Helyre kell állítani a polgárok és a vállalkozások bizalmát, látniuk kell, hogy képesek vagyunk javítani a helyzetükön”. 2022-ben az Európai Bizottság útjára bocsátotta az európai turisztikai jelzőrendszert, melynek feladata, hogy a szakterületet érintően a statisztikák hozzáférhetőségének javításával segítse a regionális és nemzeti politikai döntéshozókat a különböző szakpolitikák és stratégiák irányításában. Még ebben az évben megjelent *A turizmus átmeneti útja* című dokumentum, mely 27 intézkedési területet határoz meg a zöld és a digitális átállás, valamint az uniós turizmus ellenálló képességének javítása érdekében. A dokumentum célja a zöld és digitális átállás felgyorsításához, valamint a turisztikai szektor rugalmas ellenálló képességének (reziliencia) javításához szükséges intézkedések és eredmények ismertetése. 2022 februárjában a Bizottság ismertetette *A turizmus átállási pályája* című tervét, melynek nyomán a Tanács 2022 decemberében elfogadta a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó uniós turisztikai menetrendet. A menetrend öt kiemelt területre összpontosít: zöld és digitális átállás; reziliencia és befogadás; készségek és támogatás; valamint támogató irányítási és szakpolitikai keret.

A Bizottság, a Tanács és a Parlament tevékenysége mellett ugyanakkor meg kell említeni, hogy az Európai Bíróság ítéletei között is találunk olyanokat, amelyek hatással voltak a turizmusszektorra közvetlenül vagy közvetve alakító területekre, így az Európai Bíróság joggyakorlata is teremtett turisztikai tárgyú szabályozásokat. A Luisi és Carbone-ügy⁵ ítéletében a Bíróság kimondta, hogy a turistákat szolgáltatást igénybe vevő

személyeknek kell tekinteni. Ezzel tulajdonképpen elismerte, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága a turisták számára is biztosítja a tagállamok közötti szabad mozgáshoz való jogot. Az úgynevezett nyitott égbolt ítéletek tekintetében a Bíróság elmarasztalta az Egyesült Királyságot, mely olyan légi-közlekedési megállapodásokat kötött az Amerikai Egyesült Államokkal, melyek csak saját polgárai számára nyújtottak előnyöket, az országban letelepedett más EU-polgárok számára nem⁶. Ez utóbbi intézkedés kimerítette az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalmát, így meg kellett szüntetni. Emellett a Bíróság több más ügyben kimondta, hogy ha a Közösség már megállapodott egy területen a szabályozásról, az elsőbbséget élvez, így a tagállamok már nem jogosultak külön megállapodást kötni. A diszkrimináció tilalmának tekintetében több bírósági ítélet is született. Amikor Franciaország, Olaszország, Görögország és Spanyolország megkövetelte, hogy a területén idegenvezetőként dolgozó európai uniós polgároknak működési engedéllyel kell rendelkezniük az adott ország területére vonatkozóan, a Bíróság kimondta, hogy ez a nemzeti szabályozás ellentétes a közösségi joggal, mivel nem követelhető külön engedély más országból származó szolgáltatóktól csak olyan, mely a fogadó országok szolgáltatóira is kiterjed⁷. Mivel a szolgáltatás nyújtására is vonatkozik a diszkrimináció tilalma. A Bíróság Spanyolországgal kapcsolatban azt is megállapította, hogy a spanyol állam azon gyakorlata összeegyeztethetetlen a közösségi joggal, mely szerint az országban az állami múzeumok látogatása heti egy napon a 21 év alatti spanyol és letelepedett uniós állampolgárok számára ingyenes, míg más európai uniós polgárok számára nem. Franciaországban a Cowan-ügyben az az ítélet született, hogy az országban támadás áldozatává vált más EU-tagállamból származó polgárok ugyanúgy felléphetnek kártérítésre irányuló igényekkel, mint a francia állampolgárok⁸. A 2009 után következő időszakra összességében elmondható, hogy a turizmussal kapcsolatos jogalkotás új lendületet vett a másodlagos jogforrások tekintetében.

