II

(Nem jogalkotási aktusok)

HATÁROZATOK

A BIZOTTSÁG (EU) 2021/2182 HATÁROZATA

(2020. március 6.)

SA.41727 (2016/C) (korábbi 2016/NN) (korábbi 2015/CP) az Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A. (EMEF) javára hozott intézkedésekről

(az értesítés a C(2020) 1254. számú dokumentummal történt)

(Csak a portugál nyelvű szöveg hiteles)

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 108. cikke (2) bekezdésének első albekezdésére,

tekintettel az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásra és különösen annak 62. cikke (1) bekezdésének a) pontjára,

miután az említett rendelkezés(ek)nek megfelelően felhívta az érdekelt feleket észrevételeik megtételére ([1]), és tekintettel a benyújtott észrevételekre,

mivel:

1. ELJÁRÁS

(1) 2015. április 27-én a Bombardier Transportation Portugal S.A. (a továbbiakban: Bombardier vagy a panaszos) állami támogatással kapcsolatos panaszt terjesztett elő az Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A. (a továbbiakban: EMEF) vállalkozással szemben, amelyben azt állította, hogy az EMEF jogellenes állami támogatásban részesült anyavállalatától, a Comboios de Portugal, E.P.E-től (a továbbiakban: CP), azaz az állami tulajdonban levő portugál vasúti személyszállító vállalattól.

(2) A Bizottság 2015. június 3-án továbbította a panaszt a portugál hatóságoknak észrevételezés céljára, valamint egyúttal tájékoztatást kért. Portugália 2015. július 17-én és 2015. július 24-én válaszolt.

(3) 2015. június 9-én értekezletre került sor a portugál hatóságokkal.

(4) A Bizottság 2015. október 29-i levelében további tájékoztatást kért a portugál hatóságoktól. A portugál hatóságok 2015. december 21-én válaszoltak.

(5) A Bizottság 2016. június 2-án kelt levelében tájékoztatta Portugáliát, hogy az állítólagos állami támogatási intézkedések tekintetében az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 108. cikkének (2) bekezdésében meghatározott eljárás megindításáról határozott (a továbbiakban: az eljárás megindításáról szóló határozat).

([1]) HL C 284., 2016. augusztus 5., 36. o.

(6) Az eljárás megindításáról szóló bizottsági határozatot közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ([2]). A Bizottság felkérte az érdekelt feleket, hogy nyújtsák be az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeiket.

(7) A határidő meghosszabbítását követően a portugál hatóságok 2016. augusztus 3-án nyújtották be az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeiket.

(8) A panaszos 2016. szeptember 5-én nyújtotta be észrevételeit. Harmadik felek nem nyújtottak be egyéb észrevételeket.

(9) A Bizottság 2016. december 2-án továbbította a panaszos észrevételeit Portugáliának, és biztosította Portugália számára észrevételei megtételének lehetőségét, valamint továbbított számára egy további tájékoztatás iránti kérelmet is.

(10) Portugáliának a panaszos által benyújtott észrevételekkel kapcsolatos észrevételeit és a tájékoztatási kérelemre adott válaszát a Bizottság 2017. január 27-én kelt levelében kapta meg.

(11) 2017. február 2-án szakmai egyeztetésre került sor a portugál hatóságokkal, amelynek keretében a portugál hatóságok további pontosításokkal szolgáltak.

(12) Portugália 2017. március 10-én további információkat nyújtott be.

(13) A Bizottság 2017. március 30-án újabb tájékoztatási kérelmet küldött.

(14) Portugáliának a tájékoztatási kérelemre adott válaszát a Bizottság 2017. június 1-jén kapta meg.

(15) Miután a Bizottság 2017. szeptember 13-án tájékoztatási kérelmében további tájékoztatást kért, Portugália 2017. szeptember 29-én nyújtotta be válaszát.

2. AZ INTÉZKEDÉSEK RÉSZLETES LEÍRÁSA

2.1. A vizsgálat és az intézkedések háttere

2.1.1. *Az állítólagos kedvezményezett*

(16) Az Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A. (a továbbiakban: EMEF) vasúti járművek javítására és karbantartására szakosodott portugál vállalat, amely különösen a vasúti járművek és a kapcsolódó berendezések nagykarbantartását, korszerűsítését és felújítását, valamint teherkocsik tervezését, gyártását és korszerűsítését végzi.

(17) Az EMEF 100 %-ban a CP portugál vasúti személyszállító vállalat tulajdonában van, amely teljes egészében a portugál állam tulajdonát képezi.

(18) Az EMEF-et 1993-ban alapították az anyavállalatából, a CP-ből történő kiválás útján, bár úgy tűnik, hogy legalább 2004-ig továbbra is a CP belső részlegeként működött ([3]).

(19) A kiválás előtt a CP karbantartási tevékenységeit házon belül végezték, és a CP nem vett igénybe külső szolgáltatókat. A kiválást követően az EMEF továbbra is a karbantartási szolgáltatások kizárólagos szolgáltatója maradt. 2017-ben az EMEF bevételének ([4]) még mindig 80 %-a származott a CP-nek, azaz anyavállalatának nyújtott szolgáltatásokból, annak ellenére, hogy az az utóbbi években csökkent ([5]).

(20) A Portugália által benyújtott bizonyíték szerint az anya-leányvállalati kapcsolat mellett, mind a CP, mind az EMEF kötődött egymáshoz: a CP, az EMEF nélkül nem lett volna képes ellátni a vasúti személyszállítási szolgáltatások nyújtására irányuló közszolgáltatási kötelezettségét, és az érintett intézkedések realizálásának időpontjában az EMEF kizárólagos fő ügyfelei a CP és a CP akkor CP Carga elnevezésű leányvállalata voltak.

([2]) Vö. az 1. lábjegyzettel.

([3]) Ez a „*SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco*” külső tanácsadó cég által 2004-ben készített, „Az EMEF gazdasági és pénzügyi támogatásának terve” című, az EMEF működéséről szóló tanulmányból következtethető ki.

([4]) 2016-ban az EMEF bevételei 63 millió EUR-t tettek ki.

([5]) Az EMEF már nem nyújt szolgáltatásokat a CP Carga, jelenleg MEDLOG, azaz a CP 2015-ben privatizált vasúti teherszállítással foglalkozó leányvállalata számára.

(21) Az EMEF többi vevője közé tartozott a Bombardier/Prometro, az EMEF/Siemens ACE és a RENFE.

(22) Az EMEF az egyetlen olyan vasúti karbantartási szolgáltató Portugáliában, amely vertikálisan nem integrálódott a gyártással, és olyan vertikálisan integrált multinacionális versenytársakkal áll versenyben, mint a Bombardier, a Siemens, az Alstom és a Comsa, amelyek sok esetben az általuk gyártott vasúti járművekre korlátozzák karbantartási tevékenységüket.

2.1.2. *A panasz*

(23) A panaszos azt állította, hogy 2003 óta az EMEF számos alkalommal részesült pénzügyi támogatásban a CP-től ázsió, a veszteségek fedezésére biztosított készpénzkifizetések, hitelek és bankhitelekre vonatkozó állami garanciák formájában.

(24) A panaszos továbbá azt állította, hogy a CP azáltal is nyújthatott állami támogatást az EMEF számára, hogy a piaci árnál drágábban vásárolt szolgáltatásokat tőle.

2.1.3. *Jogvesztő határidő*

(25) Az (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet ([6]) 17. cikke szerint a Bizottság támogatás-visszatérítésre vonatkozó hatásköre tízéves jogvesztő határidőn belül érvényesíthető és a Bizottság jogellenes támogatással kapcsolatos intézkedései megszakítják a jogvesztő határidőt. A panaszt a Bizottság 2015. június 3-án továbbította Portugáliának. A hivatalos vizsgálat és ez a határozat ezért csak a 2005. június 3. után nyújtott intézkedésekre terjed ki.

