II

(Muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset)

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2021/2182,

annettu 6 päivänä maaliskuuta 2020,

toimenpiteistä SA.41727 (2016/C) (ex 2016/NN) (ex 2015/CP), jotka on toteutettu Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, SA -yrityksen (EMEF) hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla C(2020) 1254)

(Ainoastaan portugalinkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]) ja ottanut huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Bombardier Transportation Portugal SA, jäljempänä 'Bombardier' tai 'kantelija', teki 27 päivänä huhtikuuta 2015 Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, SA -yritystä, jäljempänä 'EMEF', vastaan valtiontukea koskevan kantelun, jossa väitetään, että EMEF on saanut sääntöjenvastaista valtiontukea emoyhtiönsä, Portugalin valtion omistaman rautateiden henkilöliikennepalvelujen tarjoajan CP – Comboios de Portugal, E.P.E -yrityksen, jäljempänä 'CP', kautta.

(2) Kantelu toimitettiin Portugalin viranomaisille huomautusten esittämistä varten 3 päivänä kesäkuuta 2015 ja asiasta pyydettiin lisätietoja. Portugali vastasi 17 päivänä heinäkuuta 2015 ja 24 päivänä heinäkuuta 2015.

(3) Portugalin viranomaisten kanssa järjestettiin kokous 9 päivänä kesäkuuta 2015.

(4) Komissio pyysi Portugalin viranomaisilta lisätietoja 29 päivänä lokakuuta 2015 päivätyllä kirjeellä. Portugalin viranomaiset toimittivat vastauksensa 21 päivänä joulukuuta 2015.

(5) Komissio ilmoitti Portugalille 2 päivänä kesäkuuta 2016 päivätyllä kirjeellä päättäneensä aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn, joka koskee väitettyjä valtiontukitoimenpiteitä, jäljempänä 'menettelyn aloittamista koskeva päätös'.

([1]) EUVL C 284, 5.8.2016, s. 36.

(6) Komission päätös menettelyn aloittamisesta julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([2]). Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä.

(7) Määräaikaa pidennettiin, ja Portugalin viranomaiset toimittivat huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä 3 päivänä elokuuta 2016.

(8) Kantelija toimitti huomautuksensa 5 päivänä syyskuuta 2016. Kolmansilta osapuolilta ei saatu huomautuksia.

(9) Komissio toimitti kantelijan huomautukset 2 päivänä joulukuuta 2016 Portugalille, jolle annettiin mahdollisuus esittää niistä omat huomautuksensa, ja pyysi lisätietoja.

(10) Portugalin huomiot kantelijan toimittamista huomautuksista ja vastaus tietopyyntöön saatiin 27 päivänä tammikuuta 2017 päivätyllä kirjeellä.

(11) Portugalin viranomaisten kanssa järjestettiin 2 päivänä helmikuuta 2017 tekninen kokous, jonka aikana Portugalin viranomaiset antoivat lisäselvennyksiä.

(12) Portugali toimitti lisätietoja 10 päivänä maaliskuuta 2017.

(13) Komissio lähetti Portugalille toisen tietopyynnön 30 päivänä maaliskuuta 2017.

(14) Portugalin vastaus tietopyyntöön saatiin 1 päivänä kesäkuuta 2017.

(15) Komission 13 päivänä syyskuuta 2017 lähettämän tietopyynnön seurauksena Portugali toimitti vastauksensa 29 päivänä syyskuuta 2017.

2. YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS TOIMENPITEISTÄ

2.1 Tutkinnan tausta ja toimenpiteiden asiayhteys

2.1.1 *Väitetty tuensaaja*

(16) EMEF on portugalilainen yritys, joka on erikoistunut rautatiekaluston korjaukseen ja ylläpitoon. Se tarjoaa erityisesti rautatiekaluston ja siihen liittyvien laitteiden perusteellisia ylläpitopalveluja, nykyaikaistamis- ja kunnostuspalveluja sekä tavaravaunujen suunnittelua, valmistusta ja nykyaikaistamispalveluja.

(17) EMEF on Portugalin valtion kokonaan omistaman rautateiden henkilöliikennepalvelujen tarjoajan CP:n kokonaan omistama.

(18) EMEF perustettiin vuonna 1993 eriyttämällä se emoyhtiöstään CP:stä spin-off-yritykseksi, vaikka vaikuttaa siltä, että EMEF toimi edelleen CP:n sisäisenä osastona ainakin vuoteen 2004 asti ([3]).

(19) Ennen irtautumista CP:n huoltotoimet suoritettiin yrityksen sisällä, eikä CP käyttänyt ulkoisia palveluntarjoajia. Irtautumisen jälkeen EMEF pysyi edelleen huoltopalvelujen ainoana palveluntarjoajana. Vuonna 2017 yhä 80 prosenttia EMEFin tuloista ([4]) oli peräisin sen emoyhtiölleen CP:lle tarjoamista palveluista, vaikka osuus on vähentynyt viime vuosina ([5]).

(20) Portugalin toimittama näyttö osoittaa, että emoyhtiö-tytäryhtiösuhteen lisäksi CP ja EMEF olivat molemmat riippuvaisia toisistaan seuraavasti: ilman EMEFiä CP ei olisi pystynyt täyttämään rautateiden henkilöliikennepalvelujen tarjoamista koskevaa julkisen palvelun velvoitettaan, ja kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamishetkellä EMEFin ainoat merkittävät asiakkaat olivat CP ja sen silloinen tytäryhtiö CP Carga.

([2]) Ks. alaviite 1.

([3]) Tämä voidaan päätellä EMEFin toimintaa sekä taloudellista ja rahoituksellista tukemista koskevasta tutkimuksesta ”Plano de Viabilização Económico-Financeira da EMEF”, jonka on tehnyt ulkoinen konsulttiyritys SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco vuonna 2004.

([4]) Vuonna 2016 EMEFin tulot olivat 63 miljoonaa euroa.

([5]) EMEF ei enää toimita palveluja rautateiden tavaraliikennettä harjoittavalle CP:n tytäryhtiölle CP Cargalle eli nykyiselle MEDLOGille, joka yksityistettiin vuonna 2015.

(21) EMEFin muita asiakkaita olivat Bombardier/Prometro, EMEF / Siemens ACE ja RENFE.

(22) EMEF on Portugalin ainoa rautateiden huoltopalvelujen tarjoaja, joka ei ole vertikaalisesti integroitunut valmistuksen kanssa. Yrityksen kilpailijoita ovat vertikaalisesti integroituneet monikansalliset yritykset, kuten Bombardier, Siemens, Alstom ja Comsa, jotka monissa tapauksissa yleensä rajoittavat huoltopalvelunsa valmistamaansa rautatiekalustoon.

2.1.2 *Kantelu*

(23) Kantelija väitti, että EMEF on saanut vuodesta 2003 lähtien CP:ltä useita kertoja taloudellista tukea maksetun lisäpääoman, tappioiden kattamiseen tarkoitettujen käteismaksujen sekä lainojen ja pankkilainoille myönnettyjen valtiontakauksien muodossa.

(24) Kantelija väitti myös, että CP on saattanut myöntää valtiontukea EMEFille hankkimalla siltä palveluja markkinahintaa kalliimmalla hinnalla.

2.1.3 *Vanhentumisaika*

(25) Neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 ([6]) 17 artiklan mukaan komission toimivaltuuksiin periä tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa ja sääntöjenvastaista tukea koskevat komission toimet keskeyttävät vanhentumisajan. Komissio toimitti kantelun Portugalille 3 päivänä kesäkuuta 2015. Sen vuoksi muodollinen tutkinta ja tämä päätös koskevat ainoastaan 3 päivän kesäkuuta 2005 jälkeen toteutettuja toimenpiteitä.

2.2 **Tutkitut toimenpiteet**

(26) Muodollinen tutkintamenettely koski kolmea toimenpidettä sekä niiden osatoimenpiteitä, jäljempänä yhdessä 'toimenpiteet': "toimenpide 1 – EMEFiin tehdyt pääomanlisäykset", joiden arvo oli yhteensä 47,6 miljoonaa euroa, jäljempänä 'toimenpide 1', "toimenpide 2 – EMEFille myönnetyt lainat", joiden arvo oli yhteensä 19,5 miljoonaa euroa, jäljempänä 'toimenpide 2', ja "toimenpide 3 – EMEFille myönnetyt rahoitusvakuudet", joiden arvo oli yhteensä 23 miljoonaa euroa, jäljempänä 'toimenpide 3'.

