

Doktori (PhD) értekezés tézisei

Az uniós állami támogatási jog végrehajtásának újabb kihívásai, különös tekintettel az adóintézkedésekre

dr. Széles Krisztina

Témavezető: Dr. Bartha Ildikó, habilitált egyetemi docens



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2022

1. A kutatás előzményei, aktualitása, célkitűzései

Kutatásom középpontjában az állami támogatási jog végrehajtásának 21. századi kihívásai, különösen az adóintézkedések formájában megnyilvánuló állami támogatási intézkedések állnak.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés az integráció alapját jelentő egységes piac védelmében általánosságban tiltja, hogy a tagállamok olyan állami támogatásokat nyújtsanak, melyek torzítják (vagy potenciálisan torzíthatják) a tagállamok közötti versenyt. Közben lehetővé teszi, hogy az általános tilalom alól mentesüljenek azok az esetek, melyek pozitív hatásai felülmúlják a verseny torzulásának negatív hatásait. Azonban e szabályok tartalmát a joggyakorlat és különösen az Európai Unió Bíróságának értelmezési tevékenysége az uniós célkitűzéseknek megfelelően folyamatosan alakítja.

A Szerződések annak biztosítása érdekében, hogy ezt a tilalmat tiszteletben tartsák és a mentességeket az egész Európai Unióban egyformán alkalmazzák, az Európai Bizottságot az ellenőrzés kizárólagos hatáskörével ruházzák fel. Az Európai Bizottság kvázi versenyhatóságként ellenőrzi, hogy a tagállamok által nyújtott állami támogatások megfelelnek-e az uniós versenyszabályoknak. Főszabály szerint a tagállamok valamennyi tervezett támogatási intézkedésüket kötelesek bejelenteni az Európai Bizottságnak és csak a Bizottság jóváhagyását követően vezethetik be jogszerűen az adott intézkedéseket. Azonban a Bizottság kapacitásai korlátozottsága miatt a kezdetektől fogva támaszkodik a tagállami hatóságokra és bíróságokra is.

Mivel a támogatási politika uniós korlátozása rendkívül érzékenyen érintette a tagállamok szuverenitását, a tagállami ellenérdekek miatt az 1980-as évekig nem is igazán alkalmazták az uniós állami támogatási szabályokat. Azóta ugyan enyhült a tagállamok ellenállása, de ellenérdekeik továbbra is megmaradtak. Annak ellenére, hogy már az integráció létrehozásával szükségszerűen együtt járt a tagállami gyakorlatok közelítése, a Lisszaboni Szerződés sem tudta feloldani az uniós jog egységes végrehajtására irányuló célkitűzések és a tagállami szuverenitás közötti feszültségeket. A közösségi hatásköröket érintő fejlemények, valamint a növekvő szakpolitikai kihívások miatt azonban egyre sürgetőbbé válik ennek feloldása (gondoljunk csak az energia és környezetvédelmi problémákra vagy a koronavírus által generált válságra).

Mindazonáltal az állami támogatás fogalmának értelmezése sem magától értetődő. Az értekezésben látjuk, hogy az állami támogatás fogalma folyamatosan fejlődik. A bizottsági gyakorlat és az Európai Unió Bíróságnak jogfejlesztő tevékenysége révén mára olyan esetek, illetve területek is az állami támogatás fogalmi körébe kerültek, melyek nem szerepeltek az alapítók eredeti szándékai között. Ez azonban további konfliktusokat generál az Unió, és

leginkább a Bizottság és a tagállamok között. A tagállamok ugyanis féltve őrzik szuverenitásukat, miközben az Európai Uniónak egyre több új kihívással kell szembe nézni, ami megkívánja újabb eszközök alkalmazását és adott esetben a versenyjogi tilalmak kiszélesítését.

Az elmúlt fél évszázadban számos másodlagos jogszabály és iránymutatás született. A Bizottság szerint ezek a szabályok úgy alakultak, hogy lépést tartsanak a gazdasági és technológiai változásokkal, új politikai prioritások megjelenésével (például a környezetvédelem fokozottabb hangsúlyozásával, a koronavírus-válság kezelésével), valamint az új gazdaságelméleti fejleményekkel. Az Európai Unió állami támogatási politikája tehát számos fontos változáson ment keresztül az elmúlt években és megy keresztül jelenleg is.

A Szerződések megfogalmazása viszonylag széles mérlegelési jogkört biztosít a Bizottságnak az állami támogatási szabályok alkalmazását illetően. Ezzel a mozgásterével bizonyos esetekben óvatosabban, míg másokban szigorúbban él. Például a pénzügyi válság idején átmenetileg az állami támogatási szabályok enyhítését tette lehetővé a tagállamok nyomásgyakorlása miatt, majd hasonló megközelítést alkalmazott a Covid-19 járványra válaszul. Ennek megfelelően a Bizottság egy ideiglenes válságkeret létrehozásával lehetőséget biztosított a tagállamoknak, hogy kihasználják az állami támogatási szabályok szerinti teljes rugalmasságot. A 2008-as tapasztalatok alapján azonban ez egy kétélű fegyver, hiszen a nagyobb rugalmasság a belső piaci versenyt negatívan befolyásolhatja. Mindazonáltal a lazítás révén a tagállamok számos diszkriminatív adóintézkedést is alkalmazhatnak, ami a káros adóverseny elleni uniós célkitűzéseket is beárnyékolhatja.

Másrészt 2014-től kezdődően a Bizottság - az állami támogatási keretekre hivatkozással - mélyreható vizsgálatokat kezdett a multinacionális vállalatoknak nyújtott előnyös adókezelések sorozatával szemben, amelyek negatív döntésekhez és az ezeknek a vállalatoknak nyújtott jogellenes pénzügyi előnyök visszaköveteléséhez vezettek. Ezt a fajta beavatkozást azonban a tagállamok nem fogadják el, s küzdve a Bizottság túlzónak ítélt kontrollja ellen az Európai Unió Bíróságához fordulnak. Az értekezés ezekre az újabb kihívásokra koncentrál. Ennek megfelelően célja, hogy feltárja a Bizottság itt részletezett új irányvonalait, kompetenciahatáraival kapcsolatos dilemmákat, és az azzal kapcsolatos bírósági megközelítéseket.

Mivel az állami támogatási szabályok alkalmazása politikailag érzékeny környezetben is megtörténik (hiszen a döntések közvetlenül a tagállamokat célozzák), ezért jelentős közfigyelmet vonhatnak maguk után. A Bizottság mozgásterének bővítése biztosít az egyes esetekben a szabályok értelmezésével kapcsolatos konfliktusok kialakulásához.

A jogirodalomban folyamatos a diskurzus a Bizottság megközelítéséről, általánosságban és az egyes esetekkel kapcsolatban is. Azonban ez a vita jelenleg is zajlik, számos kérdés még mindig megválaszolatlan, és a Bizottság további intézkedései újabb kérdéseket vetnek fel. A tagállami támogatási politika uniós kontrollja mind a mai napig feszültséget generál a Bizottság és a tagállamok között.