2.2. **A vizsgált intézkedések**

(26) A hivatalos vizsgálati eljárás három intézkedésre, köztük azok alintézkedéseire (a továbbiakban együttesen: intézkedések) irányult: „1. intézkedés – tőkeemelés az EMEF számára" összesen 47,6 millió EUR összegben („1. intézkedés"), „2. intézkedés – hitelek nyújtása az EMEF számára" összesen 19,5 millió EUR összegben („2. intézkedés") és „3. intézkedés – az EMEF-nek nyújtott pénzügyi garanciák" összesen 23 millió EUR összegben („3. intézkedés").

(27) A „4. intézkedés – javítási és karbantartási szolgáltatások vásárlása az EMEF-től a piaci árnál magasabb áron" („4. intézkedés") tekintetében az eljárás megindításáról szóló határozatban megállapítást nyert, hogy az piackonform volt. Pontosabban, a Portugália által benyújtott bizonyítékok alapján a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatban úgy ítélte meg, hogy a CP által az EMEF-nek fizetett vételárak piackonformak voltak vagy a piaci ár alatt voltak, és ezért az EMEF nem részesült előnyben. A Bizottság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az EMEF nem részesült állami támogatásban a tőle a CP által vásárolt javítási és karbantartási szolgáltatások tekintetében.

2.2.1. *1. intézkedés: Tőkeemelések az EMEF-nél*

(28) A CP összesen 47,6 millió EUR tőkét injektált az EMEF-be, amely a következőkből állt:

- 5,2 millió EUR kiegészítő tőke-hozzájárulás 2007. május 23. és 2012. január 12. között;
- 42,4 millió EUR hitel saját tőkévé alakítása 2006. december 31. és 2012. június 29. között, az alábbiak szerint:
  - 28,6 millió EUR, amelyet 2006. december 31-én saját tőkévé alakítottak át, és amely a következő hitelekből áll:
    - 2004 áprilisában nyújtott 3,6 millió EUR
    - 2004 decemberében nyújtott 5,3 millió EUR
    - 2005 márciusában nyújtott 1,2 millió EUR
    - 2005 augusztusában nyújtott 1 millió EUR
    - 2005 novemberében nyújtott 0,3 millió EUR

([6]) A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 248., 2015.9.24., 9. o.).

- 2006 szeptemberében nyújtott 3 millió EUR
- 2006 októberében nyújtott 14,2 millió EUR

- 3,5 millió EUR, amelyet 2009. augusztus 20-án saját tőkévé alakítottak át, és amely két, külön-külön 2,5 millió EUR és 1 millió EUR összegű, 2007. májusában nyújtott kölcsönből állt;
- 2009 júliusában nyújtott 7,8 millió EUR, amelyet 2009. augusztus 20-án saját tőkévé alakítottak át;
- 2010 decemberében nyújtott 2,5 millió EUR, amelyet 2012. június 29-én saját tőkévé alakították át.

2.2.2. *2. intézkedés: Az EMEF-nek nyújtott hitelek*

(29) A CP összesen 19,5 millió EUR összegben nyújtott hiteleket az EMEF számára, amelyek a következőkből álltak:

- 2008 novemberében nyújtott 6 millió EUR, amelyet 1 hónapos Euribor + 1,5 %-os kamat mellett nyújtottak részére (a hitelt 2009 áprilisában visszafizették);
- 2010 májusában nyújtott 5 millió EUR, amelyet 6 hónapos Euribor + 2,5 %-os kamat mellett nyújtottak részére;
- 2012 márciusában nyújtott 5,5 millió EUR, amelyet 3 hónapos Euribor + 7,5 %-os kamat mellett nyújtottak részére; és
- 2014 januárjában nyújtott 3 millió EUR, amelyet 3 hónapos Euribor + 7 %-os kamat mellett nyújtottak részére.

2.2.3. *3. intézkedés: Az EMEF-nek nyújtott pénzügyi garanciák*

(30) A CP összesen 23 millió EUR összegben nyújtott pénzügyi garanciát az EMEF számára, amely a következőkből állt:

- egy 10 millió EUR összegű garancia, amelyet 2006 májusában nyújtottak számára egy 6 hónapos Euribor + 0,625 %-os árazású hitelhez kapcsolódóan (a hitelszerződést 2006. május 23-án kötötték);
- egy 6 millió EUR összegű garancia, amelyet 2009 márciusában nyújtottak számára egy 6 hónapos Euribor + 2,5 %-os árazású hitelhez kapcsolódóan;
- egy 7 millió EUR összegű garancia, amelyet 2009 márciusában nyújtottak számára egy 6 hónapos Euribor + 2,5 %-os árazású hitelhez kapcsolódóan.

3. AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁNAK INDOKLÁSA

(31) Az eljárás megindításáról szóló határozatában a Bizottság vizsgálatot indított az 1. intézkedés, a 2. intézkedés és a 3. intézkedés révén az EMEF javára nyújtott esetleges állami támogatásra vonatkozóan.

(32) Az eljárás megindításáról szóló határozat előtt Portugália egyáltalán nem foglalkozott az intézkedések államnak való betudhatósága szempontjával, ezért a Bizottság előzetesen úgy ítélte meg, hogy az intézkedések az államnak voltak betudhatók.

(33) Az eljárás megindításáról szóló határozat előtt Portugália azt állította, hogy a CP által az 1. intézkedés, a 2. intézkedés és a 3. intézkedés formájában nyújtott pénzügyi támogatást piaci feltételek mellett hajtották végre, így azok nem minősülnek állami támogatásnak.

(34) Az 1. intézkedést illetően azonban Portugália nem nyújtott be minden szükséges információt azon állításának alátámasztására, hogy a CP piacgazdasági szereplőként járt el a tőkeemelések tekintetében.

(35) A 2. intézkedést illetően Portugália nem szolgáltatott elegendő bizonyítékot annak igazolására, hogy a hiteleket piaci feltételek mellett nyújtották.

(36) A 3. intézkedést illetően Portugália nem szolgáltatott elegendő bizonyítékot annak igazolására, hogy a pénzügyi garanciákat piaci feltételek mellett nyújtották.

(37) A Bizottság ezért ideiglenesen arra a következtetésre jutott, hogy az 1., 2. és 3. intézkedés csak a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó 2004. évi iránymutatások értelmében vett megmentési és/vagy szerkezetátalakítási támogatásként tekinthető összeegyeztethetőnek. Portugália azonban nem terjesztett elő olyan bizonyítékot, amely biztosítaná az EMEF számára nyújtott szerkezetátalakítási támogatás összeegyeztethetőségének megállapításához szükséges követelményeknek való megfelelést. A Bizottságnak következésképpen kétségei voltak az 1., 2. és 3. intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően.

4. AZ ÉRDEKELT FELEK ÉSZREVÉTELEI

(38) 2016. szeptember 5-én kelt levelében a panaszos azt állította, hogy Portugália azon állítását, miszerint az intézkedések megfeleltek a piacgazdasági szereplő elvének (a továbbiakban: piacgazdasági szereplő elve), cáfolni kell azzal a ténnyel, hogy az EMEF soha nem fizetett osztalékot a CP-nek.

(39) A panaszos levelében azt is állította, hogy a Bombardier csoport már nem szerzett bevételeket Portugáliában az EMEF-nek nyújtott állami támogatás által okozott versenyhátrány miatt. A Bombardier következésképpen arra kényszerült, hogy leállítsa működését Portugáliában, és hogy munkavállalókat bocsásson el, aminek következtében munkaerő-állománya a 2015. évi 75 főről 2016-ra mindössze 5 főre csökkent (akiknek a szerepe képviseleti szerepre korlátozódott).

5. PORTUGÁLIA ÉSZREVÉTELEI

5.1. Portugália álláspontja az államnak való betudhatósággal kapcsolatban

(40) Az eljárás megindításáról szóló határozat megszületését követően Portugália erősen azzal érvelt, hogy az intézkedések nem az államnak betudhatók. Portugália álláspontja a következőképpen foglalható össze:

5.1.1. *A CP jogállása*

(41) Portugália azt állította, hogy a CP állami vállalat, amely 100 %-ban közvetlenül az állam tulajdonában áll, és az „állami vállalati szektoron” belül az „állami tulajdonú vállalatok” jogi keretének hatálya alá tartozik.

