II

(Μη νομοθετικές πράξεις)

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2021/2182 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 6ης Μαρτίου 2020

για την κρατική ενίσχυση SA.41727 (2016/C) (πρώην 2016/NN) (πρώην 2015/CP) σχετικά με τα μέτρα υπέρ της Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, SA (EMEF)

[κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2021) 1254]

(Το κείμενο στην πορτογαλική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 108 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο,

Έχοντας υπόψη τη συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, και ιδίως το άρθρο 62 παράγραφος 1 στοιχείο α),

Αφού κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις ([1]) και έχοντας υπόψη τις παρατηρήσεις αυτές,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

1. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

(1) Στις 27 Απριλίου 2015 η Bombardier Transportation Portugal SA (στο εξής: «Bombardier» ή «καταγγέλλουσα») υπέβαλε καταγγελία κατά της Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, SA (στο εξής: EMEF) σχετικά με κρατικές ενισχύσεις, ισχυριζόμενη ότι η EMEF είχε λάβει παράνομες κρατικές ενισχύσεις μέσω της μητρικής εταιρείας της, CP - Comboios de Portugal, E.P.E (στο εξής: CP), του πορτογαλικού κρατικού φορέα σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών.

(2) Η καταγγελία διαβιβάστηκε στις πορτογαλικές αρχές για παρατηρήσεις μαζί με αίτημα παροχής πληροφοριών στις 3 Ιουνίου 2015. Η Πορτογαλία απάντησε στις 17 Ιουλίου 2015 και στις 24 Ιουλίου 2015.

(3) Στις 9 Ιουνίου 2015 πραγματοποιήθηκε συνεδρίαση με τις πορτογαλικές αρχές.

(4) Η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικές πληροφορίες από τις πορτογαλικές αρχές με επιστολή της 29ης Οκτωβρίου 2015. Οι πορτογαλικές αρχές απάντησαν στις 21 Δεκεμβρίου 2015.

(5) Με επιστολή της 2ας Ιουνίου 2016, η Επιτροπή κοινοποίησε στην Πορτογαλία την απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 108 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΛΕΕ) σχετικά με τα μέτρα της εικαζόμενης κρατικής ενίσχυσης (στο εξής: απόφαση κίνησης της διαδικασίας).

([1]) ΕΕ C 284 της 5.8.2016, σ. 36.

(6) Η απόφαση της Επιτροπής να κινήσει τη διαδικασία δημοσιεύτηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ([2]). Η Επιτροπή κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας.

(7) Κατόπιν παράτασης της προθεσμίας, οι πορτογαλικές αρχές υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας στις 3 Αυγούστου 2016.

(8) Η καταγγέλλουσα υπέβαλε τις παρατηρήσεις της στις 5 Σεπτεμβρίου 2016. Δεν υποβλήθηκαν άλλες παρατηρήσεις από τρίτους.

(9) Στις 2 Δεκεμβρίου 2016 η Επιτροπή διαβίβασε τις παρατηρήσεις της καταγγέλλουσας στην Πορτογαλία, στην οποία δόθηκε η δυνατότητα να απαντήσει, μαζί με αίτημα παροχής περαιτέρω πληροφοριών.

(10) Οι παρατηρήσεις της Πορτογαλίας σχετικά με τις παρατηρήσεις που υπέβαλε η καταγγέλλουσα και η απάντηση στο αίτημα παροχής πληροφοριών ελήφθησαν με επιστολή της 27ης Ιανουαρίου 2017.

(11) Στις 2 Φεβρουαρίου 2017 πραγματοποιήθηκε τεχνική συνεδρίαση με τις πορτογαλικές αρχές, κατά τη διάρκεια της οποίας οι πορτογαλικές αρχές παρείχαν περαιτέρω διευκρινίσεις.

(12) Η Πορτογαλία υπέβαλε συμπληρωματικές πληροφορίες στις 10 Μαρτίου 2017.

(13) Η Επιτροπή απέστειλε νέο αίτημα παροχής πληροφοριών στην Πορτογαλία στις 30 Μαρτίου 2017.

(14) Η απάντηση της Πορτογαλίας στο αίτημα για παροχή πληροφοριών ελήφθη την 1η Ιουνίου 2017.

(15) Κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής για παροχή πληροφοριών στις 13 Σεπτεμβρίου 2017, η Πορτογαλία υπέβαλε την απάντησή της στις 29 Σεπτεμβρίου 2017.

2. **ΛΕΠΤΟΜΕΡΗΣ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ**

2.1. **Ιστορικό της έρευνας και πλαίσιο των μέτρων**

2.1.1. *Ο εικαζόμενος δικαιούχος*

(16) Η EMEF είναι πορτογαλική εταιρεία που ειδικεύεται στην επισκευή και συντήρηση τροχαίου σιδηροδρομικού υλικού, προσφέροντας, ειδικότερα, υπηρεσίες συντήρησης μεγάλων απαιτήσεων, αναβάθμισης και ανακαίνισης τροχαίου σιδηροδρομικού υλικού και του συναφούς εξοπλισμού του, καθώς και υπηρεσίες σχεδιασμού, κατασκευής και αναβάθμισης εμπορευματικών φορταμαξών.

(17) Η EMEF ανήκει εξολοκλήρου στη CP, τον πορτογαλικό φορέα σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών ο οποίος ανήκει εξολοκλήρου στο πορτογαλικό κράτος.

(18) Η EMEF ιδρύθηκε το 1993 μέσω απόσχισης από τη μητρική της εταιρεία CP, παρότι φαίνεται ότι συνέχισε να λειτουργεί ως εσωτερικό τμήμα της CP έως τουλάχιστον το 2004 ([3]).

(19) Πριν από την απόσχιση, οι δραστηριότητες συντήρησης της CP διεξάγονταν εσωτερικά και η CP δεν χρησιμοποιούσε εξωτερικούς παρόχους υπηρεσιών. Έπειτα από την απόσχιση, η EMEF συνέχισε να αποτελεί τον αποκλειστικό πάροχο των υπηρεσιών συντήρησης. Το 2017 το 80 % των εσόδων της EMEF ([4]) εξακολουθούσε να προέρχεται από υπηρεσίες προς τη CP, τη μητρική της εταιρεία, παρά το γεγονός ότι τα τελευταία έτη σημειώθηκε μείωση ([5]).

(20) Από τα στοιχεία που υπέβαλε η Πορτογαλία καταδεικνύεται ότι, πέραν της σχέσης μητρικής-θυγατρικής, τόσο η CP όσο και η EMEF ήταν εξαρτημένες η μία από την άλλη: χωρίς την EMEF, η CP δεν θα ήταν σε θέση να εκπληρώσει την οικεία υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας για παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών· και κατά τον χρόνο χορήγησης των επίμαχων μέτρων, οι μόνοι σημαντικοί πελάτες της EMEF ήταν η CP και η τότε θυγατρική της CP Carga.

([2]) Πρβλ. υποσημείωση 1.

([3]) Το συμπέρασμα αυτό μπορεί να συναχθεί από τη μελέτη σχετικά με τη λειτουργία της EMEF με τίτλο «Σχέδιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής διευκόλυνσης της EMEF» που καταρτίστηκε το 2004 από τη «*SaeR - Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco*», εξωτερική εταιρεία συμβούλων.

([4]) Το 2016 τα έσοδα της EMEF ανήλθαν σε 63 εκατ. EUR.

([5]) Η EMEF δεν παρέχει πλέον υπηρεσίες στη CP Carga, νυν MEDLOG, τη θυγατρική σιδηροδρομικών εμπορευματικών μεταφορών της CP, η οποία ιδιωτικοποιήθηκε το 2015.

(21) Άλλοι πελάτες της EMEF ήταν οι Bombardier/Prometro, EMEF/Siemens ACE και RENFE.

(22) Η EMEF είναι ο μοναδικός πάροχος υπηρεσιών συντήρησης σιδηροδρόμων στην Πορτογαλία που δεν είναι κάθετα ολοκληρωμένη επιχείρηση με την παραγωγή και ανταγωνίζεται κάθετα ολοκληρωμένες πολυεθνικές ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, όπως η Bombardier, η Siemens, η Alstom και η Comsa, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις τείνουν να περιορίζουν τις οικείες εργασίες συντήρησης στο τροχαίο υλικό που παράγουν.

2.1.2. *Η καταγγελία*

(23) Η καταγγέλλουσα ισχυρίστηκε ότι από το 2003 η EMEF έχει λάβει χρηματοδοτική στήριξη σε πολλές περιπτώσεις από τη CP με τη μορφή συμπληρωματικού καταβεβλημένου κεφαλαίου, ταμειακών καταβολών για την κάλυψη ζημιών, δανείων και κρατικών εγγυήσεων για τραπεζικά δάνεια.

(24) Η καταγγέλλουσα ισχυρίστηκε επίσης ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί η πιθανότητα η CP να έχει χορηγήσει κρατικές ενισχύσεις στην EMEF με την αγορά υπηρεσιών από την EMEF σε τιμές υψηλότερες εκείνων της αγοράς.

2.1.3. *Προθεσμία παραγραφής*

(25) Σύμφωνα με το άρθρο 17 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου ([6]) οι εξουσίες της Επιτροπής για ανάκτηση της ενίσχυσης υπόκεινται σε δεκαετή προθεσμία παραγραφής και κάθε ενέργεια της Επιτροπής σε σχέση με την παράνομη ενίσχυση διακόπτει την περίοδο παραγραφής. Η Επιτροπή διαβίβασε την καταγγελία στην Πορτογαλία στις 3 Ιουνίου 2015. Επομένως, η επίσημη έρευνα και η παρούσα απόφαση καλύπτουν μόνο τα μέτρα που χορηγήθηκαν ύστερα από τις 3 Ιουνίου 2005.