A dolgozat célja, hogy bekapcsolódjon az Európai Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos vizsgálatainak körébe zajló disputába. Konkrétabban azt vizsgálja, hogy az állami támogatás fogalmát hogyan értelmezi az uniós bíróság, különösen akkor, ha az Európai Bizottság az adóintézkedéseket veti állami támogatási szempontú vizsgálatok alá. Az ítélkezési gyakorlat alapján már világos, hogy adóintézkedések is kimeríthetik az állami támogatás fogalmát. Azonban a Bizottság az elmúlt években a közvetlen adózás terén is vizsgálódik a belső piac védelmére hivatkozással. Mint az állami támogatási tilalom őre és a belső piac védelmezője, az ellenőrzéseit a fokozódó káros adóverseny elleni fellépésre is felhasználja. A tagállamok ugyanis a multinacionális vállalatok számára minél kedvezőbb adózási feltételeket igyekeznek biztosítani, ez azonban torzítja a belső piaci tisztességes verseny feltételeit. Mivel a közvetlen adóztatás a hatáskörmegosztás klasszikus uniós modelljében a tagállamok kezében maradt, nagyon korlátozottak az uniós ellenőrzési lehetőségek. A belső piac védelme és a tagállami ellenérdekek egymásnak feszülése egyre több uniós kihívást generál. Mindazonáltal az elmúlt években a Bizottság az állami támogatási szabályok modernizációja révén igyekszik fellépni a belső piacra negatívan ható tagállami gyakorlatokkal szemben. A Bizottság célja ugyanis az, hogy előmozdítsa az egységesebb jogalkalmazást, a hatékonyabb végrehajtást és ezáltal a belső piac védelmét. Eközben napjainkban uniós szinten is fokozódnak a környezetvédelmi és energetikai kihívások, a koronavírus pedig újabb válsághelyzetet generált. Ezek a fejlemények összekapcsolódnak egymással az állami támogatások területén is. A dolgozat fejezetei e kihívások nyomvonalán haladva kapcsolódnak össze. Az értekezés mindezek fényében a tagállami szuverenitás és a Bizottság hatásköre közötti feszültségeket, valamint az egyre nagyobb számban jelenlévő puha jogi megoldások létjogosultságát is vizsgálja.

2. A dolgozat felépítése, szerkezete

Az értekezést három fő részre osztottam: az első nagy fejezet a *Fogalmi alapvetés* címet viseli, a második rész az *a Bizottság, a tagállami hatóságok és bíróságok végrehajtásban betöltött szerepének tisztázására* hivatott, míg a harmadik nagy egység kifejezetten *a kutatási terület 21. századi kihívásait* vizsgálja.

A *Fogalmi alapvetés* fejezet első felében a vizsgálat középpontjába az adó mint tagállami költségvetés politikai eszköz kerül. Kiindulópont az ehhez kapcsolódó fogalmak tisztázása,

elhatárolása, ezáltal a tagállami költségvetési politika, adópolitika meghatározása, - s az adójog egy szűkebb szegmensének - az adójogi preferenciáknak az állami támogatási joggal való összefüggéseinek, valamint az adószuverenitás és adóharmonizáció közötti feszültségnek az azonosítása (ami az értekezés magját adja). Mindez a vonatkozó szakirodalom és esetjog alapján történik. Ezt követően a második alfejezetben az uniós állami támogatás fogalmi elemeinek értelmezésével folytatom az Európai Bizottság és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján.

A *második fejezet* a végrehajtás intézményi kereteiről, a Bizottság, a tagállami hatóságok és bíróságok szerepéről és szerepváltozásáról szól. 1) *A Bizottság hatásköre és mozgásteré az állami támogatások ellenőrzésében* című alfejezet a Bizottság hatáskörére és mozgásterére vonatkozó uniós joganyagot, a bizottsági, valamint bírósági gyakorlatot teszi a vizsgálat tárgyává. A második (2) *A tagállami hatóságok szerepváltozása az állami támogatási jog végrehajtásában*) alfejezet a tagállami hatóságok, a harmadik (3) *A nemzeti bíróságok szerepe az állami támogatások uniós versenyjogában*) alfejezet pedig a nemzeti bíróságok végrehajtásban betöltött szerepét és szerepváltozását vizsgálja.

Dolgozatom harmadik fő része a *III. Az állami támogatási jog végrehajtásának legújabb kihívásai* címet viseli. Ez a fejezet alapvetően az adóintézkedések formájában megnyilvánuló támogatási intézkedésekre koncentrál a soft law dokumentumok kritikai megközelítésén keresztül.

A harmadik fejezet első egységében (1) *Jogszerű ellenőrzés vagy rejtett adóharmonizáció? - Régi vita, új fejlemények az uniós állami támogatási jog legfrissebb esetjoga alapján*) a Bizottság közvetlen adózást érintő új megközelítésére összpontosítok. A Bizottság az elmúlt néhány évben állami támogatási szempontú vizsgálatnak veti alá a tagállamok multinacionális vállalatok számára kialakított kedvező adózási gyakorlatait is. A tagállamok azonban ezzel nem értenek egyet, szerintük ugyanis a szubszidiaritás elve alapján a Bizottság hatásköre nem terjedhet ki a közvetlen adók vizsgálatára, és a Bizottság új megközelítésével valójában rejtett adóharmonizációra törekszik. Ebben az alfejezetben tulajdonképpen arra a kérdésre keresem a választ, hogy meddig terjed a Bizottság ellenőrzési jogosultsága a tagállami adóintézkedések kapcsán. A kérdés megválaszolásához a Bizottság, illetve az Unió Bíróságának legfrissebb esetjogát vizsgálom, valamint a vonatkozó szakirodalmat ütköztetem. Továbbá feltárom, hogy a Bíróság ebben az aspektusban hogyan viszonyul a Bizottság mozgásteréhez.

Az előző alfejezethez szorosan kapcsolódó 1/B) *Kioldható-e a gordiuszi csomó a tagállami adószuverenitás és a Bizottság állami támogatási soft law-ja között?* című alfejezet tulajdonképpen továbbviszi az előző alfejezet megválaszolatlanul maradt kutatási kérdéseit. Az

Európai Bizottság soft law dokumentumai a kompetenciahatárok ingoványos talaján egyre több feszültséget generálnak. A tagállamok és a jogirodalom egyes képviselői szerint a Bizottság az állami támogatási jog tiszteletben tartásának ellenőrzésével, illetve soft law eszközökkel minden eddiginél magasabb szinten kíván beleszólni a tagállami adóztatási politikába. Mindazonáltal a soft law eszközök változó státuszát a jogirodalomban is élénk diskurzus övezi. Rendre felmerül a kérdés, hogy a Bizottság tiszteletben tartja-e az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztást, valamint a tagállami adóztatási autonómiát. Mindezek fényében ebben az alfejezetben szintén vizsgálom a Bizottság új megközelítését.

A következő alfejezet (2) *Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatások legújabb fejleményei*) a 21. században fokozódó környezetvédelmi és energetikai problémák kutatási témám szempontjából releváns dimenzióit vizsgálja. Mivel maga az Európai Bizottság is úgy hivatkozik e területre, mint az állami támogatási jog fejlesztését életre hívó új politikai prioritások egyike, indokoltnak tartottam az értekezésbe integrálását. Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatási intézkedések vizsgálatával egy új aspektust is be tudtam vezetni az értekezésbe, ugyanis abból az előzetes feltevésből indultam ki, hogy a másodlagos jog és a soft law dinamikájának változása kölcsönösen hatnak egymásra.

A harmadik alfejezet (3) *A pandémia lábnyomai az állami támogatások uniós versenyjogának a végrehajtásában*) a 21. század egyik legnagyobb, a rendkívüli hirtelenséggel felbukkanó koronavírus által generált kihívásokra adott bizottsági válaszra, nevezetesen az állami támogatási szabályok lazítására összpontosít. Ennek az alfejezetnek a célja, hogy feltárja a kedvezményes szabályok belső piacra, tagállamok közötti versenyre gyakorolt korai hatásait, összefüggésben a Bizottság mozgásterével és az állami támogatási jog végrehajtásának kérdéseivel.