(42) A portugál hatóságok beadványukban kifejtették ([7]), hogy az „állami közszektoron” belül a szervezetek vagy alszektorok három kategóriája különböztethető meg alapvetően az állami integrációjuk mértéke és a kormánnyal szembeni eltérő fokú autonómiájuk alapján.

(43) Az „állami vállalati szektor” állami vállalatokból és kapcsolt vállalkozásokból áll. Ezek közé az állami vállalatok közé tartoznak azok a kereskedelmi vállalkozások, amelyek esetében a részvényesi funkció részét képező irányítást az állam vagy más állami vállalat gyakorolja.

(44) Az „állami vállalati szektor” mellett Portugáliában az állami tulajdonban lévő szervezetek két másik kategóriája is létezik, az állami integrációjuk szintje és a kormánnyal szembeni eltérő fokú autonómia alapján: i. „közvetlen állami alszektor”, amelyet az államba integrált és a portugál kormány irányítása alatt álló szervek alkotnak; valamint ii. „közvetett állami alszektor” (amely nevezetesen „közintézményekből áll”), amely noha nem képezi az állam részét, közvetetten annak a célkitűzéseit szolgálja, és a kormány felügyeleti hatásköre alatt áll.

(45) Portugália azt állította, hogy a portugál közigazgatási törvény három különböző módot ír elő a kormány számára, amely módokon a közszféra feletti közigazgatási ellenőrzést gyakorolhatja: *„az irányítási hatáskör”*, *„a felvigyázási hatáskör”* és *„a felügyeleti hatáskör”*. Az irányítási hatáskör a legerősebb, a felügyeleti hatáskör, amely a CP-re alkalmazandó, a leggyengébb, a felvigyázási hatáskör pedig a kettő közötti erősségű.

(46) Az „irányítási hatáskör” (amely a rendelkezési és utasítási hatáskört is magában foglalja) az állam központi igazgatásának részét képező és a kormánynak hierarchikusan alárendelt szervezetekre alkalmazandó. A „felvigyázási hatáskört” (az iránymutatási hatáskör, amely magában foglalja az irányelvek és ajánlások kibocsátására vonatkozó hatáskört is) az úgynevezett „közvetett igazgatás” részét képező alanyok, például a közintézmények felett gyakorolják. A „felügyeleti hatáskört” (amely igazgatási felügyeleti feladatokat foglal magában) az úgynevezett „autonóm állami szektor” részét képező jogalanyok tekintetében gyakorolják, amely magában foglalja az „állami vállalati szektort”.

([7]) A 2017. június 1-ji beadvány 5–16. oldala.

(47) Ami az állami vállalati szektort illeti, Portugália azt állította, hogy az állam felügyeleti hatáskörét („felügyeleti hatáskör") a törvény határozza meg, és lényegében irányítási iránymutatások kibocsátását, (a Számvevőszék és a Pénzügyi Főfelügyelet által gyakorolt) pénzügyi ellenőrzést, valamint a vállalatok bizonyos igazoló dokumentumokra vonatkozó jelentéstételi kötelezettségeinek megállapítását foglalja magában. A törvényben előírt hatáskörökön kívül az állam gyakorolja a részvényesi funkciójához kapcsolódó szokásos jogokat az érintett társaságokban, a szavazati jogai arányában és a vonatkozó kereskedelmi jogszabállyal összhangban. A 2013. október 3-i 133/2013. sz. törvényerejű rendelet ([8]) (a továbbiakban: 133/2013. sz. törvényerejű rendelet) 25. cikke szerint az állami vállalatok az állammal való kapcsolatukban irányítási autonómiát élveznek és függetlenséget vállalati stratégiájuk végrehajtása során.

5.1.2. *Portugália észrevételei a CP és az EMEF feletti hivatalos állami ellenőrzéssel kapcsolatban*

(48) Az EMEF a CP 100 %-os tulajdonában lévő leányvállalat, ezért Portugália szerint az állam csak közvetett ellenőrzést gyakorolhat az EMEF felett. Nincs olyan jogi rendelkezés, amely az állami tulajdonban lévő vállalatok leányvállalatainak, amilyen például az EMEF, az állami felügyeletére vonatkozna. A jogi rendelkezések csak az anyavállalatra, a CP-re vonatkoznak.

(49) A portugál hatóságok kijelentették, hogy a CP a magánjog hatálya alá tartozó állami vállalat, amely tevékenységeit az államtól függetlenül végzi és irányítja, különösen az olyan vállalkozásokkal fennálló kapcsolatát illetően, amelyekben a CP részesedéssel rendelkezik, mint például az EMEF.

(50) Portugália jelezte, hogy a CP alapszabálya ([9]) 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a CP állami vállalat, amely önállóan irányítja és kezeli igazgatását, pénzügyeit és eszközeit, valamint jogképességgel rendelkezik a célja eléréséhez szükséges vagy megfelelő valamennyi jog és kötelezettség teljesítésére ([10]). Így annak ellenére, hogy a CP az állami tulajdonú vállalati szektor része, kifejezetten a magánjog (polgári, adó-, kereskedelmi és társasági jog) hatálya alá tartozik.

(51) A portugál hatóságok a CP feletti gazdasági és pénzügyi felügyeletet az intézkedések meghozatalának időszakában az 1999. december 17-i 558/99. sz. törvényerejű rendelet ([11]) (a továbbiakban: 558/99. sz. törvényerejű rendelet) rendelkezései alapján gyakorolta, amely 2013 decemberéig volt hatályban, valamint az 133/2013. sz. törvényerejű rendelet alapján. Így az 558/99. sz. törvényerejű rendelet szabályozta az állami vállalati szektor kapcsolatait azon időszak nagy részében, amelyben az 1., 2. és 3. intézkedést meghozták.

(52) A CP alapszabályának 22. cikke ismerteti azt az ellenőrzést, amelyet a portugál hatóságok gyakorolhatnak a CP felett.

(53) A portugál hatóságok kijelentették, hogy a CP alapszabályának 22. cikkében meghatározott gazdasági és pénzügyi felügyeleti keret közvetlenül az 558/99. sz. törvényerejű rendelet 29. cikkében megállapított jogi keretből ered.

(54) Az alapszabály 22. cikke megállapítja, hogy:

(1) „A CP E.P.E ([12]) gazdasági és pénzügyi felügyeletét a pénzügyért és közlekedésért felelős kormányminiszeterek gyakorolják, a vonatkozó felügyeleti hatáskör sérelme nélkül.

(2) A felügyelet kifejezetten a következőkre terjed ki:

a) a 9. cikk (2) bekezdésének c) pontja szerinti szerződéses megállapodások által szabályozottaktól eltérő tevékenységi és beruházási tervek, költségvetések és beszámolók, valamint tőkebefektetések, támogatások és kompenzációs kifizetések jóváhagyása;

b) a társaság által meghatározandó, a személyszállítási közszolgáltatásra korlátozódó ár- vagy díjszabási politika jóváhagyása, konkrét jogszabályok alapján.

(3) A CP E.P.E általános értelemben a Pénzügyi Főfelügyelet (IGF) által gyakorolt pénzügyi ellenőrzés alatt áll, amelynek célja az irányítás jogszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének ellenőrzése."

([8]) Decreto-Lei n.° 133/2013, 2013. október 3. (Diário da República, 1.ª série, n.° 191, 2013. október 3.).
([9]) Decreto-Lei n.° 137-A/2009, 2009. június 12. (Diário da República, 1.ª série, n.° 112, 2009. június 12.).
([10]) A CP célja vasúti személyszállítási szolgáltatások nyújtása a nemzeti vasúthálózaton.
([11]) Decreto-Lei n.° 558/99, 1999. december 17. (Diário da República n.° 292/1999, Série I-A, 1999. december 17.).
([12]) Az E.P.E az „entidade pública empresarial" rövidítése, azaz állami tulajdonú társaság.