5. A turizmus és az egységes belső piac

A belső piac mind a négy alapszabadságának megvalósulása hatással van a turisztikai tevékenységekre. Nem véletlen tehát, hogy a belső piac kiépítésével párhuzamosan indult meg az a jogalkotás,

⁵ 286/82 és 26/83 sz. ügy Luisi and Carbone kontra Ministero del Tesoro egyesített ügyek – EBH 1984

⁶ C-466/98 Bizottság kontra Egyesült Királyság

⁷ C-15/89 Bizottság kontra Franciaország és C-45/93 Bizottság kontra Spanyolország

⁸ 186/87 sz., Cowan kontra Trésor Public

mely erőteljesen hatott a turizmus uniós szabályozására. Igaz ugyan, hogy számos esetben ez a szabályozás közvetett volt.

A szolgáltatások területén a Európai Tanács és az Európai Parlament irányelvet fogadott el a belső piaci szolgáltatásokra vonatkozóan. Ezt az irányelvet kell alkalmazni rendezvényszervezés, szállásadási és vendéglátó-ipari szolgáltatások (szállodai, éttermi, étkeztetési szolgáltatások), kölcsönzési szolgáltatások, valamint ingatlanszolgáltatások tekintetében (Tanács 2006/123/EK irányelve).

A közös közlekedéspolitikai területén a tagállamok közös szabályokat alakítottak ki, melyek megkönnyítik, biztonságosabbá és kiszámíthatóbbá teszik a tagállamok közötti utazást. A Tanács és a Parlament rendeleteket fogadott el a törölt vagy késő repülőjáratok utasainak kártalanításáról, illetve a légi járatok Unió területén való működtetésére vonatkozó szabályokról. Emellett rendeletet fogadtak el a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről.

A foglalkoztatás területén is több közös szabály került kialakításra:

- A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (Tanács 2000/78/EK irányelve).
- A nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhöz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról (Tanács 2004/113/EK irányelve).
- A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (2006/54/EK irányelve).

A személyek szabad mozgásával, az európai uniós polgársággal kapcsolatban már a Maastrichti Szerződés bevezeti a szabad mozgáshoz való jogot, melynek köszönhetően gazdasági aktivitásra való tekintet nélkül a 90 napot meg nem haladó tartózkodás minden uniós polgár alapjoga. Azzal, hogy ez a jog biztosított, sokkal könnyebbé válik az utazás, ami pozitív hatással van a turizmusban részt vevő polgárok számára. Ahogy a bevezetőben is említésre került, a turizmus erősíti az uniós identitás és összetartozás érzését, mivel általa az uniós polgárok megismerkedhetnek más tagországok értékeivel, sajátosságaival, hagyományaival. Ez elősegíti a más tagállamokban történő munkavállalást, hiszen a megismerés egyfajta biztonságot nyújt, és az uniós polgárok így könnyebben tekintenek határaikon túlra, akár a munkavállalás tekintetében is. A vállalkozások esetében a letelepedés szabadsága lehetővé teszi a turizmussal foglalkozó egyéni

és társas vállalkozások működését, melyek így szabadon megválaszthatják, hogy mely országokban szándékoznak gazdasági tevékenységet végezni.

A belső piac működését támogató egyéb, nem feltétlenül gazdasági vonatkozású szakpolitikai területek szintén hatással vannak az európai turizmusra. Az oktatás és a kultúra területén a tagállamok közötti különböző csereprogramok és az Erasmus Program keretein belül a diákok és hallgatók megismerhetnek más országokat, a sajátjuktól eltérő nyelveket, kultúrákat. A Kreatív Európa Program támogatja az európai kulturális és kreatív szektorokat a 2021-2027 közötti időszakban.

A Schengeni Egyezmény a határformálisok eltörlésével és a határok légiesülésével megkönnyíti a turizmusban részt vevő uniós polgárok mozgását. A schengeni térség 2025. január 1-től Románia és Bulgária csatlakozásával tovább bővült. Az Egyezményt Írország kivételével minden európai uniós tagállam aláírta, ugyanakkor Ciprus megosztottsága miatt még nem tagja a schengeni térségnek, a csatlakozása jelenleg folyamatban van. A térség a csatlakozáshoz szükséges feltételeket teljesítő 25 tagállamon kívül kiterjed Norvégia, Izland, Svájc és Liechtenstein területére is. A térség jelentősége megkérdőjelezhetetlen, különösen hazánk vonatkozásában. Hazánk és a szomszédos államok schengeni csatlakozásának köszönhetően felerősödtek a magyar-magyar kapcsolatok mind a turizmus, mind a gazdaság egyéb területein (TÓZSÉR 2020).