2.2. **Τα υπό εξέταση μέτρα**

(26) Η επίσημη διαδικασία έρευνας αφορούσε τρία μέτρα συμπεριλαμβανομένων των επιμέρους μέτρων τους (από κοινού: μέτρα): «Μέτρο 1 — αυξήσεις κεφαλαίου στην EMEF» συνολικού ύψους 47,6 εκατ. EUR (στο εξής: μέτρο 1), «Μέτρο 2 — χορήγηση δανείων στην EMEF» συνολικού ύψους 19,5 εκατ. EUR (στο εξής: μέτρο 2) και «Μέτρο 3 — χορήγηση εγγυήσεων στην EMEF» συνολικού ύψους 23 εκατ. EUR (στο εξής: μέτρο 3).

(27) Όσον αφορά το «Μέτρο 4 — αγορά υπηρεσιών επισκευής και συντήρησης από την EMEF σε τιμές υψηλότερες από εκείνες της αγοράς» (στο εξής: μέτρο 4), στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας κρίθηκε ότι οι τιμές ήταν σύμφωνες με τις τιμές της αγοράς. Ειδικότερα, με βάση τα στοιχεία που προσκόμισε η Πορτογαλία, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας η Επιτροπή έκρινε ότι οι τιμές αγοράς που κατέβαλε η CP στην EMEF ήταν σύμφωνες με τις τιμές της αγοράς ή χαμηλότερες από αυτές και ότι, ως εκ τούτου, δεν χορηγήθηκε πλεονέκτημα στην EMEF. Συνεπώς, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν είχε χορηγηθεί κρατική ενίσχυση στην EMEF όσον αφορά την εκ μέρους της CP αγορά υπηρεσιών επισκευής και συντήρησης από την EMEF.

2.2.1. *Μέτρο 1: Αυξήσεις κεφαλαίου στην EMEF*

(28) Η CP εισέφερε κεφάλαιο στην EMEF συνολικού ύψους 47,6 εκατ. EUR, το οποίο αποτελείται από:

- συμπληρωματικές εισφορές κεφαλαίου ύψους 5,2 εκατ. EUR που πραγματοποιήθηκαν από τις 23 Μαΐου 2007 έως τις 12 Ιανουαρίου 2012·
- μετατροπές δανείων σε μετοχικό κεφάλαιο ύψους 42,4 εκατ. EUR από τις 31 Δεκεμβρίου 2006 έως τις 29 Ιουνίου 2012 ως εξής:
  - 28,6 εκατ. EUR, τα οποία μετατράπηκαν σε μετοχικό κεφάλαιο στις 31 Δεκεμβρίου 2006 και αποτελούνταν από τα ακόλουθα δάνεια:
    - 3,6 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Απρίλιο του 2004,
    - 5,3 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Δεκέμβριο του 2004,
    - 1,2 εκατ. EUR που χορηγήθηκε τον Μάρτιο του 2005,
    - 1 εκατ. EUR που χορηγήθηκε τον Αύγουστο του 2005,
    - 0,3 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Νοέμβριο του 2005,

([6]) Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 9).

- 3 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Σεπτέμβριο του 2006,
- 14,2 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Οκτώβριο του 2006,

- 3,5 εκατ. EUR που μετατράπηκαν σε μετοχικό κεφάλαιο στις 20 Αυγούστου 2009 και αποτελούνταν από δύο δάνεια ύψους 2,5 εκατ. EUR και 1 εκατ. EUR αντίστοιχα, τα οποία χορηγήθηκαν και τα δύο τον Μάιο του 2007,
- 7,8 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Ιούλιο του 2009 και μετατράπηκαν σε μετοχικό κεφάλαιο στις 20 Αυγούστου 2009,
- 2,5 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Δεκέμβριο του 2010 και μετατράπηκαν σε μετοχικό κεφάλαιο στις 29 Ιουνίου 2012.

2.2.2. *Μέτρο 2: Δάνεια που χορηγήθηκαν στην EMEF*

(29) Η CP χορήγησε δάνεια στην EMEF συνολικού ύψους 19,5 εκατ. EUR, τα οποία αποτελούνται από:

- 6 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Νοέμβριο του 2008 με επιτόκιο ίσο με το Euribor 1M + 1,5 % (το δάνειο αποπληρώθηκε τον Απρίλιο του 2009)·
- 5 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Μάιο του 2010 με επιτόκιο ίσο με το Euribor 6M + 2,5 %·
- 5,5 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Μάρτιο του 2012 με επιτόκιο ίσο με το Euribor 3M + 7,5 %· και
- 3 εκατ. EUR που χορηγήθηκαν τον Ιανουάριο του 2014 με επιτόκιο ίσο με το Euribor 3M + 7 %.

2.2.3. *Μέτρο 3: Εγγυήσεις που χορηγήθηκαν στην EMEF*

(30) Η CP χορήγησε εγγυήσεις στην EMEF συνολικού ύψους 23 εκατ. EUR, οι οποίες αποτελούνται από:

- εγγύηση ύψους 10 εκατ. EUR που χορηγήθηκε τον Μάιο του 2006 για δάνειο αποτιμώμενο σε Euribor 6M + 0,625 % (δανειακή σύμβαση της 23ης Μαΐου 2006)·
- εγγύηση ύψους 6 εκατ. EUR που χορηγήθηκε τον Μάρτιο του 2009 για δάνειο αποτιμώμενο σε Euribor 6M + 2,5 %·
- εγγύηση ύψους 7 εκατ. EUR που χορηγήθηκε τον Μάρτιο του 2009 για δάνειο αποτιμώμενο σε Euribor 6M + 2,5 %.

3. **ΛΟΓΟΙ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗΝ ΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ**

(31) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή κίνησε έρευνες σχετικά με πιθανή κρατική ενίσχυση υπέρ της EMEF μέσω του μέτρου 1, του μέτρου 2 και του μέτρου 3.

(32) Πριν από την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Πορτογαλία δεν εξέτασε καθόλου την πτυχή της δυνατότητας καταλογισμού των μέτρων και, επομένως, η Επιτροπή έκρινε προκαταρκτικά ότι τα μέτρα ήταν καταλογιστέα στο κράτος.

(33) Πριν από την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Πορτογαλία ισχυρίστηκε ότι η χρηματοδοτική στήριξη από τη CP υπό τη μορφή του μέτρου 1, του μέτρου 2 και του μέτρου 3 πραγματοποιήθηκε με τους όρους της αγοράς και, ως εκ τούτου, δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση.

(34) Ωστόσο, ως προς το μέτρο 1, η Πορτογαλία δεν υπέβαλε όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για να δικαιολογήσει τον ισχυρισμό της ότι η CP ενήργησε ως ιδιώτης επενδυτής υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς όσον αφορά τις αυξήσεις κεφαλαίου.

(35) Όσον αφορά το μέτρο 2, η Πορτογαλία δεν προσκόμισε επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι τα δάνεια χορηγήθηκαν με όρους της αγοράς.

(36) Όσον αφορά το μέτρο 3, η Πορτογαλία δεν προσκόμισε επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι εγγυήσεις χορηγήθηκαν με όρους της αγοράς.

(37) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή κατέληξε προσωρινά στο συμπέρασμα ότι το μέτρο 1, το μέτρο 2 και το μέτρο 3 θα μπορούσαν να θεωρηθούν συμβατά μόνο ως ενισχύσεις διάσωσης και/ή αναδιάρθρωσης κατά την έννοια των κατευθυντήριων γραμμών Δ&Α του 2004. Ωστόσο, η Πορτογαλία δεν είχε υποβάλει κανένα αποδεικτικό στοιχείο βάσει του οποίου να εξασφαλίζεται η συμμόρφωση με τις αναγκαίες προϋποθέσεις για να κριθεί συμβατή η ενίσχυση αναδιάρθρωσης για την EMEF. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή είχε αμφιβολίες αν το μέτρο 1, το μέτρο 2 και το μέτρο 3 ήταν συμβατά με την εσωτερική αγορά.

4. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΩΝ ΜΕΡΩΝ

(38) Στην επιστολή της 5ης Σεπτεμβρίου 2016, η καταγγέλλουσα υποστήριξε ότι ο ισχυρισμός της Πορτογαλίας ότι τα μέτρα ήταν σύμφωνα με την αρχή του ιδιώτη επενδυτή υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς (στο εξής: IEOA) πρέπει να απορριφθεί λόγω του γεγονότος ότι η EMEF δεν έχει καταβάλει ποτέ μερίσματα στη CP.

(39) Η καταγγέλλουσα ισχυρίστηκε επίσης στην επιστολή της ότι ο όμιλος Bombardier δεν είχε πλέον έσοδα στην Πορτογαλία λόγω του ανταγωνιστικού μειονεκτήματος που υπέστη λόγω της δημόσιας στήριξης προς την EMEF. Κατά συνέπεια, η Bombardier αναγκάστηκε να διακόψει τις δραστηριότητές της στην Πορτογαλία και να απολύσει εργαζομένους, με αποτέλεσμα το εργατικό δυναμικό να μειωθεί από 75 εργαζομένους το 2015 σε μόλις 5 το 2016 (περιορισμένοι σε ρόλο εκπροσώπησης).

5. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ

5.1. **Η θέση της Πορτογαλίας σχετικά με τη δυνατότητα καταλογισμού**

(40) Σε συνέχεια της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Πορτογαλία υποστήριξε εκτενώς ότι τα μέτρα δεν ήταν καταλογιστέα στο κράτος. Οι θέσεις της Πορτογαλίας μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

5.1.1. *Νομικό καθεστώς της CP*

(41) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι η CP είναι δημόσια επιχείρηση, η οποία ανήκει εξολοκλήρου και άμεσα στο κράτος και εμπίπτει στο νομικό πλαίσιο των «δημόσιων επιχειρήσεων» στον «τομέα των κρατικών επιχειρήσεων».

(42) Οι πορτογαλικές αρχές κατέθεσαν ([7]) ότι στον «δημόσιο τομέα» υπάρχουν τρεις κατηγορίες οντοτήτων ή υποτομέων που διακρίνονται ουσιαστικά με βάση το επίπεδο ενσωμάτωσής τους στο κράτος και τους διαφορετικούς βαθμούς αυτονομίας τους έναντι της κυβέρνησης.