(55) A portugál hatóságok azt is hangsúlyozták, hogy a CP-re alkalmazandó felügyeleti/jelentéstételi követelmények valamennyi portugál állami tulajdonú vállalatra (úgynevezett E.P.E.) vonatkoznak. Az éves jelentéseket a CP megküldi a kormánynak (pontosabban az illetékes minisztériumoknak). Ezeket a jelentéseket azonban hivatalosan vagy más módon nem hagyja/hagyják jóvá a kormány/az illetékes minisztériumok.

5.1.3. *Portugália észrevételei a CP feletti tényleges állami ellenőrzéssel kapcsolatban*

(56) Portugália kifejtette, hogy a CP alapszabályának 22. cikke értelmében a portugál hatóságok által gyakorolt felügyelet hivatalosan magában foglalja a CP befektetési terveinek jóváhagyását. A CP azonban legutóbb 2001-ben, azaz a vizsgált időszak előtt kért ilyen jóváhagyást az EMEF-be történő befektetés tekintetében, amelyre a CP nem kapott választ ([13]). A CP ezt követően nem kért jóváhagyást. Az 1., 2. és 3. intézkedésről ezért a CP igazgatótanácsa döntött az EMEF beavatkozásra irányuló kérelme alapján, a kormány jóváhagyása nélkül.

(57) Ami a CP felett a kormány által gyakorolt tényleges felügyeletet illeti, a portugál hatóságok azt állították, hogy az intézkedések meghozatalának időszakában az állam által a CP tekintetében ténylegesen gyakorolt felügyeleti hatáskör rendkívül felhígult. Elsősorban a következőkből állt:

(1) A vasúti közlekedési ágazatra vonatkozó stratégiai iránymutatások felvázolása. Ezek az iránymutatások a belső ágazati koordinációra (infrastruktúra és közlekedés), valamint az európai szakpolitikákkal való összehangolásra irányuló általános közpolitikai iránymutatásokból álltak (pl. a hozzáférhetőségre és a mobilitásra vonatkozóakból).

(2) Az éves tevékenységi tervek és költségvetés felülvizsgálata. Az éves tevékenységi terveket és költségvetést a CP készítette az igazgatótanácsa által meghatározott iránymutatásokkal összhangban. Ezt követően tájékoztatás céljából megküldték őket a Pénzügyminisztériumnak, amely az 1., 2. és 3. intézkedés meghozatalának időszakában nem adott ki hivatalos álláspontot vagy jóváhagyást az éves tevékenységi tervekkel és költségvetéssel kapcsolatban. A Pénzügyminisztérium csak 2016-tól kezdve hagyta jóvá a CP éves tevékenységi terveit és költségvetését, és 2016 a legutóbbi vizsgált intézkedés meghozatalának időpontja (2014. január) utánra esik.

(3) Jelentések és számlák átvétele. 2013 decemberéig a CP-nek csak tájékoztatás céljára kellett dokumentumokat küldenie, jóváhagyás nem volt szükséges.

5.1.4. *A CP vezetőségének kinevezéséről*

(58) Portugália azt állította, hogy az intézkedések meghozatalának időszakában a CP igazgatótanácsát a portugál minisztertanács által hozott közigazgatási határozattal („resolução”) nevezték ki.

(59) A portugál hatóságok megjegyezték, hogy a CP igazgatótanácsának tagjai – miközben a CP igazgatótanácsának tagjaiként látják el feladataikat – a közigazgatási szervek alapokmányában előírt jogi összeegyeztethetetlenségek és akadályok vonatkoznak rájuk. Az 1976 óta hatályban lévő és két későbbi jogi aktussal módosított alapokmány szabályozza az állami vállalatoknál kinevezett vezetők (a továbbiakban: állami vezetők) kinevezését és szolgálati feladatainak ellátását. A vizsgált időszakban a CP vezetősége a közigazgatási szervek két különböző alapokmányának hatálya alá esett: a közigazgatási szervek 1982. december 9-i 464/82. sz. törvényerejű rendelettel jóváhagyott, 1982. évi alapokmányának ([14]), és a közigazgatási szervek 2007. március 27-i 71/2007. sz. törvényerejű rendelettel ([15]) jóváhagyott, 2007. évi alapokmányának hatálya alá. Mindkét alapokmány előírja ([16]), hogy az állami vezetőknek nyilatkozniuk kell minden összeférhetetlenségről, munkájukat teljes függetlenségben és önállósággal kell végezniük, és kizárólag a társaság érdekében, melynek során szem előtt kell tartaniuk a gazdasági hatékonyságot, és követniük kell a társaság célkitűzéseit. Az is követelmény ([17]), hogy az állami vezetők teljes munkaidőben dolgozzanak az állami vállalatnál, kivéve, ha a felügyeletet ellátó miniszter és a pénzügyminiszter más megbízást ír elő, ami a CP vezetői esetében nem állt fenn. Ez többek között megakadályozza, hogy az állami vezetők más vezetői pozíciókat töltsenek be a közigazgatásban vagy a független szabályozó szerveknél.

([13]) A 2017. január 27-i beadvány 8. oldala.
([14]) Decreto-Lei n.° 464/82, 1982. március 27. (Diário da República n.° 283/1982, Série I, 1982.12.9.).
([15]) Decreto-Lei n.° 71/2007, 2007. március 27. (Diário da República n.° 61/1982, Série I, 2007.3.27.).
([16]) A 464/82. sz. törvényerejű rendelet 8. és 9. cikke, valamint a 71/2007. sz. törvényerejű rendelet 10., 12., 20. és 22. cikke.
([17]) A 464/82. sz. törvényerejű rendelet 10. cikke és a 71/2007. számú törvényerejű rendelet 20. cikke.

(60) Portugália azt állította, hogy a CP igazgatótanácsának vállalatvezető tagjai kizárólagossági alapon végzik tevékenységüket, azaz nem halmozhatnak politikai vagy kormányzati pozíciókat, illetve nem tölthetnek be vezetői pozíciót magán- vagy állami vállalatban, miközben a CP igazgatótanácsának is tagjai, függetlenségük és figyelmük maximális biztosítása érdekében. A CP igazgatótanácsának tagjaiként csak a következő feladatokat láthatják el: i. tagok lehetnek valamely leányvállalat igazgatótanácsában, például az EMEF igazgatójaként (díjazás nélkül); ii. pozíciót tölthetnek be olyan szervezetben, amelyben jogilag kötelező pozíciót töltenek be („funções em regime de inerência"), például tanácsadó/felügyelő testületben, vagy iii. előadási tevékenységet folytathatnak a felsőoktatás terén, konferenciákat, előadásokat tarthatnak vagy tudományos szakirodalmak szerzőiként tevékenykedhetnek.

(61) Ezért a CP igazgatótanácsának azon tagjai, akik politikai, kormányzati és/vagy önkormányzati tisztséget tölthettek volna be, mielőtt kinevezték volna őket a CP igazgatótanácsába, szigorúan kötelesek lemondani e tisztségükről még azelőtt, hogy csatlakoznának a CP igazgatótanácsához, büntetőjogi, polgári jogi szankció terhe és pénzügyi felelősségvállalás mellett.

(62) A portugál hatóságok kifejtették, hogy a CP igazgatótanácsa tagjainak kiválasztásakor alkalmazott kritériumok közé tartozik a közlekedési ágazatban szerzett széles körű szakértelem és/vagy a vezetői tapasztalat, a releváns tudományos háttér és a magánérdekek hiánya.

(63) A portugál hatóságok tájékoztatták a Bizottságot a CP igazgatótanácsa jelenlegi és korábbi tagjainak szakértelméről, beleértve a CP igazgatótanácsi tagjainak önéletrajzait is. Portugália több jegyzőkönyvet is benyújtott a CP igazgatótanácsi üléseiről.

(64) A portugál hatóságok hangsúlyozták, hogy bár a CP igazgatótanácsi tagjait a kormány nevezi ki, ez nem érinti a CP autonómiáját, mivel a kinevezett személyek nem korábbi köztisztviselők és politikusok.

5.1.5. *Arról, hogy felkérték-e az államot az intézkedések jóváhagyására*

(65) Portugália azt állította, hogy a CP alapszabálya 2. cikkének (4) bekezdése és 26. cikkének (1) bekezdése értelmében a CP jogosult leányvállalatokat létrehozni, és felelős a vasúti személyszállítási szolgáltatásokért fizetendő díjak beszedéséért, valamint a célkitűzéseinek teljesítése érdekében kifizetések teljesítéséért.