Az utolsó alfejezetben (3/B) *Uniós válságkezelés: Az állami támogatások ideiglenes keretrendszere alapján jóváhagyott adójellegű támogatási programok és azok belső piaci kockázatai*) kapcsolódva az előző egységhez, a Covid-19 világjárvány negatív gazdasági hatásainak enyhítésre adott azon bizottsági választ vizsgálom, mely az állami támogatási szabályok ideiglenes lazításában manifesztálódott és kifejezetten az adójellegű támogatási intézkedések jóváhagyása formájában valósult meg. Jelen egységben abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy az állami támogatási szabályok lazítása a belső piaci verseny torzulásához vezet. Ebben az egységben adóintézkedéseket mint a válságkezelés eszközeit vizsgálom és feltárom alkalmazásuk lehetséges kockázatait. Ezt követően áttekintem azokat az ideiglenes keretszabályok alapján engedélyezett támogatási programokat, melyek részben vagy egészben adóintézkedések révén valósulnak meg.

A kutatás hipotézisei

Összefoglalva az eddig tárgyalt célkitűzéseimet, vizsgálódásaim alapját *a következő előfeltevések* jelentik:

- Az állami támogatások uniós versenyjogi szabályai ugyan a kezdetektől megtalálhatóak a Szerződések szintjén, de hatályuk megváltozott, s tartalmuk folyamatos fejlődésen megy keresztül. Abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy az uniós célkitűzések megkívánják, hogy az újkeletű versenytorzító gyakorlatokra reagálva az Európai Unió Bírósága egyre tágabban értelmezze az állami támogatás fogalmát. Hipotézisem szerint ahhoz, hogy az állami támogatások általános tilalma, és ezáltal az integráció esszenciális részét jelentő belső piacon a torzulásmentes verseny biztosítható legyen, a (tilalom érvényre juttatását őrző) Bizottság hatáskörét az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége is megerősíti.
- Tesztelem azt a kijelentést, miszerint Európai Bizottság az elmúlt években - a tagállamok által a multinacionális vállalatoknak biztosított kedvező adógyakorlatok állami támogatási szempontú vizsgálatával - új megközelítéseket épít az állami támogatási jog végrehajtási politikájába, továbbá saját prioritásait érvényesítve olyan területekbe is belenyúl, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel. Tipikusan a közvetlen adózás területén. Hipotézisem részeként rögzítem azt is, hogy az Európai Unió Bírósága a fokozódó tagállami versenytorzító adópolitikai magatartások miatt elismeri az Európai Bizottság ilyen irányú kompetenciaszélesítésre irányuló kísérleteit is.
- Tesztelem, hogy valóban feloldhatatlan-e az ellentét a tagállami adóztatási autonómia és az Európai Bizottság növekvő hatásköre között. Ezt a felvetést arra alapozom, hogy a tagállamok féltve őrzik adószuverenitásukat, s rendre megtámadják az adópolitikájukat negatívan befolyásoló bizottsági határozatokat. Másrészt viszont a káros adóverseny elleni fellépés, a belső piac védelme indokoltá teszi az új versenyjogi megközelítéseket. Úgy vélem, mivel e terület az integráció első pillanataitól kezdve politikailag rendkívül érzékeny, a tagállami „akciókra” adott bizottsági reakciók tovább fokozzák a hatásköri feszültségeket.
- Hipotézisem szerint az állami támogatási jog végrehajtása nem hatékony a Bizottság kapacitásainak hiánya és a tagállami ellenállás miatt. Ezt a feltevésem arra alapozom, hogy bár az állami támogatási jog érvényesülésének biztosítása a Bizottság kizárólagos hatásköre, a kezdetektől fogva kénytelen az ellenérdekekkel rendelkező tagállami hatóságokra is támaszkodni. Mindamellet a terület politikai érzékenysége miatt kezdetben a tagállamok gyakorlatilag figyelmen kívül hagyták a tilalmat, később pedig nagyon eltérően alkalmazták, illetve alkalmazzák mind a mai napig. Előfeltevésem megfogalmazásánál figyelembe vettem azt a tény is, hogy maga a Bizottság is

kapacitásainak hiányára hivatkozott, mikor úgy határozta meg a bejelentési kötelezettség alól mentes intézkedések körét, hogy ennek eredményeként a támogatások 96 %-a kikerült a bizottsági kontroll alól. Úgy gondolom, hogy ezeket a fejleményeket pedig tovább fokozza az előzőekben kifejtett „tagállami akciók és bizottsági reakciók harca”.

- Az Európai Unióban a káros adóverseny egyre fokozódó probléma. Az elmúlt években az Európai Bizottság a szigorú állami támogatási szabályok alkalmazása révén de facto korlátozni igyekszik a tagállamok közötti versenygyakorlatokat. Azonban e keretek nem erre a célra lettek kitalálva. Emiatt úgy vélem, hogy a Bizottság törekvései ellenére az állami támogatási jog keretei nem alkalmasak a káros adóverseny elleni fellépésre. Másrészt pedig az állami támogatási szabályok lazultak a koronavírus válságra adott bizottsági válasz részeként. A 2008-as válság tapasztalatai alapján abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy az állami támogatási szabályok lazítása a belső piaci verseny torzulásával jár, és az egyébként is nagyon korlátozott adóverseny feletti ellenőrzési lehetőségek további lazítása a káros adóverseny fokozódásához vezet. Ezzel a kontextussal is azt kívánom igazolni, hogy az állami támogatási jog keretei nem alkalmasak a káros adóverseny elleni fellépésre.
- Hipotézisem szerint az állami támogatási jogra vonatkozó másodlagos jog és a soft law dinamikája kölcsönösen hatnak egymásra, ami megváltoztathatja a soft law jogi státuszát is. Ezt arra alapozom, hogy az elmúlt években megnőtt a kutatási terület másodlagos és soft law dokumentumainak száma. Sokesetben a másodlagos jog csupán egy keretet ad, melyet a bizottsági soft law tölt meg tartalommal. Abból az előzetes feltevésből indulok ki, hogy a soft law nem kötelező természete ellenére a tagállami gyakorlatokra és a későbbi másodlagos jog fejlődésére is jelentős hatással van.

3. A kutatás módszerei

A téma elméleti megalapozását analitikus módszerrel kezdem. Áttekintem a vonatkozó hazai és külföldi (jogi és közgazdaságtani) szakirodalmi álláspontokat, majd meghatározom a tagállami költségvetési politika és adópolitika fogalmát, legfontosabb jellemzőit. Mindezek fényében térek rá az adójog egy szűkebb - kutatásom fókuszában álló - területére, az adójogi preferenciák kérdéskörére. A tartalomelemzés módszerével feltárom azok állami támogatási joggal való összefüggéseit, valamint az adószuverenitás és adóharmonizáció közötti feszültség forrásait. Az állami támogatás fogalmának értelmezéséhez elsősorban az uniós bíróság és a Bizottság joggyakorlatának eddigi eredményeit rendszerezem, az esetjogot dokumentum-, illetve tartalomelemzéssel vizsgálom, melyeket saját megállapításaim, összegzéseim kísérek.

A végrehajtási hatáskörök és szerepek tisztázásához szintén segítségül hívom az eddig tárgyalt kutatási módszereket. A releváns szakirodalomi álláspontok, illetve az uniós joganyag analitikus módszerrel történő vizsgálatán túl itt már az esetjogi elemzés is meghatározó, elsősorban a tagállami bíróságok szerepének feltárása során.

A legújabb kihívásokról szóló részben a már ismertetett kutatási módszereken túl az empirikus elemzés is szerepet játszik. Ennek a kutatási egységnek az első fontos része a tagállami adószuverenitást érzékenyen érintő joggyakorlat-kutatás, amely a Bizottság határozatainak és a Bíróság ítélezési gyakorlatának kvalitatív elemzésével párosul. A bizottsági és bírósági esetek kiválasztásánál a legfrissebb, elsősorban multinacionális nagyvállalatokat érintő esetekre fókuszáltam, hiszen ezek tevékenysége újabb kérdéseket vet fel a tagállami adószuverenitás szempontjából. A másodlagos irodalom és a kommentárok is hasznosak ennek az elemzésnek az elvégzéséhez, mivel kritikai megközelítéssel vizsgálják a Bizottság új megközelítését, illetve a Bizottság és az uniós bíróság érvelését. A fejezet kutatási kérdéseinek megválaszolásához az adatelemzés módszerével a nyilvánosan elérhető statisztikákat is elemzem.