(43) Ο «τομέας των κρατικών επιχειρήσεων» αποτελείται από δημόσιες επιχειρήσεις και συνδεδεμένες εταιρείες. Στις εν λόγω δημόσιες επιχειρήσεις περιλαμβάνονται εμπορικές επιχειρήσεις των οποίων ο έλεγχος, που είναι εγγενής στην ιδιότητα του μετόχου, ασκείται από το κράτος ή από άλλη δημόσια επιχείρηση.

(44) Πέραν του «τομέα των κρατικών επιχειρήσεων», στην Πορτογαλία υπάρχουν δύο άλλες κατηγορίες κρατικών οντοτήτων με βάση το επίπεδο ενσωμάτωσής τους στο κράτος και τον διαφορετικό βαθμό αυτονομίας τους έναντι της κυβέρνησης: i) ο «άμεσος κρατικός υποτομέας», ο οποίος αποτελείται από οργανισμούς ενσωματωμένους στο κράτος που υπάγονται στον έλεγχο της πορτογαλικής κυβέρνησης· και ii) ο «έμμεσος κρατικός υποτομέας» (που αποτελείται κυρίως από «δημόσια ιδρύματα») ο οποίος, μολονότι δεν αποτελεί μέρος του κράτους, επιδιώκει έμμεσα τους στόχους του και υπόκειται στην εξουσία εποπτείας της κυβέρνησης.

(45) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι το πορτογαλικό διοικητικό δίκαιο προβλέπει τρεις διαφορετικούς τρόπους με τους οποίους η κυβέρνηση μπορεί να ασκεί το οικείο καθήκον διοικητικού ελέγχου στον δημόσιο τομέα: *«την εξουσία διαχείρισης»*, *«την εξουσία εποπτείας»* και *«την εξουσία επίβλεψης»*. Η εξουσία διαχείρισης είναι η ισχυρότερη, η εξουσία επίβλεψης, η οποία ισχύει για τη CP, είναι η ασθενέστερη και η εξουσία εποπτείας βρίσκεται μεταξύ των δύο.

(46) Η «εξουσία διαχείρισης» (η οποία περιλαμβάνει την εξουσία έκδοσης εντολών και οδηγιών) αφορά οντότητες που αποτελούν μέρος της κεντρικής διοίκησης του κράτους και υπάγονται ιεραρχικά στην κυβέρνηση. Η «εξουσία εποπτείας» (η εξουσία καθοδήγησης, η οποία περιλαμβάνει την εξουσία έκδοσης κατευθύνσεων και συστάσεων) ασκείται σε οντότητες που αποτελούν μέρος της λεγόμενης «έμμεσης διοίκησης», όπως είναι τα δημόσια ιδρύματα. Η «εξουσία επίβλεψης» (η οποία συνεπάγεται καθήκοντα διοικητικής επίβλεψης) ασκείται σε σχέση με οντότητες που ανήκουν στον λεγόμενο «αυτόνομο δημόσιο τομέα», ο οποίος περιλαμβάνει τον «τομέα των κρατικών επιχειρήσεων».

([7]) Σελίδες 5-16 των παρατηρήσεων της 1ης Ιουνίου 2017.

(47) Όσον αφορά τον «τομέα των κρατικών επιχειρήσεων», η Πορτογαλία υποστήριξε ότι η εξουσία επίβλεψης του κράτους (στο εξής: εξουσία επίβλεψης) ορίζεται από τον νόμο και ότι ουσιαστικά συνεπάγεται την έκδοση κατευθυντήριων γραμμών διαχείρισης, τη διενέργεια χρηματοοικονομικού ελέγχου (που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και τη Γενική Επιθεώρηση Οικονομικών) και τον καθορισμό υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων των εταιρειών για ορισμένα αποδεικτικά έγγραφα. Πέραν των εξουσιών αυτών που προβλέπονται από τη νομοθεσία, το κράτος ασκεί τα συνήθη δικαιώματα που είναι εγγενή στην ιδιότητά του ως μετόχου στις σχετικές εταιρείες ανάλογα με το ποσοστό των οικείων δικαιωμάτων ψήφου και σύμφωνα με το σχετικό εμπορικό δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του νομοθετικού διατάγματος 133/2013 της 3ης Οκτωβρίου 2013 ([8]) (στο εξής: DL 133/2013), οι δημόσιες επιχειρήσεις απολαύουν διαχειριστικής αυτονομίας στις σχέσεις τους με το κράτος και ανεξαρτησίας κατά την εφαρμογή της εταιρικής στρατηγικής τους.

5.1.2. *Παρατηρήσεις της Πορτογαλίας σχετικά με τον επίσημο κρατικό έλεγχο επί της CP και της EMEF*

(48) Η EMEF είναι εξολοκλήρου θυγατρική της CP και, ως εκ τούτου, σύμφωνα με την Πορτογαλία, το κράτος ασκεί μόνο έμμεσο έλεγχο επί της EMEF. Δεν υπάρχει νομική διάταξη σχετικά με την κρατική επίβλεψη των θυγατρικών κρατικών επιχειρήσεων, όπως είναι η EMEF. Οι νομικές διατάξεις εφαρμόζονται μόνο στη μητρική εταιρεία, τη CP.

(49) Οι πορτογαλικές αρχές δήλωσαν ότι η CP είναι δημόσια επιχείρηση ιδιωτικού δικαίου, η οποία ασκεί και διαχειρίζεται τις δραστηριότητές της ανεξάρτητα από το κράτος, ειδικότερα όσον αφορά τις σχέσεις της με επιχειρήσεις στις οποίες η CP έχει ποσοστό συμμετοχής, όπως η EMEF.

(50) Η Πορτογαλία ανέφερε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 1 του καταστατικού της CP ([9]), η CP είναι δημόσια επιχείρηση με αυτονομία στη διαχείριση της διοίκησης, των οικονομικών και των περιουσιακών της στοιχείων, καθώς και δικαιοπρακτική ικανότητα η οποία καλύπτει όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που είναι αναγκαία ή κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού της ([10]). Συνεπώς, παρότι η CP εμπίπτει στον τομέα των κρατικών επιχειρήσεων, διέπεται συγκεκριμένα από το ιδιωτικό δίκαιο (αστικό, φορολογικό, εμπορικό και εταιρικό δίκαιο).

(51) Η άσκηση οικονομικής και χρηματοοικονομικής επίβλεψης επί της CP από τις πορτογαλικές αρχές την περίοδο κατά την οποία χορηγήθηκαν τα μέτρα βασίζεται στις διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 558/99 της 17ης Δεκεμβρίου 1999 ([11]) (στο εξής: DL 558/99) που ίσχυε έως τον Δεκέμβριο του 2013 και του νομοθετικού διατάγματος 133/2013. Επομένως, το DL 558/99 ρύθμιζε τις σχέσεις στον τομέα των κρατικών επιχειρήσεων κατά το μεγαλύτερο μέρος της περιόδου κατά την οποία χορηγήθηκαν τα μέτρα 1, 2 και 3.

(52) Το άρθρο 22 του καταστατικού της CP περιγράφει τον έλεγχο που μπορούν να ασκούν οι πορτογαλικές αρχές στη CP.

(53) Οι πορτογαλικές αρχές δήλωσαν ότι το πλαίσιο οικονομικής και χρηματοοικονομικής επίβλεψης που θεσπίζεται στο άρθρο 22 του καταστατικού της CP απορρέει άμεσα από το νομικό πλαίσιο που θεσπίστηκε στο άρθρο 29 του DL 558/99.

(54) Το άρθρο 22 του καταστατικού ορίζει:

1) «Η οικονομική και χρηματοοικονομική επίβλεψη της CP E.P.E ([12]) ασκείται από τους υπουργούς της κυβέρνησης που είναι αρμόδιοι για τους τομείς των οικονομικών και των μεταφορών, με την επιφύλαξη της σχετικής εξουσίας επίβλεψης.

2) Η επίβλεψη καλύπτει ειδικότερα:

α) την έγκριση σχεδίων δραστηριοτήτων και επενδύσεων, προϋπολογισμών και λογαριασμών, καθώς και κεφαλαιουχικών επενδύσεων, επιδοτήσεων και αντισταθμιστικών πληρωμών, πλην εκείνων που διέπονται από συμβατικές ρυθμίσεις σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος 2 στοιχείο γ)·

β) την έγκριση της τιμολογιακής πολιτικής ή της πολιτικής καθορισμού κομίστρων που καθορίζεται από την εταιρεία, μόνο όσον αφορά τη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς επιβατών, σύμφωνα με ειδική νομοθεσία.

3) Η CP EPE υπόκειται, κατά γενικό κανόνα, σε χρηματοοικονομικό έλεγχο που ασκείται από τη Γενική Επιθεώρηση Οικονομικών, σκοπός του οποίου είναι η επαλήθευση της νομιμότητας, της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της διαχείρισής της».

([8]) Decreto-Lei n.° 133/2013, της 3ης Οκτωβρίου (Diário da República, 1.ª série, n.° 191, 3 Οκτωβρίου 2013).
([9]) Decreto-Lei n.° 137-A/2009, της 12ης Ιουνίου (Diário da República, 1.ª série, n.° 112, 12 Ιουνίου 2009).
([10]) Σκοπός της CP είναι η παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών στο εθνικό σιδηροδρομικό δίκτυο.
([11]) Decreto-Lei n.° 558/99, της 17ης Δεκεμβρίου (Diário da República, αριθ. 292/1999, Série I-A της 17/12/1999).
([12]) Η πορτογαλική συντομογραφία E.P.E σημαίνει «entidade pública empresarial», δηλαδή κρατική εταιρεία.

(55) Οι πορτογαλικές αρχές επισήμαναν επίσης ότι οι απαιτήσεις επίβλεψης/υποβολής εκθέσεων που ισχύουν για τη CP ισχύουν για όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις (τις επονομαζόμενες «E.P.E») στην Πορτογαλία. Οι ετήσιες εκθέσεις αποστέλλονται από τη CP στην κυβέρνηση (ακριβέστερα, στα αρμόδια υπουργεία). Ωστόσο, οι εν λόγω εκθέσεις δεν εγκρίνονται επίσημα, ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, από την κυβέρνηση/τα αρμόδια υπουργεία.