(66) A CP alapszabálya 2. cikkének (4) bekezdése megállapítja, hogy: „Az előző bekezdésben meghatározott célkitűzés teljesítése során [a CP fő célkitűzése vasúti személyszállítási szolgáltatások nyújtása a nemzeti vasúthálózaton] a CP E.P.E:

a) társaságokat alapíthat vagy részesedést szerezhet a jogszabályoknak megfelelően;

b) szükségesnek vagy célszerűnek ítélt megállapodásokat köthet más vállalatokkal vagy szervezetekkel azon közösségi igények és szolgáltatási követelmények jobb kielégítése érdekében, amelyek a felelősségi körébe tartoznak; (…)

c) meghozhat minden olyan intézkedést, amelyet szükségesnek vagy célszerűnek ítél céljának eléréséhez."

(67) A CP alapszabálya 26. cikkének (1) bekezdése megállapítja, hogy: „A CP E.P.E kizárólagos felelőssége a tevékenységéből származó, az alapszabályban és a jogszabályban előírt bevételek beszedése, valamint a céljai eléréséhez szükséges valamennyi kiadás teljesítése."

(68) A portugál hatóságok hangsúlyozták, hogy a portugál kormány sem közvetlenül, sem közvetve nem avatkozott be az EMEF irányításába, még a CP egyedüli részvényesi pozíciója révén sem.

(69) Portugália azt állította, hogy a CP EMEF-be való befektetésre vonatkozó döntéseit – az EMEF kezdeményezésére – a CP igazgatótanácsa fogadta el, és azokat hivatalosan az EMEF éves közgyűlésén a CP (egyedüli részvényesként) hagyta jóvá, nem pedig kormányzati aktusok útján fogadták el azokat. Az EMEF-ben a részvényesi pozíciót a CP gyakorolja, nem pedig a portugál kormányzati hatóságok, amely feltételek mellett a CP ugyanolyan, a magántársasági jogban előírt hatáskörökkel rendelkezik, mint bármely más többségi magánrészvényes.

(70) Hasonlóképpen a CP leányvállalataival kapcsolatos döntései mentesek voltak a közvetlen és közvetett állami beavatkozástól; azokat a CP igazgatótanácsa hozza a kormány közvetett és közvetlen beavatkozása nélkül, amely nem avatkozik bele a CP irányítási döntéseibe.

(71) Nincsenek a CP-t terhelő olyan konkrét jelentéstételi követelmények, amelyek értelmében jelentenie kellene a portugál kormánynak különösen az EMEF és az EMEF tekintetében végrehajtott intézkedések kapcsán. A portugál hatóságok megjegyezték, hogy a CP által az EMEF-be eszközölt konkrét befektetések nem szerepeltek az éves tevékenységi tervekben és költségvetésben. 2011-ig ugyanis az említett dokumentumokban az EMEF-re történő hivatkozások közvetettek, és a vasútijármű-állomány karbantartási költségeihez kapcsolódtak.

(72) Portugália kijelentette, hogy a CP-nek az EMEF-be való befektetésre vonatkozó döntéseit nem közölték a portugál kormánnyal, és a portugál kormány nem döntött azokról, illetve nem hagyta jóvá azokat. Az EMEF-be való befektetésre vonatkozó döntéseket a CP a vállalatirányítás terén fennálló autonómiájának és függetlenségének keretein belül hozta meg, különösen a leányvállalataihoz fűződő kapcsolatát illetően. Ezeket a döntéseket a CP a vállalkozás önfenntartó jellegének megfelelően és önfinanszírozó módon hozta meg.

5.1.6. *A Pénzügyi Főfelügyelet szerepéről*

(73) A portugál hatóságok azt állították, hogy a CP felett a Pénzügyi Főfelügyelet (a továbbiakban: Pénzügyi Főfelügyelet) által gyakorolt pénzügyi ellenőrzés nem foglalta magában a CP által az EMEF tekintetében hozott intézkedésekre vonatkozó döntések meghozatalát. A Pénzügyi Főfelügyelet évente megkapja a CP éves jelentéseit (azaz az egyes évekre vonatkozó jelentéseket és éves beszámolókat), hogy az IGF véleményt adhasson ki, majd felülvizsgálat céljából benyújthassa ezeket a dokumentumokat a pénzügyekért és a közlekedésért felelős kormányminisztereknek. Ezek a dokumentumok nem tartalmaznak semmilyen információt a CP-nek az EMEF-be történő befektetésekkel kapcsolatos megfontolásairól.

5.1.7. *A CP finanszírozásáról az intézkedések meghozatalának időpontjában*

(74) A portugál hatóságok arról is tájékoztatták a Bizottságot, hogy az intézkedések meghozatalának időszakában az állam nem hajtott végre tőkeemelést, és nem nyújtott közvetlen kölcsönt a CP-nek.

(75) Azt is kifejtették, hogy az intézkedések meghozatalának időszakában az EMEF-be befektetett pénzügyi források lényegében a CP által a portugál kereskedelmi bankoktól kapott kölcsönökből származtak.

5.1.8. *Az EMEF döntéshozó szerveiről*

(76) A portugál hatóságok ismertették az EMEF döntéshozó szerveinek struktúráját, amely szervek a részvényesek közgyűlése és az igazgatótanács. 2005 és 2010 között az EMEF végrehajtó bizottsággal is rendelkezett, amely kizárólag olyan személyekből állt, akik nem tartoztak a CP vezetéséhez.

(77) A közgyűlés az EMEF részvényeséből, azaz a CP-ből áll. 2013 márciusától az Igazgatótanács két tagból áll, akiket a CP igazgatótanácsának öt ([18]) tagjából választanak ki. Az igazgatótanács tagjait az EMEF közgyűlésén választják meg. A 2013 előtti időszakban az EMEF igazgatótanácsa három-öt tagból állt, akik nem feltétlenül voltak az egyedüli részvényes, a CP képviselői.

(78) A portugál hatóságok hangsúlyozták, hogy a CP igazgatótanácsának (a kormány által kinevezett) tagjaival ellentétben az EMEF igazgatótanácsának tagjait az EMEF közgyűlésén választják meg, és nem az állam nevezi ki őket.

([18]) 2013 februárjáig a CP igazgatótanácsa öt tagból állt, 2013 februárjától pedig négy tagból.

5.2. **Portugália álláspontja az intézkedések piacgazdasági szereplő elvének való megfelelésével kapcsolatban**

(79) Az eljárás megindításáról szóló határozatot követően Portugália kettő, a „*SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco*” ([19]) (SaeR) ([20]) által készített átvilágítási jelentést, az ülés jegyzőkönyvét, valamint három olyan, a Deloitte & Associados SROC, S.A. által készített utólagos tanulmányt nyújtott be, amelyek külön értékelik az 1., 2. és 3. intézkedést.

(80) Portugália azzal érvelt, hogy a CP tőke-hozzájárulásait úgy hajtották végre és a döntéseket úgy hozták meg, ahogyan azt egy piacgazdasági magánszereplő tette volna. Portugália azt állította, hogy a CP az EMEF-re vonatkozó valamennyi döntését az EMEF tevékenységeinek előzetes és mélyreható stratégiai elemzése alapján hozta meg azzal a céllal, hogy támogassa az EMEF-et, figyelembe véve annak piaci szükségleteit és a nyereségességhez vezető jövőbeli kilátásait.