Az értekezés részét képezi továbbá egy saját fejlesztésű adatbázis is, mely a Covid–19 világjárvánnyal összefüggésben közzétett ideiglenes keretszabályok alapján jóváhagyott, részben vagy egészben adóintézkedések formájában megnyilvánuló állami támogatási programokat öleli fel. A vizsgált periódus a közlemény közzétételétől, 2020. március 20-tól 2022. július 15-ig tart (a kedvezményes szabályok alkalmazhatósága főszabály szerint 2022. június 30.). Annak érdekében, hogy megtaláljam az összes releváns bizottsági határozatot, szisztematikus keresést végeztem a Bizottság által közzétett versenyjogi adatbázisban¹, a kiválasztott keresőkifejezések használatával.² Ezzel az empirikus módszerrel a vizsgált időszakból nagyságrendileg kb. 120 darab bizottsági határozatot sikerült kiszűrni, majd feldolgozni az adatelemzés módszerével. Összehasonlító módszer alkalmazásával e határozatok feldolgozása alapján meghatározható jellegzetességek szerint három országcsoportot sikerült meghatározni.

Az egyes fejezetekben arra törekedtem, hogy a leírt módszereket kombinálva minél átfogóbb képet kaphassak a vizsgált kutatási kérdésekben.

¹ A Bizottság versenyjogi ügyeinek keresője az alábbi linken érhető el: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3

² Először is a *Search competition cases (all policy areas)* részben a *Policy Area* (szakpolitikai terület) mezőben kiválasztottam a „*State Aid*” (állami támogatás) kifejezést. *Case Title or Company Name* sorba beírtam, hogy „*Covid-19*”, majd *Decision Date*-hez (a döntés dátumához) rögzítettem, hogy a 2020. március 20-a utáni döntések érdekelnek. Ezt követően a speciális keresési feltételekkel (*State Aid Advanced Search*) tovább finomítottam a keresést. A *Decision Type* (döntés típusa) mezőben kiválasztottam minden olyan lehetőséget, ami pozitív, negatív vagy feltételes bizottsági határozatot jelent (ezzel összesen 11-re szűkítettem a közel 50 lehetőséget). Ezen kívül beállítottam a kutatás tárgyát képező adójellegű intézkedéseket kiszűrő *Aid Instrument* mezőben valamennyi adójellegű intézkedést (összesen 9 db-ot).

4. Az értekezés új tudományos eredményei

A dolgozat részkövetkeztetéseit összegezvén az alábbi megállapításokat rögzítettem:

Az állami támogatások uniós versenyjogi fogalmának értelmezése nem magától értetődő. Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás mélyen gyökerezően érzékeny terület. A probléma onnan ered, hogy a tagállamok szuverenitásuk részeként gazdaságpolitikai döntéseket hoznak, joguk van állami támogatásokról, adóintézkedésekről és az adóterhek elosztásáról is dönten. A tagállami adóztatási autonómia azonban a tagállami adószabályok között jelentős eltéréseket eredményez. Az adóintézkedések közötti különbségek versenyjogi szempontból is érdekesek, hiszen torzíthatják a tagállamok közötti versenyt. Mivel a tagállamok az Európai Unió részesei, így a döntési szabadságuk egy részéről lemondtak. A Szerződések ugyanis felállítanak bizonyos korlátokat, melyek az Unió céljainak eléréséhez és a belső piac hatékony működéséhez szükségesek. Sőt a bizottsági gyakorlat és a bírósági értelmezés folyamatosan alakítja azokat.

A *I. Fogalmi alapvetésről* szóló fejezet vizsgálatai alapján megállapítható, hogy az Európai Unió Bírósága az állami támogatás fogalmát számos aspektusból vizsgálta és minden esetben kiterjesztő értelmezéssel élt. Az állandó ítélkezési gyakorlat tehát a tiltott állami támogatások fogalmát tágan értelmezi és a fogalom alá von olyan területeket is, melyek eredetileg nem szerepeltek az alapítók szándékaiban. A fejezetben leírtak alapján úgy tűnik, hogy az uniós jog fejlődése indokoltá teszi a kiterjesztő értelmezést és a Bizottság hatásköreinek kiterjedtségét az uniós célkitűzések megvalósíthatósága érdekében. Ugyanakkor az is kiolvasható az első fejezetben tárgyaltakból, hogy az Európai Unió Bírósága elvárja, hogy az Európai Bizottság széleskörű vizsgálatokat folytasson, tehát pusztán hipotetikus jellegű kijelentésekre nem alapozhatja döntéseit. A Bíróság megerősítette, hogy a Bizottság köteles teljes mértékben feltárni valamennyi körülményt, ami ahhoz szükséges, hogy megállapíthassa, hogy egy adott intézkedés az EUMSz. 107. cikk szerinti állami támogatásnak minősül-e.

Az első fejezetben azt is megállapítottam, hogy a tagállami adóztatási autonómia és az uniós versenyjog konfrontációja, az állami támogatás fogalmának tisztázatlansága jogbizonytalanságot eredményez és akár az integráció alapjait is veszélyeztetheti.

A második nagy fejezetben (*II. A végrehajtási hatáskör: A Bizottság, a tagállami hatóságok és bíróságok szerepe, szerepváltozása*) az első egység alapjaira építve feltártam a Bizottság és a tagállamok közötti feszültségek eljárásjogi gyökereit. Az *1) A Bizottság hatásköre és mozgásteré az állami támogatások ellenőrzésében* című alfejezetben a Bizottság hatáskörére és mozgásterére vonatkozó uniós joganyagot, a bizottsági, valamint bírósági gyakorlatot és a vonatkozó jogirodalmat tettem a vizsgálat tárgyává. Ebben az alfejezetben többek között azt a

hipotézist igyekeztem igazolni, miszerint az Európai Unió Bírósága kiterjesztő értelmezésével megerősíti az Európai Bizottság hatásköreit és elismeri a kompetenciái szélesítésére tett kísérleteit. Az alfejezet vizsgálatai alapján azt a következtetést vontam le, hogy az ítélkezési gyakorlat megszilárdította, hogy a Bizottságnak széles mérlegelési jogköre van az állami támogatások ellenőrzését illetően. Az is megállapítható, hogy a Bíróság korábban kevésbé volt alapos a Bizottság határozatainak felülvizsgálata során. Napjainkban azonban már megjelennek jóval alaposabb felülvizsgálatok is az ítélkezési gyakorlatban. Újabban a Bíróság egyre gyakrabban veszi figyelembe a jogvita konkrét összetevőit, a bizottsági értékelés technikai vagy bonyolult jellegét is. Ennek ellenére megszilárduló szigorúbb felülvizsgálatról továbbra sem beszélhetünk, hiszen ha a Bíróság összetettebb gazdasági értékeléssel találja szembe magát, a felülvizsgálat továbbra is korlátozott. Mindezek fényében az előzetes felvetésem kapcsán rögzítem, hogy a Bíróság inkább erősíti, mint gyengíti a Bizottság hatásköreit.