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége szintén támogatja a turisztikai tevékenységeket, mivel a térség kialakításával a tagállamok egy olyan területet hoztak létre, melyben minden uniós polgár biztonságban lehet, illetve megkülönböztetés nélkül garantálva vannak a jogai.

6. Összegzés és következtetések

Ahogy a belső piac kiépítése tekintetében, úgy a turizmus belső piacának kiépítésében is az a legfontosabb cél, hogy az európai polgárok jólétét biztosítsa. Ehhez a jóléthez tartozik a kikapcsolódás, a szabadidő minőségi eltöltésének biztosítása és az önmegvalósítás, melyekhez a turisztikai tevékenységek nagyban hozzájárulhatnak.

A történeti áttekintésből látható, hogy a döntéshozatal módja tekintetében az évek során történt ugyan előrehaladás, ám a turizmuspolitika mint közös szakpolitika kialakításában a tagállamok nem értek el olyan, jelentős eredményeket, melyek egyszer elvezethetnének egy közös európai turizmuspolitika kialakulásához. Az említett előrehaladás a másodlagos jogforrások tekintetében 2009

után figyelhető meg erőteljesebben. Ám a jelenlegi állapot alapján elmondható, hogy a tagállamok őrzik önállóságukat a saját turizmuspolitikájuk kialakításának terén. Természetesen a turizmus területére is vonatkozik az a szabály, hogy ha egy területen már van közös szabályozás, akkor az az irányadó, és azzal szemben a tagállamok nem hozhatnak saját rendelkezéseket, illetve hogy a tagállami intézkedéseknek összhangban kell lenniük a közös szabályozással. Emellett a tagállamok tevékenységükkel nem veszélyeztethetik az eddig elért közös eredményeket és a kitűzött célokat sem. Azonban ezt leszámítva nincs semmilyen korlátozó tényező. Ebben a helyzetben nem várható jelentős előrelépés a területen.

Teljes közösségi szintű összehangoltság tehát a közeljövőben nem jöhet létre a turizmus illetően, mivel a tagországok desztinációi közötti verseny fennáll és az – természetesen – nem is fog megszűnni. Ez az állapot nem teszi lehetővé a szakpolitika teljes mértékben közösségi szintűvé, kizárólagos területté válását, mivel a tagállamok igyekeznek megőrizni szuverenitásuk lehető legnagyobb részét amellet, hogy kiaknázzák a belső piacból és a turizmushoz kapcsolódó szakpolitikákból adódó lehetőségeiket. Ebben a helyzetben, figyelembe véve a közösségi jog és az intézmények fejlődését, valamint a jelen világgazdasági és geopolitikai helyzetet, a maximálisan elérhető cél legfeljebb a koordináció erősítése, ideális állapotban egy, a turizmus belső piacának szintjén versengő, de azon kívül egységet és szolidaritást mutató Európai Unió lehet. Intézményi tekintetben a cél a fennálló intézményrendszer megerősítése és esetleg egy, a Bizottságon belüli *Idegenforgalommal Foglalkozó Főigazgatóság* létrehozása lehet.

A turizmus közös koordinációjának tekintetében ugyanabból az okból lenne szükség az erősebb közösségi szintű fellépésre, amiért arra a regionális politika esetében szükség volt az 1960-as évek közepén. A turizmus fejlődése, hasonlóan a gazdaság egyéb területeihez, indukálhat vagy felerősíthet területi egyenlőtlenségeket, melynek köszönhetően kialakulhatnak olyan problémák, jelenségek, melyekre a tagállamok önállóan csak kevésbé vagy nem megfelelő hatékonysággal tudnak válaszokat adni. Így a turizmus területére is igaz lehet az, ami számos más szakpolitikai területen is látható, hogy *közösen könnyebben menne*.