(81) Portugália hangsúlyozta, hogy a következő különleges körülményeket kell figyelembe venni a CP magatartásának a piacgazdasági szereplő elve tekintetében való értékelése során:

(1) az EMEF veszteséges ágazatban működött, amelyet korlátozott lehetőségekkel rendelkező és hosszú ideje az állami ügyfelektől kifejezetten függő, kezdetleges nemzeti vasúti javítási piac jellemzett;

(2) hiányzottak az EMEF-hez hasonló kiépített kapacitással és alternatív know-how-val rendelkező versenytárs üzemeltetők;

(3) a CP-nek feltétlenül fenn kell tartania a flottáját annak érdekében, hogy megfeleljen a vasúti személyszállítási szolgáltatások nyújtására vonatkozó közszolgáltatási kötelezettségnek;

(4) az EMEF-et nem *ex novo* hozták létre, hanem örökölte a nem megfelelő személyzetet és költségszerkezetet, ami részben veszélyeztette teljesítményét és közvetlen fenntarthatóságát;

(5) az EMEF munkájának többségét a CP javára végezték;

(6) az EMEF kapcsolata a CP-vel, amelynek teljesítenie kellett a közszolgáltatási kötelezettségeket, jelentős hatással volt az EMEF karbantartási és javítási szolgáltatásaira, főként 2006-ig, mivel az EMEF számára nehéz és időigényes volt a kívánt autonómia elérése az árak meghatározása, tevékenységének meghatározása és a szervezeti szabadság gyakorlása tekintetében.

5.3. **Portugália álláspontja az EMEF nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak minősítésével kapcsolatban**

(82) Portugália azzal érvelt, hogy amennyiben a Bizottság az intézkedéseket a 2004. évi megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás alapján kívánja elemezni, meg kell vizsgálni, hogy az EMEF – saját forrásait és azokat a forrásokat figyelembe véve, amelyeket a CP hajlandó lenne nyújtani – képes lesz-e viselni az elszenvedett veszteségeket, és helyreállítani üzleti modelljének életképességét a kormány állami támogatás formájában történő beavatkozása nélkül.

6. **AZ INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE**

6.1. **Bevezetés**

(83) Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”. Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében meghatározott kritériumok kumulatív jellegűek. Egy intézkedés tehát csak akkor minősül állami támogatásnak, ha a következő feltételek mindegyike teljesül:

– az intézkedést az állam által vagy állami forrásból nyújtják,

– az intézkedés előnyhöz juttatja a vállalkozást,

([19]) A SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco portugál tanácsadó társaság, amely az EMEF szerkezetátalakításával kapcsolatban adott tanácsot az EMEF és a CP részére.

([20]) A 2004. június 25-i átvilágítási jelentés és az EMEF/SAER 2006-tól 2008-ig tartó vonatkozó, 2005 decemberi keltezésű három éves terve, beleértve a 2006. augusztusi felülvizsgálatot is.

– az előny szelektív jellegű, és

– a szóban forgó intézkedés torzítja a versenyt, vagy a verseny torzításával fenyeget, és alkalmas arra, hogy befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet.

(84) Először is az a kérdés vetődik fel, hogy a CP által az EMEF-nek nyújtott pénzügyi támogatás „az állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás" volt-e. Az Európai Közösségek Bíróságának a Stardust Marine-üggyel ([21]) kapcsolatos ítélkezési gyakorlata szerint e kritérium akkor teljesül, ha egyrészről állami forrásokról van szó, és ha másrészről annak nyújtása az államnak, azaz Portugáliának tudható be.

6.2. **Állami forrásokból nyújtott támogatás**

(85) Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami források a tagállamok, hatóságaik valamint azon közvállalkozások forrásai, amelyek felett a hatóságok közvetlen vagy közvetett ellenőrző befolyást gyakorolhatnak.

(86) Amint arra a Bíróság rámutatott, „mivel az állami vállalatok forrásai az állam ellenőrzése alá esnek, tehát az állam rendelkezésére állnak, e források az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett »állami források« fogalmába tartoznak." ([22]).

(87) A CP 100 %-ban állami tulajdonban van. A Bizottság ezért megállapítja, hogy a CP által az EMEF-nek nyújtott pénzügyi támogatás állami források felhasználását vonta maga után, még akkor is, ha az intézkedések nyújtásának időszakában a CP-t nem az államtól kapott közvetlen támogatásokból, hanem a kereskedelmi piacon szerzett hitelekből finanszírozták.

6.3. **Az államnak való betudhatóság**

(88) A betudhatóságot illetően a Stardust Marine ügyben a Bíróság kimondta, hogy „amennyiben az állam képes egy közvállalkozást ellenőrizni és annak tevékenységeire meghatározó befolyást gyakorolni, nem feltételezhető minden további nélkül, hogy az állam ezt az ellenőrzést konkrét esetben ténylegesen gyakorolni is fogja. Egy közvállalkozás az állam által megengedett önállóságának mértéke szerint többé-kevésbé függetlenül cselekedhet. […] Ezért az a puszta tény, hogy egy közvállalkozás állami ellenőrzés alatt áll, nem elegendő ahhoz, hogy az államnak tudják be a vállalkozás szóban forgó pénzügyi támogatási intézkedésekhez hasonló intézkedéseit. Ezenkívül azt is meg kell vizsgálni, feltételezhető-e, hogy a hatóságok valamilyen módon részt vettek-e az intézkedés meghozatalában." ([23]).

(89) A Bíróság ítélkezési gyakorlatából tehát az következik, hogy az államnak betudhatóság kritériumát a Bizottságnak esetről esetre kell vizsgálnia. Az államnak való betudhatóság nem vezethető le kizárólag olyan organikus jellegű tényezőkből, amelyek a közvállalkozást az államhoz kötik.

(90) A Bíróság megállapította, hogy „egy közvállalkozás által hozott intézkedés államnak való betudhatóságára az adott ügy körülményeiből származó jelek összességéből és abból az összefüggésből lehet következtetni, amelyben erre az intézkedésre sor került" ([24]). A Bíróság az ítélkezési gyakorlatában olyan tényezőkre hivatkozott, mint az a tény, hogy a támogatást nyújtó közvállalkozás a határozatot nem hozhatta meg az állami hatóságok elvárásainak figyelembevétele nélkül; hogy a vállalkozást nem csupán szervezeti jellegű kapcsolatok kötik az államhoz, hanem figyelembe kellett vennie a minisztériumközi bizottságoktól származó iránymutatásokat is, a közvállalkozás a közigazgatási struktúra részét képezi, a közvállalkozás tevékenységeinek jellege és azoknak a gazdaság magánszereplőivel folytatott verseny szokásos feltételei mellett történő gyakorlása a piacon, az említett vállalkozás (közjogi vagy a gazdasági társaságokra vonatkozó általános szabályok szerinti) jogállása, illetve a közigazgatási szervek által a vállalkozás vezetése felett gyakorolt felügyelet erőssége, illetve minden olyan további mutató, amely a közigazgatási szerveknek a szóban forgó intézkedés elfogadásában való közreműködését vagy e közreműködés hiányának valószínűtlenségét jelzi, az intézkedés alkalmazási körére, tartalmára vagy a benne foglalt feltételekre is figyelemmel ([25]).

([21]) 2002. május 16-i ítélet, Franciaország kontra Bizottság, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([22]) A C-656/15 P. sz., Bizottság kontra TV2 Denmark ügyben hozott ítélet 47. pontja.
([23]) C-482/99. sz. ügy, 52. pont.
([24]) C-482/99. sz. ügy, 55. pont.
([25]) C-482/99. sz. ügy, 55. és 56. pont, lásd még a T-305/13. sz., SACE ügyet, 46. pont és a C-472/15 P. sz., SACE ügyet, 36. pont.

(91) Az eljárás megindításáról szóló határozatban ((29) preambulumbekezdés), mivel Portugália nem állította, hogy az EMEF CP általi finanszírozása nem az államnak tudható be, a Bizottság ideiglenesen arra a következtetésre jutott, hogy a CP által hozott intézkedések az államnak tudhatók be.

(92) A Portugália által az eljárás megindításáról szóló határozatot követően benyújtott beadványok és további pontosítások alapján a Bizottság megvizsgálta az intézkedések meghozatalának körülményeit, valamint a portugál hatóságoknak a támogatás nyújtására vonatkozó határozatokba való lehetséges bevonásának különböző mutatóit.

(93) A Bizottság ezért értékelni fogja, hogy a portugál hatóságoknak a szóban forgó intézkedések meghozataláról szóló döntésbe való bevonása olyan mutatókon alapult-e, amelyek összességükben bizonyítják az állam tényleges befolyásának vagy ellenőrzésének gyakorlását.