A 2) *A tagállami hatóságok szerepváltozása az állami támogatási jog végrehajtásában* című alfejezetben vizsgálatom középpontjában a Bizottság és a tagállami hatóságok együttműködésének legújabb fejleményei álltak. Feltártam az együttműködési formák témám és hipotéziseim szempontjából releváns pontjait. Megállapítottam, hogy az uniós bíróság még az 1980-as években rögzítette, hogy a lojalitási klauzula értelmében a tagállami hatóságoknak a nemzeti jogukat az uniós joggal összhangban kell alkalmazniuk és ezt az értelmezését máig szilárdan tartja. Ennek megfelelően a nemzeti bíróságok és hatóságok kötelesek teljeskörűen érvényesíteni és következetesen értelmezni az uniós jogot. Ez a kötelezettség még egyértelműbb az állami támogatások terén, ahol a Szerződések fokozott együttműködési kötelezettséget írnak elő. Ennek a kötelezettségnek a hatálya azonban sokkal kevésbé evidens, ha az uniós puha joga is érintett. Az uniós bíróság ugyan több alkalommal tisztázta a soft law figyelembe vételére vonatkozó kötelezettséget, de csak a nemzeti bíróságok tekintetében, a közigazgatási hatóságokra nézve nem. Annak ellenére, hogy a jogirodalom egy része úgy véli, hogy az ítélkezési gyakorlat megállapításai a tagállami közigazgatási hatóságokra is vonatkoznak, a tagállami hatóságok feladatainak pontos terjedelme jelenleg még messze nem tisztázott. Úgy tűnik, hogy a Bíróság egyelőre óvatos és nem kívánja feloldani ezt a tagállami autonómiát is érintő feszültséget.

Mindazonáltal a Bizottság a SAM reform révén kibővítette végrehajtó központi szerepét azáltal, hogy tevékenységeibe szorosan integrálta a hazai állami támogatási szakértőket. Az így létrejövő rendszer azonban változó képet mutat, az alkotmányos korlátok és a szembenálló erők által kifejtett nyomás miatt. Ahhoz, hogy a Bizottság a nagy ügyekre összpontosíthasson, elkerülhetetlennek és logikusnak tűnhet a modernizációval bevezetett feladatok decentralizálása, de a reform hatásai alapos mérlegelést igényelnek, mivel megosztó hatást fejtenek ki.

A hipotéziseim kapcsán a következő megállapításokat rögzítettem: először is, mivel az uniós bíróság nem tisztázta a tagállami végrehajtást illetően a soft law-val kapcsolatos aggályokat, a Bizottság hatásköri korlátait sem határozta meg. Másodszor, a Bizottság az állami támogatás fogalmáról szóló közleményében az ítélkezési gyakorlatban már tisztázott összetett kérdések rendszerezése helyett olyan új értelmezéseket vezetett be, amelyek jóval túlmutatnak a támogatás fogalmának határain. Mindamellett, hogy a Szerződések új vagy pontatlan értelmezésével a közlemény aggasztó következményekkel járhat a jogbiztonság szempontjából, a Bizottság új megközelítése legitimációs aggályokat is felvet. Harmadszor pedig annak ellenére, hogy a Bizottság a hatékonyabb végrehajtás érdekében nagy hangsúlyt fektet a közigazgatások közötti koordinációra és együttműködésre, ezt a célt veszélyeztethetik a nemzeti szinten jelentkező különbségek, alkotmányos korlátok és a szembenálló erők valószínű beavatkozása. A decentralizált rendszer csak akkor működhet, ha az állami támogatási szabályokat tiszteletben tartják, függetlenül attól, hogy ki alkalmazza őket. Amennyiben az együttműködési hajlandóság hiányzik, megkérdőjeleződik az állami támogatási jog hatékony végrehajtása és adott esetben akár az integráció alapját jelentő egységes piac is veszélybe kerülhet.

A 3) *A nemzeti bíróságok szerepe az állami támogatások uniós versenyjogában* elnevezésű alfejezetben célom az volt, hogy tisztázzam, milyen szerepet töltenek be a nemzeti bíróságok az állami támogatási jog végrehajtásában és ezzel igazoljam vagy elvessem a releváns előzetes feltevéseimet. Konkrétabban a végrehajtás hatékonyságát teszteltem ezen a területen is, illetve vizsgáltam a Bizottság soft law eszközeinek terjedésével és hatásköri korlátaival kapcsolatos problematikus pontokat is. Az alfejezet megállapításait összevettem az előző alfejezet megállapításával, és rögzítettem, hogy míg az uniós bíróság a tagállami közigazgatási hatóságok végrehajtási feladatait illetően egyelőre nem kívánt állást foglalni, addig a nemzeti bíróságokat érintő ítélkezési gyakorlat rendkívül terjedelmes és egyre inkább egyértelműsít a kompetenciahatárok kérdésében. Az esetjog alapján azt a következtetést vontam le, hogy az állami támogatási jog végrehajtásában kiemelt szerepe van a nemzeti bíróságoknak és egyre inkább körvonalazódik az uniós jog elsőbbsége a nemzeti alkotmányos elvekkel szemben is.

Az ítélkezési gyakorlat alapján úgy tűnik, hogy a nemzeti bíróságok feladatainak egyértelműsítése hozzájárul az állami támogatási jog hatékonyabb végrehajtásához is.

Ezt a képet némiképpen árnyalja a Bizottság puha jogi eszközeinek térnyerése, és az a fejlemény, hogy a közelmúltban a Bíróság a soft law aktusokkal kapcsolatos korábbi szilárd megállapítását figyelmen kívül hagyva kimondta, hogy a nemzeti bíróságok indokolt esetben eltekinthetnek a soft law aktusok alkalmazásától. Úgy vélem, ez a fejlemény újabb vitákat generálhat a soft law státuszát, és a Bizottság hatásköri korlátait illetően, amennyiben precedens

jellegűvé válik a későbbiekben. Mindazonáltal ez a finomabb irányvonal egyfajta féket is jelenthet a Bizottság puha jogi eszközeinek és az azokban foglalt új megközelítéseinek a térnyerésében. Ezáltal ugyanis az uniós bíróság szűkítheti a Bizottság mozgásterét a soft law-t illetően. Ez a fejlemény a hatékony végrehajtást is befolyásolhatja. Ezek a felvetések azonban jelen pillanatban inkább hipotetikus jellegűek, e kérdések tisztázása az elkövetkezendő évek ítélkezési gyakorlatától várható.

Dolgozatom harmadik fejezete a *III. Az állami támogatási jog végrehajtásának legújabb kihívásairól* szól. Első alfejezetében *(1) Jogszerű ellenőrzés vagy rejtett adóharmonizáció? - Régi vita, új fejlemények az uniós állami támogatási jog legfrissebb esetjoga alapján)* a Bizottság új megközelítését vettem górcső alá. Megállapítottam, hogy az uniós bíróság az uniós, illetve tagállami szinten tapasztalható trendekre reagálva az állami támogatás fogalmát folyamatosan fejleszti és egyre tágabban értelmezi. Mindamellet arra a következtetésre jutottam, hogy az ítélkezési gyakorlat a közelmúltban többszörösen megerősítette a Bizottság ellenőrzési lehetőségét a közvetlen adóztatás területén is. A vizsgált esetjog alapján megállapítottam, hogy a Bizottság jogosítványai az állami támogatások területén jóval erősebbek, mint az adópolitikában (ahol csak javaslattevési lehetősége van, hiszen az egyhangú döntés az Európai Unió Tanácsáé). Emiatt a Bizottság kezében a közvetlen adózás területén folytatott állami támogatási szempontú vizsgálat az adóelkerülés elleni fellépés egyetlen olyan eszközenek tűnik, amivel viszonylag gyorsan érhet el eredményeket. Ezt tükrözi, hogy a bizottsági vizsgálatok több esetben is a tagállami szabályok, illetve gyakorlatok módosítását eredményezték (például az Engie vagy a McDonald's ügyek hatására). A Bizottság tehát politikai nyomással, korlátozott mértékben, de képes hatni a káros adóverseny ellen. Mindezekre tekintettel rögzítettem, hogy az állami támogatási vizsgálatok korlátozottan ugyan, de képesek lehetnek pozitív irányba billenteni az adóelkerülés elleni küzdelmet.