(27) "Toimenpiteestä 4 – korjaus- ja huoltopalvelujen hankkiminen EMEFiltä markkinahintaa kalliimmalla hinnalla", jäljempänä 'toimenpide 4', todettiin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, että se oli markkinaehtoinen. Portugalin toimittaman näytön perusteella komissio tarkemmin sanottuna katsoi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, että CP:n EMEFille maksamat hankintahinnat vastasivat markkinahintoja tai olivat jopa markkinahintoja alhaisemmat ja että sen vuoksi niistä ei aiheutunut EMEFille minkäänlaista etua. Komissio totesi siksi, ettei EMEFille ollut myönnetty valtiontukea CP:n hankkiessa EMEFiltä korjaus- ja huoltopalveluja.

2.2.1 *Toimenpide 1: EMEFiin tehdyt pääomanlisäykset*

(28) CP lisäsi EMEFin pääomaa yhteensä 47,6 miljoonan euron arvosta seuraavasti:

- 5,2 miljoonan euron arvoiset lisäpääomasijoitukset, jotka tehtiin 23 päivän toukokuuta 2007 ja 12 päivän tammikuuta 2012 välisenä aikana
- 42,4 miljoonan euron arvoiset lainojen omaksi pääomaksi muuntamiset, jotka toteutettiin 31 päivän joulukuuta 2006 ja 29 päivän kesäkuuta 2012 välisenä aikana seuraavasti:
  - 28,6 miljoonaa euroa, joka muunnettiin omaksi pääomaksi 31 päivänä joulukuuta 2006 ja joka koostui seuraavista lainoista:
    - 3,6 miljoonaa euroa, myönnetty huhtikuussa 2004
    - 5,3 miljoonaa euroa, myönnetty joulukuussa 2004
    - 1,2 miljoonaa euroa, myönnetty maaliskuussa 2005
    - 1 miljoona euroa, myönnetty elokuussa 2005
    - 0,3 miljoonaa euroa, myönnetty marraskuussa 2005

([6]) Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9).

- 3 miljoonaa euroa, myönnetty syyskuussa 2006
- 14,2 miljoonaa euroa, myönnetty lokakuussa 2006

- 3,5 miljoonaa euroa, joka muunnettiin omaksi pääomaksi 20 päivänä elokuuta 2009 ja joka koostui kahdesta lainasta, jotka olivat arvoltaan 2,5 miljoonaa euroa ja 1 miljoona euroa ja jotka molemmat oli myönnetty toukokuussa 2007
- 7,8 miljoonaa euroa, joka oli myönnetty heinäkuussa 2009 ja muunnettiin omaksi pääomaksi 20 päivänä elokuuta 2009
- 2,5 miljoonaa euroa, joka oli myönnetty joulukuussa 2010 ja muunnettiin omaksi pääomaksi 29 päivänä kesäkuuta 2012.

2.2.2 *Toimenpide 2: EMEFille myönnetyt lainat*

(29) CP myönsi EMEFille lainoja yhteensä 19,5 miljoonan euron arvosta seuraavasti:

- 6 miljoonaa euroa, myönnetty marraskuussa 2008 korolla, joka oli yhden kuukauden euriborkorko +1,5 prosenttiyksikköä (laina maksettiin takaisin huhtikuussa 2009)
- 5 miljoonaa euroa, myönnetty toukokuussa 2010 korolla, joka oli kuuden kuukauden euriborkorko +2,5 prosenttiyksikköä
- 5,5 miljoonaa euroa, myönnetty maaliskuussa 2012 korolla, joka oli kolmen kuukauden euriborkorko +7,5 prosenttiyksikköä
- 3 miljoonaa euroa, myönnetty tammikuussa 2014 korolla, joka oli kolmen kuukauden euriborkorko +7 prosenttiyksikköä.

2.2.3 *Toimenpide 3: EMEFille myönnetyt rahoitusvakuudet*

(30) CP myönsi EMEFille rahoitusvakuuksia yhteensä 23 miljoonan euron arvosta seuraavasti:

- toukokuussa 2006 myönnetty 10 miljoonan euron takaus, joka myönnettiin lainalle, jonka korko oli kuuden kuukauden euriborkorko +0,625 prosenttiyksikköä (23 päivänä toukokuuta 2006 päivätty lainasopimus)
- maaliskuussa 2009 myönnetty 6 miljoonan euron takaus, joka myönnettiin lainalle, jonka korko oli kuuden kuukauden euriborkorko +2,5 prosenttiyksikköä
- maaliskuussa 2009 myönnetty 7 miljoonan euron takaus, joka myönnettiin lainalle, jonka korko oli kuuden kuukauden euriborkorko +2,5 prosenttiyksikköä.

3. **MENETTELYN ALOITTAMISEN SYYT**

(31) Komissio aloitti menettelyn aloittamista koskevalla päätöksellä tutkinnat EMEFille toimenpiteellä 1, toimenpiteellä 2 ja toimenpiteellä 3 mahdollisesti myönnetyistä valtiontuista.

(32) Ennen menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä Portugali ei ollut ollenkaan käsitellyt sitä, oliko toimenpiteissä kyse valtion toimista, minkä vuoksi komissio katsoi alustavasti, että toimenpiteissä oli kyse valtion toimista.

(33) Ennen menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä Portugali väitti, että CP:ltä toimenpiteen 1, toimenpiteen 2 ja toimenpiteen 3 muodossa saatu taloudellinen tuki myönnettiin markkinaehdoin eikä se siksi ollut valtiontukea.

(34) Toimenpiteen 1 osalta Portugali ei kuitenkaan toimittanut kaikkia tarvittavia tietoja perustellakseen väitteensä, että CP toimi markkinataloustoimijana pääomanlisäykset tehdessään.

(35) Toimenpiteen 2 osalta Portugali ei toimittanut riittävää näyttöä sen osoittamiseksi, että lainat myönnettiin markkinaehdoin.

(36) Toimenpiteen 3 osalta Portugali ei toimittanut riittävää näyttöä sen osoittamiseksi, että rahoitusvakuudet myönnettiin markkinaehdoin.

(37) Sen vuoksi komissio katsoi alustavasti, että toimenpide 1, toimenpide 2 ja toimenpide 3 voitaisiin katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi ainoastaan vuonna 2004 annetuissa pelastamis- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettuna pelastus- ja/tai rakenneuudistustukena. Portugali ei ollut kuitenkaan esittänyt mitään näyttöä, joka osoittaisi, että EMEFille myönnetty rakenneuudistustuki täyttää tarvittavat sisämarkkinoille soveltumisen edellytykset. Näin ollen komissiolla oli epäilyksiä toimenpiteen 1, toimenpiteen 2 ja toimenpiteen 3 soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

4. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET**

(38) Kantelija esitti 5 päivänä syyskuuta 2016 päivätyssä kirjeessään, että Portugalin väite, jonka mukaan toimenpiteet ovat markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisia, on hylättävä sillä perusteella, ettei EMEF ole koskaan jakanut CP:lle osinkoa.

(39) Lisäksi kantelija väitti kirjeessään, että Bombardier-konserni ei saanut enää tuloja Portugalista EMEFin saaman julkisen tuen aiheuttaman epäedullisen kilpailuaseman vuoksi. Tämän vuoksi Bombardier on joutunut lopettamaan toimintansa Portugalissa ja irtisanomaan työntekijöitä, joten työntekijöiden määrä on vähentynyt: se oli 75 vuonna 2015 ja vain 5 vuonna 2016 (toiminta rajoittuu edustamiseen).

5. **PORTUGALIN HUOMAUTUKSET**

5.1 **Portugalin kanta valtion toimiksi katsomiseen**

(40) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen jälkeen Portugali esitti laajasti, että toimenpiteissä ei ollut kyse valtion toimista. Portugalin kanta voidaan tiivistää seuraavasti:

5.1.1 *CP:n oikeudellinen asema*

(41) Portugali esitti, että CP on julkinen yritys, se on kokonaan suoraan valtion omistuksessa ja siihen sovelletaan ”valtion omistamien yritysten” oikeudellista kehystä ”valtionyritysten sektorilla”.

(42) Portugalin viranomaiset esittivät ([7]), että ”valtion julkisella sektorilla” on kolme yhteisöryhmää tai alasektoria, jotka eroavat toisistaan lähinnä siinä, missä määrin ne ovat integroituneet valtioon ja kuinka itsenäisiä ne ovat suhteessa Portugalin hallitukseen.