5.1.3. *Παρατηρήσεις της Πορτογαλίας σχετικά με τον πραγματικό κρατικό έλεγχο επί της CP*

(56) Η Πορτογαλία εξήγησε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 22 του καταστατικού της CP, η επίβλεψη από τις πορτογαλικές αρχές περιλαμβάνει επισήμως την έγκριση των επενδυτικών σχεδίων της CP. Ωστόσο, η τελευταία φορά που η CP ζήτησε την εν λόγω έγκριση σχετικά με επενδύσεις στην EMEF ήταν το 2001, δηλαδή πριν από την υπό εξέταση περίοδο, και τότε η CP δεν έλαβε καμία απάντηση ([13]). Έκτοτε η CP δεν έχει ζητήσει έγκριση. Ως εκ τούτου, η απόφαση για τα μέτρα 1, 2 και 3 λήφθηκε από το διοικητικό συμβούλιο της CP, κατόπιν αιτήματος της EMEF για παρέμβαση, χωρίς την έγκριση της κυβέρνησης.

(57) Όσον αφορά την πραγματική επίβλεψη της CP που ασκείται από την κυβέρνηση, οι πορτογαλικές αρχές δήλωσαν ότι, την περίοδο κατά την οποία χορηγήθηκαν τα μέτρα, η εξουσία επίβλεψης που πράγματι ασκούσε το κράτος έναντι της CP ήταν εξαιρετικά περιορισμένη. Περιλάμβανε κυρίως:

1) Περιγραφή των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών για τον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών. Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές συνίσταντο σε γενικές κατευθυντήριες γραμμές δημόσιας πολιτικής (π.χ. σχετικά με την προσβασιμότητα και την κινητικότητα) για τον συντονισμό του εσωτερικού τομέα (υποδομές και μεταφορές), καθώς και για τον συντονισμό με τις ευρωπαϊκές πολιτικές.

2) Επανεξέταση των ετήσιων σχεδίων δραστηριοτήτων και προϋπολογισμού (στο εξής: PAO). Τα εν λόγω σχέδια καταρτίζονταν από τη CP σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που καθόριζε το διοικητικό της συμβούλιο. Στη συνέχεια, αποστέλλονταν προς ενημέρωση στο υπουργείο Οικονομικών, το οποίο δεν εξέδωσε καμία επίσημη θέση ή έγκριση σχετικά με τα PAO την περίοδο κατά την οποία χορηγήθηκαν τα μέτρα 1, 2 και 3. Μόνο από το 2016 και μετά το υπουργείο Οικονομικών ενέκρινε τα PAO της CP, δηλαδή έπειτα από τη χορήγηση του τελευταίου υπό εξέταση μέτρου (Ιανουάριος 2014).

3) Παραλαβή εκθέσεων και λογαριασμών. Έως τον Δεκέμβριο του 2013, η CP ήταν υποχρεωμένη να αποστέλλει έγγραφα μόνο προς ενημέρωση, χωρίς να απαιτείται έγκριση.

5.1.4. *Σχετικά με τον διορισμό της διοίκησης της CP*

(58) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι, την περίοδο κατά την οποία χορηγήθηκαν τα μέτρα, το διοικητικό συμβούλιο της CP διοριζόταν με διοικητική απόφαση («resolução») που λάμβανε το πορτογαλικό υπουργικό συμβούλιο.

(59) Οι πορτογαλικές αρχές επισήμαναν ότι για τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της CP, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ως μέλη του διοικητικού συμβουλίου της CP, ισχύουν νομικά ασυμβίβαστα και κωλύματα τα οποία προβλέπονται στο καθεστώς των φορέων δημόσιας διαχείρισης. Το καθεστώς, το οποίο ισχύει από το 1976 και τροποποιήθηκε με δύο μεταγενέστερες πράξεις, ρυθμίζει τον διορισμό και την άσκηση των καθηκόντων διαχειριστών που διορίζονται σε δημόσιες επιχειρήσεις («δημόσιοι διαχειριστές»). Κατά τη διάρκεια της υπό εξέταση περιόδου, η διοίκηση της CP διεπόταν από δύο διαφορετικά καθεστώτα φορέων δημόσιας διαχείρισης: το καθεστώς των φορέων δημόσιας διαχείρισης του 1982, το οποίο εγκρίθηκε με το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 464/82 της 9ης Δεκεμβρίου ([14]) και το καθεστώς των φορέων δημόσιας διαχείρισης του 2007, το οποίο εγκρίθηκε με το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 71/2007 της 27ης Μαρτίου ([15]). Και στα δύο αυτά καθεστώτα ([16]) προβλέπεται ότι οι δημόσιοι διαχειριστές δηλώνουν κάθε σύγκρουση συμφερόντων, εκτελούν το έργο τους με πλήρη ανεξαρτησία και αυτονομία και αποκλειστικά προς το συμφέρον της εταιρείας, βάσει του οποίου πρέπει να μεριμνούν για την οικονομική αποδοτικότητα και να επιδιώκουν τους σκοπούς της εταιρείας. Επίσης, είναι απαραίτητο ([17]) οι δημόσιοι διαχειριστές να απασχολούνται με πλήρες ωράριο στη δημόσια επιχείρηση, εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά από τον επιτελικό υπουργό και τον υπουργό Οικονομικών, το οποίο ωστόσο δεν ίσχυε για τους διαχειριστές της CP. Με τον τρόπο αυτόν, μεταξύ άλλων, αποτρέπονται οι δημόσιοι διαχειριστές από το να κατέχουν άλλες διευθυντικές θέσεις στη δημόσια διοίκηση ή σε ανεξάρτητους ρυθμιστικούς φορείς.

([13]) Σελίδα 8 των παρατηρήσεων της 27ης Ιανουαρίου 2017.
([14]) Decreto-Lei n.° 464/82, της 27ης Μαρτίου (Diário da República, n.° 283/1982, Série I της 9/12/1982).
([15]) Decreto-Lei n.° 71/2007, της 27ης Μαρτίου (Diário da República, n.° 61/2007, Série I της 27/3/2007).
([16]) Άρθρα 8 και 9 του νομοθετικού διατάγματος 464/82 και άρθρα 10, 12, 20 και 22 του νομοθετικού διατάγματος 71/2007.
([17]) Άρθρο 10 του νομοθετικού διατάγματος 464/82 και άρθρο 20 του νομοθετικού διατάγματος 71/2007.

(60) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι τα εκτελεστικά μέλη του διοικητικού συμβουλίου της CP ασκούν τη δραστηριότητά τους σε αποκλειστική βάση, δηλαδή δεν επιτρέπεται να συγκεντρώνουν πολιτικές ή κυβερνητικές θέσεις ή οποιαδήποτε εκτελεστική θέση σε ιδιωτική ή δημόσια επιχείρηση ενώ κατέχουν θέση μέλους του διοικητικού συμβουλίου της CP, ώστε να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία τους και η προσήλωσή τους στον μέγιστο δυνατό βαθμό. Ενώ διατελούν μέλη του διοικητικού συμβουλίου της CP, δύνανται μόνο: i) να κατέχουν θέσεις ως μέλη του διοικητικού συμβουλίου θυγατρικής, για παράδειγμα, ως μέλη του διοικητικού συμβουλίου της EMEF (χωρίς αμοιβή)· ii) να κατέχουν θέσεις σε οντότητα όπου, βάσει του νόμου, πρέπει να κατέχουν υποχρεωτική θέση («funções em regime de inerência»), για παράδειγμα, σε γνωμοδοτικό/εποπτικό συμβούλιο· ή iii) να πραγματοποιούν διαλέξεις στη δημόσια τριτοβάθμια εκπαίδευση, να διοργανώνουν συνέδρια, διαλέξεις ή να συγγράφουν ακαδημαϊκή βιβλιογραφία.

(61) Ως εκ τούτου, οποιοδήποτε μέλος του διοικητικού συμβουλίου της CP που θα μπορούσε να κατέχει πολιτική, κυβερνητική θέση και/ή θέση στην τοπική αυτοδιοίκηση πριν διοριστεί στο διοικητικό συμβούλιο της CP υποχρεούται αυστηρά να παραιτηθεί από την εν λόγω θέση πριν ενταχθεί στο διοικητικό συμβούλιο της CP, διαφορετικά υπόκειται σε κυρώσεις ποινικής, αστικής και/ή οικονομικής ευθύνης.

(62) Οι πορτογαλικές αρχές εξήγησαν ότι στα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για την επιλογή των μελών του διοικητικού συμβουλίου της CP περιλαμβάνονταν η εκτενής εμπειρογνωσία στον τομέα των μεταφορών και/ή πείρα στη διαχείριση, το σχετικό ακαδημαϊκό υπόβαθρο και η απουσία ιδιωτικών συμφερόντων.

(63) Οι πορτογαλικές αρχές παρείχαν στην Επιτροπή πληροφορίες σχετικά με την εμπειρογνωσία των τρεχόντων και των προηγούμενων μελών του διοικητικού συμβουλίου της CP, συμπεριλαμβανομένων των βιογραφικών σημειωμάτων των μελών του διοικητικού συμβουλίου της CP. Η Πορτογαλία υπέβαλε επίσης αρκετά πρακτικά συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου της CP.

(64) Οι πορτογαλικές αρχές επισήμαναν ότι, ενώ τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της CP διορίζονται από την κυβέρνηση, το στοιχείο αυτό δεν επηρεάζει την αυτονομία της CP, δεδομένου ότι τα πρόσωπα που διορίζονται δεν είναι ούτε πρώην δημόσιοι υπάλληλοι ούτε πολιτικοί.

5.1.5. *Σχετικά με το αν ζητήθηκε από το κράτος να εγκρίνει τα μέτρα*

(65) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 4 και το άρθρο 26 παράγραφος 1 του καταστατικού της CP, η CP είχε το δικαίωμα να ιδρύει θυγατρικές καθώς και την αρμοδιότητα να εισπράττει τέλη για την παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών και να πραγματοποιεί πληρωμές για την επίτευξη του σκοπού της.