A tárgyalt esetjog alapján úgy tűnik, a Bizottságnak jogában áll a közvetlen adók területén is vizsgálódni, azonban továbbra is nyitva marad a kérdés, hogy ezt milyen mélységig teheti meg. Egyfelől az elemzett bizottsági gyakorlat azt sugallja, hogy a Bizottság a belső piacra negatívan ható tagállami hatáskörök, így a tagállami adórendszerek egyes területeit is közelítené az állami támogatások ellenőrzése révén. Másfelől tudjuk, hogy történelmileg a közvetlen adóztatás a tagállami szuverenitás esszenciális eleme. Igaz ugyan, hogy a Szerződésekkel a tagállamok megállapodtak a szuverenitásuk bizonyos korlátozásában, azonban nem adtak teljhatalmat egyik uniós intézmény kezébe sem. Az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában nem sikerült megválaszolnom azt a politikailag rendkívül érzékeny kérdést, hogy a Bizottság az uniós jog végrehajtására hivatkozással meddig nyúlhat bele a tagállami autonómiába.

Ezért egy 1/B) számozású, *Kioldható-e a gordiuszi csomó a tagállami adószuverenitás és a Bizottság állami támogatási soft law-ja között?* című fejezettel újabb kísérletbe fogtam. Jelen egységben rögzítettem, hogy a jogirodalomban nyilvánvaló az adószuverenitás és az állami támogatási jog közötti feszültség. Az említett jogtudósok úgy látják, hogy a szuverenitási kérdések megoldatlanságának forrása maga az Európai Unió, hiszen egy állandóan változó nemzetek feletti entitás. Másfelől (a jogirodalomban is) gyakran megfelelnek arról, hogy a nemzeti szuverenitás sem statikus természetű. Ez olvasható ki a vizsgált bizottsági és bírósági gyakorlatból is. Az állami támogatás fogalmát ugyanis egy folyamatosan változó, fejlődő jogértelmezés alakítja. Ez a folyamat hatással van a szuverenitás hatáira is, ahol valójában sosem voltak végleges vonalak. Mindazonáltal a gyakorlatban az EU kizárólagos hatásköreinek sincsenek egyértelmű „külső” korlátai.

A szuverenitás kérdése tehát erősen átpolitizált, tartalma folyamatosan kisebb-nagyobb változásokon megy keresztül. Nyilvánvaló, hogy a tagállamok adószuverenitásukhoz erősen ragaszkodnak. Az is egyre világosabb, hogy a változó uniós célkitűzések megvalósítása (az eredeti célokhoz képest jelentősebben) megnyirbálja a nemzeti szuverenitást. Az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában azonban nem tisztázhatóak a kompetenciahatárok és ezáltal az sem, hogy a Bizottság a soft law révén belenyúl-e olyan területekbe, melyekre valójában nincs felhatalmazva. A jelen egységben tárgyaltak inkább azt sugallják, hogy ez így történik, de összevetve az előző alfejezettel, a bíróság joggyakorlata a Bizottság mozgásterének erősítése felé mutat. Az eddigiek alapján úgy tűnik, hogy feloldhatatlan az ellentét a tagállami szuverenitás és a Bizottság új megközelítése között. Mindazonáltal ezt a feszültséget enyhíthetné, ha nőne a szereplők együttműködési hajlandósága.

Ebben a részben azt is sikerült feltárni, hogy az állami támogatási keretek adóvisszaélések kezelésére való nagyon korlátozott alkalmassága, és a tagállamok erős ellenállása miatt ezen a területen hatékonyabb lehet más eszközökkel lefektetni az együttműködés alapjait. Ez szintén összefüggésbe hozható a hatáskör túllépés problematikájával is, egy másik irány megtalálása ugyanis feloldhatja a mélyebb ellentéteket.

Összegezve tehát nem sikerült sem megcáfolni, sem igazolni, hogy a Bizottság saját preferenciáit érvényesítve belenyúl olyan területekbe, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel. Mindazonáltal a tagállamok és a Bizottság közötti feszültségek a szembenálló erők miatt veszélyeztetik az állami támogatási jog hatékony végrehajtását és akár az integráció alapjait is.

A második alfejezetben (2) *Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló környezetvédelmi és energetikai támogatások legújabb fejleményei*) a 21. században fokozódó környezetvédelmi és energetikai problémák kutatási témám szempontjából releváns aspektusait vizsgáltam.

Ebben az egységben feltártam az állami támogatásokról szóló iránymutatások jogi státuszának változását, és ezáltal a Bizottság új eljárási fejleményeit.

A környezetvédelem és energiaszektor valószínűleg az egyik legjobb példa az állami támogatásokról szóló iránymutatások és a másodlagos uniós jog közötti kapcsolat új irányvonalainak meghatározására. Ezen a területen ugyanis elég jól feltérképezhető és nyomon követhető a másodlagos jog és a soft law kapcsolata. Ebben a részben sikerült azonosítani az iránymutatások háromlépcsős, körkörös folyamatát. Megállapítottam, hogy ez a folyamat az általános csoportmentességi rendelet, az állami támogatási iránymutatások és új másodlagos jogszabályok elfogadásából áll. Miközben történt egy paradigmaváltás, és a Szerződésekről átkerült a hangsúly a másodlagos jogra, a soft law térnyerése is bekövetkezett, s ezek a változások hatással vannak a vonatkozó másodlagos uniós jog jövőbeni irányvonalaira is. Az általános csoportmentességi rendelet kötelező rendelkezései egy keretet adnak, de viszonylag nagyobb szabadságot biztosítanak a tagállamoknak. Valójában a Bizottság a soft law részletesebb megállapításai révén új megközelítéseket építhet a tagállami támogatási politikába, ami a jogalkotási és hatásköri korlátok miatt aggályos lehet. Mindazonáltal a Bizottság közleményében meghatározott alapelvek vezérfonalat jelentenek az uniós állami támogatási szabályok jövőbeni érvényesítéséhez és az EU környezetvédelmi és energiajogszabályaira vonatkozó jövőbeli javaslataihoz. Ebben a folyamatban az iránymutatások hídszerepet tölthetnek be a rendeletben rögzített kötelező elvekre építve, és előkészíthetik az ágazati irányelvek és rendeletek felülvizsgálatát. Ha ez a megközelítés megerősítést nyer, a Bizottság túlléphet az állami támogatási szabályok modernizációjának eredeti célkitűzésén, és ez az új dinamika megváltoztathatja a Szerződés által a tagállamokra ruházott mérlegelési jogkört is. Ez alapján ellentmondás van a nem kötelező erejű uniós dokumentumok nem kötelező jogi természete és valós joghatása között. Az Európai Unió Bírósága egyelőre óvatosan fogalmaz a soft law joghatásait illetően, de hajlamos felismerni a közvetett hatások előfordulását. Mindamellet felfedezhető egyfajta kettősség is, hiszen a Bizottság nagyobb szabadságot hagy a tagállamoknak ezen a területen.

Ezek a fejlemények tovább mélyítik az állami támogatási jog szerepéről szóló vitákat. A Bizottság jogbiztonsággal, környezetvédelmi célkitűzéseivel kapcsolatos legújabb törekvései üdvözlésre méltóak, azonban a soft law-ba ágyazott új irányvonalai aggodalomra adnak okot a hatásköri korlátokat illetően. Sőt az energetikai szektor jogszabályainak rohamos fejlődése miatt a leírt dinamika más ágazatok számára is lábnyom lehet. Ez alapján sürgetővé válik, hogy az Európai Unió Bírósága tisztázza a Bizottság és a tagállamok kompetenciáit, valamint a soft law jogi státuszát.