(43) ”Valtionyritysten sektori” koostuu julkisista yrityksistä ja sidosyrityksistä. Näihin julkisiin yrityksiin sisältyy kaupallisia yrityksiä, joissa valtio tai toinen julkinen yritys käyttää osakkeenomistajalle kuuluvaa määräysvaltaa.

(44) ”Valtionyritysten sektorin” lisäksi Portugalissa on erotettavissa kaksi muuta valtion omistamien yhteisöjen ryhmää sen perusteella, missä määrin ne ovat integroituneet valtioon ja kuinka itsenäisiä ne ovat suhteessa Portugalin hallitukseen: i) ”välitön valtion julkinen alasektori”, joka koostuu elimistä, jotka ovat integroituneet valtioon ja jotka ovat Portugalin hallituksen määräysvallassa, ja ii) ”välillinen valtion julkinen alasektori” (joka koostuu erityisesti ”julkisista laitoksista”), joka toteuttaa välillisesti valtion tavoitteita ja jonka valvontaan Portugalin hallituksella on valtuudet, vaikka alasektori ei ole osa valtiota.

(45) Portugali esitti, että Portugalin hallinto-oikeudessa säädetään kolmesta eri tavasta, joilla Portugalin hallitus voi toimia julkisen sektorin hallinnollisena valvojana: ”johtamisvalta”, ”ohjaamisvalta” ja ”valvontavalta”. Johtamisvalta on voimakkain, valvontavalta, jota sovelletaan CP:hen, on heikoin, ja ohjaamisvalta on näiden kahden väliltä.

(46) ”Johtamisvaltaa” (joka käsittää vallan antaa määräyksiä ja ohjeita) sovelletaan yhteisöihin, jotka ovat osa valtion keskushallintoa ja hierarkkisesti Portugalin hallituksen alaisia. ”Ohjaamisvaltaa” (ohjausvalta, joka käsittää vallan antaa ohjeita ja suosituksia) käytetään yhteisöihin, jotka ovat osa niin kutsuttua ”välillistä hallintoa”, kuten julkisiin laitoksiin. ”Valvontavaltaa” (joka käsittää hallinnollisen valvonnan toiminnot) käytetään sellaisten yhteisöjen suhteen, jotka ovat osa niin kutsuttua ”autonomista julkista sektoria”, joka sisältää ”valtionyritysten sektorin”.

([7]) 1 päivänä kesäkuuta 2017 päivätyn asiakirjan sivut 5–16.

(47) ”Valtionyritysten sektorista” Portugali totesi, että valtion valvontavalta (”valvontavalta”) määritellään lainsäädännössä ja että käytännössä valvontavalta käsittää hallinnointia koskevien ohjeiden antamisen, varainhoidon valvonnan suorittamisen (jonka toteuttavat Portugalin tilintarkastustuomioistuin ja valtiontalouden tarkastuslaitos (Inspeção-Geral de Finanças, IGF)) ja yritysten raportointivelvoitteiden vahvistamisen tiettyjen asiakirjatodisteiden osalta. Näiden lainsäädännössä säädettyjen valtuuksien lisäksi valtio käyttää tavanomaisia oikeuksia toimiessaan osakkeenomistajana kyseisissä yrityksissä äänimääräosuutensa ja asiaankuuluvan kauppaoikeuden mukaisesti. Portugalissa 3 päivänä lokakuuta 2013 annetun asetuksen (Decreto-Lei) 133/2013 ([8]), jäljempänä ’asetus 133/2013’, 25 pykälän mukaan julkisten yritysten hallinnointi on itsenäistä niiden ja valtion suhteessa ja ne ovat riippumattomia yritysstrategiansa toteuttamisessa.

5.1.2 *Portugalin huomautukset valtion CP:n ja EMEFin suhteen käyttämästä muodollisesta määräysvallasta*

(48) EMEF on CP:n kokonaan omistama tytäryhtiö, ja sen vuoksi valtiolla on Portugalin mukaan vain välillistä määräysvaltaa EMEFissä. Valtion harjoittamasta valvonnasta, joka kohdistuu valtion omistamien yritysten tytäryhtiöihin, kuten EMEFiin, ei ole säännöksiä. Säännöksiä sovelletaan ainoastaan emoyhtiö CP:hen.

(49) Portugalin viranomaiset totesivat, että CP on julkinen yritys, johon sovelletaan yksityisoikeutta ja joka harjoittaa ja hallinnoi toimintaansa valtiosta riippumattomasti, erityisesti suhteissaan EMEFin kaltaisiin yrityksiin, joihin CP:llä on omistusyhteys.

(50) Portugali totesi, että CP:n yhtiöjärjestyksen ([9]) 1 pykälän 1 momentin mukaan CP on julkinen yritys, joka huolehtii itsenäisesti hallinnostaan, raha-asioistaan ja varoistaan ja jolla on oikeuskelpoisuus käyttää kaikkia oikeuksiaan ja täyttää kaikki velvoitteensa, jotka ovat välttämättömiä tai asianmukaisia sen toteuttaessa tavoitettaan ([10]). Vaikka CP kuuluu valtionyritysten sektoriin, CP:hen sovelletaan näin ollen nimenomaisesti yksityisoikeutta (siviili-, vero-, kauppa- ja yhtiöoikeutta).

(51) CP:hen kohdistuva taloudellinen ja rahoituksellinen valvonta, jota Portugalin viranomaiset harjoittivat toimenpiteiden toteuttamisajanjakson aikana, perustui joulukuuhun 2013 asti voimassa olleen, 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun asetuksen (Decreto-Lei) 558/99 ([11]), jäljempänä ’asetus 558/99’, ja asetuksen 133/2013 säännöksiin. Näin ollen asetuksella 558/99 säänneltiin suhteita valtionyritysten sektorilla melkein koko sen ajanjakson ajan, jona toimenpiteet 1, 2 ja 3 toteutettiin.

(52) CP:n yhtiöjärjestyksen 22 pykälässä kuvataan valvontaa, jota Portugalin viranomaiset voivat kohdistaa CP:hen.

(53) Portugalin viranomaiset totesivat, että CP:n yhtiöjärjestyksen 22 pykälässä vahvistettu taloudellisen ja rahoituksellisen valvonnan kehys johtuu suoraan oikeudellisesta kehyksestä, joka vahvistetaan asetuksen 558/99 29 pykälässä.

(54) Yhtiöjärjestyksen 22 pykälässä määrätään seuraavaa:

1) ”CP E.P.E:hen ([12]) kohdistuvaa taloudellista ja rahoituksellista valvontaa harjoittavat varainhoidosta ja liikenteestä vastaavat Portugalin hallituksen ministerit, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asiaankuuluvaa valvontavaltaa.

2) Valvontaan sisältyvät nimenomaisesti seuraavat:

   a) toiminta- ja investointisuunnitelmien, talousarvioiden ja tilinpäätösten sekä muiden kuin 9 pykälän 2 momentin c kohdan mukaisten sopimusjärjestelyjen soveltamisalaan kuuluvien pääomainvestointien, tukien ja korvausten hyväksyminen;

   b) yrityksen hinnoittelu- tai hintapolitiikan hyväksyminen, joka rajoittuu julkisen palvelun velvoitteen mukaisesti tarjottaviin henkilöliikennepalveluihin erityisen lainsäädännön mukaisesti.

3) Yleisesti ottaen CP E.P.E:hen sovelletaan valtiontalouden tarkastuslaitoksen (IGF) harjoittamaa varainhoidon valvontaa, jonka tarkoituksena on varmistaa yrityksen hallinnoinnin lainmukaisuus, taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus.”

([8]) Decreto-Lei n.° 133/2013, annettu 3 päivänä lokakuuta 2013 (Diário da República, 1.ª série, n.° 191, 3.10.2013).
([9]) Decreto-Lei n.° 137-A/2009, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2009 (Diário da República, 1.ª série, n.° 112, 12.6.2009).
([10]) CP:n tavoitteena on tarjota rautateiden henkilöliikennepalveluja kansallisessa rautatieverkossa.
([11]) Decreto-Lei n.° 558/99, annettu 17 päivänä joulukuuta 1999 (Diário da República, n.° 292/1999, Série I-A, 17.12.1999).
([12]) E.P.E on lyhenne ilmaisusta ”entidade pública empresarial”, joka tarkoittaa julkista yritystä.