(66) Το άρθρο 2 παράγραφος 4 του καταστατικού της CP ορίζει: «Κατά την επιδίωξη του σκοπού που ορίζεται στην προηγούμενη παράγραφο, [κύριος σκοπός της CP είναι η παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών στο εθνικό σιδηροδρομικό δίκτυο], η CP E.P.E δύναται:

α) να ιδρύει εταιρείες ή να αποκτά συμμετοχές σύμφωνα με τον νόμο·

β) να συνάπτει συμφωνίες που κρίνονται αναγκαίες ή κατάλληλες με άλλες εταιρείες ή οντότητες για την καλύτερη κάλυψη των αναγκών του κοινού και των απαιτήσεων παροχής υπηρεσιών, οι οποίες εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της· […]

γ) να προβαίνει σε όλες τις ενέργειες που κρίνονται αναγκαίες ή κατάλληλες για την επίτευξη του σκοπού της».

(67) Το άρθρο 26 παράγραφος 1 του καταστατικού της CP ορίζει: «Αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της CP E.P.E να εισπράττει έσοδα από τη δραστηριότητά της, η οποία προβλέπεται σύμφωνα με το παρόν καταστατικό και τον νόμο, καθώς και να πραγματοποιεί όλες τις δαπάνες που απαιτούνται για την επίτευξη του σκοπού της.»

(68) Οι πορτογαλικές αρχές επισήμαναν ότι η πορτογαλική κυβέρνηση δεν παρενέβη άμεσα ή έμμεσα στη διαχείριση της EMEF, ούτε καν μέσω της θέσης της ως μοναδικού μετόχου της CP.

(69) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι οι αποφάσεις της CP να επενδύσει στην EMEF ελήφθησαν, κατόπιν πρωτοβουλίας της EMEF, από το διοικητικό συμβούλιο της CP και εγκρίθηκαν επισήμως στην ετήσια γενική συνέλευση της EMEF (με την ιδιότητα του μοναδικού μετόχου) και όχι με κυβερνητικές πράξεις. Τη θέση του μετόχου στην EMEF κατέχει η CP, και όχι οι πορτογαλικές κυβερνητικές αρχές και βάσει αυτών των όρων η CP έχει τις ίδιες εξουσίες με οποιονδήποτε άλλο ιδιώτη μέτοχο που ασκεί έλεγχο όπως προβλέπεται από το ιδιωτικό εταιρικό δίκαιο.

(70) Παρομοίως, οι αποφάσεις της CP σχετικά με τις θυγατρικές της δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση παρέμβαση του κράτους: λαμβάνονται από το διοικητικό συμβούλιο της CP χωρίς άμεση ή έμμεση παρέμβαση της κυβέρνησης, η οποία δεν παρεμβαίνει στις αποφάσεις διαχείρισης της CP.

(71) Δεν υπάρχουν συγκεκριμένες απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων από τη CP στην πορτογαλική κυβέρνηση όσον αφορά ειδικά την EMEF και τις ενέργειες στις οποίες προβαίνει σε σχέση με την EMEF. Οι πορτογαλικές αρχές επισήμαναν ότι οι συγκεκριμένες επενδύσεις που πραγματοποίησε η CP στην EMEF δεν περιλαμβάνονταν στα PAO. Στην πραγματικότητα, έως το 2011, οι αναφορές στην EMEF που περιλαμβάνονται στα εν λόγω έγγραφα είναι έμμεσες και αφορούν το κόστος συντήρησης του τροχαίου υλικού.

(72) Η Πορτογαλία δήλωσε ότι οι αποφάσεις της CP να επενδύσει στην EMEF δεν κοινοποιήθηκαν στην πορτογαλική κυβέρνηση, ούτε αποφασίστηκαν ούτε εγκρίθηκαν από αυτήν. Οι αποφάσεις για επενδύσεις στην EMEF ελήφθησαν από τη CP στο πλαίσιο της αυτονομίας και της ανεξαρτησίας της σε θέματα εταιρικής διαχείρισης, ιδιαίτερα όσον αφορά τη σχέση της με τις θυγατρικές της εταιρείες. Οι εν λόγω αποφάσεις ελήφθησαν από τη CP σύμφωνα με την αυτάρκεια της επιχείρησης και μέσω αυτοχρηματοδότησης.

5.1.6. *Σχετικά με τον ρόλο της Γενικής Επιθεώρησης Οικονομικών*

(73) Οι πορτογαλικές αρχές υποστήριξαν ότι ο χρηματοοικονομικός έλεγχος της CP τον οποίο ασκούσε η Γενική Επιθεώρηση Οικονομικών (στο εξής: IGF) δεν περιλάμβανε αποφάσεις σχετικά με τα μέτρα που λάμβανε η CP όσον αφορά την EMEF. Η IGF λαμβάνει σε ετήσια βάση τα στοιχεία που πρέπει να υποβάλλει ετησίως η CP (δηλαδή τις εκθέσεις και τους ετήσιους λογαριασμούς), ώστε η IGF να είναι σε θέση να γνωμοδοτεί και στη συνέχεια να υποβάλλει τα εν λόγω έγγραφα προς επανεξέταση στους υπουργούς της κυβέρνησης που είναι αρμόδιοι για τους τομείς των οικονομικών και των μεταφορών. Τα εν λόγω έγγραφα δεν παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις εκτιμήσεις της CP για επενδύσεις στην EMEF.

5.1.7. *Σχετικά με τη χρηματοδότηση της CP κατά τον χρόνο χορήγησης των μέτρων*

(74) Οι πορτογαλικές αρχές ενημέρωσαν επίσης την Επιτροπή ότι, την περίοδο κατά την οποία χορηγήθηκαν τα μέτρα, το κράτος δεν προέβη σε αυξήσεις κεφαλαίου ούτε χορήγησε άμεσα δάνειο στη CP.

(75) Διευκρινίστηκε επίσης ότι οι οικονομικοί πόροι που επενδύθηκαν στην EMEF την περίοδο κατά την οποία χορηγήθηκαν τα μέτρα προέρχονταν κυρίως από δάνεια που έλαβε η CP από πορτογαλικές εμπορικές τράπεζες.

5.1.8. *Σχετικά με τα όργανα λήψης αποφάσεων της EMEF*

(76) Οι πορτογαλικές αρχές διευκρίνισαν τη δομή των οργάνων λήψης αποφάσεων της EMEF, τα οποία είναι η γενική συνέλευση των μετόχων και το διοικητικό συμβούλιο. Μεταξύ 2005 και 2010, η EMEF είχε επίσης εκτελεστική επιτροπή που απαρτιζόταν αποκλειστικά από πρόσωπα που δεν ανήκαν στη διοίκηση της CP.

(77) Η γενική συνέλευση των μετόχων αποτελείται από τον μέτοχο της EMEF, δηλαδή τη CP. Από τον Μάρτιο του 2013, το διοικητικό συμβούλιο αποτελείται από δύο μέλη, τα οποία επιλέγονται από τα πέντε [18] μέλη του διοικητικού συμβουλίου της CP. Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου εκλέγονται στη γενική συνέλευση μετόχων της EMEF. Όσον αφορά την περίοδο πριν από το 2013, το διοικητικό συμβούλιο της EMEF απαρτιζόταν από τρία έως πέντε μέλη, τα οποία δεν ήταν κατ' ανάγκη εκπρόσωποι του μοναδικού μετόχου της, δηλαδή της CP.

(78) Οι πορτογαλικές αρχές επισήμαναν ότι, σε αντίθεση με τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της CP (τα οποία διορίζονται από την κυβέρνηση), τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της EMEF εκλέγονται στη γενική συνέλευση των μετόχων της EMEF και δεν διορίζονται από το κράτος.

[18] Έως τον Φεβρουάριο του 2013, το διοικητικό συμβούλιο της CP απαρτιζόταν από πέντε μέλη και από τον Φεβρουάριο του 2013 και μετά από τέσσερα.

5.2. **Θέση της Πορτογαλίας σχετικά με τη συμμόρφωση των μέτρων με την αρχή του ΙΕΟΑ**

(79) Κατόπιν της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Πορτογαλία υπέβαλε δύο εκθέσεις δέουσας επιμέλειας από τη «*SaeR - Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco*» ([19]) (SaeR) ([20]), πρακτικά συνεδρίασης και τρεις εκ των υστέρων μελέτες που εκπόνησε η Deloitte & Associados SROC, SA όπου αξιολογούνταν τα μέτρα 1, 2 και 3 χωριστά.

(80) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι οι εισφορές κεφαλαίου της CP που πραγματοποιήθηκαν και οι αποφάσεις που ελήφθησαν αντιστοιχούν σε ενέργειες και αποφάσεις στις οποίες θα είχε προβεί ιδιώτης επενδυτής υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς. Η Πορτογαλία ισχυρίστηκε ότι η CP έλαβε όλες τις αποφάσεις της σχετικά με την EMEF βάσει εκ των προτέρων και εις βάθος στρατηγικής ανάλυσης των δραστηριοτήτων της EMEF, με στόχο τη στήριξη της EMEF, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της αγοράς και μελλοντικές προοπτικές που οδηγούν σε κερδοφορία.

(81) Η Πορτογαλία επισήμανε ότι οι ακόλουθες ειδικές περιστάσεις θα πρέπει να ληφθούν υπόψη για την αξιολόγηση της συμπεριφοράς της CP με βάση την αρχή του ΙΕΟΑ:

1) Η EMEF δραστηριοποιούταν σε έναν ζημιογόνο τομέα, ο οποίος χαρακτηριζόταν από μια αναδυόμενη εθνική αγορά υπηρεσιών επισκευής των σιδηροδρόμων με περιορισμένες ευκαιρίες και πολύ μεγάλη εξάρτηση από τον κρατικό πελάτη για μεγάλο χρονικό διάστημα.