A harmadik alfejezetben (3) *A pandémia lábnyomai az állami támogatások uniós versenyjogának a végrehajtásában*) a rendkívüli hirtelenséggel felbukkanó koronavírus által generált kihívásokra adott bizottsági válaszok állami támogatási jogi dimenzióira összpontosítottam. Az Európai Unióban 2020 tavaszán mind a tagállami döntéshozók, mind az Európai Bizottság számára világossá vált, hogy a gazdasági összeomlás megakadályozása végett be kell avatkozniuk. A Bizottság úgy nyilatkozott, hogy a 2008-as válságkezeléséhez hasonlóan valamennyi szükséges eszközt hajlandó bevetni. Ennek az alfejezetnek az volt a célja, hogy feltárja az ideiglenes állami támogatási keretrendszer kedvezményes szabályainak belső piacra, tagállamok közötti versenyre gyakorolt korai hatásait, és tesztelje a Bizottság mozgásterével, valamint az állami támogatási jog végrehajtási hatékonyságával kapcsolatos hipotéziseimet ebben az aspektusban is. Vizsgálataim eredményeként rögzítettem, hogy a Bizottság mozgásterét kihasználva lazított az állami támogatások szigorú szabályainak végrehajtásán, ám ezzel a hatékonyság, sőt a belső piac is veszélybe kerülhet. A Törvényszék megsemmisítő határozataiból kitűnik ugyan, hogy alaposabb indokolást vár el a Bizottságtól, de lehetőséget biztosít az indokolási hibák orvoslására is. Véleményem szerint az uniós bíróság ezzel is erősíti a Bizottság hatáskörét és mozgásterét a rendkívüli helyzetekben is. Ebben az aspektusban úgy tűnik, hogy az uniós bíróság megengedőbb a Bizottság határozataival szemben. Összességében úgy vélem, bár a járványhelyzet megköveteli valamennyi lehetséges eszköz alkalmazását a társadalmi és gazdasági károk enyhítése végett, számolni kell a belső piacra gyakorolt negatív hatásaival is.

Az értekezés utolsó alfejezetében (3/B) *Uniós válságkezelés: Az állami támogatások ideiglenes keretrendszere alapján jóváhagyott adójellegű támogatási programok és azok belső piaci kockázatai*) a világjárvány negatív gazdasági hatásainak enyhítése céljából közzétett ideiglenes állami támogatási keretszabályok alapján jóváhagyott adóintézkedéseket vizsgáltam. A mintegy százhusz darab áttekintett bizottsági határozat alapján megállapítható, hogy az ideiglenes keret adta lehetőségekkel intenzívebben a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamok tudtak igazán élni. Pusztán ebből a megállapításból a piactorzítást illetően messzemenő következtetéseket e dolgozat keretein belül nem lehet levonni, hiszen itt kifejezetten az adójellegű intézkedésekre koncentráltam - melyek GDP százalékban kifejezett adatairól egyelőre nincs elérhető információ - azt azonban jól mutatják a számok, hogy az egyes tagállamok egymáshoz viszonyítva milyen mértékben támaszkodtak az adóintézkedésekre, illetve mekkora költségvetést tudtak az egyes programok mögé tenni. Az is láthatóvá vált, hogy az aszimmetria hosszútávon a káros adóverseny fokozódásához vezethet. A leírt kontextus figyelembevételével ugyanis az állami támogatási szabályok lazítása révén a káros adóval kapcsolatos kockázatok megerősödhetnek.

Tekintettel arra, hogy a világjárvány még mindig tart, és az orosz-ukrán konfliktus újabb kihívások elé állította a tagállamokat és vállalkozásaikat, a különböző adóintézkedések összehatása csak akkor válik nyilvánvalóvá, ha a gazdaságok kezdenek talpra állni. Mindazonáltal a járvány és a háború egyes hatásai nehezen lesznek egymástól elválaszthatóak. Az Unión belül hosszútávon a fiskális politikák nagyobb koordinációja alapvető fontosságú lesz a káros adók korlátozása szempontjából. Ahogyan arról már számtalanszor szó volt, nyitott a kérdés, hogy hogyan lehet egyensúlyt teremteni a nemzeti adóügyi diszkrecionális jogkör tiszteletben tartása és a belső piaci tisztességes verseny védelme között. A koronavírus-válság és az állami támogatási szabályok lazítása tovább mélyítette ezt a problémát, hiszen a fiskális aszimmetriákkal kombinálva az adóverseny feletti nagyon korlátozott ellenőrzési jogkör a belső piaci verseny torzulásához vezethet. Bizottság a szigorú állami támogatási szabályok alkalmazása révén de facto korlátozni igyekszik a tagállamok közötti versenygyakorlatokat, ezért a felettük való kontroll lazítása megkönnyítheti a káros adóintézkedések végrehajtását is. Ebben a kontextusban az állami támogatási szabályok hatékonysága a káros adóverseny elleni küzdelemben méginkább megkérdőjeleződik.

Kutatási eredményeim általános összefoglalása alapján a hipotéziseim kapcsán a következő megállapításokat rögzítettem:

- Azon hipotézisem, miszerint az újfajta versenytorzító gyakorlatokra reagálva az Európai Unió Bírósága egyre tágabban értelmezi az állami támogatás fogalmát, és megerősíti a Bizottság hatáskörét, beigazolódott. Ennek igazolhatósága gyakorlatilag végig vonul a dolgozaton, hiszen valamennyi fejezet legalább részben foglalkozott az uniós bíróság értelmezési gyakorlatával is. Mindazonáltal annak ellenére, hogy az ítélezési gyakorlat jellemzően erősítette a Bizottság hatáskörét, az uniós bíróság elvárja, hogy a Bizottság alapos vizsgálati eljárást folytasson le és megfelelően indokolja döntéseit. Amennyiben nem így tesz, megsemmisíti határozatait.
- A következő előzetes feltevéseim arról szólt, hogy az Európai Bizottság az elmúlt években - a tagállamok által a multinacionális vállalatoknak biztosított kedvező adógyakorlatok állami támogatási szempontú vizsgálatával - új megközelítéseket épít az állami támogatási jog végrehajtási politikájába, továbbá saját prioritásait érvényesítve olyan területekbe is belenyúl, ahol eddig nem rendelkezett hatáskörrel - nevezetesen a közvetlen adóztatásba és ezáltal a tagállami adószuverenitásba. Hipotézisem első fele igazolódott, illetve kiegészült azzal, hogy nemcsak az új irányú vizsgálatok, hanem az egyre intenzívebben alkalmazott soft law eszközök azok, amik valójában új megközelítéseket építenek a végrehajtási politikába és jelentősen befolyásolják a tagállami támogatási politika irányait, és a tagállami adószuverenitást is. Azt azonban nem sikerült bizonyítani, hogy a Bizottság mindezt saját prioritása

érvényre juttatására tenné. Hipotézisem részeként rögzítettem, hogy az Európai Unió Bírósága a fokozódó tagállami versenytorzító adópolitikai magatartások miatt elismeri az Európai Bizottság kompetenciái szélesítésére tett kísérleteit is. Előfeltevésem beigazolódott, hiszen a tárgyalta joggyakorlat többszörösen megerősítette, hogy a Bizottság a közvetlen adózás területén is folytathat vizsgálatokat.