(55) Lisäksi Portugalin viranomaiset korostivat, että CP:hen sovellettavia valvonta- ja raportointivaatimuksia sovelletaan Portugalissa kaikkiin julkisiin yrityksiin (niin kutsuttuihin ”E.P.E-yrityksiin”). CP lähettää vuosikertomukset Portugalin hallitukselle (tarkemmin sanottuna asiasta vastaaville ministeriöille). Näitä kertomuksia ei kuitenkaan hyväksytä Portugalin hallituksessa tai asiasta vastaavissa ministeriöissä virallisesti tai millään muullakaan tavalla.

5.1.3 *Portugalin huomautukset valtion CP:n ja EMEFin suhteen käyttämästä tosiasiallisesta määräysvallasta*

(56) Portugali selitti, että CP:n yhtiöjärjestyksen 22 pykälän mukaan Portugalin viranomaisten harjoittama muodollinen valvonta käsittää CP:n investointisuunnitelmien hyväksymisen. CP on kuitenkin viimeksi pyytänyt tällaista hyväksyntää EMEFiin tehtävälle investoinnille vuonna 2001 eli ennen arvioinnin kohteena olevaa ajanjaksoa, eikä CP saanut mitään vastausta pyyntöönsä ([13]). Myöhemmin CP ei ole pyytänyt hyväksyntää. Sen vuoksi toimenpiteistä 1, 2 ja 3 päätti ilman minkäänlaista Portugalin hallituksen hyväksyntää CP:n hallitus EMEFin pyydettyä päätöstä.

(57) Portugalin hallituksen harjoittamasta CP:hen kohdistuvasta tosiasiallisesta valvonnasta Portugalin viranomaiset totesivat, että toimenpiteiden toteuttamisajanjakson aikana valtion tosiasiallisesti CP:n suhteen käyttämä valvontavalta oli erittäin vähäistä. Se koostui pääasiassa seuraavista:

1) Rautatieliikennealaa koskevien strategisten suuntaviivojen laatiminen. Nämä suuntaviivat koostuivat yleisistä julkisen politiikan suuntaviivoista (jotka koskivat esimerkiksi esteettömyyttä ja liikkuvuutta), joilla pyrittiin edistämään alan sisäistä koordinointia (infrastruktuuri ja liikenne) sekä koordinointia EU:n politiikkojen kanssa.

2) Vuotuisen toimintasuunnitelman ja talousarvion tarkastelu. CP laati vuotuisen toimintasuunnitelman ja talousarvion hallituksensa määrittelemien ohjeiden mukaisesti. Ne lähetettiin tiedoksi valtiovarainministeriölle, joka ei esittänyt niitä koskevaa virallista kantaa eikä antanut niille virallista hyväksyntää toimenpiteiden 1, 2 ja 3 toteuttamisajanjakson aikana. Valtiovarainministeriö alkoi hyväksyä CP:n vuotuisia toimintasuunnitelmia ja talousarvioita vasta vuodesta 2016 alkaen eli vasta sen jälkeen, kun viimeisin tutkinnan kohteena oleva toimenpide toteutettiin (tammikuussa 2014).

3) Kertomusten ja tilinpäätösten vastaanottaminen. Joulukuuhun 2013 asti CP:n oli lähetettävä asiakirjat ainoastaan tiedoksi, hyväksyntä ei ollut tarpeen.

5.1.4 *CP:n johdon nimittämisestä*

(58) Portugali esitti, että toimenpiteiden toteuttamisajanjakson aikana CP:n hallitus nimitettiin hallinnollisella päätöksellä (”resolução”), jonka antoi Portugalin ministerineuvosto.

(59) Portugalin viranomaiset totesivat, että CP:n hallituksen jäsenten hoitaessa tehtäviään CP:n hallituksen jäseninä heihin sovelletaan oikeudellista yhteensopimattomuutta ja esteellisyyttä, joista säädetään julkisten hallintoelinten perussäännössä (Estatuto do Gestor Público). Perussäännöllä, joka on ollut voimassa vuodesta 1976 ja jota on muutettu kahdella myöhemmällä säädöksellä, säännellään julkisiin yrityksiin nimitettävien johtajien, jäljempänä ’julkisten yritysten johtajat’, nimittämistä ja toimikauden aikaista tehtävien suorittamista. Tutkinnan kohteena olevan ajanjakson aikana CP:n johtoon sovellettiin kahta eri julkisten hallintoelinten perussääntöä: vuonna 1982 annettua julkisten hallintoelinten perussääntöä, joka hyväksyttiin 9 päivänä joulukuuta annetulla asetuksella (Decreto-Lei) 464/82 ([14]), ja vuonna 2007 annettua julkisten hallintoelinten perussääntöä, joka hyväksyttiin 27 päivänä maaliskuuta annetulla asetuksella (Decreto-Lei) 71/2007 ([15]). Molemmissa näistä perussäännöistä säädetään ([16]), että julkisten yritysten johtajien on ilmoitettava mahdollisista eturistiriidoista, hoidettava työnsä täysin riippumattomasti ja itsenäisesti ja yksinomaan yrityksen edun mukaisesti, jolloin heidän on noudatettava taloudellista tehokkuutta ja pyrittävä yrityksen tavoitteisiin. Lisäksi edellytetään ([17]), että julkisten yritysten johtajat työskentelevät kokopäiväisesti julkisen yrityksen palveluksessa, jollei vastuuministeri tai valtiovarainministeri anna heille erilaista toimeksiantoa, jota ei CP:n johtajien tapauksessa ollut annettu. Tämä estää muun muassa sen, että julkisten yritysten johtajat toimisivat muissa johtotehtävissä julkishallinnossa tai riippumattomissa sääntelyelimissä.

([13]) 27 päivänä tammikuuta 2017 päivätyn asiakirjan sivu 8.
([14]) Decreto-Lei n.° 464/82, annettu 27 päivänä maaliskuuta 1982 (Diário da República, n.° 283/1982, Série I, 9.12.1982).
([15]) Decreto-Lei n.° 71/2007, annettu 27 päivänä maaliskuuta 2007 (Diário da República, n.° 61/2007, Série I, 27.3.2007).
([16]) Asetuksen 464/82 8 ja 9 pykälä sekä asetuksen 71/2007 10, 12, 20 ja 22 pykälä.
([17]) Asetuksen 464/82 10 pykälä ja asetuksen 71/2007 20 pykälä.

(60) Portugali esitti, että toimivaan johtoon kuuluvat CP:n hallituksen jäsenet harjoittavat toimintaansa yksinomaisuusperiaatteella. He siis eivät saa toimia muissa poliittisissa tai valtionhallinnon tehtävissä taikka muissa johtotehtävissä yksityisissä ja julkisissa yrityksissä, kun he ovat CP:n hallituksen jäseniä, jotta voidaan taata heidän riippumattomuutensa ja mahdollisimman suuri keskittymisensä. Ollessaan CP:n hallituksen jäseniä he saavat ainoastaan i) toimia tytäryhtiön hallituksen jäsenenä, esimerkiksi EMEFin hallituksen jäsenenä (ilman palkkiota), ii) toimia tehtävissä yhteisössä, jossa heillä on lainsäädännön mukaan pakollinen tehtävä (”funções em regime de inerência”), esimerkiksi neuvoa-antavassa/valvovassa elimessä, tai iii) luennoida julkisissa korkeakouluissa, järjestää konferensseja ja luentoja tai kirjoittaa akateemista kirjallisuutta.

(61) Sen vuoksi kaikilla CP:n hallituksen jäsenillä, joilla olisi saattanut olla tällainen poliittinen, valtionhallinnon ja/tai kunnallinen tehtävä ennen CP:n hallitukseen nimittämistä, on tiukka velvoite erota tällaisesta tehtävästä ennen CP:n hallitukseen liittymistä rikosoikeudellisen, siviilioikeudellisen ja/tai taloudellisen vastuun uhalla.

(62) Portugalin viranomaiset selittivät, että CP:n hallituksen jäsenten valintaan käytettäviin perusteisiin sisältyivät liikennealan laaja asiantuntemus ja/tai kokemus johtotehtävistä, asiaankuuluva akateeminen tausta ja henkilökohtaisten intressien puuttuminen.

(63) Portugalin viranomaiset antoivat komissiolle tietoja CP:n hallituksen nykyisten ja aiempien jäsenten asiantuntemuksesta, myös CP:n hallituksen jäsenten ansioluettelot. Lisäksi Portugali toimitti useita CP:n hallituksen kokousten pöytäkirjoja.

