II.

(Nezakonodavni akti)

ODLUKE

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2021/2182

od 6. ožujka 2020.

SA.41727 (2016/C) (*ex* 2016/NN) (*ex* 2015/CP) o mjerama u korist društva Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A. (EMEF)

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2020)1254)

(Vjerodostojan je samo tekst na portugalskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon što je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u skladu s prethodno navedenim odredbama ([1]) i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

(1) Društvo Bombardier Transportation Portugal S.A. („Bombardier” ili „podnositelj pritužbe”) podnijelo je 27. travnja 2015. pritužbu u vezi s državnom potporom protiv društva Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S.A. („EMEF”), navodeći da je EMEF imao koristi od nezakonite državne potpore preko svojeg matičnog društva CP – Comboios de Portugal, E.P.E („CP”), portugalskog željezničkog putničkog prijevoznika u državnom vlasništvu.

(2) Pritužba je 3. lipnja 2015. dostavljena portugalskim tijelima kako bi ona mogla iznijeti primjedbe, zajedno sa zahtjevom za dostavu informacija. Portugal je odgovorio 17. srpnja 2015. i 24. srpnja 2015.

(3) Sastanak s portugalskim tijelima održan je 9. lipnja 2015.

(4) Komisija je u dopisu od 29. listopada 2015. od portugalskih tijela zatražila dodatne informacije. Portugalska tijela dostavila su odgovor 21. prosinca 2015.

(5) Komisija je dopisom od 2. lipnja 2016. obavijestila Portugal da je odlučila pokrenuti postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) u pogledu navodnih mjera državne potpore („odluka o pokretanju postupka”).

([1]) SL C 284, 5.8.2016., str. 36.

(6) Odluka Komisije o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ([2]). Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe na odluku o pokretanju postupka.

(7) Nakon produljenja roka portugalska tijela dostavila su 3. kolovoza 2016. svoje primjedbe na odluku o pokretanju postupka.

(8) Podnositelj pritužbe dostavio je svoje primjedbe 5. rujna 2016. Nije bilo drugih primjedaba od trećih strana.

(9) Komisija je 2. prosinca 2016. zajedno sa zahtjevom za dodatne informacije dostavila primjedbe podnositelja pritužbe Portugalu, kojem je dana prilika da se o njima očituje.

(10) Opažanja Portugala u pogledu primjedaba koje je dostavio podnositelj pritužbe i njegov odgovor na zahtjev za dostavu informacija primljeni su u dopisu od 27. siječnja 2017.

(11) Dana 2. veljače 2017. održan je tehnički sastanak s portugalskim tijelima na kojem su ona iznijela dodatna pojašnjenja.

(12) Portugal je dostavio dodatne informacije 10. ožujka 2017.

(13) Komisija je 30. ožujka 2017. Portugalu poslala još jedan zahtjev za dostavu informacija.

(14) Odgovor Portugala na zahtjev za dostavu informacija primljen je 1. lipnja 2017.

(15) Nakon zahtjeva Komisije za dostavu informacija od 13. rujna 2017. Portugal je dostavio odgovor 29. rujna 2017.

2. **DETALJNI OPIS MJERA**

2.1. **Pozadina istrage i kontekst mjera**

2.1.1. *Navodni korisnik*

(16) EMEF je portugalsko društvo specijalizirano za popravak i održavanje željezničkih vozila, posebno za pojačano održavanje, modernizaciju i obnovu željezničkih vozila i s njima povezane opreme te za projektiranje, proizvodnju i modernizaciju teretnih vagona.

(17) EMEF je u stopostotnom vlasništvu CP-a, portugalskog željezničkog putničkog prijevoznika, koji je u cijelosti u vlasništvu države Portugala.

(18) EMEF je osnovan 1993. kao *spin-off* društvo matičnog društva CP, iako se čini da je i dalje djelovao kao unutarnji odjel CP-a barem do 2004. ([3])

(19) Prije nego što je EMEF postao *spin-off* društvo CP je aktivnosti održavanja provodio unutar poduzeća te se nije koristio vanjskim pružateljima usluga. Nakon što je postao *spin-off* društvo, EMEF je i dalje je bio isključivi pružatelj usluga održavanja. U 2017. 80 % prihoda EMEF-a ([4]) i dalje je potjecalo od usluga pruženih njegovu matičnu društvu CP-u, iako se taj postotak posljednjih godina smanjio ([5]).

(20) Dokazi koje je podnio Portugal pokazuju da su CP i EMEF, osim što su imali odnos matičnog društva i društva kćeri, bili ovisni jedno o drugom: bez EMEF-a CP ne bi mogao ispunjavati svoju obvezu pružanja javne usluge pružanjem usluga željezničkog putničkog prijevoza, a u vrijeme dodjele predmetnih mjera jedini veliki klijenti EMEF-a bili su CP i njegovo tadašnje društvo kći CP Carga.

([2]) Vidjeti bilješku 1.

([3]) To se može zaključiti iz studije o radu EMEF-a naslovljene „Plan gospodarskih i financijskih poticaja za EMEF”, koju je 2004. izradilo vanjsko savjetodavno društvo SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco.

([4]) U 2016. prihod EMEF-a iznosio je 63 milijuna EUR.

([5]) EMEF više ne pruža usluge za društvo kćer CP-a za željeznički teretni prijevoz CP Carga, sada MEDLOG, koje je 2015. privatizirano.

(21) Među drugim klijentima EMEF-a bila su društva Bombardier/Prometro, EMEF/Siemens ACE i RENFE.

(22) EMEF je jedini pružatelj usluga održavanja željeznica u Portugalu koji nije vertikalno integriran u proizvodnju, a natječe se s vertikalno integriranim multinacionalnim konkurentima kao što su društva Bombardier, Siemens, Alstom i Comsa, koja u mnogim slučajevima svoje održavanje ograničavaju na željeznička vozila koja proizvode.

2.1.2. *Pritužba*

(23) Podnositelj pritužbe naveo je da je EMEF od 2003. u više navrata primao financijsku potporu od CP-a u obliku dodatnog uplaćenog gotovinskog kapitala za pokriće gubitaka, zajmova i državnih jamstava za bankovne zajmove.

(24) Podnositelj pritužbe naveo je i da je CP EMEF-u državnu potporu možda dodijelio na način da je njegove usluge kupovao po cijeni višoj od tržišne.

2.1.3. *Zastara*

(25) Na temelju članka 17. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 ([6]) ovlasti Komisije u vezi s povratom potpore podliježu roku zastare od deset godina, koji se prekida bilo kojom radnjom koju Komisija poduzme u vezi s nezakonitom potporom. Komisija je 3. lipnja 2015. dostavila pritužbu Portugalu. Stoga su službenom istragom i ovom odlukom obuhvaćene samo mjere dodijeljene nakon 3. lipnja 2005.

2.2. **Mjere pod istragom**

(26) Službeni istražni postupak odnosio se na tri mjere, uključujući njihove podmjere (dalje u tekstu zajedno „mjere"): „1. mjera – povećanje kapitala EMEF-a" u ukupnom iznosu od 47,6 milijuna EUR („1. mjera"), „2. mjera – zajmovi dodijeljeni EMEF-u" u ukupnom iznosu od 19,5 milijuna EUR („2. mjera") i „3. mjera – financijska jamstva dodijeljena EMEF-u" u ukupnom iznosu od 23 milijuna EUR („3. mjera").

(27) Kad je riječ o „4. mjeri – kupnja usluga popravka i održavanja od EMEF-a po cijeni višoj od tržišne" („4. mjera"), u odluci o pokretanju postupka utvrđeno je da je bila u skladu s tržišnim uvjetima. Točnije, na temelju dokaza koje je dostavio Portugal, u odluci o pokretanju postupka Komisija je smatrala da su nabavne cijene po kojima je CP plaćao EMEF-u bile u skladu s tržišnim cijenama ili su bile niže od njih te da stoga EMEF-u nije dodijeljena prednost. Komisija je stoga zaključila da EMEF-u nije dodijeljena državna potpora kad je riječ o uslugama popravka i održavanja koje je CP kupovao od EMEF-a.

2.2.1. *1. mjera: povećanje kapitala EMEF-a*

(28) CP je dokapitalizirao EMEF s ukupno 47,6 milijuna EUR, što je obuhvaćalo:

- 5,2 milijuna EUR dopunskih doprinosa kapitalu između 23. svibnja 2007. i 12. siječnja 2012.,
- konverzije zajmova u kapital u iznosu od 42,4 milijuna EUR između 31. prosinca 2006. i 29. lipnja 2012. kako slijedi:
  - 28,6 milijuna EUR konvertirano je u kapital 31. prosinca 2006., što je obuhvaćalo sljedeće zajmove:
    - 3,6 milijuna EUR dodijeljenih u travnju 2004.,
    - 5,3 milijuna EUR dodijeljena u prosincu 2004.,
    - 1,2 milijuna EUR dodijeljena u ožujku 2005.,
    - 1 milijun EUR dodijeljen u kolovozu 2005.,
    - 0,3 milijuna EUR dodijeljena u studenome 2005.,

([6]) Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).

- 3 milijuna EUR dodijeljena u rujnu 2006.,
- 14,2 milijuna EUR dodijeljena u listopadu 2006.,

- 3,5 milijuna EUR konvertirano je u kapital 20. kolovoza 2009., što je obuhvaćalo dva zajma u iznosu od 2,5 milijuna EUR i 1 milijuna EUR dodijeljena u svibnju 2007.,
- 7,8 milijuna EUR dodijeljeno je u srpnju 2009. i konvertirano u kapital 20. kolovoza 2009.,
- 2,5 milijuna EUR dodijeljeno je u prosincu 2010. i konvertirano u kapital 29. lipnja 2012.

2.2.2. *2. mjera: zajmovi dodijeljeni EMEF-u*

(29) CP je EMEF-u dodijelio zajmove u ukupnom iznosu od 19,5 milijuna EUR, što je obuhvaćalo:

- 6 milijuna EUR dodijeljenih u studenome 2008. uz kamatnu stopu Euribor 1M + 1,5 % (zajam je vraćen u travnju 2009.),
- 5 milijuna EUR dodijeljenih u svibnju 2010. uz kamatnu stopu Euribor 6M + 2,5 %,
- 5,5 milijuna EUR dodijeljenih u ožujku 2012. uz kamatnu stopu Euribor 3M + 7,5 %, i
- 3 milijuna EUR dodijeljena u siječnju 2014. uz kamatnu stopu Euribor 3M + 7 %.

2.2.3. *3. mjera: financijska jamstva dodijeljena EMEF-u*

(30) CP je EMEF-u pružio financijska jamstva u ukupnom iznosu od 23 milijuna EUR, što je obuhvaćalo:

- jamstvo od 10 milijuna EUR dodijeljeno u svibnju 2006. za zajam po cijeni od Euribor 6M + 0,625 % (ugovor o zajmu zaključen je 23. svibnja 2006.),
- jamstvo od 6 milijuna EUR dodijeljeno u ožujku 2009. za zajam po cijeni od Euribor 6M + 2,5 %,
- jamstvo od 7 milijuna EUR dodijeljeno u ožujku 2009. za zajam po cijeni od Euribor 6M + 2,5 %.

3. **RAZLOZI ZA POKRETANJE POSTUPKA**

(31) U svojoj odluci o pokretanju postupka Komisija je pokrenula istrage u vezi s mogućom državnom potporom u korist EMEF-a putem 1., 2. i 3. mjere.

(32) Prije odluke o pokretanju postupka Portugal se uopće nije pozabavio aspektom pripisivosti mjera i stoga je Komisija preliminarno smatrala da se mjere mogu pripisati državi.

(33) Prije odluke o pokretanju postupka Portugal je tvrdio da je financijska potpora CP-a u obliku 1., 2. i 3. mjere provedena u skladu s tržišnim uvjetima i da stoga nije činila državnu potporu.

(34) Međutim, kad je riječ o 1. mjeri, Portugal nije dostavio sve potrebne informacije kako bi obrazložio svoju tvrdnju da je CP djelovao kao privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu u pogledu povećanja kapitala.

(35) Kad je riječ o 2. mjeri, Portugal nije dostavio dovoljno dokaza koji potvrđuju da su zajmovi dodijeljeni u skladu s tržišnim uvjetima.

(36) Kad je riječ o 3. mjeri, Portugal nije dostavio dovoljno dokaza koji potvrđuju da su financijska jamstva dodijeljena u skladu s tržišnim uvjetima.

(37) Stoga je Komisija privremeno zaključila da se 1., 2. i 3. mjera mogu smatrati spojivima samo kao potpora za sanaciju i/ili restrukturiranje u smislu Smjernica za sanaciju i restrukturiranje iz 2004. Međutim, Portugal nije iznio nikakve dokaze kojima bi se potvrdila usklađenost s potrebnim zahtjevima za utvrđivanje spojivosti potpore za restrukturiranje za EMEF. Posljedično, Komisija je izrazila sumnje u pogledu spojivosti 1., 2. i 3. mjere s unutarnjim tržištem.

4. **PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

(38) U dopisu od 5. rujna 2016. podnositelj pritužbe naveo je da tvrdnju Portugala da su mjere u skladu s načelom subjekta u tržišnom gospodarstvu treba opovrgnuti činjenicom da EMEF nikada nije isplatio dividende CP-u.

(39) Podnositelj pritužbe u dopisu je tvrdio i da društvo Bombardier Group više nije imalo prihode u Portugalu jer je zbog javne potpore EMEF-u bilo u nepovoljnom konkurentskom položaju. Kao posljedica toga društvo Bombardier bilo je prisiljeno prekinuti svoje poslovanje u Portugalu i otpustiti zaposlenike, pri čemu je broj zaposlenih u društvu smanjen sa 75 u 2015. na samo 5 u 2016. (ograničeno na ulogu zastupnika).

5. **PRIMJEDBE PORTUGALA**

5.1. **Stajalište Portugala o pripisivosti**

(40) Nakon odluke o pokretanju postupka Portugal je iznio opširne tvrdnje da se mjere ne mogu pripisati državi. Stajalište Portugala može se sažeti kako slijedi:

5.1.1. *Pravni status CP-a*

(41) Portugal je naveo da je CP javno poduzeće koje je u izravnom i stopostotnom vlasništvu države i obuhvaćeno pravnim okvirom za „poduzeća u državnom vlasništvu" unutar „sektora državnih poduzeća".

(42) Portugalska tijela navela su ([7]) da u okviru „državnog javnog sektora" postoje tri kategorije subjekata ili podsektora koji se u osnovi razlikuju po svojoj razini integriranosti u državu i različitim stupnjevima autonomije u odnosu na vladu.

(43) „Sektor državnih poduzeća" sastoji se od javnih poduzeća i povezanih društava. Ta javna poduzeća uključuju trgovačka poduzeća čiju kontrolu u okviru funkcije dioničara izvršava država ili drugo javno poduzeće.

(44) Osim „sektora državnih poduzeća" u Portugalu postoje još dvije kategorije subjekata u državnom vlasništvu na temelju razine njihove integriranosti u državu i različitog stupnja autonomije u odnosu na vladu: i. „izravni državni javni podsektor", koji se sastoji od tijela integriranih u državu koja su pod kontrolom portugalske vlade; i ii. „neizravni državni javni podsektor" (koji se uglavnom sastoji od „javnih instituta"), koji iako nije dio države neizravno slijedi njezine ciljeve i podložan je ovlasti vođenja koju izvršava vlada.

(45) Portugal je naveo da su u portugalskom upravnom pravu predviđena tri različita načina na koja vlada može izvršavati svoju funkciju upravne kontrole nad javnim sektorom: „ovlast upravljanja", „ovlast vođenja" i „ovlast nadzora". Ovlast upravljanja najsnažnija je, a ovlast nadzora, koja je primjenjiva na CP, najslabija, dok je ovlast vođenja slabija od ovlasti upravljanja i snažnija od ovlasti nadzora.

(46) „Ovlast upravljanja" (koja uključuje ovlast izdavanja naloga i uputa) primjenjiva je na subjekte koji su dio središnje državne uprave i hijerarhijski podređeni vladi. „Ovlast vođenja" (ovlast usmjeravanja, koja uključuje ovlast izdavanja direktiva i preporuka) izvršava se nad subjektima koji su dio takozvane „neizravne uprave", kao što su javni instituti. „Ovlast nadzora" (koja uključuje funkcije upravnog nadzora) izvršava se u odnosu na subjekte koji su dio takozvanog „autonomnog javnog sektora", koji uključuje „sektor državnih poduzeća".

([7]) Stranice 5.–16. podneska od 1. lipnja 2017.

(47) Kad je riječ o sektoru državnih poduzeća, Portugal je naveo da je nadzorna ovlast države („ovlast nadzora") definirana zakonom i da u osnovi podrazumijeva izdavanje smjernica o upravljanju, provedbu financijske kontrole (koju provode Revizorski sud i Glavni inspektorat za financije) i utvrđivanje obveza društava u pogledu izvješćivanja radi evidentiranja određene dokumentacije. Osim tih ovlasti predviđenih zakonom država izvršava uobičajena prava u okviru svoje funkcije dioničara u dotičnim društvima u skladu sa svojim glasačkim pravima i mjerodavnim trgovačkim pravom. Na temelju članka 25. Uredbe sa zakonskom snagom br. 133/2013 od 3. listopada 2013. ([8]) („DL br. 133/2013") javna poduzeća imaju upravljačku autonomiju u okviru svojeg odnosa s državom te su neovisna u provedbi svoje korporativne strategije.

5.1.2. *Primjedbe Portugala u vezi s formalnom državnom kontrolom nad CP-om i EMEF-om*

(48) EMEF je društvo kći CP-a koje je u njegovu stopostotnom vlasništvu i stoga, prema navodima Portugala, država ima samo neizravnu kontrolu nad EMEF-om. Ne postoji zakonska odredba o državnom nadzoru nad društvima kćerima društava u državnom vlasništvu kao što je EMEF. Zakonske odredbe primjenjive su samo na matično društvo, CP.

(49) Portugalska tijela navela su da je CP javno poduzeće podložno privatnom pravu koje svoje aktivnosti provodi i njima upravlja neovisno o državi, posebice kad je riječ o njegovu odnosu s poduzećima u kojima sudjeluje, kao što je EMEF.

(50) Portugal je istaknuo da je na temelju članka 1. stavka 1. Statuta CP-a ([9]) CP javno društvo koje ima autonomiju u upravljanju svojom upravom, financijama i imovinom te pravnu sposobnost koja pokriva sva prava i obveze nužne ili primjerene u nastojanjima da ostvari svoj cilj ([10]). Stoga je CP, iako je dio sektora poduzeća u državnom vlasništvu, posebno uređen privatnim pravom (građansko, porezno i trgovačko pravo te pravo trgovačkih društava).

(51) Gospodarski i financijski nadzor koji su portugalska tijela izvršavala nad CP-om u razdoblju u kojem su mjere dodijeljene temelji se na odredbama Uredbe sa zakonskom snagom br. 558/99 od 17. prosinca 1999. ([11]) („DL br. 558/99"), koja je bila na snazi do prosinca 2013., i Uredbe sa zakonskom snagom br. 133/2013. Stoga su odnosi u sektoru državnih poduzeća tijekom većeg dijela razdoblja u kojem su dodijeljene 1., 2. i 3. mjera bili uređeni DL-om br. 558/99.

(52) U članku 22. Statuta CP-a opisana je kontrola koju portugalska tijela mogu izvršavati nad CP-om.

(53) Portugalska tijela navela su da okvir gospodarskog i financijskog nadzora utvrđen u članku 22. Statuta CP-a proizlazi izravno iz pravnog okvira utvrđenog u članku 29. DL-a br. 558/99.

(54) U članku 22. Statuta navedeno je sljedeće:

1. „Gospodarski i financijski nadzor nad društvom CP E.P.E ([12]) izvršavaju ministri vlade nadležni za financije i promet, ne dovodeći u pitanje relevantnu ovlast nadzora;

2. nadzorom je posebno obuhvaćeno sljedeće:

   (a) odobrenje planova aktivnosti i ulaganja, proračuna i računovodstvene dokumentacije te kapitalnih ulaganja, subvencija i kompenzacijskih plaćanja, osim onih uređenih ugovornim aranžmanima u skladu s člankom 9. stavkom 2. točkom (c);

   (b) odobrenje politike određivanja cijena ili tarifa koju će društvo odrediti, što je ograničeno na javnu uslugu prijevoza putnika, u skladu s posebnim zakonodavstvom;

3. CP E.P.E općenito podliježe financijskoj kontroli koju provodi Glavni inspektorat za financije, čija je svrha provjeravati zakonitost, ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost upravljanja njime."

([8]) Decreto-Lei n.° 133/2013 od 3. listopada (Diário da República, 1.ª série, n.° 191, 3. listopada 2013.).
([9]) Decreto-Lei n.° 137-A/2009 od 12. lipnja (Diário da República, 1.ª série, n.° 112, 12. lipnja 2009.).
([10]) Cilj CP-a jest pružanje usluga željezničkog putničkog prijevoza u nacionalnoj željezničkoj mreži.
([11]) Decreto-Lei n.° 558/99 od 17. prosinca (Diário da República n.° 292/1999, Série I-A od 17.12.1999.).
([12]) E.P.E se odnosi na „entidade pública empresarial" (društvo u javnom vlasništvu).

(55) Portugalska tijela istaknula su i da se zahtjevi u vezi s nadzorom/izvješćivanjem kojima podliježe CP primjenjuju na sva poduzeća u javnom vlasništvu (tzv. „E.P.E") u Portugalu. CP šalje godišnja izvješća vladi (točnije, nadležnim ministarstvima). Međutim, vlada/nadležna ministarstva ne odobravaju ta izvješća, ni formalno ni na bilo koji drugi način.

5.1.3. *Primjedbe Portugala u vezi sa stvarnom državnom kontrolom nad CP-om*

(56) Portugal je objasnio da u skladu s člankom 22. Statuta CP-a nadzor koji provode portugalska tijela formalno uključuje odobravanje planova ulaganja CP-a. Međutim, CP je takvo odobrenje zadnji put zatražio u vezi s ulaganjem u EMEF 2001., tj. prije razdoblja koje se ocjenjuje, te nije primio odgovor ([13]). Nakon toga CP više nije tražio odobrenje. Stoga je Upravni odbor CP-a na zahtjev EMEF-a odlučio poduzeti 1., 2. i 3. mjeru bez odobrenja vlade.

(57) Kad je riječ o stvarnom nadzoru nad CP-om koji izvršava vlada, portugalska tijela navela su da je u razdoblju u kojem su mjere dodijeljene nadzorna ovlast koju je država stvarno izvršavala u odnosu na CP bila krajnje slabog intenziteta. Obuhvaćala je uglavnom:

1. nacrt strateških smjernica za sektor željezničkog prometa. Te smjernice obuhvaćale su opće smjernice o javnoj politici (npr. o pristupačnosti i mobilnosti) radi koordinacije unutarnjeg sektora (infrastruktura i promet) te koordinacije s europskim politikama;

2. pregled godišnjih planova aktivnosti i proračuna („PAO"). CP je planove aktivnosti i proračuna izrađivao u skladu sa smjernicama koje je definirao njegov Upravni odbor. Ti su se planovi zatim u svrhu obavješćivanja slali Ministarstvu financija, koje u razdoblju u kojem su 1., 2. i 3. mjera dodijeljene nije izdalo nikakvo formalno stajalište ni odobrenje u vezi s njima. Ministarstvo financija tek je od 2016. nadalje odobravalo planove aktivnosti i proračuna CP-a, nakon što je dodijeljena zadnja mjera pod istragom (siječanj 2014.);

3. zaprimanje izvješća i računovodstvene dokumentacije. Do prosinca 2013. CP je bio dužan slati dokumente samo u svrhu obavješćivanja jer nikakvo odobrenje nije bilo potrebno.

5.1.4. *Imenovanje uprave CP-a*

(58) Portugal je naveo da je u razdoblju u kojem su mjere dodijeljene Upravni odbor CP-a imenovan administrativnom odlukom („resolução") koju donosi portugalsko Vijeće ministara.

(59) Portugalska tijela napomenula su da članovi Upravnog odbora CP-a, dok obavljaju svoje dužnosti kao članovi tog odbora, podliježu odredbama o pravnoj nespojivosti i preprekama utvrđenima u Statutu tijela javne uprave. Tim statutom, koji je na snazi od 1976. i koji je izmijenjen dvama naknadnim aktima, uređeno je imenovanje i obavljanje dužnosti u službi upravitelja imenovanih u javnim poduzećima („javni upravitelji"). U razdoblju koje se istražuje na upravljanje CP-a primjenjivala su se dva različita statuta tijela javne uprave: Statut tijela javne uprave iz 1982., odobren Uredbom sa zakonskom snagom br. 464/82 od 9. prosinca ([14]) i Statut tijela javne uprave iz 2007., odobren Uredbom sa zakonskom snagom br. 71/2007 od 27. ožujka ([15]). U oba statuta utvrđeno je ([16]) da su javni upravitelji dužni prijaviti svaki sukob interesa i obavljati svoj posao potpuno neovisno i autonomno te isključivo u interesu društva, pri čemu moraju voditi računa o ekonomskoj učinkovitosti i nastojati ostvariti ciljeve društva. U njima se zahtijeva ([17]) i da javni upravitelji budu zaposleni na puno radno vrijeme u javnom poduzeću, osim ako ministar riznice i ministar financija predvide drugačiji mandat, što nije bio slučaj kad je riječ o upraviteljima CP-a. Time se sprečava, među ostalim, da javni upravitelji obnašaju druge upravljačke dužnosti u javnoj upravi ili neovisnim regulatornim tijelima.

([13]) Stranica 8. podneska od 27. siječnja 2017.
([14]) Decreto-Lei n.° 464/82 od 27. ožujka (Diário da República n.° 283/1982, Série I de 1982-12-09).
([15]) Decreto-Lei n.° 71/2007 od 27. ožujka (Diário da República n.° 61/2007, Série I de 2007-03-27).
([16]) Članci 8. i 9. Uredbe sa zakonskom snagom br. 464/82 i članci 10., 12., 20. i 22. Uredbe sa zakonskom snagom br. 71/2007.
([17]) Članak 10. Uredbe sa zakonskom snagom br. 464/82 i članak 20. Uredbe sa zakonskom snagom br. 71/2007.

(60) Portugal je naveo da izvršni članovi Upravnog odbora CP-a svoje aktivnosti obavljaju na temelju načela isključivosti, tj. ne smiju obnašati više političkih ili državnih dužnosti ni bilo koju izvršnu dužnost u privatnom ili javnom društvu dok su članovi Upravnog odbora CP-a kako bi se zajamčilo da su neovisni i u najvećoj mogućoj mjeri usredotočeni na svoju dužnost. Dok su članovi Upravnog odbora CP-a, smiju samo sljedeće: i. obnašati dužnost člana uprave društva kćeri, na primjer dužnost direktora EMEF-a (bez naknade); ii. obnašati dužnosti u subjektu u kojem su zakonski dužni obnašati dužnost („funções em mode de inerência"), na primjer u savjetodavnom/nadzornom odboru; ili iii. držati predavanja na javnim visokim učilištima, održavati konferencije ili pisati akademske radove.

(61) Stoga svi članovi Upravnog odbora CP-a koji su prije imenovanja u Upravni odbor možda obnašali političku, državnu i/ili općinsku dužnost podliježu strogoj obvezi podnošenja ostavke na tu dužnost prije nego što se pridruže Upravnom odboru CP-a, pod kaznenom, građanskopravnom i/ili financijskom odgovornošću.

(62) Portugalska tijela objasnila su da su kriteriji za odabir članova Upravnog odbora CP-a bili, među ostalim, posjedovanje opsežnog stručnog znanja o sektoru prometa i/ili iskustva u upravljanju, relevantno akademsko obrazovanje i nepostojanje privatnih interesa.

(63) Portugalska tijela Komisiji su dostavila informacije o stručnosti sadašnjih i prethodnih članova Upravnog odbora CP-a, uključujući njihove životopise. Portugal je dostavio i nekoliko zapisnika sa sjednica Upravnog odbora CP-a.

(64) Portugalska tijela naglasila su da, iako članove Upravnog odbora CP-a imenuje vlada, to ne utječe na autonomiju CP-a jer imenovane osobe nisu ni bivši državni službenici ni političari.

5.1.5. *Razmatranja je li od države zatraženo da odobri mjere*

(65) Portugal je naveo da je, u skladu s člankom 2. stavkom 4. i člankom 26. stavkom 1. Statuta CP-a, CP imao pravo osnovati društva kćeri te je imao odgovornost prikupljati naknade za pružanje usluga željezničkog putničkog prijevoza i izvršavati plaćanja kako bi ispunio svoj cilj.

(66) U članku 2. stavku 4. Statuta CP-a navedeno je sljedeće: „Radi ostvarivanja cilja iz prethodnog stavka [glavni cilj CP-a jest pružanje usluga željezničkog putničkog prijevoza u nacionalnoj željezničkoj mreži] CP E.P.E može:

(a) osnivati trgovačka društva ili stjecati udjele u skladu sa zakonom;

(b) sklapati ugovore s drugim društvima ili subjektima koje smatra potrebnima ili primjerenima radi boljeg zadovoljenja javnih potreba i ispunjenja zahtjeva u pogledu usluga, koji su njegova odgovornost; […]

(c) poduzimati bilo koje radnje koje smatra potrebnima ili primjerenima za postizanje svojeg cilja."

(67) U članku 26. stavku 1. Statuta CP-a navedeno je sljedeće: „CP E.P.E ima isključivu odgovornost prikupljati prihode od svojih aktivnosti predviđenih u skladu s ovim Statutom i zakonom te izvršavati sve rashode potrebne za postizanje svojeg cilja."

(68) Portugalska tijela naglasila su da se portugalska vlada nije ni izravno ni neizravno miješala u upravljanje EMEF-om, čak ni u smislu položaja CP-a kao jedinog dioničara.

(69) Portugal je naveo da odluke o ulaganju CP-a u EMEF nisu donesene vladinim aktima, nego da ih je donio Upravni odbor CP-a (u svojstvu jedinog dioničara) na inicijativu EMEF-a, što je službeno potvrđeno na godišnjoj općoj skupštini EMEF-a. Položaj dioničara u EMEF-u nemaju portugalska državna tijela već CP, što znači da CP ima iste ovlasti kao i svi drugi privatni dioničari koji vrše kontrolu, a koje su predviđene privatnim pravom trgovačkih društava.

(70) Slično tome, odluke CP-a u vezi s njegovim društvima kćerima ne uključuju ni izravnu ni neizravnu intervenciju države: donosi ih Upravni odbor CP-a bez izravne ili neizravne intervencije vlade, koja se ne miješa u odluke CP-a o upravljanju.

(71) Ne postoje posebni zahtjevi prema kojima bi CP bio dužan izvješćivati portugalsku vladu o pitanjima koja se posebno odnose na EMEF i radnje koje se poduzimaju u vezi s EMEF-om. Portugalska tijela napomenula su da posebna ulaganja CP-a u EMEF nisu bila uključena u planove aktivnosti i proračuna. U stvari, do 2011. navodi o EMEF-u u tim dokumentima bili su neizravni te su se odnosili na troškove održavanja željezničkih vozila.

(72) Portugal je naveo da portugalska vlada nije bila obaviještena o odlukama CP-a o ulaganju u EMEF, nije o njima odlučivala niti ih je odobrila. Odluke o ulaganju u EMEF CP je donio u okviru svoje autonomije i neovisnosti u korporativnom upravljanju, posebno kad je riječ o njegovu odnosu s njegovim društvima kćerima. Te je odluke CP donio u skladu sa samoodrživošću poduzeća i u okviru samofinanciranja.

5.1.6. *Uloga Glavnog inspektorata za financije*

(73) Portugalska tijela navela su da financijska kontrola nad CP-om koju je provodio Glavni inspektorat za financije („IGF") nije uključivala odluke o mjerama koje je CP donio u vezi s EMEF-om. IGF prima godišnja izvješća CP-a (tj. izvješća i računovodstvenu dokumentaciju za svaku godinu) kako bi mogao izdati mišljenje i zatim dostaviti te dokumente na pregled ministrima u vladi nadležnima za financije i promet. U tim dokumentima nema nikakvih informacija o razmatranjima CP-a o ulaganju u EMEF.

5.1.7. *Financiranje CP-a u vrijeme dodjele mjera*

(74) Portugalska tijela obavijestila su Komisiju i da u razdoblju u kojem su mjere dodijeljene država nije povećala kapital CP-a niti mu je odobrila izravne zajmove.

(75) Objašnjeno je i da su financijska sredstva uložena u EMEF u razdoblju u kojem su mjere dodijeljene uglavnom potjecala od zajmova koje je CP dobio od portugalskih poslovnih banaka.

5.1.8. *Tijela EMEF-a koja donose odluke*

(76) Portugalska tijela objasnila su strukturu tijela EMEF-a koja donose odluke, koja čine Glavna skupština dioničara i Upravno vijeće. Od 2005. do 2010. EMEF je imao i Izvršni odbor, koji se sastojao isključivo od osoba koje nisu bile članovi uprave CP-a.

(77) Glavnu skupštinu dioničara čini dioničar EMEF-a, tj. CP. Od ožujka 2013. Upravno vijeće sastoji se od dva člana, koji se biraju od pet ([18]) članova Upravnog odbora CP-a. Članovi Upravnog vijeća biraju se na Glavnoj skupštini dioničara EMEF-a. U razdoblju prije 2013. Upravno vijeće EMEF-a sastojalo se od tri do pet članova, koji nisu nužno bili predstavnici jedinog dioničara, CP-a.

(78) Portugalska tijela istaknula su da se, za razliku od članova Upravnog odbora CP-a (koje imenuje vlada), članovi Upravnog vijeća EMEF-a biraju na Glavnoj skupštini dioničara EMEF-a, odnosno da ih ne imenuje država.

([18]) Do veljače 2013. Upravno vijeće CP-a sastojalo se od pet članova, a od veljače 2013. od četiriju članova.

5.2. **Stajalište Portugala o usklađenosti mjera s načelom subjekta u tržišnom gospodarstvu**

(79) Nakon odluke o pokretanju postupka Portugal je dostavio dva izvješća o dužnoj pažnji društva SaeR – Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco ([19]) (SaeR), ([20]) zapisnik sa sastanka i tri *ex post* studije koje je izradilo društvo Deloitte & Associados SROC, SA zasebno ocjenjujući 1., 2. i 3. mjeru.

(80) Portugal je tvrdio da su se postupci doprinosa kapitalu i donošenja odluka provodili onako kako bi to učinio privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu. Portugal je tvrdio da je CP donio sve svoje odluke u vezi s EMEF-om na temelju strateške *ex ante* i dubinske analize aktivnosti EMEF-a, u nastojanju da ga podupre, uzimajući u obzir njegove tržišne potrebe i buduće izglede za postizanje profitabilnosti.

(81) Portugal je naglasio da u procjeni ponašanja CP-a u vezi s načelom subjekta u tržišnom gospodarstvu u obzir treba uzeti sljedeće posebne okolnosti:

1. EMEF je djelovao u sektoru koji je poslovao s gubicima; riječ je o nacionalnom tržištu za popravak željeznica koje je tek bilo u razvoju i imalo ograničene mogućnosti te koje je dugo snažno ovisilo o državi kao klijentu;

2. nisu postojali konkurentski prijevoznici s instaliranim kapacitetima i alternativnim stručnim znanjem koji bi bili usporedivi s onima EMEF-a;

3. CP-u je glavna potreba bila održati svoj vozni park kako bi mogao ispuniti obvezu pružanja javne usluge pružanjem usluga željezničkog putničkog prijevoza;

4. EMEF nije uspostavljen *ex novo*, nego je naslijedio neprikladno osoblje i strukturu troškova, što je djelomično ugrozilo njegov rad i trenutačnu održivost;

5. većina radova EMEF-a izvršena je u korist CP-a;

6. odnos EMEF-a s CP-om, koji je morao ispunjavati obveze pružanja javnih usluga, znatno je utjecao na usluge održavanja i popravka koje je pružao EMEF, prvenstveno do 2006., s obzirom na težinu i dugotrajnost postupka kojim je EMEF mogao ostvariti željenu autonomiju u određivanju cijena, definiranju svoje djelatnosti i postizanju organizacijske slobode.

5.3. **Stajalište Portugala o tome može li se EMEF smatrati poduzećem u teškoćama**

(82) Portugal je tvrdio da bi, ako Komisija želi analizirati mjere u kontekstu Smjernica za sanaciju i restrukturiranje iz 2004., bilo potrebno procijeniti bi li EMEF imao kapacitete, uzimajući u obzir vlastite resurse i resurse koje bi CP bio spreman pružiti, za snošenje gubitaka koje je trpio i ponovno postizanje održivosti svojeg poslovnog modela bez intervencije vlade u obliku državne potpore.

6. **OCJENA MJERA**

6.1. **Uvod**

(83) Na temelju članka 107. stavka 1. UFEU-a „svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”. Kriteriji utvrđeni u članku 107. stavku 1. UFEU-a kumulativni su. Kako bi se odredilo čini li neka mjera državnu potporu, moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti:

— mjeru dodjeljuje država i dodijeljena je putem državnih sredstava,

— mjerom se određenom poduzetniku pruža prednost,

([19]) Društvo SaeR –Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco portugalsko je savjetodavno društvo koje je savjetovalo EMEF i CP o restrukturiranju EMEF-a.

([20]) Izvješće o dužnoj pažnji od 25. lipnja 2004. i Plan EMEF/SaeR: trogodišnje razdoblje 2006.–2008. iz prosinca 2005., uključujući pregled iz kolovoza 2006.

— prednost je selektivna, i

— mjerom se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje i ona može utjecati na trgovinu među državama članicama.

(84) Prvi uvjet koji treba razmotriti odnosi se na to je li financijsku potporu koju je CP dodijelio EMEF-u dodijelila država, odnosno je li je dodijeljena putem državnih sredstava. Na temelju sudske prakse Suda u predmetu „Stardust Marine" ([21]) taj je kriterij ispunjen ako se, s jedne strane, odnosi na državna sredstva i ako se, s druge strane, dodjeljivanje potpore može pripisati državi, tj. Portugalu.

6.2. **Potpora dodijeljena putem državnih sredstava**

(85) Državna sredstva u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a sredstva su države članice i njezinih javnih tijela, kao i sredstva javnih poduzeća u kojima javna tijela imaju izravan ili neizravan kontrolni utjecaj.

(86) Kako je istaknuo Sud, „kad su sredstva javnih poduzeća pod kontrolom države i stoga njoj na raspolaganju, ta sredstva ulaze u pojam „državnih sredstava" u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a" ([22]).

(87) CP je u stopostotnom vlasništvu države. Stoga Komisija zaključuje da je financijska potpora CP-a EMEF-u podrazumijevala upotrebu državnih sredstava čak i ako se u razdoblju u kojem su mjere dodijeljene CP financirao sam, ne s pomoću izravnih bespovratnih sredstava države, nego s pomoću zajmova dobivenih na komercijalnom tržištu.

6.3. **Pripisivost državi**

(88) Kad je riječ o pripisivosti, Sud je u presudi „Stardust Marine" naveo da „čak i ako je država mogla kontrolirati javnog poduzetnika i ostvarivati prevladavajući utjecaj nad njegovim poslovanjem, stvarno izvršavanje te kontrole u određenom slučaju ne bi se moglo automatski pretpostaviti. Javni poduzetnik može postupati manje ili više neovisno, ovisno o stupnju autonomije koji mu je dodijelila država. […] Prema tome, sama činjenica da je javni poduzetnik pod kontrolom države nije dovoljna da bi se mjere koje je taj poduzetnik poduzeo, kao što su dotične mjere financijske potpore, mogle pripisati državi. Valja ispitati i je li potrebno javna tijela smatrati uključenima, na bilo koji način, u donošenje tih mjera." ([23]).

(89) Stoga je iz sudske prakse Suda jasno da kriterij pripisivosti državi Komisija mora ispitati tako da zasebno ispita svaki pojedinačni slučaj. O pripisivosti se ne može zaključivati isključivo na temelju čimbenikâ prirodne povezanosti javnog poduzeća s državom.

(90) Sud je naveo da se „pripisivost državi određene mjere potpore koju je donijelo javno poduzeće može izvesti na temelju svih indicija koje proizlaze iz okolnosti slučaja i konteksta u kojem je ta mjera donesena". ([24]) Sud se u svojoj sudskoj praksi pozivao na pokazatelje kao što su činjenica da javno poduzeće koje je dodijelilo potporu nije moglo donijeti odluku o tome bez uzimanja u obzir zahtjeva javnih tijela, činjenica da poduzeće nije bilo povezano s državom samo na temelju čimbenikâ prirodne povezanosti, nego je moralo uzeti u obzir direktive koje je izdao međuresorni odbor, integracija javnog poduzeća u strukture javne uprave, priroda njegovih aktivnosti i izvršavanje tih aktivnosti na tržištu u normalnim uvjetima konkurencije s privatnim subjektima, pravni status poduzeća (u smislu njegove podložnosti javnom pravu ili redovnom pravu trgovačkih društava), intenzitet nadzora koji javna tijela izvršavaju nad upravljanjem poduzeća ili bilo koje druge pokazatelje koji, u konkretnom slučaju, ukazuju na uključenost javnih tijela u donošenje mjere ili malu vjerojatnost da nisu bila uključena u njezino donošenje, uzimajući u obzir i opseg mjere, njezin sadržaj ili uvjete koje sadržava ([25]).

([21]) Presuda od 16. svibnja 2002. u predmetu *Francuska protiv Komisije*, C- 482/99, EU:C:2002:294.
([22]) Predmet C-656/15 P, Komisija/TV2 Danmark, točka 47.
([23]) Predmet C-482/99, točka 52.
([24]) Predmet C-482/99, točka 55.
([25]) Predmet C-482/99, točke 55. i 56.; vidjeti i predmet T-305/13, SACE, točku 46. i predmet C-472/15 P, SACE, točku 36.

(91) S obzirom na to da Portugal nije tvrdio da se financiranje EMEF-a koje je CP proveo ne može pripisati državi, Komisija je u svojoj odluci o pokretanju postupka (uvodna izjava 29.) privremeno zaključila da se mjere koje je CP poduzeo mogu pripisati državi.

(92) Na temelju podnesaka i dodatnih pojašnjenja koje je Portugal dostavio nakon donošenja odluke o pokretanju postupka Komisija je istražila okolnosti dodjele mjera i različite pokazatelje moguće uključenosti portugalskih tijela u odluke o dodjeli.

(93) Komisija će stoga ocijeniti je li se uključenost portugalskih tijela u odluku o dodjeli predmetnih mjera temeljila na skupu pokazatelja koji, razmatrani u cjelini, ukazuju na izvršavanje stvarnog utjecaja ili kontrole države.

6.3.1. *Pravni status CP-a*

(94) Iako je CP u izravnom i stopostotnom vlasništvu države, odnosno javno poduzeće koje u Portugalu podliježe režimu „poduzeća u državnom vlasništvu", na njega se primjenjuje privatno pravo u skladu s člancima 3. i 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 558/99 i, od prosinca 2013., Uredbom sa zakonskom snagom br. 133/2013. CP ima visoku razinu autonomije u svojem radu.

(95) S obzirom na stupanj autonomije u odnosu na vladu, CP je poduzeće nad kojim vlada ima „ovlast nadzora", što znači da CP može slobodno i neovisno upravljati svojim poslovanjem bez izravne ili neizravne uključenosti portugalskih tijela.

(96) Portugalska tijela pojasnila su da, u skladu s portugalskim upravnim pravom, ovlast vođenja podrazumijeva definiranje i usmjeravanje ponašanja subjekta, a ovlast nadzora samo reviziju pravilnosti ili primjerenosti funkcioniranja određenog subjekta.

(97) Stoga dodjelitelj mjera CP, koji pripada skupini poduzeća koja su u najmanjoj mjeri integrirana u javni sektor, uživa najveći stupanj autonomije te podliježe najmanjoj razini kontrole koju izvršava vlada jer se na njega primjenjuje samo ovlast nadzora.

(98) Komisija napominje da, kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 88., sama činjenica da je CP pod državnom kontrolom nije dovoljna za zaključak da se mjere mogu pripisati državi.

6.3.2. *Intenzitet provedbe nadzora*

(99) Na temelju Statuta CP-a, koji je u skladu s odredbama Uredbe sa zakonskom snagom br. 558/99 i Uredbe sa zakonskom snagom br. 133/2013, gospodarski i financijski nadzor nad CP-om izvršavaju Ministarstvo financija i Ministarstvo prometa. Taj nadzor podrazumijeva:

(a) odobrenje planova aktivnosti i ulaganja, proračuna i računovodstvene dokumentacije te kapitalnih ulaganja, društava kćeri i kompenzacijskih plaćanja; i

(b) odobrenje tarifa koje će društvo utvrditi za javnu uslugu prijevoza putnika.

(100) Međutim, prema informacijama koje su dostavila portugalska tijela, u razdoblju u kojem su mjere pod istragom dodijeljene (2006.–2014.) ([26]) nadzorna kontrola koju je država stvarno provodila u pogledu CP-a bila je ograničena. Uglavnom je obuhvaćala izradu nacrta strateških smjernica za sektor željezničkog prometa i zaprimanje godišnjih planova aktivnosti i proračuna, takozvanih PAO-va. Nadležno ministarstvo odobravalo je planove aktivnosti i proračuna CP-a tek od 2016. nadalje. ([27]) Kako je opisano u uvodnoj izjavi 56., Portugal je naveo da je CP zadnji put zatražio odobrenje u pogledu ulaganja u EMEF 2001., tj. prije razdoblja koje se istražuje u ovom predmetu, te ni tada nije dobio odgovor od portugalskih tijela.

([26]) Vidjeti uvodne izjave od 28. do 30. ove Odluke.

([27]) Kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 29. ove Odluke, zadnja mjera koja se ocjenjuje dodijeljena je u siječnju 2014.

(101) Uprava CP-a uključuje i nadzorno tijelo. Od 2006. do 2013. nadzorno tijelo bilo je Comissão de Fiscalização, koje nije imalo nijednog člana aktivnog u javnoj upravi, osim predsjednika, koji je od 2005. do 2007. djelovao kao vanjski savjetnik Revizorskog suda. U studenome 2013. umjesto tijela Comissão de Fiscalização uspostavljeno je tijelo Conselho Fiscal, čija su četiri člana koja su imenovali Ministarstvo financija i Ministarstvo gospodarstva istodobno bila aktivna u javnoj upravi (IGF i Glavna uprava za riznicu i financije). Na temelju informacija koje je dostavio Portugal ta su tijela djelovala na sličan način kao revizorsko tijelo privatnog društva i kao takva nisu intervenirala niti su mogla intervenirati u postupku donošenja odluka koji je doveo do donošenja predmetnih mjera jer su morala biti neovisna.

(102) Portugal je naveo da u vezi s ulaganjima koja je CP planirao i o kojima su obaviještena nadležna ministarstva nije bilo posebnih upućivanja na mjere niti je CP tražio odobrenje ili ikakvu odluku o tom pitanju. To upućuje na to da portugalska tijela nisu imala saznanja o posebnim mjerama koje je CP dodijelio EMEF-u.

(103) Prema navodima Portugala, do prosinca 2013. kad je Uredba sa zakonskom snagom br. 133/2013 stupila na snagu, godišnja računovodstvena dokumentacija i izvješća koji se šalju IGF-u i Glavnoj upravi za riznicu i financije u praksi nikad nisu podlijegali odobrenju. Od prosinca 2013., u skladu s Uredbom sa zakonskom snagom br. 133/13, izvješća i dokumentacija moraju biti odobreni. Međutim, kako je Portugal naveo, ta godišnja računovodstvena dokumentacija i izvješća nisu sadržavali informacije o ulaganju CP-a u EMEF.

(104) Komisija primjećuje da je jedina podmjera dodijeljena nakon prosinca 2013. zajam od 3 milijuna EUR, koji je CP dodijelio EMEF-u u siječnju 2014. Na temelju informacija koje je dostavio Portugal čak ni tu podmjeru, koja je dio 2. mjere, nije odobrila država jer je od stupanja na snagu novih odredaba utvrđenih Uredbom sa zakonskom snagom br. 133/2013 prošao samo jedan mjesec. Komisija smatra da je to prihvatljiv argument. Nadalje, informacije uključene u godišnju računovodstvenu dokumentaciju i izvješća koji su poslani IGF-u pokazuju da ekstrapolacija iznosa zajmova i financijskih jamstava dodijeljenih EMEF-u, pa čak ni konverzije zajmova u kapital, nisu bile moguće čak ni nakon stupanja na snagu Uredbe sa zakonskom snagom br. 133/2013.

(105) Na temelju prethodno navedenog Komisija smatra da postojeći nadzorni okvir u razdoblju koje se istražuje te način na koji se konkretno primjenjivao nisu sprečavali CP da bude potpuno autonoman u obavljanju svojih upravljačkih funkcija niti su ograničavali njegovu korporacijsku neovisnost. Razina uključenosti nadležnih ministara u upravljanje CP-om u praksi je bila znatno niža od razine predviđene važećim zakonodavstvom i Statutom CP-a. Ograničena uloga države u ovom predmetu, s posebnim upućivanjem na mjere koje se ispituju, nije mogla dovesti do situacije u kojoj bi se država mogla smatrati uključenom u donošenje posebne mjere.

6.3.3. *Javno tijelo nije bilo uključeno u dodjelu mjera*

(106) Prema navodima Portugala portugalska vlada nije bila obaviještena o odluci CP-a o ulaganju u EMEF, nije o njoj odlučivala niti ju je odobrila. Odluke o mjerama donio je CP u okviru svoje autonomije i neovisnosti.

(107) U skladu s člankom 2. stavkom 4. i člankom 26. stavkom 1. Statuta CP-a, kako je opisano u uvodnoj izjavi 65., CP je imao pravo osnovati društvo kćer i odlučiti kako raspodijeliti sredstva potrebna za postizanje svojeg cilja, tj. za pružanje usluga željezničkog putničkog prijevoza u Portugalu.

(108) Na temelju primljenih informacija mjere ulaganja u EMEF nisu bile uključene u planove aktivnosti i proračuna. Do 2011. EMEF se u tim dokumentima navodio u vezi s troškovima održavanja željezničkih vozila koje je CP plaćao EMEF-u jer je EMEF obavljao održavanje te ti navodi nisu uključivali informacije o mjerama financiranja EMEF-a. Nakon 2011. CP je u godišnjim izvješćima naveo da je potrebno poduzeti mjere kako bi se „smanjili gubici povezanih društava CP-a” te je naveo izglede EMEF-a da postane konkurentno društvo.

(109) Prema zapisnicima sa sjednica Upravnog odbora CP-a koje je dostavio Portugal, odlukama donesenima na sjednicama Upravnog odbora CP-a prethodile su informacije, zahtjevi i dopisi koje je pripremio i poslao EMEF. Nije bilo riječi o mogućoj intervenciji države. Stoga Komisija smatra da je inicijativu za donošenje mjera koje se ocjenjuju pokrenuo EMEF.

(110) To stajalište potkrepljuje i činjenica da je financijska moć EMEF-a relativno ograničena u odnosu na grupu CP: promet EMEF-a (55 milijuna EUR u 2014.) i ukupna imovina (45 milijuna EUR u 2014.) bili su vrlo ograničeni u usporedbi s grupom CP (320 milijuna EUR prometa i 975 milijuna EUR ukupne imovine za konsolidiranu grupu CP u 2014. ([28])).

(111) Odluke o ulaganju CP-a donio je Upravni odbor CP-a.

(112) Posljedično, Komisija zaključuje da, na temelju informacija koje su dostavila portugalska tijela, a s obzirom na specifičnosti i posebnosti ovog predmeta, portugalska tijela nisu donijela odluku o mjerama niti su ih odobrila te da nema pokazatelja koji bi upućivali na to da su vlada ili bilo koje drugo javno tijelo bili na bilo koji način uključeni u donošenje odluke CP-a o dodjeli mjera EMEF-u.

6.3.4. *Imenovanje članova Upravnog odbora CP-a i Upravnog vijeća EMEF-a*

(113) U razdoblju u kojem su mjere dodijeljene Upravni odbor CP-a imenovan je administrativnim odlukama („resolução”) portugalskog Vijeća ministara, kako je predviđeno Statutom CP-a.

(114) Na temelju informacija navedenih u uvodnim izjavama od 61. do 67. članovi Upravnog odbora, unatoč tome što ih je imenovala država, bili su upravitelji koji tijekom svojeg mandata nisu smjeli imati različite upravljačke uloge. To znači da članovi vlade ili bilo kojeg drugog javnog tijela nisu smjeli biti članovi Upravnog odbora CP-a dok su obavljali javne funkcije niti su mogli biti članovi Upravnog vijeća EMEF-a.

(115) Od 2011. neovisno ocjenjivačko tijelo, točnije Povjerenstvo za zapošljavanje i odabir službenika u javnoj upravi, na neobvezujućoj osnovi odobrava životopise kandidata u okviru postupka imenovanja javnih upravitelja, kao što su javni upravitelji CP-a, i drugih viših državnih službenika u Portugalu.

(116) Portugal je dostavio popis svih članova Upravnog odbora CP-a i njihove životopise za razdoblje koje se istražuje. Komisija primjećuje da su prema tim životopisima samo dva člana Upravnog odbora imala opsežno prethodno iskustvo u portugalskoj središnjoj upravi (na političkoj razini ili kao viši dužnosnici u ministarstvima). Stoga Komisija smatra da većina članova Upravnog odbora nije imenovana na temelju zasluga u političkom ili administrativnom radu povezanih s članovima koji su imali prethodno iskustvo rada u portugalskoj javnoj upravi.

(117) Članovi Upravnog vijeća EMEF-a biraju se na Glavnoj skupštini dioničara EMEF-a i povjeravaju im se ovlasti upravljanja poduzećem.

(118) Iz dostavljenih informacija proizlazi da ni članovi vlade ni delegati iz bilo kojeg javnog tijela nisu bili imenovani u tijela CP-a ili EMEF-a koja donose odluke. Odabir i imenovanje članova Upravnog odbora CP-a nisu utjecali na sposobnost CP-a da bude financijski i operativno autonoman. Stoga u nedostatku ikakvih dokaza o posebnoj povezanosti CP-a i javnih tijela Komisija zaključuje da nema pokazatelja da su javna tijela bila uključena u donošenje mjera koje se ocjenjuju.

6.3.5. *Okolnosti donošenja mjera*

(119) CP se oslanjao na svoje društvo kćer EMEF kako bi ispunio svoju obvezu pružanja javne usluge, u kontekstu u kojem su gotovo jedini klijenti EMEF-a bili CP, tj. njegovo matično društvo, i njegovo (tadašnje) društvo kći CP Carga ([29]). Činjenica da je CP mogao EMEF-u za pružene usluge plaćati naknade niže od tržišnih cijena, kako je opisano u uvodnoj izjavi 27., još je jedan razlog koji objašnjava interes CP-a za nastavak poslovanja EMEF-a. Odluke CP-a o dodjeli mjera EMEF-u bile su potaknute poslovnom logikom. Kao što je već prethodno navedeno, te su mjere poduzete na razini CP-a bez ikakve posebne uključenosti države.

([28]) Izvor: Orbis/Bureau van Dijk.

([29]) Vidjeti bilješku 5.

Zaključak o pripisivosti

(120) S obzirom na okolnosti i kontekst ovog predmeta, Komisija na temelju izravnih i neizravnih pokazatelja ispitanih u cjelini smatra da nema dokaza o ikakvoj posebnoj uključenosti portugalskih tijela u dodjelu mjera. Država nije inicirala ni odobrila posebne mjere niti je bila obaviještena o njima i njihovim pojedinostima. Dostavljeni dokazi upućuju na to da je državni nadzor nad aktivnostima CP-a bio usmjeren na osiguravanje da CP ispuni svoje obveze pružanja javne usluge i obveze u pogledu izvješćivanja te da mjere koje je CP dodijelio EMEF-u njime nisu bile obuhvaćene. S obzirom na navedeno, u nedostatku dovoljnih pokazatelja koji bi upućivali na izvršavanje stvarnog utjecaja ili kontrole države, Komisija zaključuje da se mjere ne mogu pripisati državi Portugalu.

7. **Zaključak**

(121) Komisija smatra da se mjere ne mogu pripisati državi Portugalu. S obzirom na to da su kriteriji utvrđeni u članku 107. stavku 1. UFEU-a kako bi se odredilo čini li mjera potporu kumulativni, Komisija ne mora ocijeniti jesu li ispunjeni drugi uvjeti.

(122) Stoga Komisija zaključuje da mjere ne čine državnu potporu,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. mjera (povećanje kapitala EMEF-a), 2. mjera (zajmovi dodijeljeni EMEF-u) i 3. mjera (financijska jamstva dodijeljena EMEF-u) ne čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Portugalskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 6. ožujka 2020.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Članica Komisije