2) Δεν υπήρχαν ανταγωνιστικοί φορείς εκμετάλλευσης με εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα και εναλλακτική τεχνογνωσία συγκρίσιμη με εκείνη της EMEF.

3) Η διατήρηση του στόλου ήταν επιτακτική ανάγκη για τη CP προκειμένου να εξασφαλίσει τη συμμόρφωση με την υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας για παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών.

4) Η EMEF δεν συστάθηκε εκ του μηδενός αλλά κληρονόμησε ακατάλληλη διάρθρωση προσωπικού και κόστους, στοιχείο που υπονόμευσε εν μέρει τις επιδόσεις και την άμεση βιωσιμότητά της.

5) Οι περισσότερες εργασίες της EMEF εκτελούνταν για τη CP.

6) Η σχέση της EMEF με τη CP, η οποία έπρεπε να συμμορφώνεται με υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, είχε σημαντικό αντίκτυπο στις υπηρεσίες συντήρησης και επισκευής της EMEF, κυρίως έως το 2006, καθώς η επίτευξη της επιθυμητής αυτονομίας από την EMEF, όσον αφορά τον καθορισμό των τιμών, τον προσδιορισμό της δραστηριότητάς της και την εξασφάλιση οργανωτικής ελευθερίας, ήταν δύσκολη και χρονοβόρα διαδικασία.

5.3. **Η θέση της Πορτογαλίας όσον αφορά τον χαρακτηρισμό της EMEF ως προβληματικής επιχείρησης**

(82) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι, εάν η Επιτροπή επιθυμούσε να αναλύσει τα μέτρα με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές Δ&Α του 2004, θα ήταν αναγκαίο να εξεταστεί αν η EMEF θα είχε την ικανότητα —λαμβανομένων υπόψη των ιδίων πόρων της και των πόρων που θα ήταν διατεθειμένη να παράσχει η CP— να αναλάβει τις ζημίες που υπέστη και να αποκαταστήσει τη βιωσιμότητα του επιχειρηματικού μοντέλου της χωρίς την παρέμβαση της κυβέρνησης υπό μορφή κρατικής ενίσχυσης.

6. **ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ**

6.1. **Εισαγωγή**

(83) Σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ: «ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές». Τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ είναι σωρευτικά. Ένα μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση μόνο εάν πληρούται καθεμία από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

— το μέτρο χορηγείται από το κράτος και με κρατικούς πόρους·

— το μέτρο παρέχει πλεονέκτημα σε επιχείρηση·

([19]) Η SaeR - Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco είναι πορτογαλική εταιρεία συμβούλων, η οποία παρείχε συμβουλευτικές υπηρεσίες στην EMEF και τη CP σχετικά με την αναδιάρθρωση της EMEF.

([20]) Έκθεση δέουσας επιμέλειας, με ημερομηνία 25 Ιουνίου 2004, και σχέδιο EMEF/SaeR για την τριετή περίοδο 2006-2008, του Δεκεμβρίου 2005, συμπεριλαμβανομένης επανεξέτασης του Αυγούστου 2006.

— το πλεονέκτημα είναι επιλεκτικό· και

— το μέτρο νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και μπορεί να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών.

(84) Η πρώτη προϋπόθεση που πρέπει να εξεταστεί είναι αν η χρηματοδοτική στήριξη της CP προς την EMEF χορηγήθηκε από το κράτος ή με κρατικούς πόρους. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου στην υπόθεση Stardust Marine ([21]), το εν λόγω κριτήριο πληρούται εάν, αφενός, πρόκειται για κρατικούς πόρους και, αφετέρου, η χορήγησή τους μπορεί να καταλογιστεί στο κράτος, δηλαδή στην Πορτογαλία.

6.2. **Ενίσχυση χορηγούμενη με κρατικούς πόρους**

(85) Κρατικοί πόροι κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ είναι οι πόροι ενός κράτους μέλους και των δημόσιων αρχών του, καθώς και οι πόροι των δημόσιων επιχειρήσεων επί των οποίων οι δημόσιες αρχές μπορούν να ασκούν άμεσα ή έμμεσα έλεγχο.

(86) Όπως επισημάνθηκε από το Δικαστήριο: «δεδομένου ότι υπόκεινται στον κρατικό έλεγχο και τελούν επομένως στη διάθεση του Δημοσίου, οι πόροι των δημοσίων επιχειρήσεων εμπίπτουν στην έννοια των “κρατικών πόρων” κατά το άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ» ([22]).

(87) Η CP ανήκει εξολοκλήρου στο κράτος. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η χρηματοδοτική στήριξη της CP προς την EMEF συνεπάγεται τη χρήση κρατικών πόρων, ακόμη και αν κατά την περίοδο χορήγησης των μέτρων η CP δεν χρηματοδοτούνταν από άμεσες επιχορηγήσεις του κράτους αλλά μέσω πιστώσεων που λάμβανε στην εμπορική αγορά.

6.3. **Δυνατότητα καταλογισμού στο κράτος**

(88) Όσον αφορά τη δυνατότητα καταλογισμού, στην υπόθεση Stardust Marine το Δικαστήριο αποφάνθηκε τα εξής: «ακόμη και αν το Δημόσιο είναι σε θέση να ελέγχει μια δημόσια επιχείρηση και να ασκεί αποφασιστική επιρροή επί των συναλλαγών της, η αποτελεσματική άσκηση τέτοιου ελέγχου δεν μπορεί να τεκμαίρεται αυτόματα σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Ο βαθμός ανεξαρτησίας της δημόσιας επιχείρησης αποτελεί συνάρτηση των περιθωρίων που της αφήνει το Δημόσιο. […] Κατά συνέπεια, το γεγονός και μόνο ότι μια δημόσια επιχείρηση τελεί υπό τον έλεγχο του Δημοσίου δεν αρκεί για να καταλογίζονται στο Δημόσιο τα μέτρα που λαμβάνει, όπως είναι τα επίμαχα εν προκειμένω μέτρα χρηματοδοτικής στήριξης. Πρέπει επίσης να εξετάζεται κατά πόσον οι δημόσιες αρχές ενεπλάκησαν καθ' οιονδήποτε τρόπο στη λήψη των μέτρων αυτών» ([23]).

(89) Είναι επομένως σαφές από τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι το κριτήριο της δυνατότητας καταλογισμού στο κράτος πρέπει να εξετάζεται από την Επιτροπή κατά περίπτωση. Η δυνατότητα καταλογισμού δεν μπορεί να συναχθεί αποκλειστικά και μόνο από οργανικά στοιχεία που συνδέουν τη δημόσια επιχείρηση με το κράτος.

(90) Το Δικαστήριο ανέφερε ότι: «η δυνατότητα καταλογισμού στο Δημόσιο μέτρου ενισχύσεως που έχει λάβει δημόσια επιχείρηση μπορεί να συναχθεί από ένα σύνολο ενδείξεων που προκύπτουν από τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης και το όλο πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η λήψη του μέτρου» ([24]). Στη νομολογία του, το Δικαστήριο αναφέρθηκε σε ενδείξεις, όπως το γεγονός ότι η δημόσια επιχείρηση που χορήγησε την ενίσχυση δεν μπορούσε να λάβει την εν λόγω απόφαση χωρίς να λάβει υπόψη τις απαιτήσεις των δημόσιων αρχών, το γεγονός ότι η επιχείρηση συνδεόταν με το Δημόσιο όχι μόνο βάσει οργανικών στοιχείων, αλλά ότι έπρεπε να λαμβάνει υπόψη τις οδηγίες μιας διυπουργικής επιτροπής, την ένταξη της δημόσιας επιχείρησης στις δομές της δημόσιας διοίκησης, τη φύση των δραστηριοτήτων της και την άσκησή τους στην αγορά υπό συνθήκες συνήθους ανταγωνισμού προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, το νομικό καθεστώς της επιχείρησης (δηλαδή αν διέπεται από το δημόσιο δίκαιο ή το κοινό εταιρικό δίκαιο), τον βαθμό της εποπτείας που ασκούν οι δημόσιες αρχές επί της διαχείρισης της επιχείρησης ή οποιαδήποτε άλλη ένδειξη από την οποία να συνάγεται στη συγκεκριμένη περίπτωση ότι έχουν εμπλακεί ή ότι είναι απίθανο να μην έχουν εμπλακεί οι δημόσιες αρχές στη λήψη ορισμένου μέτρου, αν ληφθούν υπόψη η έκταση του μέτρου, το περιεχόμενο του ή οι όροι που περιλαμβάνει ([25]).

([21]) Απόφαση της 16ης Μαΐου 2002, Γαλλία κατά Επιτροπής, υπόθεση C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([22]) Υπόθεση C-656/15 P, Επιτροπή κατά TV2 Denmark, σκέψη 47.
([23]) Υπόθεση C-482/99, σκέψη 52.
([24]) Υπόθεση C-482/99, σκέψη 55.
([25]) Υπόθεση C-482/99, σκέψεις 55 και 56· βλέπε επίσης υπόθεση T-305/13 SACE, σκέψη 46, καθώς και υπόθεση C-472/15 P, SACE, σκέψη 36.

(91) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας (αιτιολογική σκέψη 29), δεδομένου ότι η Πορτογαλία δεν ισχυρίστηκε ότι η χρηματοδότηση της EMEF από τη CP δεν μπορούσε να καταλογιστεί στο κράτος, η Επιτροπή κατέληξε προσωρινά στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα που έλαβε η CP μπορούσαν να καταλογιστούν στο κράτος.

(92) Με βάση τις παρατηρήσεις και περαιτέρω διευκρινίσεις που παρείχε η Πορτογαλία σε συνέχεια της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή διερεύνησε τις συνθήκες χορήγησης των μέτρων και τις διάφορες ενδείξεις πιθανής συμμετοχής των πορτογαλικών αρχών στις αποφάσεις χορήγησης.

(93) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα αξιολογήσει αν η συμμετοχή των πορτογαλικών αρχών στην απόφαση για τη χορήγηση των επίμαχων μέτρων βασίστηκε σε ένα σύνολο ενδείξεων οι οποίες, εάν εξεταστούν στο σύνολό τους, καταδεικνύουν την άσκηση πραγματικής επιρροής ή ελέγχου από το κράτος.