(64) Portugalin viranomaiset painottivat, että vaikka Portugalin hallitus nimittää CP:n hallituksen jäsenet, tämä ei vaikuta CP:n itsenäisyyteen, koska nimitetyt henkilöt eivät ole entisiä virkamiehiä eivätkä poliitikkoja.

5.1.5 *Siitä, pyydettiinkö valtiota hyväksymään toimenpiteet*

(65) Portugali esitti, että CP:n yhtiöjärjestyksen 2 pykälän 4 momentin ja 26 pykälän 1 momentin mukaan CP:llä on oikeus perustaa tytäryhtiöitä sekä velvollisuus kerätä maksuja rautateiden henkilöliikennepalvelujen tarjonnasta ja suorittaa maksuja tavoitteensa saavuttamiseksi.

(66) CP:n yhtiöjärjestyksen 2 pykälän 4 momentti kuuluu seuraavasti: ”Edellisessä kohdassa esitettyä tavoitetta [CP:n päätavoite on rautateiden henkilöliikennepalvelujen tarjoaminen kansallisessa rautatieverkossa] toteuttaessaan CP E. P.E voi

a) perustaa yrityksiä tai hankkia omistusosuuksia lainsäädännön mukaisesti;

b) tehdä tarpeellisiksi tai asianmukaisiksi katsottuja sopimuksia muiden yritysten tai yhteisöjen kanssa voidakseen täyttää paremmin matkustajien tarpeet ja palvelun vaatimukset, jotka kuuluvat sen velvollisuuksiin; (…)

c) toteuttaa kaikki tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeellisiksi tai asianmukaisiksi katsotut toimet.”

(67) CP:n yhtiöjärjestyksen 26 pykälän 1 momentti kuuluu seuraavasti: ”CP E.P.E:llä on yksinomainen vastuu tämän yhtiöjärjestyksen ja lainsäädännön mukaisesta toiminnastaan saatavien tulojen keräämisestä ja kaikkien tavoitteensa saavuttamiseksi tarvittavien menojen toteuttamisesta.”

(68) Portugalin viranomaiset painottivat, että Portugalin hallitus ei ole puuttunut suoraan eikä välillisesti EMEFin hallinnointiin, ei edes käyttämällä CP:llä olevaa ainoan osakkeenomistajan asemaa.

(69) Portugali totesi, että CP:n päätökset sijoittaa EMEFiin teki CP:n hallitus EMEFin aloitteesta, ja että ne hyväksyttiin virallisesti EMEFin varsinaisessa yhtiökokouksessa (CP:n toimiessa ainoan osakkeenomistajan ominaisuudessa) eikä Portugalin hallituksen antamilla säädöksillä. Osakkeenomistajan asemassa toimii EMEFissä CP, eivät Portugalin valtion viranomaiset, joten CP:llä on samat yksityisoikeudellisessa yhtiölaissa säädetyt valtuudet kuin millä tahansa muulla yksityisellä määräysvaltaisella osakkeenomistajalla.

(70) Vastaavasti CP:n päätöksiin, jotka koskevat sen tytäryhtiöitä, ei liity valtion suoraa tai välillistä puuttumista asiaan: ne tekee CP:n hallitus, eikä asiaan puutu suoraan tai välillisesti Portugalin hallitus, joka ei puutu CP:n johdon päätöksiin.

(71) CP:llä ei ole erityisiä raportointivaatimuksia, joiden mukaan sen olisi raportoitava Portugalin hallitukselle nimenomaisesti EMEFistä ja toteutetuista EMEFiä koskevista toimista. Portugalin viranomaiset totesivat, että kyseiset CP:n EMEFiin tekemät investoinnit eivät sisältyneet vuotuisiin toimintasuunnitelmiin ja talousarvioihin. Itse asiassa näissä asiakirjoissa EMEFiin tehdyt viittaukset olivat vuoteen 2011 asti epäsuoria, ja ne liittyivät rautatiekaluston ylläpitokustannuksiin.

(72) Portugali totesi, että EMEFiin sijoittamista koskevista CP:n päätöksistä ei ilmoitettu Portugalin hallitukselle eikä tämä päättänyt niistä eikä hyväksynyt niitä. EMEFiin sijoittamista koskevat päätökset teki CP sen itsenäisyyden ja riippumattomuuden perusteella, joka sillä on yritysjohtamisessa ja erityisesti suhteissaan tytäryhtiöihinsä. CP teki nämä päätökset yrityksen omavaraisuuden mukaisesti ja omarahoituksella.

5.1.6 *Valtiontalouden tarkastuslaitoksen roolista*

(73) Portugalin viranomaiset esittivät, että valtiontalouden tarkastuslaitoksen, jäljempänä 'IGF', harjoittama CP:hen kohdistunut varainhoidon valvonta ei kattanut päätöksiä, jotka CP teki EMEFiin liittyvistä toimenpiteistä. IGF saa vuosittain CP:n vuotuisen raportoinnin (eli kunkin vuoden kertomukset ja tilinpäätökset), jotta IGF voi antaa lausunnon ja toimittaa sitten nämä asiakirjat varainhoidosta ja liikenteestä vastaaville Portugalin hallituksen ministereille tarkasteltaviksi. Näissä asiakirjoissa ei anneta mitään tietoa CP:n EMEFiin tekemiin investointeihin liittyvistä näkökohdista.

5.1.7 *CP:n rahoittamisesta toimenpiteiden toteuttamisajankohtana*

(74) Lisäksi Portugalin viranomaiset ilmoittivat komissiolle, että valtio ei tehnyt CP:hen pääomanlisäyksiä eikä myöntänyt sille suoria lainoja toimenpiteiden toteuttamisajanjakson aikana.

(75) Lisäksi selitettiin, että EMEFiin toimenpiteiden toteuttamisajanjakson aikana sijoitetut taloudelliset resurssit olivat pääasiassa peräisin lainoista, jotka CP sai portugalilaisilta liikepankeilta.

5.1.8 *EMEFin päätöksentekoelimistä*

(76) Portugalin viranomaiset selittivät EMEFin päätöksentekoelinten – yhtiökokouksen ja hallituksen – rakennetta. Vuosien 2005 ja 2010 välisenä aikana EMEFillä oli myös toimeenpaneva komitea, joka koostui pelkästään henkilöistä, jotka eivät kuuluneet CP:n johtoon.

(77) Yhtiökokous koostuu EMEFin osakkeenomistajasta eli CP:stä. Maaliskuusta 2013 lähtien EMEFin hallitus on koostunut kahdesta jäsenestä, jotka valitaan CP:n hallituksen viiden ([18]) jäsenen keskuudesta. EMEFin hallituksen jäsenet valitaan EMEFin yhtiökokouksessa. Vuoteen 2013 asti EMEFin hallitus käsitti kolmesta viiteen jäsentä, jotka eivät välttämättä olleet EMEFin ainoan osakkeenomistajan CP:n edustajia.

(78) Portugalin viranomaiset korostivat, että toisin kuin CP:n hallituksen jäsenet (jotka nimittää Portugalin hallitus), EMEFin hallituksen jäsenet valitaan EMEFin yhtiökokouksessa eivätkä he ole valtion nimittämiä.

([18]) Helmikuuhun 2013 asti CP:n hallitus koostui viidestä jäsenestä, helmikuusta 2013 alkaen neljästä jäsenestä.

5.2 **Portugalin kanta siihen, noudatettiinko toimenpiteissä markkinataloustoimijaperiaatetta**

(79) Menettelyn aloittamista koskevan päätöksen jälkeen Portugali toimitti kaksi due diligence -raporttia, jotka oli laatinut SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco ([19]) (SaeR) ([20]), kokouspöytäkirjoja ja kolme Deloitte & Associados SROC, S.A:n jälkikäteen tekemää tutkimusta, joissa arvioitiin toimenpiteitä 1, 2 ja 3 erikseen.

(80) Portugali esitti, että CP:n pääomasijoitukset ja päätökset tehtiin samoin kuin yksityinen markkinataloustoimija olisi ne tehnyt. Portugali väitti, että CP teki kaikki EMEFiä koskevat päätöksensä EMEFin toimintaa koskevan perusteellisen strategisen ennakkoanalyysin perusteella ja että tavoitteena oli tukea EMEFiä ottaen huomioon sen markkinatarpeet ja kannattavuuteen johtavat tulevaisuudennäkymät.