6.3.1. *A CP jogállása*

(94) Bár a CP 100 %-ban közvetlenül az állam tulajdonában van, és ezért Portugáliában az „állami tulajdonú vállalatok" rendszerének hatálya alá tartozó állami vállalat, az 558/99. sz. törvényerejű rendelet 3. és 7. cikke, valamint 2013 decemberétől az 133/2013. sz. törvényerejű rendelet értelmében a magánjog hatálya alá tartozik. A CP a működése tekintetében magas fokú autonómiával rendelkezik.

(95) Ami a kormánytól való autonómia fokát illeti, a CP olyan vállalkozás, amely felett a kormány „felügyeleti hatáskörrel" rendelkezik, ami azt jelenti, hogy a CP szabadon és független módon, a portugál hatóságok közvetlen vagy közvetett bevonása nélkül irányíthatja üzleti tevékenységét.

(96) A portugál hatóságok egyértelművé tették, hogy a portugál közigazgatási jog szerint, míg a felvigyázási hatáskör egy jogalany magatartásának meghatározásából és irányításából áll, a felügyeleti hatáskör csupán egy bizonyos jogalany működése szabályszerűségének vagy megfelelőségének ellenőrzésére vonatkozó hatáskör.

(97) A CP, az intézkedések meghozója, amely az állami szektorba legkevésbé integrált vállalkozások csoportjához tartozik, ezért a legmagasabb fokú autonómiával és a kormány által gyakorolt ellenőrzés legalacsonyabb szintjével rendelkezik, mivel csak a felügyeleti hatáskör alkalmazandó rá.

(98) A Bizottság megjegyzi, hogy – amint arra a (88) preambulumbekezdés rámutat – pusztán az a tény, hogy a CP állami ellenőrzés alatt áll, nem elegendő annak megállapításához, hogy az intézkedések az államnak tudhatók be.

6.3.2. *A gyakorolt felügyelet intenzitása*

(99) A CP alapszabálya értelmében, amely összhangban áll az 558/99. és 133/2013. sz. törvényerejű rendelet rendelkezéseivel, a CP gazdasági és pénzügyi felügyeletét a Pénzügyminisztérium és a közlekedési minisztérium gyakorolja. A felügyelet a következőkre terjed ki:

a) a tevékenységi és beruházási tervek, költségvetések és beszámolók, valamint a tőkebefektetések, támogatások és kompenzációs kifizetések jóváhagyása; és

b) a társaság által a személyszállítási közszolgáltatás tekintetében megállapítandó díjak jóváhagyása.

(100) A portugál hatóságok által szolgáltatott információk szerint azonban abban az időszakban, amikor a vizsgált intézkedéseket meghozták (2006–2014) ([26]), az állam által a CP tekintetében ténylegesen gyakorolt felügyeleti ellenőrzés korlátozott volt. Elsősorban a vasúti közlekedési ágazat stratégiai iránymutatásainak felvázolásából, valamint az éves tevékenységi tervek és költségvetések, az úgynevezett PAO-k („planos de atividades e orçamento anuais") átvételéből állt. Az illetékes minisztérium csak 2016-tól kezdődően hagyta jóvá a CP PAO-it ([27]). Az (56) preambulumbekezdésben leírtak szerint Portugália kijelentette, hogy a CP legutóbb 2001-ben, azaz a jelen ügyben vizsgált időszak előtt kérte az EMEF-be történő befektetések jóváhagyását, és még akkor sem kapott választ a portugál hatóságoktól.

([26]) Lásd e határozat (28)–(30) preambulumbekezdését.

([27]) Amint az e határozat (29) preambulumbekezdésében szerepel, az utolsó vizsgált intézkedést 2014 januárjában hozták.

(101) A CP irányítási struktúrája egy felügyelő testületet is magában foglal. 2006 és 2013 között a felügyeleti szerv a *Comissão de Fiscalização* volt, amelynek egyetlen tagja sem tevékenykedett a közigazgatásban, kivéve azt az elnököt, aki 2005 és 2007 között a Számvevőszék külső tanácsadójaként járt el. 2013 novemberében a *Comissão de Fiscalizaçãót* felváltotta a *Conselho Fiscal*, amely négy olyan tagból állt, akiket a Pénzügyminisztérium és a Gazdasági Minisztérium nevezett ki, és egyidejűleg a közigazgatásban is tevékenykednek (az IGF és az Államkincstári és Pénzügyi Főigazgatóság). A Portugália által benyújtott információk alapján e szervezetek egy magánvállalkozás ellenőrző szervéhez hasonlóan jártak el, és mint ilyenek, nem avatkoztak be és nem is avatkozhattak be a szóban forgó intézkedések elfogadásához vezető döntéshozatali folyamatba, mivel függetleneknek kellett lenniük.

(102) Portugália azt állította, hogy a CP által tervezett és az illetékes minisztériumoknak bejelentett beruházások nem tartalmaztak konkrét hivatkozásokat az intézkedésekre, és a CP sem kért engedélyt, illetve döntést az ügyben. Ez azt jelzi, hogy a portugál hatóságoknak nem volt tudomásuk a CP által az EMEF-nek nyújtott konkrét intézkedésekről.

(103) Portugália szerint a gyakorlatban 2013 decemberéig, amikor az 133/2013. sz. törvényerejű rendelet hatályba lépett, az IGF-nek és az Államkincstári és Pénzügyi Főigazgatóságnak megküldött éves beszámolókat és jelentéseket soha nem követte jóváhagyás. 2013 decembere óta a 133/13. sz. törvényerejű rendelet értelmében a jelentéseket és beszámolókat jóvá kell hagyni. Ahogy azonban azt Portugália már kifejtette, ezek az éves beszámolók és jelentések nem tartalmaztak információkat a CP-nek az EMEF-be történő befektetéséről.

(104) A Bizottság megállapítja, hogy a 2013 decembere után nyújtott egyetlen alintézkedés a CP által az EMEF-nek 2014 januárjában nyújtott 3 millió EUR összegű hitel. A Portugália által benyújtott információk alapján még ezt a 2. intézkedés részét képező alintézkedést sem hagyta jóvá az állam, mivel csak egy hónap telt el az 133/2013. sz. törvényerejű rendelettel megállapított új rendelkezések hatálybalépése óta. A Bizottság úgy véli, hogy ez valószerű. Ezenkívül az IGF-nek megküldött éves beszámolókban és jelentésekben szereplő információk még az 133/2013. sz. törvényerejű rendelet hatálybalépését követően sem tették lehetővé az EMEF-nek nyújtott kölcsönök és pénzügyi garanciák összegének extrapolálását, és még a kölcsönök tőkévé alakítását sem.

(105) A fentiek alapján a Bizottság úgy véli, hogy a vizsgált időszakban hatályos felügyeleti keret és annak konkrét alkalmazása nem akadályozta meg a CP-t abban, hogy irányítási feladatait teljes mértékben önállóan lássa el, és nem korlátozta annak vállalati függetlenségét. Az illetékes miniszteriumoknak a CP irányításában való részvételi szintje a gyakorlatban jóval elmaradt az alkalmazandó jogszabály és a CP alapszabálya által előírt szinttől. Az állam korlátozott szerepe a jelen ügyben, különös tekintettel a vizsgált intézkedésekre, nem vezetett olyan helyzethez, amelyben az állam valamely konkrét intézkedés elfogadásában részt vevőnek tekinthető lenne.

6.3.3. *Az intézkedések meghozatalában részt nem vevő közigazgatási szerv*

(106) Portugália szerint a CP-nek az EMEF-be való befektetésre vonatkozó döntését nem közölték a portugál kormánnyal, és a portugál kormány nem döntött azokról, illetve nem hagyta jóvá azokat. Az intézkedésekkel kapcsolatos döntéseket a CP autonómiája és függetlensége keretein belül hozta meg.

(107) A CP az alapszabálya 2. cikkének (4) bekezdése és 26. cikkének (1) bekezdése szerint jogosult volt leányvállalatot létrehozni, és dönteni arról, hogy hogyan osszák el a kitűzött cél, azaz a vasúti személyszállítás Portugáliában történő biztosításához szükséges forrásokat, ahogyan az a (65) preambulumbekezdésben is ismertetésre került.