6.3.1. *Το νομικό καθεστώς της CP*

(94) Παρότι η CP ανήκει εξολοκλήρου και άμεσα στο κράτος και, συνεπώς, είναι δημόσια επιχείρηση που εμπίπτει στο καθεστώς των «κρατικών επιχειρήσεων» στην Πορτογαλία, διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 7 του νομοθετικού διατάγματος 558/99 και, από τον Δεκέμβριο του 2013, από το νομοθετικό διάταγμα 133/2013. Η CP διαθέτει υψηλό επίπεδο αυτονομίας όσον αφορά τη λειτουργία της.

(95) Όσον αφορά τον βαθμό αυτονομίας από την κυβέρνηση, η CP αποτελεί επιχείρηση επί της οποίας η κυβέρνηση διαθέτει την «εξουσία επίβλεψης», το οποίο σημαίνει ότι η CP έχει την ελευθερία και την ανεξαρτησία να διαχειρίζεται τις δραστηριότητές της χωρίς άμεση ή έμμεση συμμετοχή των πορτογαλικών αρχών.

(96) Οι πορτογαλικές αρχές διευκρίνισαν ότι, σύμφωνα με το πορτογαλικό διοικητικό δίκαιο, ενώ η εξουσία εποπτείας συνίσταται στον καθορισμό και την καθοδήγηση της συμπεριφοράς μιας οντότητας, η εξουσία επίβλεψης είναι απλώς η εξουσία ελέγχου της κανονικότητας ή της επάρκειας της λειτουργίας μιας συγκεκριμένης οντότητας.

(97) Ως εκ τούτου, η CP, η οποία αποτελεί τον φορέα χορήγησης των μέτρων και η οποία εμπίπτει στην κατηγορία των επιχειρήσεων που είναι οι λιγότερο ενσωματωμένες στον δημόσιο τομέα, διαθέτει τον μεγαλύτερο βαθμό αυτονομίας και υπόκειται στο ελάχιστο επίπεδο ελέγχου που ασκεί η κυβέρνηση, δεδομένου ότι σε αυτήν εφαρμόζεται μόνο η εξουσία επίβλεψης.

(98) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 88, το γεγονός και μόνο ότι η CP τελεί υπό κρατικό έλεγχο δεν αρκεί για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα μέτρα είναι καταλογιστέα στο κράτος.

6.3.2. *Βαθμός της ασκούμενης επίβλεψης*

(99) Σύμφωνα με το καταστατικό της CP, το οποίο είναι σύμφωνο με τις διατάξεις των νομοθετικών διαταγμάτων 558/99 και 133/2013, η οικονομική και χρηματοπιστωτική επίβλεψη της CP ασκείται από το υπουργείο Οικονομικών και το υπουργείο Μεταφορών. Η επίβλεψη αυτή συνεπάγεται:

α) την έγκριση των σχεδίων δραστηριοτήτων και επενδύσεων, των προϋπολογισμών και των λογαριασμών, καθώς και των κεφαλαιουχικών επενδύσεων, των επιδοτήσεων και των αντισταθμιστικών πληρωμών· και

β) την έγκριση των κομίστρων που θα καθορίσει η εταιρεία για τη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς επιβατών.

(100) Ωστόσο, σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν από τις πορτογαλικές αρχές, την περίοδο κατά την οποία χορηγήθηκαν τα υπό εξέταση μέτρα (2006-2014) ([26]), ο εποπτικός έλεγχος που πράγματι ασκούσε το κράτος επί της CP ήταν περιορισμένος. Συνίστατο, κυρίως, στον καθορισμό των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών για τον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών και στην παραλαβή των ετήσιων σχεδίων δραστηριοτήτων και προϋπολογισμού, των επονομαζόμενων PAO. Μόνο από το 2016 και μετά το αρμόδιο υπουργείο ενέκρινε τα PAO της CP ([27]). Όπως περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη 56, η Πορτογαλία δήλωσε ότι η τελευταία φορά που η CP ζήτησε έγκριση όσον αφορά τις επενδύσεις στην EMEF ήταν το 2001, δηλαδή πριν από την υπό εξέταση περίοδο στην παρούσα υπόθεση, και ακόμη και τότε δεν έλαβε καμία απάντηση από τις πορτογαλικές αρχές.

([26]) Βλέπε αιτιολογικές σκέψεις 28 έως 30 της παρούσας απόφασης.

([27]) Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 29 της παρούσας απόφασης, το τελευταίο υπό αξιολόγηση μέτρο χορηγήθηκε τον Ιανουάριο του 2014.

(101) Η διακυβέρνηση της CP περιλαμβάνει επίσης ένα εποπτικό όργανο. Από το 2006 έως το 2013, το εποπτικό όργανο ήταν η *Comissão de Fiscalização*, χωρίς κανένα ενεργό μέλος στη δημόσια διοίκηση, εκτός από τον πρόεδρο ο οποίος ενεργούσε από το 2005 έως το 2007 ως εξωτερικός σύμβουλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τον Νοέμβριο του 2013 η *Comissão de Fiscalização* αντικαταστάθηκε από το *Conselho Fiscal*, στο οποίο διορίστηκαν τέσσερα μέλη από τα υπουργεία Οικονομικών και Οικονομίας, τα οποία συμμετείχαν ταυτόχρονα στη δημόσια διοίκηση (στην IGF και στη Γενική Διεύθυνση Δημόσιου Ταμείου και Οικονομικών). Βάσει των πληροφοριών που υπέβαλε η Πορτογαλία, τα εν λόγω όργανα ενεργούσαν με τρόπο παρόμοιο με αυτόν ενός ελεγκτικού οργάνου ιδιωτικής εταιρείας και, ως εκ τούτου, δεν παρενέβησαν και δεν θα μπορούσαν να παρέμβουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που οδήγησε στην έγκριση των επίμαχων μέτρων, δεδομένου ότι έπρεπε να λειτουργούν ανεξάρτητα.

(102) Η Πορτογαλία υποστήριξε ότι οι επενδύσεις που είχαν σχεδιαστεί από τη CP και είχαν κοινοποιηθεί στα αρμόδια υπουργεία δεν περιείχαν συγκεκριμένες αναφορές στα μέτρα, ούτε η CP ζήτησε έγκριση ή οποιαδήποτε απόφαση επί του θέματος. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι πορτογαλικές αρχές δεν γνώριζαν τα συγκεκριμένα μέτρα που χορήγησε η CP στην EMEF.

(103) Σύμφωνα με την Πορτογαλία, στην πράξη, έως τον Δεκέμβριο του 2013, όταν άρχισε να ισχύει το νομοθετικό διάταγμα 133/2013, οι ετήσιοι λογαριασμοί και οι εκθέσεις που αποστέλλονταν στην IGF και στη Γενική Διεύθυνση Δημόσιου Ταμείου και Οικονομικών δεν λάμβαναν ποτέ έγκριση. Από τον Δεκέμβριο του 2013, σύμφωνα με το νομοθετικό διάταγμα 133/13, οι εκθέσεις και οι λογαριασμοί πρέπει να εγκρίνονται. Ωστόσο, όπως ανέφερε η Πορτογαλία, οι εν λόγω ετήσιοι λογαριασμοί και εκθέσεις δεν περιλάμβαναν πληροφορίες σχετικά με τις επενδύσεις της CP στην EMEF.

(104) Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το μόνο επιμέρους μέτρο που χορηγήθηκε έπειτα από τον Δεκέμβριο του 2013 είναι το δάνειο ύψους 3 εκατ. EUR που χορηγήθηκε τον Ιανουάριο του 2014 από τη CP στην EMEF. Με βάση τις πληροφορίες που υπέβαλε η Πορτογαλία, ακόμη και αυτό το επιμέρους μέτρο, το οποίο εντάσσεται στο μέτρο 2, δεν εγκρίθηκε από το κράτος, καθώς είχε παρέλθει μόνο ένας μήνας από την έναρξη ισχύος των νέων διατάξεων που θεσπίστηκαν με το νομοθετικό διάταγμα 133/2013. Η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτό είναι εύλογο. Επιπλέον, ακόμη και έπειτα από την έναρξη ισχύος του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 133/2013, οι πληροφορίες που περιλαμβάνονταν στους ετήσιους λογαριασμούς και στις εκθέσεις που αποστέλλονταν στην IGF δεν καθιστούσαν δυνατό τον προσδιορισμό με παρέκταση των ποσών των δανείων και των εγγυήσεων που χορηγήθηκαν στην EMEF, ούτε καν των μετατροπών των δανείων σε μετοχικό κεφάλαιο.

(105) Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι το πλαίσιο επίβλεψης που ίσχυε κατά την υπό εξέταση περίοδο και ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκε στην πράξη δεν εμπόδισε τη CP να ασκεί τα διαχειριστικά της καθήκοντα με πλήρη αυτονομία και δεν περιόρισε την εταιρική ανεξαρτησία της. Το επίπεδο συμμετοχής των αρμόδιων υπουργών στη διακυβέρνηση της CP ήταν, στην πράξη, πολύ χαμηλότερο από αυτό που προβλέπεται στην εφαρμοστέα νομοθεσία και στο καταστατικό της CP. Ο περιορισμένος ρόλος του κράτους στην παρούσα υπόθεση, ειδικά όσον αφορά τα υπό εξέταση μέτρα, δεν ήταν ικανός να δημιουργήσει μια κατάσταση στην οποία το κράτος θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι συμμετέχει στην έγκριση συγκεκριμένου μέτρου.

6.3.3. *Μη συμμετοχή της δημόσιας αρχής στη χορήγηση των μέτρων*

(106) Σύμφωνα με την Πορτογαλία, η απόφαση της CP να επενδύσει στην EMEF δεν κοινοποιήθηκε στην πορτογαλική κυβέρνηση, ούτε αποφασίστηκε ούτε εγκρίθηκε από αυτήν. Οι αποφάσεις σχετικά με τα μέτρα ελήφθησαν από τη CP στο πλαίσιο της αυτονομίας και της ανεξαρτησίας της.