(81) Portugali painotti, että arvioitaessa, toimiko CP markkinataloustoimijaperiaatteen mukaisesti, olisi otettava huomioon seuraavat erityisolosuhteet:

1) EMEF toimi tappiollisella alalla, jolle ovat tyypillisiä orastavat kansalliset rautateiden korjausmarkkinat, joilla on vähän mahdollisuuksia ja jotka ovat pitkään erittäin riippuvaisia valtioasiakkaasta.

2) Kilpailevia toimijoita, joilla olisi EMEFin asennettuun kapasiteettiin ja osaamiseen verrattavissa olevaa asennettua kapasiteettia ja vaihtoehtoista osaamista, ei ole ollut.

3) CP:lle oli erittäin välttämätöntä pitää kalustonsa kunnossa voidakseen täyttää rautateiden henkilöliikennepalvelujen tarjoamista koskevan julkisen palvelun velvoitteensa.

4) EMEF ei ollut vasta perustettu yritys, vaan se peri sopimattoman henkilöstö- ja kustannusrakenteen, joka vaaransi osittain sen toiminnan ja välittömän kestävyyden.

5) Valtaosa EMEFin työstä suoritettiin CP:n hyväksi.

6) EMEFin suhde CP:hen, jonka oli täytettävä julkisen palvelun velvoitteensa, vaikutti merkittävästi EMEFin ylläpito- ja korjauspalveluihin pääasiassa vuoteen 2006 asti, sillä EMEFille oli vaikeaa ja aikaa vievää saavuttaa haluttu itsenäisyys hinnoittelun, toimintansa määrittelyn ja toimintansa järjestämisen vapauden osalta.

5.3 **Portugalin kanta siihen, voidaanko EMEF määritellä vaikeuksissa olevaksi yritykseksi**

(82) Portugali katsoi, että jos komissio halusi analysoida toimenpiteet vuonna 2004 annettujen pelastamis- ja rakenneuudistussuuntaviivojen mukaan, olisi tarpeen arvioida, olisiko EMEFillä valmiudet – ottaen huomioon sen omat varat ja varat, jotka CP olisi valmis antamaan – vastata sille aiheutuvista tappioista ja palauttaa liiketoimintamallinsa elinkelpoisuus ilman Portugalin hallituksen valtiontuen muodossa toteuttamaa toimea.

6. **TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI**

6.1 **Johdanto**

(83) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetut arviointiperusteet ovat kumulatiivisia. Jotta toimenpide voidaan määritellä valtiontueksi, seuraavien ehtojen on täytyttävä:

— toimenpide on valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty

— toimenpiteestä aiheutuu etua sen kohteena olevalle yritykselle

([19]) SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco on portugalilainen konsulttiyritys, joka neuvoi EMEFiä ja CP:tä EMEFin uudelleenjärjestelyä koskevissa asioissa.

([20]) Due diligence -raportti, joka on päivätty 25 päivänä kesäkuuta 2004, ja kolmivuotiskautta 2006–2008 koskeva suunnitelma EMEF/SaeR, joka on päivätty joulukuussa 2005, mukaan lukien elokuussa 2006 päivätty katsaus.

— etu on valikoiva, ja

— toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(84) Ensimmäiseksi on ratkaistava, oliko CP:n EMEFille myöntämä taloudellinen tuki valtion myöntämää tai valtion varoista myönnettyä. Oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Stardust Marine ([21]), että tämä peruste täyttyy, jos kyse on valtion varoista ja jos niiden myöntäminen perustuu valtion, tässä tapauksessa Portugalin, päätökseen.

6.2 **Valtion varoista myönnetty tuki**

(85) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtion varoja ovat jäsenvaltion ja sen viranomaisten varat sekä niiden julkisten yritysten varat, joissa viranomaiset voivat käyttää määräysvaltaa joko suoraan tai välillisesti.

(86) Kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut, ”kun julkisten yritysten varat ovat valtion määräysvallassa ja siis sen käytettävissä, kyseiset varat kuuluvat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtion varojen käsitteen alaan” ([22]).

(87) CP on kokonaan valtion omistuksessa. Komissio katsoo sen vuoksi, että CP:n taloudellinen tuki EMEFille edellytti valtion varojen käyttöä, vaikka CP rahoitti toimenpiteiden toteuttamisajanjakson aikana tuen itse kaupallisilta markkinoilta saaduilla luotoilla eikä valtiolta peräisin olleilla suorilla avustuksilla.

6.3 **Valtion toimiksi katsominen**

(88) Valtion toimiksi katsomisen osalta yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Stardust Marine seuraavaa: ”Vaikka valtio voikin nimittäin valvoa julkista yritystä ja käyttää määräysvaltaa sen toteuttamiin toimenpiteisiin nähden, tosiasiallista valvontaa konkreettisessa tapauksessa ei voida automaattisesti olettaa. Julkinen yritys voi toimia enemmän tai vähemmän itsenäisesti riippuen siitä, kuinka paljon valtio on jättänyt sille itsenäistä määräämisvaltaa. […] Näin ollen se, että julkinen yritys on valtion valvonnassa, ei riitä osoittamaan, että yrityksen toteuttamat toimenpiteet, kuten käsiteltävänä olevat rahoitustuet, johtuvat valtiosta. Lisäksi on tutkittava, ovatko viranomaiset tavalla tai toisella olleet osallisia siihen, että kyseisistä toimenpiteistä päätettiin” ([23]).

(89) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission on näin ollen tarkasteltava tapauskohtaisesti perustetta, joka koskee valtion toimiksi katsomista. Sitä, että toimenpide johtuu valtiosta, ei voida päätellä pelkästään siitä, että julkinen yritys on elimellisesti sidoksissa valtioon.

(90) Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”julkisen yrityksen toteuttaman tukitoimenpiteen voidaan päätellä johtuvan valtiosta kaikkien käsiteltävänä olevaa asiaa koskevien seikkojen ja kyseisen toimenpiteen toteuttamishetkellä vallinneiden olosuhteiden perusteella” ([24]). Oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin viittasi seikkoihin, joita voivat olla sellainen tilanne, jossa tuen myöntänyt julkinen yritys ei voinut tehdä kyseistä päätöstä ottamatta huomioon julkisen vallan vaatimuksia, sellainen tilanne, jossa sen lisäksi, että yritys oli elimellisesti sidoksissa valtioon, sen oli otettava huomioon ministeriöiden välisen komitean antamat toimintaohjeet, julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen, yrityksen toiminnan luonne, toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa, yrityksen oikeudellinen asema, se, sovelletaanko yritykseen julkisoikeutta vai yksityisoikeudellisia yhtiöoikeutta koskevia säännöksiä, viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä tai muu seikka, joka osoittaa konkreettisessa tilanteessa, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että tästä ei ollut kyse, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen edellytykset ([25]).

([21]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([22]) Unionin tuomioistuimen tuomio 9.11.2017, komissio v. TV2/Danmark A/S, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836, 47 kohta.
([23]) Asia C-482/99, 52 kohta.
([24]) Asia C-482/99, 55 kohta.
([25]) Asia C-482/99, 55 ja 56 kohta; ks. myös unionin yleisen tuomioistuimen tuomio, 25.6.2015, SACE, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, 46 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio, 23.11.2017, SACE, C-472/15 P, ECLI:EU:C:2017:885, 36 kohta.

(91) Koska Portugali ei ollut väittänyt, että CP:n EMEFille myöntämä rahoitus ei ollut peräisin valtiolta, komissio katsoi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä (johdanto-osan 29 kappale) alustavasti, että CP:n toteuttamissa toimenpiteissä oli kyse valtion toimista.

(92) Niiden tietojen ja lisäselvennysten perusteella, jotka Portugali toimitti menettelyn aloittamista koskevan päätöksen jälkeen, komissio tutki toimenpiteiden olosuhteita ja eri seikkoja, jotka koskivat Portugalin viranomaisten mahdollista osallistumista toimenpiteistä päättämiseen.

(93) Komissio arvioi sen vuoksi, perustuiko Portugalin viranomaisten osallistuminen kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamista koskevaan päätökseen seikkoihin, jotka kokonaisuutena tarkasteltuna osoittavat, että valtio on käyttänyt tosiasiallista vaikutus- tai määräysvaltaa.