Felhasznált irodalom

CSAPÓ J. (2020). *A turizmuspolitika és turizmusirányítás elmélete és gyakorlata az Európai Unióban*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

- ERDEY L. (2005): Hagyományos módszerek és új kihívások az ágazaton belüli kereskedelem mérséklésében. *Statisztikai Szemle*. 83(3). pp. 258–283.
- HANUSZ Á. (2004): Az Európai Unió turizmuspolitikája (kapcsolódási pontok a falusi és ökoturizmus területén az európai csatlakozás után). In: Hanusz Á. (szerk.): *Tanulmánykötet Dr. Frisnyák Sándor 70. születésnapja tiszteletére*. Nyíregyháza. pp. 163–174.
- HORVÁTH Z. – ÓDOR B. (2008): *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*. HVG Orac Kiadó, Budapest.
- HORVÁTH Z. – ÓDOR B. (2005): *Az Európai Unió Alkotmánya*. HVG Orac Kiadó, Budapest.
- KOVÁCS B. (2003): *Turizmus az Európai Unióban – Európai Füzetek 52*. Miniszterelnöki Hivatal és Külügyminisztérium, Budapest.
- MICHALKÓ G. (2012): *Turizmológia – Elméleti Alapok*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- TÓZSÉR A. (2020): A magyar turizmus Kárpát-medence szintű kiterjesztésének lehetőségei. *Turizmus Bulletin*. 20(4). pp. 46–52. <https://doi.org/10.14267/TURBULL.2020v20n5.5>
- WYNANDS-SZENTMÁRY K. (2011): Idegenforgalom. In: Osztovcics A. (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződések magyarázata*. 3. kötet. Coplex Kiadó, Budapest. pp. 2549–2560.

Internetes források

- EU TOURISM DASHBOARD: <https://tourism-dashboards.ec.europa.eu/?lng=en&ctx=tourism> Letöltve: 2024. október 15.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG, BELSŐ PIACI, IPAR, VÁLLALKOZÁS- ÉS KKV-POLITIKAI FŐIGAZGATÓSÁGA (2022): *Átállási pálya az idegenforgalom számára*. https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/transition-pathway-tourism-published-today-2022-02-04_en Letöltve: 2024. október 15.
- EUROSTAT: <https://ec.europa.eu/eurostat> Letöltve: 2024. október 15.

Másodlagos jogforrások

- 02/C135 (2002.05.21.): Tanácsi állásfoglalás az európai turizmus jövőjéért. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*. C135. 2002.06.06.
- 2000/78/EK (2000.11.27.): *A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról*.
- 2004/113/EK (2004.12.13.): *A nők és férfiak közötti egyenlő bánásmódelvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról*.

- 2006/123/EK (2006.12.12): *A belső piaci szolgáltatásokról.*
- 2006/54/EK (2006.07.05.): *A férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról.*
- 692/2011/EU (2011.07.06.): *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a turizmusra vonatkozó európai statisztikákról.*
- 84/C115/01-02 (1984.04.30.): *Tanácsi állásfoglalás az idegenforgalmi közösségi politikáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja.*
- 86/664/EGK (1986.12.22.): *Határozat az idegenforgalom területén konzultációs és együttműködési eljárás létrehozásáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. L387. 1986.12.31.*
- 89/46/EGK (1988.12.12.): *1990 a Turizmus Európai Éve cselekvési programról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. L17. 1989.01.21.*
- 92/421/EGK (1992.07.13.): *A turizmus támogatását szolgáló cselekvési program.*
- COM (1982) 0385: *Premieres orientations pour une politique communautaire du tourisme – Communication de la Commission au Conseil.*
- COM (1995) 0097: *Az Európai Unió szerepe a turizmus területén c. Zöld Könyv.*
- COM (1996) 0168: *Philoxenia Program.*
- COM (2001) 0665: *A turizmus jövőjét szolgáló együttműködés Európában.*
- COM (2003)0716: *Az európai turizmus fenntarthatóságára vonatkozó alapvető irányelvekről.*
- COM (2006) 0134: *Az EU új idegenforgalmi politikája: a partnerség erősítése az európai idegenforgalom területén.*
- COM (2007) 0621: *A fenntartható és versenyképes európai idegenforgalom menetrendje.*
- COM (2010) 0352: *Európa, a világ első számú turisztikai célpontja – az európai turizmus új politikai kerete.*
- COM (2012) 0649: *A közös vízumpolitika végrehajtása és fejlesztése az EU-n belüli növekedés élénkítése céljából.*
- COM (2014) 0086: *A part menti és tengeri turisztikai ágazat európai növekedési és foglalkoztatási stratégiája.*
- COM (2015) 0215: *Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program.*