(107) Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 4 και το άρθρο 26 παράγραφος 1 του καταστατικού της CP, όπως περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη 65, η CP είχε το δικαίωμα να ιδρύσει θυγατρική και να αποφασίσει τον τρόπο κατανομής των πόρων που απαιτούνται για την επίτευξη του σκοπού της, δηλαδή την παροχή υπηρεσιών σιδηροδρομικής μεταφοράς επιβατών στην Πορτογαλία.

(108) Με βάση τις πληροφορίες που ελήφθησαν, τα επενδυτικά μέτρα που παρασχέθηκαν στην EMEF δεν συμπεριλήφθηκαν στα ΡΑΟ. Έως το 2011, οι αναφορές στην EMEF στα εν λόγω έγγραφα αφορούσαν το κόστος συντήρησης του τροχαίου υλικού που κατέβαλλε η CP στην EMEF, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες συντήρησης παρέχονταν από την EMEF, και δεν περιλάμβαναν πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα χρηματοδότησης που παρασχέθηκαν στην EMEF. Έπειτα από το 2011, η CP ανέφερε στις ετήσιες εκθέσεις ότι ήταν αναγκαία η λήψη μέτρων για τη «μείωση των ζημιών των συνδεδεμένων εταιρειών της CP» και αναφερόταν στις προοπτικές μετατροπής της EMEF σε ανταγωνιστική εταιρεία.

(109) Σύμφωνα με τα πρακτικά των συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου της CP που υπέβαλε η Πορτογαλία, πριν από τις αποφάσεις που ελήφθησαν κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου της CP είχαν εκπονηθεί και αποσταλεί από την EMEF πληροφορίες, αιτήματα και υπομνήματα. Δεν γινόταν καμία αναφορά σε πιθανή κρατική παρέμβαση. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι η πρωτοβουλία για την έγκριση των υπό αξιολόγηση μέτρων προήλθε από την EMEF.

(110) Η θέση αυτή ενισχύεται επίσης από το γεγονός ότι το οικονομικό μέγεθος της EMEF είναι σχετικά περιορισμένο σε σύγκριση με τον όμιλο CP: ο κύκλος εργασιών της EMEF (55 εκατ. EUR το 2014) και το σύνολο ενεργητικού (45 εκατ. EUR το 2014) ήταν πολύ περιορισμένα σε σύγκριση με τον όμιλο CP (κύκλος εργασιών 320 εκατ. EUR και σύνολο ενεργητικού 975 εκατ. EUR για τον ενοποιημένο όμιλο CP το 2014 ([28])).

(111) Οι επενδυτικές αποφάσεις της CP λαμβάνονταν από το διοικητικό συμβούλιο της CP.

(112) Κατά συνέπεια, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, με βάση τις πληροφορίες που υπέβαλαν οι πορτογαλικές αρχές και λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της παρούσας υπόθεσης, τα μέτρα δεν αποφασίστηκαν ούτε εγκρίθηκαν από τις πορτογαλικές αρχές και δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι η κυβέρνηση ή οποιαδήποτε άλλη δημόσια αρχή συμμετείχε με οποιονδήποτε τρόπο στην απόφαση της CP να χορηγήσει τα μέτρα στην EMEF.

6.3.4. *Διορισμός των μελών του διοικητικού συμβουλίου της CP και του διοικητικού συμβουλίου της EMEF*

(113) Την περίοδο κατά την οποία χορηγήθηκαν τα μέτρα, το διοικητικό συμβούλιο της CP διοριζόταν με διοικητικές αποφάσεις («resoluçăo») του πορτογαλικού υπουργικού συμβουλίου, όπως προβλέπεται στο καταστατικό της CP.

(114) Με βάση τις πληροφορίες που παρέχονται στις αιτιολογικές σκέψεις 61 έως 67, παρά τον διορισμό τους από το κράτος, τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου ήταν διαχειριστές οι οποίοι δεν μπορούσαν να αναλαμβάνουν διάφορες διευθυντικές θέσεις κατά τη διάρκεια της θητείας τους. Αυτό σημαίνει ότι τα μέλη της κυβέρνησης ή οποιασδήποτε άλλης δημόσιας αρχής δεν θα μπορούσαν να συμμετέχουν στο διοικητικό συμβούλιο της CP και να ασκούν ταυτόχρονα δημόσια καθήκοντα, ούτε θα μπορούσαν να συμμετέχουν στο διοικητικό συμβούλιο της EMEF.

(115) Από το 2011, ο διορισμός δημόσιων διαχειριστών, όπως αυτών της CP, και άλλων ανώτερων δημόσιων υπαλλήλων στην Πορτογαλία υπόκειται στη μη δεσμευτική έγκριση των βιογραφικών σημειωμάτων τους από ανεξάρτητο φορέα αξιολόγησης, συγκεκριμένα από την επιτροπή πρόσληψης και επιλογής δημόσιας διοίκησης.

(116) Η Πορτογαλία υπέβαλε τον κατάλογο όλων των μελών του διοικητικού συμβουλίου της CP και τα βιογραφικά σημειώματά τους για την υπό εξέταση περίοδο. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι, σύμφωνα με τα εν λόγω βιογραφικά σημειώματα, μόνο δύο μέλη του διοικητικού συμβουλίου διέθεταν εκτενή προηγούμενη πείρα στην κεντρική διοίκηση της Πορτογαλίας (είτε σε πολιτικό επίπεδο είτε ως ανώτερα στελέχη υπουργείων). Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι, στην πλειονότητά τους, τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου δεν διορίστηκαν με βάση πολιτικές ή διοικητικές ικανότητες οι οποίες προέκυπταν από την προηγούμενη πείρα των μελών αυτών στη δημόσια διοίκηση της Πορτογαλίας.

(117) Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της EMEF εκλέγονται στη γενική συνέλευση των μετόχων της EMEF και είναι επιφορτισμένα με τις εξουσίες διοίκησης της επιχείρησης.

(118) Με βάση τις πληροφορίες που υποβλήθηκαν, προκύπτει ότι ούτε μέλη της κυβέρνησης ούτε εκπρόσωποι δημόσιων αρχών διορίστηκαν στα όργανα λήψης αποφάσεων της CP ή της EMEF. Η επιλογή και ο διορισμός του διοικητικού συμβουλίου της CP δεν επηρέασαν την ικανότητα της CP να ασκεί την οικονομική και επιχειρησιακή αυτονομία της. Ως εκ τούτου, απουσία στοιχείων που να αποδεικνύουν συγκεκριμένους δεσμούς μεταξύ της CP και των δημόσιων αρχών, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχουν ενδείξεις για τη συμμετοχή των δημόσιων αρχών στην έγκριση των υπό αξιολόγηση μέτρων.

6.3.5. *Οι περιστάσεις που οδήγησαν στην έγκριση των μέτρων*

(119) Η CP βασιζόταν στη θυγατρική της EMEF για την εκπλήρωση της οικείας υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, σε ένα πλαίσιο στο οποίο σχεδόν οι μόνοι πελάτες της EMEF ήταν η CP, η μητρική της εταιρεία, και η (τότε) θυγατρική της, CP Carga ([29]). Το γεγονός ότι η CP θα μπορούσε να καταβάλει στην EMEF αμοιβές χαμηλότερες από τις τιμές της αγοράς για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, όπως περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη 27 είναι ένας άλλος λόγος που εξηγεί το ενδιαφέρον της CP να διατηρήσει την EMEF σε λειτουργία. Οι αποφάσεις της CP να χορηγήσει τα μέτρα στην EMEF ήταν απόρροια επιχειρηματικής λογικής. Όπως ήδη προαναφέρθηκε, τα εν λόγω μέτρα ελήφθησαν στο επίπεδο της CP, χωρίς καμία συγκεκριμένη συμμετοχή του κράτους.

([28]) Πηγή: Orbis/Bureau van Dijk.

([29]) Βλέπε υποσημείωση 5.

Συμπέρασμα σχετικά με τη δυνατότητα καταλογισμού

(120) Λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις και το πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης, με βάση τις άμεσες και έμμεσες ενδείξεις που εξετάστηκαν στο σύνολό τους, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν συγκεκριμένη συμμετοχή των πορτογαλικών αρχών στη χορήγηση των μέτρων. Το κράτος δεν κίνησε, δεν ενέκρινε και δεν ενημερώθηκε σχετικά με τα συγκεκριμένα μέτρα και τις λεπτομέρειες τους. Από τα στοιχεία που παρασχέθηκαν προκύπτει ότι η επίβλεψη της δραστηριότητας της CP από το κράτος επικεντρώθηκε στη διασφάλιση της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας και των υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων της CP, και δεν κάλυπτε τα μέτρα που χορηγήθηκαν από τη CP στην EMEF. Με βάση τα ανωτέρω, απουσία επαρκών ενδείξεων για την άσκηση πραγματικής επιρροής ή ελέγχου από το κράτος, η Επιτροπή καταλήγει, συνεπώς, στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα δεν μπορούν να καταλογιστούν στο πορτογαλικό κράτος.

7. **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ**

(121) Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι τα μέτρα δεν μπορούν να καταλογιστούν στο πορτογαλικό κράτος. Δεδομένου ότι τα κριτήρια που ορίζονται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ για να καθοριστεί αν ένα μέτρο συνιστά ενίσχυση είναι σωρευτικά, η Επιτροπή δεν χρειάζεται να αξιολογήσει αν πληρούνται οι άλλες προϋποθέσεις.

(122) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση:

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Το μέτρο 1 (αυξήσεις κεφαλαίου στην EMEF), το μέτρο 2 (χορήγηση δανείων στην EMEF) και το μέτρο 3 (χορήγηση εγγυήσεων στην EMEF) δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Πορτογαλική Δημοκρατία.

Βρυξέλλες, 6 Μαρτίου 2020.

Για την Επιτροπή
Margrethe VESTAGER
Μέλος της Επιτροπής