6.3.1 *CP:n oikeudellinen asema*

(94) Vaikka CP on kokonaan suoraan valtion omistuksessa ja siksi julkinen yritys, joka kuuluu ”valtion omistamien yritysten” järjestelyyn Portugalissa, CP:hen sovelletaan asetuksen 558/99 3 ja 7 pykälän ja joulukuusta 2013 lähtien asetuksen 133/2013 mukaan yksityisoikeutta. CP voi toimia hyvin itsenäisesti.

(95) Itsenäisyydestä suhteessa Portugalin hallitukseen voidaan todeta, että CP on yritys, jonka suhteen Portugalin hallituksella on ”valvontavalta”, mikä tarkoittaa, että CP voi vapaasti ja riippumattomasti hoitaa liiketoimintaansa Portugalin viranomaisten osallistumatta asiaan suoraan tai välillisesti.

(96) Portugalin viranomaiset selvensivät, että Portugalin hallinto-oikeuden mukaan valvontavalta tarkoittaa pelkkää valtaa tarkastaa tietyn yhteisön toiminnan sääntöjenmukaisuus tai riittävyys, kun taas ohjaamisvalta käsittää yhteisön toiminnan määrittelyn ja ohjaamisen.

(97) Näin ollen toimenpiteiden toteuttaja CP, joka kuuluu julkiseen sektoriin vähiten integroituneiden yritysten ryhmään, on suurimmassa mahdollisessa määrin itsenäinen, ja Portugalin hallitus kohdistaa siihen vähäisintä mahdollista valvontaa, koska CP:hen sovelletaan vain valvontavaltaa.

(98) Komissio toteaa, kuten johdanto-osan 88 kappaleessa huomautetaan, että pelkästään se, että CP on valtion valvonnassa, ei riitä osoittamaan, että toimenpiteissä on kyse valtion toimista.

6.3.2 *Harjoitetun valvonnan määrä*

(99) CP:n yhtiöjärjestyksen, joka on asetusten 558/99 ja 133/2013 säännösten mukainen, mukaan CP:hen kohdistuvaa taloudellista ja rahoituksellista valvontaa harjoittavat valtiovarainministeriö ja liikenneministeriö. Tämä valvonta merkitsee seuraavaa:

a) toiminta- ja investointisuunnitelmien, talousarvioiden ja tilinpäätösten sekä pääomainvestointien, tukien ja korvausten hyväksyminen ja

b) yrityksen asettamien julkisen henkilöliikenteen hintojen hyväksyminen.

(100) Portugalin viranomaisten toimittamien tietojen mukaan valtion tosiasiallisesti harjoittama CP:hen kohdistunut valvonta oli kuitenkin vähäistä tutkittavien toimenpiteiden toteuttamisajanjakson aikana (2006–2014) ([26]). Valvonta koostui lähinnä rautatieliikennealaa koskevien strategisten suuntaviivojen laatimisesta ja vuotuisten toimintasuunnitelmien ja talousarvioiden vastaanottamisesta. Asianomainen ministeriö alkoi hyväksyä CP:n vuotuisia toimintasuunnitelmia ja talousarvioita vasta vuodesta 2016 alkaen ([27]). Kuten johdanto-osan 56 kappaleessa kuvataan, Portugali totesi, että CP on viimeksi pyytänyt hyväksyntää EMEFiin tehtäville investoinnille vuonna 2001 eli ennen käsiteltävänä olevassa asiassa tutkinnan kohteena olevaa ajanjaksoa, eikä CP saanut silloinkaan mitään vastausta Portugalin viranomaisilta.

([26]) Ks. tämän päätöksen johdanto-osan 28–30 kappale.

([27]) Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 29 kappaleessa todetaan, viimeinen arvioitavana oleva toimenpide toteutettiin tammikuussa 2014.

(101) CP:n hallintoon sisältyy myös valvontaelin. Vuosina 2006–2013 valvontaelin oli Comissão de Fiscalização, jonka jäsenistä kukaan ei toiminut julkishallinnossa, lukuun ottamatta puheenjohtajaa, joka toimi vuosina 2005–2007 Portugalin tilintarkastustuomioistuimen ulkoisena konsulttina. Marraskuussa 2013 Comissão de Fiscalização korvattiin Conselho Fiscal -elimellä, johon valtionvarainministeriö ja talousministeriö nimittivät neljä jäsentä, jotka toimivat samaan aikaan julkishallinnossa (IGF:ssä ja valtiovarainministeriön alaisessa DGTF:ssä (Direção-Geral do Tesouro e Finanças)). Portugalin toimittamien tietojen perusteella kyseiset elimet toimivat samalla tavalla kuin yksityisen yrityksen tarkastuselin. Ne eivät sellaisena puuttuneet eivätkä voineet puuttua kyseessä olevien toimenpiteiden hyväksymiseen johtaneeseen päätöksentekoprosessiin, koska elinten oli oltava riippumattomia.

(102) Portugali esitti, että CP:n suunnittelemiin investointeihin, joista raportoitiin asianomaisille ministeriöille, ei sisältynyt erityisiä viittauksia kyseessä oleviin toimenpiteisiin eikä CP pyytänyt asiaa koskevaa hyväksyntää tai päätöstä. Tämä osoittaa, ettei Portugalin viranomaisilla ollut tietoa kyseisistä CP:n EMEFin hyväksi toteuttamista toimenpiteistä.

(103) IGF:lle ja DGTF:lle lähetettyjä vuotuisia tilinpäätöksiä ja kertomuksia ei Portugalin mukaan käytännössä koskaan hyväksytty mitenkään ennen joulukuuta 2013, jolloin asetus 133/2013 tuli voimaan. Joulukuusta 2013 lähtien on asetuksen 133/2013 mukaan edellytetty kertomusten ja tilinpäätösten hyväksyntää. Kuten Portugali esitti, näihin vuotuisiin tilinpäätöksiin ja kertomuksiin ei kuitenkaan sisältynyt CP:n EMEFiin tekemiä investointeja koskevia tietoja.

(104) Komissio huomauttaa, että ainoa joulukuun 2013 jälkeen toteutettu osatoimenpide on CP:n EMEFille tammikuussa 2014 myöntämä 3 miljoonan euron laina. Portugalin toimittamien tietojen perusteella valtio ei hyväksynyt myöskään tätä osatoimenpidettä, joka on osa toimenpidettä 2, koska asetuksessa 133/2013 vahvistettujen uusien säännösten voimaantulosta oli kulunut vasta yksi kuukausi. Komissio katsoo, että tämä on uskottavaa. Lisäksi asetuksen 133/2013 voimaantulon jälkeenkään ei IGF:lle lähetettyjen vuotuisten tilinpäätösten ja kertomusten sisältämien tietojen perusteella ollut mahdollista ekstrapoloida EMEFille myönnettyjen lainojen ja rahoitusvakuuksien määriä tai edes lainojen omaksi pääomaksi muuntamisten määriä.

(105) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että tutkinnan kohteena olevan ajanjakson aikana käytössä ollut valvontakehys ja tapa, jolla sitä sovellettiin konkreettisesti, eivät estäneet CP:tä hoitamasta hallintotoimintojaan täysin itsenäisesti eivätkä rajoittaneet sen sääntömääräistä riippumattomuutta. Asiasta vastaavat ministerit osallistuivat CP:n hallintoon käytännössä selvästi vähemmän kuin sovellettavassa lainsäädännössä säädettiin ja CP:n yhtiöjärjestyksessä määrättiin. Koska valtion rooli käsiteltävänä olevassa asiassa oli vähäinen, erityisesti tutkittavien toimenpiteiden osalta, se ei johtanut tilanteeseen, jossa valtion voitaisiin katsoa osallistuneen tietystä toimenpiteestä päättämiseen.

6.3.3 *Viranomaisen mahdollinen osallistuminen toimenpiteistä päättämiseen*

(106) Portugalin mukaan EMEFiin sijoittamista koskevista CP:n päätöksistä ei ilmoitettu Portugalin hallitukselle eikä tämä päättänyt niistä eikä hyväksynyt niitä. Toimenpiteitä koskevat päätökset teki CP itsenäisyytensä ja riippumattomuutensa perusteella.

(107) Kuten johdanto-osan 65 kappaleessa kuvataan, CP:n yhtiöjärjestyksen 2 pykälän 4 momentin ja 26 pykälän 1 momentin mukaan CP:llä oli oikeus perustaa tytäryhtiö ja päättää, miten CP:n tavoitteen eli Portugalissa harjoitettavan rautateiden henkilöliikenteen tarjoamisen saavuttamiseksi tarvittavat resurssit kohdennetaan.