(108) A kapott információk alapján az EMEF-nek nyújtott beruházási intézkedések nem szerepeltek a PAO-kban. 2011-ig a PAO-kban az EMEF-et a CP által az EMEF-nek fizetett vasútijárműállomány-karbantartási költségekkel összefüggésben említették, mivel a karbantartást az EMEF biztosította, és a dokumentumok nem tartalmaztak információkat az EMEF-nek nyújtott finanszírozási intézkedésekről. 2011 után a CP az éves jelentésekben megemlítette, hogy intézkedésekre van szükség „a CP kapcsolt vállalkozásai veszteségeinek csökkentése” érdekében, és megemlítette azt a kilátást, hogy az EMEF versenyző vállalattá válik.

(109) A CP igazgatótanácsi üléseinek Portugália által benyújtott jegyzőkönyvei szerint a CP igazgatótanácsi ülésein hozott határozatokat az EMEF által készített és megküldött információk, kérelmek és feljegyzések előzték meg. Nem hivatkoztak esetleges állami beavatkozásra. A Bizottság ezért úgy véli, hogy a vizsgált intézkedések elfogadására irányuló kezdeményezés az EMEF-től származott.

(110) Ezt az álláspontot támasztja alá az is, hogy az EMEF pénzügyi mérete a CP-csoporthoz képest viszonylag korlátozott: Az EMEF forgalma (2014-ben 55 millió EUR) és teljes eszközállománya (2014-ben 45 millió EUR) nagyon korlátozott volt a CP-csoportéhoz képest (320 millió EUR forgalom és 975 millió EUR teljes eszközállomány 2014-ben a konszolidált CP-csoport esetében ([28])).

(111) A CP befektetési döntéseit a CP igazgatótanácsa hozta.

(112) Következésképpen a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a portugál hatóságok által benyújtott információk alapján, tekintettel a jelen ügy sajátos és konkrét jellemzőire, az intézkedésekről nem a portugál hatóságok döntöttek és azokat nem a portugál hatóságok hagyták jóvá, és semmi sem utal arra, hogy a kormány vagy más hatóság bármilyen módon részt vett volna a CP azon döntésében, hogy meghozza az intézkedéseket az EMEF javára.

6.3.4. *A CP igazgatótanácsa és az EMEF igazgatótanácsa tagjainak kinevezése*

(113) Abban az időszakban, amikor az intézkedéseket meghozták, a CP igazgatótanácsát a portugál minisztertanács igazgatási határozataival („resolução") nevezték ki, a CP alapszabálya előírásainak megfelelően.

(114) A (61)–(67) preambulumbekezdésben megadott információk alapján, bár az állam nevezi ki őket, az igazgatótanács tagjai olyan vezetők voltak, akik hivatali idejük alatt nem tölthettek be különböző igazgatási feladatokat. Ez azt jelenti, hogy a kormány vagy bármely más hatóság tagjai nem vehetnek részt a CP igazgatótanácsában, miközben egyidejűleg közfeladatokat látnak el, és nem vehetnek rész az EMEF igazgatótanácsában sem.

(115) 2011 óta Portugáliában az állami vezetők, mint például a CP vezetői, és más vezető köztisztviselők kinevezésének előfeltétele az önéletrajzuk független értékelő szerv, nevezetesen a Közigazgatási Felvételi és Kiválasztási Bizottság általi nem kötelező jellegű jóváhagyása.

(116) Portugália rendelkezésre bocsátotta a CP igazgatótanácsa tagjainak listáját és önéletrajzát a vizsgált időszakra vonatkozóan. A Bizottság megjegyzi, hogy ezen önéletrajzok szerint csak két igazgatótanácsi tag rendelkezett jelentős múltbéli tapasztalattal a portugál közigazgatásban (akár politikai szinten, akár minisztériumi vezető tisztviselőként). A Bizottság ezért úgy véli, hogy az igazgatótanács tagjainak többségét nem a portugál közigazgatásban szerzett korábbi tapasztalattal rendelkező tagokhoz kapcsolódó politikai vagy közigazgatási érdemek alapján nevezték ki.

(117) Az EMEF igazgatótanácsának tagjait az EMEF közgyűlésén választják meg, és a vállalkozás igazgatási jogkörével bízzák meg őket.

(118) A benyújtott információk alapján a CP vagy az EMEF döntéshozó szerveibe nem neveztek ki sem kormánytagokat, sem pedig hatóságok küldötteit. A CP igazgatótanácsának kiválasztása és kinevezése nem befolyásolta a CP azon képességét, hogy pénzügyi és működési autonómiáját gyakorolja. Ezért a CP és a hatóságok közötti konkrét kapcsolatokra vonatkozó bizonyíték hiányában a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy semmi nem utal arra, hogy a hatóságok részt vettek volna a vizsgálat tárgyát képező intézkedések elfogadásában.

6.3.5. *Az intézkedések elfogadását alátámasztó körülmények*

(119) A CP közszolgáltatási kötelezettségének teljesítése érdekében a leányvállalatára, az EMEF-re támaszkodott egy olyan környezetben, ahol az EMEF kizárólagos ügyfele a CP, azaz anyavállalata, és (az akkor) a CP leányvállalataként működő CP Carga volt ([29]). Az a tény, hogy a CP a (27) preambulumbekezdésben leírt módon a nyújtott szolgáltatásokért a piaci áraknál alacsonyabb díjazást tudott fizetni az EMEF-nek, egy másik ok, amely megmagyarázza a CP-nek az EMEF üzleti tevékenységének fenntartásához fűződő érdekét. A CP azon döntéseit, hogy az intézkedéseket meghozza az EMEF javára, az üzleti racionalitás vezérelte. Amint azt a fentiekben már jeleztük, ezeket az intézkedéseket a CP szintjén hozták meg, az állam konkrét bevonása nélkül.

([28]) Forrás: Orbis/Bureau van Dijk.

([29]) Lásd a 5. lábjegyzetet.

Következtetés az államnak való betudhatóságról

(120) Tekintettel a jelen ügy körülményeire és összefüggéseire, a vizsgált közvetlen és közvetett mutatók összessége alapján a Bizottság úgy véli, hogy nincs bizonyíték arra, hogy a portugál hatóságok bármilyen konkrét szerepet vállaltak volna az intézkedések meghozatalában. Az állam nem kezdeményezte, nem hagyta jóvá a konkrét intézkedéseket, és az államot nem tájékoztatták a konkrét intézkedésekről és azok részleteiről. A benyújtott bizonyítékok azt mutatják, hogy a CP tevékenysége feletti állami felügyelet annak biztosítására összpontosult, hogy a CP teljesítse közszolgáltatási kötelezettségeit és eleget tegyen jelentéstételi kötelezettségeinek, és nem terjedt ki a CP által az EMEF-nek nyújtott intézkedésekre. A fentiek fényében, mivel nem áll rendelkezésre elegendő bizonyíték arra, hogy az állam tényleges befolyást vagy ellenőrzést gyakorolna, a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedések nem tudhatók be a portugál államnak.

7. **KÖVETKEZTETÉS**

(121) A Bizottság megállapítja, hogy az intézkedések nem tudhatók be a portugál államnak. Mivel az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt, annak megállapítására vonatkozó kritériumok, hogy valamely intézkedés támogatásnak minősül-e, kumulatívak, a Bizottságnak nem szükséges értékelnie, hogy a többi feltétel teljesült-e.

(122) A Bizottság ebből kifolyólag arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedések nem minősülnek állami támogatásnak,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Az 1. intézkedés (az EMEF-nél végrehajtott tőkeemelések), a 2. intézkedés (az EMEF-nek nyújtott kölcsönök) és a 3. intézkedés (az EMEF-nek nyújtott pénzügyi garanciák) nem minősül az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak.

2. cikk

Ennek a határozatnak a Portugál Köztársaság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, 2020. március 6-án.

a Bizottság részéről
Margrethe VESTAGER
a Bizottság tagja