- Dolgozatomban abból a megállapításomból indultam ki, hogy feloldhatatlan ellentét van a tagállami adóztatási autonómia és az Európai Bizottság növekvő hatásköre között. A vizsgálataim során arra a következtetésre jutottam, hogy e terület politikai érzékenysége miatt további tisztázásra van szükség a kompetenciahatárokat illetően. Mivel nincsenek egyértelmű korlátai sem a Bizottság hatásköreinek, sem a tagállami szuverenitásnak, és maga az Európai Unió is egy folyamatosan változó entitás, az uniós jog jelenlegi fejlődési szakaszában csak az együttműködési hajlandóság pozitív irányú változása oldhatná fel az ellentét a Bizottság és a tagállamok között. Amíg az együttműködési hajlandóság hiányzik, az ellentét feloldhatatlannak tűnik. Mindazonáltal az elmúlt években a Bizottság részéről is tapasztalható egyfajta lazítás, hiszen egyes esetekben nagyobb szabadságot biztosít a tagállamoknak, mint korábban (energia- és környezetvédelem, járványhelyzet stb.).
- Előfeltevésem szerint az állami támogatási jog végrehajtása nem hatékony a Bizottság kapacitásainak hiánya és a tagállami ellenállás miatt. A dolgozat egyes fejezeteinek részkövetkeztetései alapján arra a megállapításra jutottam, hogy nem jelenthető ki egyértelműen, hogy ne lenne hatékony az állami támogatási jog végrehajtása. Üdvözlendő, hogy az Európai Bizottság a modernizáció révén is a hatékonyság előmozdítására törekedett. Az azonban egyértelműen kirajzolódott, hogy a Bizottság kapacitásai végesek, a tagállamok pedig továbbra is fenntartásokkal kezelik a Bizottság támogatási, és még inkább adópolitikájukba történő fokozódó beavatkozását. Ezek a tények csökkentik a végrehajtás hatékonyságát, de nem igazolják, hogy az ne lenne hatékony.
- A káros adóverseny kapcsán azt a hipotézist rögzítettem, hogy az állami támogatási jog keretei nem alkalmasak a káros adóverseny elleni fellépésre, s az állami támogatási szabályok koronavírus válság miatti lazítása tovább mélyíti ezt a problémát. Ezen előfeltevésem kapcsán megállapítottam, hogy az adóversenyt, illetve a vállalkozások nyereség átcsoportosítási gyakorlatait erős, határokon átnyúló dinamika jellemzi, az állami támogatási jog azonban nem ezek feltárására lett kitalálva. Az állami támogatási szempontú vizsgálatok eddig nagyon korlátozott ellenőrzést jelentettek és a tagállamok sem fogadják el a Bizottság ezirányú vizsgálatait. Ám az is megállapítható, hogy a Bizottság fellépése miatt a tagállamokra nehezedő politikai nyomás hatására több vizsgálati eljárás is a tagállami szabályozások és gyakorlatok módosítását

eredményezte. Mindezekre tekintettel rögzítettem, hogy az állami támogatási vizsgálatok korlátozottan ugyan, de képesek lehetnek pozitív irányba billenteni az adóelkerülés elleni küzdelmet.

Ami pedig az állami támogatási szabályok lazítását illeti, a nagyobb költségvetési kapacitású tagállamok sokkal intenzívebben tudtak élni a keretszabályok adta lehetőségekkel, de GDP-arányosan sokkal árnyaltabb képet kapunk. Előbbi megállapításom a tagállamok által bevezetett kedvezményes adóintézkedésből is látszik, utóbbival összefüggésben azonban nem érhetőek el információk. Ezek a fejlemények értelemszerűen hatással vannak a belső piacra és az adóversenyre is. Az adójellegű intézkedések engedélyezett keretei a versenytorzulást és a káros adóverseny lehetőségét sugallják, de a GDP-arányos, ténylegesen odaítélt támogatásokról még nem állnak rendelkezésre információk. Mivel a válság pora még nem ülepedett le - sőt tovább fokozódott az orosz-ukrán konfliktus hatására -, valójában e kérdés megválaszolása pusztán korai feltevés maradt, sem elvetni, sem igazolni nem lehet.

- Végül utolsó hipotézisem szerint az állami támogatási jogra vonatkozó másodlagos jog és a soft law dinamikája kölcsönösen hatnak egymásra, ami megváltoztathatja a soft law jogi státuszát is. Beigazolódtott, hogy a soft law nem kötelező természete ellenére jelentősen befolyásolja a tagállami gyakorlatokat. Azonosítható volt egy többlépcsős folyamat is, melyben a másodlagos jog csupán egy keretet adott, amit a bizottsági soft law töltött meg tartalommal. A soft law hatással van a másodlagos jog felülvizsgálatára és későbbi irányvonalaira is. Megállapítható, hogy a soft law jogi státusza változik. Azonban a folyamat most is zajlik, így jelen kutatás keretei nem alkalmasok a soft law változó státuszának tisztázására, csupán a folyamat pillanatképet adhatják.



Nyilvántartási szám: DEENK/459/2022.PL
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Széles Krisztina

Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

MTMT azonosító: 10062764

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (9)

1. **Széles, K.:** A pandémia lábnyomai az állami támogatások uniós versenyjogában és a belső piacon.
Gazdaság és Jog. 30 (5-6), 32-39, 2022. ISSN: 1217-2464.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:B
2. **Széles, K.:** Jogszerű ellenőrzés vagy rejtett adóharmonizáció?: Régi vita, új fejlemények az uniós állami támogatási jog legfrissebb esetjoga alapján.
Iustum Aequum Salutare. 18 (3), 195-208, 2022. ISSN: 1787-3223.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:A
3. **Széles, K.:** New challenges of EU State Aid Law: the impact of the pandemic on competition between Member States.
Curentul Juridic. 25 (1), 49-59, 2022. ISSN: 1224-9173.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:B
4. **Széles, K.:** A nemzeti bíróságok szerepe az állami támogatások uniós versenyjogában.
Európai Jog. 21 (2), 5-11, 2021. ISSN: 1587-2769.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:A
5. **Széles, K.:** A "nagy pezsgőbiznisz", avagy a Tarrico-ügy uniós versenyjogi tanulságai.
Közjavak. 5 (3), 29-34, 2019. EISSN: 2498-7190.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21867/KjK/2019.3.5>.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:D
6. **Széles, K.:** Barcelona labdarúgóklub kontra Bizottság: A EUB visszarúgta a labdát, nincs szó lappangó támogatásról.
Közjavak. 5 (2), 22-28, 2019. EISSN: 2498-7190.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21867/KjK/2019.2.4>.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:D





7. **Széles, K.:** Újabb mérföldkő a lengyel bírósági reform ügyében.
Közjavak. 5 (1), 19-22, 2019. EISSN: 2498-7190.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21867/KjK/2019.1.3>.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:D
8. **Széles, K.:** A gyermekjogok érvényesülése az igazságszolgáltatásban.
Közjavak. 4 (1), 60-65, 2018. EISSN: 2498-7190.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21867/KjK/2018.1.10>.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:D
9. **Széles, K.:** Újabb fordulat a lengyel bírósági reform ügyében?
Közjavak. 4 (4), 9-13, 2018. EISSN: 2498-7190.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21867/KjK/2018.4.2>.
MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság:D

További közlemények

Könyvek (1)

10. Szerk. Siska, K., Papp, L. J.; Hadházi, D., Kanyuk, P. Á., Kisgyörgy, M., Kiss-Batta, A., Kulcsár, E. A., Molnár, L., Németi, O., Papp, B. I., Polyák, D. E., Róssinger, I. N., **Széles, K.**, Vincze, T.: Migráció a 21. században: hatása Európa politikai, gazdasági és kulturális életére. DE-ÁJK Praetor Szakkollégium, Debrecen, 183 p., 2016.

MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága irányelvei szerint:

„A” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 2, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 2

„B” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 2, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 2

„D” kategóriás folyóiratban megjelent publikációk: 5, melyek közül az értekezés alapjául szolgál: 5

A DEENK a Jelölt által az iDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudománymetriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2022.10.27.