(108) EMEFin hyväksi toteutetut investointitoimet eivät saatujen tietojen perusteella sisältyneet vuotuisiin toimintasuunnitelmiin ja talousarvioihin. Vuoteen 2011 asti EMEFiin viitattiin kyseisissä asiakirjoissa CP:n EMEFille maksamien rautatiekaluston ylläpitokustannusten yhteydessä, sillä ylläpidon tarjosi EMEF, eikä asiakirjoihin sisältynyt tietoja EMEFin hyväksi toteutetuista rahoitustoimenpiteistä. Vuoden 2011 jälkeen CP totesi vuosikertomuksissaan, että tarvittiin toimia ”CP:n sidosyritysten tappioiden vähentämiseksi”, ja mainitsi EMEFin mahdollisuudet kehittyä kilpailukykyiseksi yritykseksi.

(109) Portugalin toimittamien CP:n hallituksen kokousten pöytäkirjojen mukaan CP:n hallituksen kokouksissa tehtyjä päätöksiä edelsivät EMEFin laatimat ja lähettämät tiedot, pyynnöt ja muistiot. Pöytäkirjoissa ei viitattu mahdolliseen valtion osallistumiseen. Tämän vuoksi komissio katsoo, että aloite arvioitavina olevista toimenpiteistä päättämiseen tuli EMEFiltä.

(110) Tätä kantaa tukee myös se, että EMEFin rahoituksen suuruus on suhteellisen pieni CP-konserniin verrattuna: EMEFin liikevaihto (55 miljoonaa euroa vuonna 2014) ja taseen loppusumma (45 miljoonaa euroa vuonna 2014) olivat hyvin pieniä CP-konserniin verrattuna (konsolidoidun CP-konsernin liikevaihto 320 miljoonaa euroa ja taseen loppusumma 975 miljoonaa euroa vuonna 2014 ([28])).

(111) CP:n sijoituspäätökset teki CP:n hallitus.

(112) Näin ollen komissio katsoo Portugalin viranomaisten toimittamien tietojen ja käsiteltävänä olevan asian erityisominaisuuksien perusteella, että Portugalin viranomaiset eivät päättäneet toimenpiteistä eivätkä hyväksyneet niitä ja ettei ole mitään viitteitä siitä, että Portugalin hallitus tai mikään muu viranomainen olisi ollut millään tavalla osallinen EMEFin hyväksi toteutettuja toimenpiteitä koskevaan CP:n päätökseen.

6.3.4 *CP:n hallituksen jäsenten ja EMEFin hallituksen nimittäminen*

(113) Toimenpiteiden toteuttamisajanjakson aikana CP:n hallitus nimitettiin Portugalin ministerineuvoston antamilla hallinnollisilla päätöksillä (”resolução”), kuten CP:n yhtiöjärjestyksessä määrätään.

(114) Vaikka CP:n hallituksen jäsenet olivat valtion nimittämiä, he olivat johdanto-osan 61–67 kappaleessa esitettyjen tietojen perusteella johtajia, jotka eivät saaneet hoitaa useita eri johtotehtäviä toimikautensa aikana. Tämä tarkoittaa, etteivät Portugalin hallituksen jäsenet tai minkään muun viranomaisen edustajat voineet toimia CP:n hallituksen jäseninä hoitaessaan samaan aikaan julkisia tehtäviä eivätkä he voineet myöskään toimia EMEFin hallituksen jäseninä.

(115) Julkisten yritysten johtajien, kuten CP:n johtajien ja muiden korkeiden virkamiesten, nimittämiseen on Portugalissa sovellettu vuodesta 2011 lähtien heidän ansioluetteloidensa ei-sitovaa hyväksyntää, jonka antaa riippumaton arviointielin, nimittäin julkishallinnon rekrytointi- ja valintakomitea (Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública).

(116) Portugali on toimittanut luettelon kaikista tutkinnan kohteena olevan ajanjakson aikaisista CP:n hallituksen jäsenistä ja heidän ansioluettelonsa. Komissio toteaa, että ansioluetteloiden perusteella vain kahdella CP:n hallituksen jäsenellä oli Portugalin keskushallinnossa (joko poliittisella tasolla tai ministeriöiden korkeina virkamiehinä) saatua laajaa aiempaa kokemusta. Komissio katsoo sen vuoksi, että valtaosaa CP:n hallituksen jäsenistä ei ollut nimitetty sen perusteella, että heillä olisi ollut Portugalin julkishallinnossa saatuun aiempaan kokemukseen liittyviä poliittisia tai hallinnollisia ansioita.

(117) EMEFin hallituksen jäsenet valitaan EMEFin yhtiökokouksessa, ja heille annetaan yrityksen hallintovaltuudet.

(118) Toimitetuista tiedoista käy ilmi, että Portugalin hallituksen jäseniä tai minkään viranomaisen edustajia ei kumpiakaan nimitetty CP:n tai EMEFin päätöksentekoelimiin. CP:n hallituksen valinta ja nimittäminen eivät vaikuttaneet CP:n kykyyn toteuttaa taloudellista ja toiminnallista itsenäisyyttä. Koska ei ole näyttöä CP:n ja viranomaisten välisistä erityisistä yhteyksistä, komissio katsoo näin ollen, ettei ole mitään viitteitä siitä, että viranomaiset olisivat osallistuneet arvioitavina olevista toimenpiteistä päättämiseen.

6.3.5 *Toimenpiteistä päättämisen taustalla olevat olosuhteet*

(119) CP tukeutui tytäryhtiöönsä EMEFiin täyttääkseen julkisen palvelun velvoitteensa tilanteessa, jossa EMEFin lähes ainoita asiakkaita olivat sen emoyhtiö CP ja tämän (silloinen) tytäryhtiö CP Carga ([29]). Myös se, että CP voi maksaa tarjotuista palveluista EMEFille markkinahintaa alhaisempia korvauksia, kuten johdanto-osan 27 kappaleessa kuvataan, selittää CP:n kiinnostusta pitää EMEF toiminnassa. EMEFin hyväksi toteutettuja toimenpiteitä koskeviin CP:n päätöksiin oli liiketoiminnalliset perusteet. Kuten edellä jo todettiin, kyseiset toimenpiteet toteutettiin CP:n tasolla ilman valtion konkreettista osallistumista asiaan.

([28]) *Lähde*: Orbis / Bureau van Dijk.
([29]) Ks. alaviite 5.

Valtion toimiksi katsomista koskeva päätelmä

(120) Ottaen huomioon käsiteltävänä olevan asian olosuhteet ja asiayhteyden komissio katsoo kokonaisuutena tarkasteltujen suorien ja välillisten seikkojen perusteella, ettei ole näyttöä Portugalin viranomaisten konkreettisesta osallistumisesta toimenpiteiden toteuttamiseen. Valtio ei aloittanut eikä hyväksynyt kyseisiä toimenpiteitä eikä niiden yksityiskohtia, eikä sille ilmoitettu niistä. Toimitettu näyttö osoittaa, että valtion harjoittamassa CP:n toimintaan kohdistuvassa valvonnassa keskityttiin varmistamaan, että CP täytti julkisen palvelun velvoitteensa ja raportointivelvoitteensa, eikä valvonta kattanut CP:n EMEFin hyväksi toteuttamia toimenpiteitä. Koska riittäviä viitteitä valtion käyttämästä tosiallisesta vaikutus- tai määräysvallasta ei ole, komissio katsoo edellä esitetyn perusteella, että toimenpiteissä ei ollut kyse Portugalin valtion toimista.

7. **PÄÄTELMÄ**

(121) Komissio katsoo, että toimenpiteet eivät ole Portugalin valtion toimenpiteitä. Koska SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätyt perusteet, joilla toimenpide voidaan määritellä valtiontueksi, ovat kumulatiivisia, komission ei ole tarpeen arvioida muiden ehtojen täyttymistä.

(122) Näin ollen komissio katsoo, että toimenpiteet eivät ole valtiontukea.

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Toimenpide 1 (EMEFiin tehdyt pääomanlisäykset), toimenpide 2 (EMEFille myönnetyt lainat) ja toimenpide 3 (EMEFille myönnetyt rahoitusvakuudet) eivät ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Portugalin tasavallalle.

Tehty Brysselissä 6 päivänä maaliskuuta 2020.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen