PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2022/1414,

annettu 4 päivänä joulukuuta 2020,

tukiohjelmasta SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN), jonka Portugali on myöntänyt Zona Franca da Madeiralle (ZFM) – Järjestely III

(tiedoksiannettu numerolla C(2020) 8550)

(Ainoastaan portugalinkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

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

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

on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ([1]) 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ja ottanut huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissio pyysi vuonna 2015 toteutetun jälkivalvonnan, jäljempänä 'vuoden 2015 jälkivalvonta' ([2]), yhteydessä 12 päivänä maaliskuuta 2015 päivätyllä kirjeellä Portugalilta tietoja voidakseen tarkastella, oliko komission sisämarkkinoille soveltuvana aluetukena hyväksymässä Zona Franca Madeiran tukiohjelmassa, jäljempänä 'ZFM-ohjelma' tai 'järjestely III', noudatettu sovellettavia sääntöjä ja erityisesti komission 27 päivänä kesäkuuta 2007 tekemää päätöstä ([3]), jäljempänä 'komission vuoden 2007 päätös', jota sovellettiin tammikuun 1 päivästä 2007 joulukuun 31 päivään 2013, ja komission 2 päivänä heinäkuuta 2013 antamaa päätöstä ([4]), jäljempänä 'komission vuoden 2013 päätös', jota sovellettiin tammikuun 1 päivästä 2013 joulukuun 31 päivään 2013. Ensimmäisessä vaiheessa komissio pyysi tietoja ohjelman oikeudellisesta kehyksestä ([5]), ja toisessa vaiheessa se tarkasteli ohjelman toteutusta valitsemalla 26:n ZFM-ohjelmasta vuosina 2012 ja 2013 hyötyneen tuensaajan otoksen.

([1]) EUVL C 101, 15.3.2019, s. 7.

([2]) SEUT-sopimuksen 108 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä". Ks. myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13 päivänä heinäkuuta 2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 9) 21 artiklan 1 kohta. Tätä varten komissio tutkii säännöllisesti tukiohjelmista poimitun otoksen perusteella, soveltavatko jäsenvaltiot asianmukaisesti valtiontukisääntöjä sekä kansallisen lainsäädännön noudattamisen että yksittäisten tukien myöntämisen osalta. Yksittäisiä tukia tutkitaan tuensaajien otoksen perusteella. Vuoden 2015 jälkivalvonta kattoi vuodet 2012 ja 2013.

([3]) EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisen valtiontuen hyväksyminen – Tapaukset, joita komissio ei vastusta (EUVL C 240, 12.10.2007, s. 1).

([4]) SEUT-sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisen valtiontuen hyväksyminen – Tapaukset, joita komissio ei vastusta (EUVL C 220, 1.8.2013, s. 1).

([5]) Veroetuuksia koskevan säännöstön (Estatuto dos Benefícios Fiscais, jäljempänä 'EBF') 36 §. Säännöstö on hyväksytty 1 päivänä heinäkuuta 1989 annetulla lailla nro 215/89, sellaisena kuin se on julkaistuna uudelleen 26 päivänä kesäkuuta annetulla asetuksella nro 108/2008 ja muutettuna 9 päivänä joulukuuta annetulla lailla nro 83/2013. Ks. myös 26 päivänä kesäkuuta annettu asetus nro 165/86, sellaisena kuin se on muutettuna 8 päivänä elokuutaannetun lain nro 55/2013 2 §:llä, ja alueellisen taloussihteeristön (Secretaria Regional do Plano e das Finanças) 18 päivänä elokuuta antama määräys nro 46/2010.

(2) Portugali toimitti tietoja 4 päivänä toukokuuta 2015. Komission yksiköt pyysivät 5 päivänä kesäkuuta lisätietoja, ja Portugali vastasi tähän pyyntöön 6 päivänä heinäkuuta. Komissio lähetti 1 päivänä lokakuuta 2015 toisen tietopyynnön, johon Portugali vastasi 29 päivänä lokakuuta. Komission yksiköt pyysivät 29 päivänä helmikuuta 2016 Portugalilta lisätietoja, ja Portugali vastasi tähän pyyntöön 1, 8 ja 12 päivänä huhtikuuta 2016. Komission yksiköiden 29 päivänä maaliskuuta ja 11 päivänä elokuuta 2017 esittämien lisätietopyyntöjen jälkeen Portugali toimitti tietoja 2 päivänä toukokuuta ja 11 päivänä syyskuuta 2017. Portugalin viranomaisten kanssa 26 päivänä lokakuuta 2017 järjestetyn neuvottelupuhelun jälkeen komissio lähetti 27 päivänä lokakuuta 2017 Portugalille uuden tietopyynnön, johon Portugali vastasi 21 ja 22 päivänä marraskuuta 2017. Komission ja Portugalin viranomaisten välillä 4 päivänä joulukuuta 2017 järjestetyn kokouksen jälkeen Portugali pyysi puuttuvien tietojen toimittamista koskevan määräajan pidentämistä joulukuun 2017 loppuun saakka. Komission yksiköt lähettivät 7 päivänä joulukuuta 2017 Portugalille kysymykset, joihin ne vielä odottivat vastauksia. Portugali toimitti tietoja 2 päivänä helmikuuta 2018. Portugalin pyynnöstä komission ja Portugalin viranomaisten välillä järjestettiin toinen kokous 27 päivänä maaliskuuta 2018.

(3) Komissio ilmoitti Portugalille 6 päivänä heinäkuuta 2018 päivätyllä kirjeellä päättäneensä aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 2 kohdan mukaisen ZFM-ohjelmaa koskevan menettelyn, jäljempänä 'aloittamispäätös' ([6]).

(4) Portugalin viranomaiset huomauttivat 30 päivänä heinäkuuta 2018 päivätyssä kirjeessä, että ne pitivät aloittamispäätöksen tekstiä kokonaisuudessaan luottamuksellisina tietoina, ja pyysivät komissiota olemaan julkaisematta kyseistä komission päätöstä ja julkaisemaan siitä ainoastaan suppean tiivistelmän, jonka tekstistä Portugalin viranomaiset esittivät ehdotuksen.

(5) Portugali toimitti 11 päivänä syyskuuta 2018 päivätyllä kirjeellä luettelon kaikista ZFM-ohjelmaan vuosina 2007–2014 rekisteröidyistä yrityksistä ja luettelon 25 suurimmasta tuensaajasta vuosina 2007–2011 ja 2014, kuten aloittamispäätöksen 64 kohdan 1 ja 2 alakohdassa pyydetään. Portugali pyysi lisäksi, että puuttuvien tietojen toimittamiselle asetettua määräaikaa pidennettäisiin syyskuun 2018 loppuun. Portugalin huomautukset menettelyn aloittamisesta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan nojalla ja aloittamispäätöksen 64 kohdan 3–7 alakohdassa pyydetyistä tiedoista toimitettiin 26 päivänä syyskuuta 2018.

(6) Kun Portugalin kanssa oli käyty laajoja keskusteluja aloittamispäätökseen liittyvistä luottamuksellisuuskysymyksistä, komissio ilmoitti Portugalille 11 päivänä helmikuuta 2019 päivätyllä kirjeellä ([7]), että se oli päättänyt hylätä Portugalin viranomaisten esittämän luottamuksellisuutta koskevan pyynnön ja julkaista päätöksen sellaisena kuin se oli hyväksytty 6 päivänä heinäkuuta 2018. Portugali pidättäytyi nostamasta kannetta tätä päätöstä vastaan unionin tuomioistuimissa ja suostui sen julkaisemiseen 5 päivänä maaliskuuta 2019 päivätyllä kirjeellä.

(7) Aloittamispäätös julkaistiin 15 päivänä maaliskuuta 2019 *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([8]). Komissio kehotti asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa tukiohjelmasta.

(8) Portugalin pyynnöstä komission ja Portugalin viranomaisten välillä järjestettiin toinen kokous 10 päivänä huhtikuuta 2019. Kokouksessa Portugalia muistutettiin siitä, että sen olisi toimitettava aloittamispäätöksen 64 kohdassa pyydetyt puuttuvat tiedot. Kokouksen jälkeen Portugali toimitti 24 päivänä huhtikuuta 2019 päivätyllä kirjeellä tietoja verotarkastuksista, joita kansalliset veroviranomaiset olivat tehneet ZFM-ohjelman tuensaajille. Lisäksi Portugali toimitti samalta ajanjaksolta tietoja ZFM-ohjelmaan kuuluneiden yritysten veroilmoituksissa havaituista poikkeavuuksista ja lisätietoja ZFM-ohjelmaan kuuluneiden verovelvollisten maksettavaksi tulleiden verojen oikaisuista.

(9) Komissio on saanut huomautuksia asianomaisilta osapuolilta. Komissio toimitti kyseiset huomiot Portugalille 23 päivänä toukokuuta ja 12 päivänä kesäkuuta 2019 päivätyillä kirjeillä, jotta tämä voi esittää niitä koskevat huomautuksensa. Portugalin huomautukset saatiin 26 päivänä kesäkuuta 2019 päivätyssä kirjeessä.

([6]) Valtiontuki – Portugali – Valtiontuki SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) – Franca da Madeira (ZFM) – Järjestely III – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUVL C 101, 15.3.2019, s. 7).

([7]) C(2019) 1066 final (ei edellytä julkaisemista virallisessa lehdessä).

([8]) Valtiontuki – Portugali – Valtiontuki SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) – Zona Franca da Madeira (ZFM) – Järjestely III – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUVL C 101, 15.3.2019, s. 7).

2. TUKIOHJELMAN YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS

2.1 Komission vuoden 2007 päätöksen mukainen ZFM-ohjelma

(10) Portugalin toimittaman ilmoituksen jälkeen komissio hyväksyi vuonna 2007 ZFM-ohjelman ([9]) tammikuun 1 päivän 2007 ja 31 päivän joulukuuta 2013 väliseksi ajaksi vuosina 2007–2013 sovellettujen alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen ([10]), jäljempänä 'vuoden 2007 aluetukisuuntaviivat', perusteella. Yritykset, jotka oli rekisteröity ja hyväksytty ohjelmaan ennen 31 päivää joulukuuta 2013 ([11]), saivat hyödyntää yhteisöveron alennusta tai muita tämän päätöksen johdanto-osan 12 kappaleessa kuvattuja verovapautuksia 31 päivään joulukuuta 2020 saakka.

(11) Komissio hyväksyi ZFM-ohjelman sisämarkkinoille soveltuvana toimintatukena, jonka tarkoituksena oli edistää aluekehitystä ja monipuolistaa Madeiran taloudellista rakennetta. Koska Madeiran autonominen alue on Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen, jäljempänä 'EY:n perustamissopimus', 299 artiklan (nykyisin SEUT-sopimuksen 349 artikla) 2 kohdassa määritelty syrjäisin alue, sille voidaan myöntää alueellista toimintatukea EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan (nykyisin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohta) nojalla. Alueellisella toimintatuella on tarkoitus korvata syrjäisimpien alueiden rakenteellisista haitoista ([12]) aiheutuvat lisäkustannukset sellaisille yrityksille, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa kyseisellä alueella.

(12) ZFM-ohjelmasta, sellaisena kuin komissio sen hyväksyi vuonna 2007, myönnettiin tukea seuraavissa muodoissa: alennettu yhteisövero ([13]), jota perittiin Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti toteutetusta toiminnasta saaduista voitoista ([14]), vapautus kunnallis- ja paikallisveroista sekä vapautus kiinteästä omaisuudesta maksettavasta varainsiirtoverosta silloin kun ZFM:n alueella käynnistettiin liiketoimintaa ([15]). Tuen enimmäismäärät perustuivat ylärajoihin, jotka asetettiin tuensaajien vuotuiselle veron perusteelle. Ylärajat vahvistettiin sen perusteella, kuinka monta työpaikkaa tuensaajayrityksessä oli verovuonna, seuraavasti:

Luotujen/säilytettyjen työpaikkojen lukumäärä kunakin vuonna	Veron perusteisiin sovellettavat ylärajat (euroa)	Tuen enimmäismäärä (euroa)
1–2	2 000 000	420 000
3–5	2 600 000	546 000
6–30	16 000 000	3 360 000
31–50	26 000 000	5 460 000
51–100	40 000 000	8 400 000
> 100	150 000 000	31 500 000

([9]) ZFM-ohjelma koostuu Madeiran kansainvälisestä liiketoimintakeskuksesta (IBCM), kansainvälisestä alusrekisteristä (MAR) ja teollisuuden vapaakauppa-alueesta (IFTZ). Se hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 1987 (järjestely I) 27 päivänä toukokuuta 1987 asiassa N 204/86 (SG (87) D/6736) tehdyllä komission päätöksellä. Sitä jatkettiin 27 päivänä tammikuuta 1992 asiassa E 13/91 (SG (92) D/1118) tehdyllä komission päätöksellä ja 3 päivänä helmikuuta 1995 asiassa E 19/94 (SG (95) D/1287) tehdyllä komission päätöksellä. Sen seuraajaohjelma (järjestely II) hyväksyttiin 11 päivänä joulukuuta 2002 asiassa N222/A/2002 tehdyllä komission päätöksellä (EUVL C 65, 19.3.2003, s. 23). Kolmas seuraajaohjelma (järjestely III) hyväksyttiin vuonna 2007 komission 27 päivänä kesäkuuta 2007 asiassa N 421/2006 antamalla päätöksellä (EUVL C 240, 12.10.2007, s. 1), jota muutettiin vuonna 2013 (muutos järjestelyyn III) komission 2 päivänä heinäkuuta 2013 asiassa SA.34160 (2011/N) antamalla päätöksellä (EUVL C 220, 1.8.2013, s. 1). Vuonna 2013 sen voimassaoloa jatkettiin 30 päivään kesäkuuta 2014 asti komission 26 päivänä marraskuuta 2013 asiassa SA.37668 (2013/N) antamalla päätöksellä (EUVL C 37, 7.2.2014, s. 10) ja vuonna 2014 (järjestelyn III jatkaminen vuoden 2014 loppuun) komission 8 päivänä toukokuuta 2014 asiassa SA.38586 (2014/N) antamalla päätöksellä (EUVL C 210, 4.7.2014, s. 27).

([10]) EUVL C 54, 4.3.2006, s. 13.

([11]) Kun tukiohjelman kaksi pidentämistä oli hyväksytty alaviitteessä 9 mainituilla komission päätöksillä, tukiohjelman voimassaoloaikaa jatkettiin 31 päivään joulukuuta 2014 asti.

([12]) Syrjäinen sijainti, saaristoluonne, pieni koko, vaikea pinnanmuodostus ja ilmasto sekä taloudellinen riippuvuus muutamista harvoista tuotteista.

([13]) 3 prosenttia vuosina 2007–2009, 4 prosenttia vuosina 2010–2012 ja 5 prosenttia vuosina 2013–2020.

([14]) Komission vuoden 2007 päätöksen 14 kohta.

([15]) Komission vuoden 2007 päätöksen 17 kohta. Ks. myös EBF:n 36 §:n 1 ja 10 momentti sekä 33 §:n 4–8 ja 11 momentti.

(13) ZFM-ohjelman teollisuuden vapaakauppa-alueelle rekisteröidyt yritykset saivat tiettyjen edellytysten täyttyessä ([16]) vielä 50 prosentin lisäalennuksen yhteisöverosta.

(14) Pääsy ZFM-ohjelmaan rajattiin koskemaan toimintoja, jotka luetellaan komission vuoden 2007 päätöksessä ja jotka perustuvat Euroopan unionin tilastolliseen toimialaluokitukseen NACE Rev. 1.1 ([17]): maatalous ja eläintuotanto (pääluokka A, koodit 01.4 ja 02.02), kalastus, kalanviljely ja niihin liittyvät palvelut (pääluokka B, koodi 05), teollisuus (pääluokka D), sähkö-, kaasu- ja vesihuolto (pääluokka E, koodi 40), tukkukauppa (pääluokka G, koodit 50 ja 51), kuljetus ja tietoliikenne (pääluokka I, koodit 60–64), kiinteistöihin, vuokraustoimintaan ja yrityksille tarjottaviin palveluihin liittyvä toiminta (pääluokka K, koodit 70–74), kolmannen asteen koulutus ja/tai aikuiskoulutus (pääluokka M, koodit 80.3 ja 80.4), muu yhteisiin palveluihin liittyvä toiminta (pääluokka O, koodit 90, 92 ja 93.01) ([18]) Jos luetteloon tehdään muutoksia, koska tämäntyyppiset luokitusjärjestelmät yleensä kehittyvät edelleen, Portugalin viranomaiset suostuivat ilmoittamaan niistä asianmukaisesti komissiolle ([19]).

(15) Ohjelman soveltamisalan ulkopuolelle jätettiin kaikki toiminta, johon liittyy rahoituksen välitystä, vakuutustoimintaa, rahoitusta palvelevaa toimintaa ja vakuuttamiseen liittyvää toimintaa (pääluokka J, NACE-koodit 65–67), sekä kaikki konsernin sisäisiin palveluihin liittyvä toiminta (koordinointi, kassapalvelut ja jakelukeskukset), jotka voisivat sisältyä pääluokkaan K (koodi 74) (pääasiassa yrityksille tarjottavat palvelut) ([20]). Komission vuoden 2007 päätökseen sisältyi myös Portugalin viranomaisten sitoumus ilmoittaa komissiolle niiden yritysten nimet, joilta oli evätty rekisteröinti ZFM-ohjelmaan, ja näiden epäämisten perustelut ([21]).

2.2 **Komission vuoden 2013 päätöksen mukainen ZFM-ohjelma**

(16) Komissio hyväksyi vuonna 2013 Portugalin ilmoituksen jälkeen 36,7 prosentin lisäyksen niihin veron perusteen ylärajoihin, joihin yhteisöveron alennusta oli tarkoitus soveltaa. Veron perusteelle asetetut ylärajat ja tuen enimmäismäärät olivat näin ollen vuodesta 2013 lähtien seuraavat:

Luotujen/säilytettyjen työpaikkojen lukumäärä kunakin vuonna	Veron perusteen ylärajat (euroa) (2013–2014)	Tuen enimmäismäärä (2013–2014)
1–2	2 730 000	546 000
3–5	3 550 000	710 000
6–30	21 870 000	4 374 000
31–50	35 540 000	7 108 000
51–100	54 680 000	10 936 000
> 100	205 500 500	41 100 000

(17) Ilmoituksessa, jonka pohjalta komissio teki vuoden 2013 päätöksen, Portugalin viranomaiset totesivat, että kaikki muut ohjelman edellytykset pysyivät sellaisina kuin ne oli hyväksytty vuonna 2007 ([22]).

([16]) Vähintään kaksi seuraavista: a) alueen talouden nykyaikaistaminen hyödyntämällä tuotteisiin ja valmistus- ja liiketoimintamenetelmiin liittyviä teknisiä innovaatioita; b) alueen talouden monipuolistaminen erityisesti käynnistämällä uusia toimintoja, joilla on suuri lisäarvo; c) erittäin pätevien henkilöresurssien palkkaaminen; d) ympäristöolosuhteiden parantaminen; ja e) vähintään 15 uuden työpaikan luominen; näiden työpaikkojen on säilyttävä vähintään viiden vuoden ajan (vuoden 2007 komission päätöksen 16 kohta ja EBF:n 36 §:n 5 momentti).

([17]) Komission asetus (EY) N:o 29/2002, annettu 19 päivänä joulukuuta 2001, Euroopan yhteisön tilastollisesta toimialaluokituksesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3037/90 muuttamisesta (EYVL L 6, 10.1.2002, s. 3).

([18]) Komission vuoden 2007 päätöksen 25 kohta.

([19]) Komission vuoden 2007 päätöksen 29 kohta.

([20]) Komission vuoden 2007 päätöksen 26 kohta.

([21]) Komission vuoden 2007 päätöksen 32 kohta.

([22]) Komission vuoden 2013 päätöksen 12 kohta.

2.3 **Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma ja Portugalin vuoden 2015 jälkivalvonnassa esittämät näkemykset**

(18) Järjestelystä III suoritettiin vuosia 2012 ja 2013 koskeva valvonta vuoden 2015 jälkivalvonnan yhteydessä ([23]). Portugalin jälkivalvonnan yhteydessä toimittamat tiedot ja sen jälkeinen oma-aloitteinen tutkimus, jäljempänä 'vuoden 2016 tutkimus', tuottivat seuraavat tulokset:

2.3.1 *Niiden voittojen alkuperä, joihin sovelletaan alennettua yhteisöveroa*

(19) Kuten komission vuosina 2007 ja 2013 tekemissä päätöksissä todetaan, ZFM-ohjelmassa sallittua veronalennusta sovelletaan ainoastaan "Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta saatuihin voittoihin" ([24]). Komissio pyysi vuoden 2015 jälkivalvonnassa selvennystä tämän edellytyksen toteutumiseen. Vuoden 2015 jälkivalvonnassa ja vuoden 2016 tutkimuksessa kävi ilmi, että eräät ZFM-ohjelmaan rekisteröidyt ja otokseen sisältyneet yritykset hyötyivät alennetusta yhteisöverosta, jota perittiin sellaisesta toiminnasta saaduista voitoista, jota ei ollut "tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettu Madeiralla".

(20) Portugali vahvisti tämän tilanteen ja ilmoitti, että sellaisten verovelvollisten, joiden päätoimipaikka tai tosiasiallisen johdon sijaintipaikka on Madeiralla, kaikista tuloista peritään yhteisövero Madeiralla riippumatta siitä, onko niiden toiminnasta saatu tuloja, onko siinä käytetty tuotantopanoksia ja/tai onko siitä aiheutunut kustannuksia muualla kuin päätoimipaikassa tai tosiasiallisen johdon sijaintipaikassa, mikäli yritys on saanut kyseiset tulot, osoittanut kyseiset tuotantopanokset ja maksanut kyseiset kustannukset ja ne liittyvät sen toimintaan. Kaikki nämä tulot saadaan Portugalin alueella tai sen ulkopuolella, ja edellyttäen, että ne ovat peräisin ZFM-ohjelmassa hyväksytyistä toiminnoista, joita harjoittavat yksiköt, joiden päätoimipaikka tai tosiasiallisen johdon sijaintipaikka on Madeiralla, ne ilmoitetaan ja otetaan huomioon veron perusteen sekä sen määrän laskennassa, johon asianomaista verokantaa sovelletaan ([25]).

(21) Portugali selitti, että ZFM-ohjelmassa edellytettiin kirjanpidollista erottelua toisaalta Portugalin alueella tuotetuiksi katsottujen tulojen, joihin sovellettiin tavanomaista tuloveroa, ja toisaalta Portugalin alueen ulkopuolella tuotetuiksi katsottujen tulojen, joihin sovellettiin ZFM-ohjelman alennettua yhteisöverokantaa, välillä. Näin varmistettiin, että tulot ilmoitettiin oikein verotusta varten. Portugalin alueella tuotetuiksi katsotut tulot koostuvat tuloista, joita ZFM-ohjelman tuensaajat saavat Portugalin alueella tai sen maantieteellisellä alueella – johon sisältyy Madeira, mutta ei itse Madeiran vapaakauppa-alue – olevien yksiköiden kanssa tehdyistä liiketoimista. Portugalin alueen ulkopuolella tuotetuiksi katsotut tulot koostuvat tuloista, joita ZFM-ohjelman tuensaajat saavat liiketoimistaan sellaisten yhteisöjen kanssa, jotka eivät ole Portugalin alueella, sekä itse ZFM-ohjelmassa tuotetuista tuloista ([26]).

(22) Portugali katsoi, että ZFM-ohjelmassa sallittujen NACE-koodien sekä ZFM:ssä harjoitettujen toimintojen pääosin kansainvälisen luonteen ja laajuuden vuoksi ehto, jonka mukaan toimintaa on harjoitettava tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla, ei tarkoittanut eikä voinut tarkoittaa, että toiminnan olisi rajoituttava maantieteellisesti Madeiran alueelle ja että tulot olisi saatava yksinomaan tältä maantieteelliseltä alueelta ([27]). Portugalin mukaan komission "rajoittavassa tulkinnassa" ei näin ollen otettu huomioon nykyistä tilannetta, se ei vastannut syrjäisimpiä alueita koskevien tukiohjelmien tarkoitusta, joka on investointien houkutteleminen sisämarkkinoilta ja niiden ulkopuolelta, ja se oli myös ristiriidassa sijoittautumista koskevan unionin perusvapauden sekä tavaroiden, ihmisten, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden kanssa. Järjestelyn III kilpailukyvyn puute verrattuna muihin Madeiran kanssa kilpaileviin lainkäyttöalueisiin oli yksi syy siihen, että komissio hyväksyi ohjelman enimmäismäärien korottamisen vuonna 2013: tämä osoitti, että kansainvälisten eikä vain alueellisten yritysten houkutteleminen oli ja on edelleen erittäin tärkeää syrjäisimpien alueiden kehityksen kannalta.

([23]) Edellä oleva alaviite 2.
([24]) Edellä oleva alaviite 14.
([25]) Portugalin kirje, päivätty 11 päivänä syyskuuta 2017 (2017/085166), s. 20–23.
([26]) Portugalin kirje, päivätty 11 päivänä syyskuuta 2017, s. 22.
([27]) Portugalin 31 päivänä maaliskuuta 2016 päivätty kirje (2016/031779), s. 6, ja Portugalin 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 18.

(23) Lisäksi Portugali totesi, että toiminta voitiin katsoa tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla harjoitetuksi, jos se todella toteutettiin siellä ja jos yrityksellä oli siellä asianmukainen toimisto, riittävä henkilöstö ja resurssit sekä varsinainen tosiasiallinen päätöksentekokeskus. Portugali katsoi myös, että tämä ei tarkoita sitä, että yrityksen kaikkien henkilöresurssien tarvitsisi välttämättä suorittaa kaikki tehtävänsä siellä tai että yrityksen toiminnan olisi rajoituttava yksinomaan Madeiran maantieteelliselle alueelle. Lopuksi Portugali totesi, että komission vuoden 2007 päätöksen 14 kohdassa määritellyn tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla toteutetun toiminnan ei voida katsoa tarkoittavan ainoastaan Madeiran autonomisen alueen alueella toteutettuja toimia ([28]).

(24) Lisäksi Portugali ilmoitti, että vuotuiset veroilmoitukset, joiden perusteella maksettava vero ja veronalennus määritettiin, perustuivat tuensaajien itsearviointiin. Veroviranomaiset olettavat näiden ilmoitusten olevan totuudenmukaisia ja paikkansapitäviä, ja vero- ja tulliviranomainen vahvistaa ne myöhemmin keskushallinnon tasolla. Epäselvissä tapauksissa tämä olettama kumoutuu ja veroviranomaiset voivat pyytää lisätietoja arvioidakseen, liittyykö tuloihin, joihin voidaan soveltaa alennettua verokantaa, tosiasiassa liiketoimia ulkomaisten yksiköiden kanssa ([29]).

(25) Portugali totesi lopuksi, että valvonta oli toteutettu verotarkastuksilla, jos oli epävarmuutta siitä, oliko toiminta aitoa ja harjoitettiinko sitä tosiasiallisesti, ja että muiden veroviranomaisten kanssa tehtiin kansainvälistä yhteistyötä ja vaihdettiin asiaa koskevia tietoja ([30]).

2.3.2 *Työpaikkojen luominen/säilyttäminen alueella*

(26) ZFM-ohjelmassa, sellaisena kuin komissio sen hyväksyi, asetettiin tuensaajien alueella luomien ja säilyttämien työpaikkojen määrä yhdeksi ohjelman keskeiseksi soveltuvuusperusteeksi, jolla yhdistetään sallittu tuen enimmäismäärä työpaikkojen määrään aluekehityksen edistämiseksi.

(27) Vuoden 2015 jälkivalvonnassa ja myöhemmin vuoden 2016 tutkimuksessa kävi ilmi, että jotkin ZFM-ohjelmaan rekisteröidyt yritykset, jotka ovat hyötyneet alennetusta yhteisöverosta, eivät voineet todistaa, että ne olivat luoneet/säilyttäneet tosiasiallisesti työpaikkoja alueella, että ne olivat laskeneet työpaikkojen määrän objektiivisesti tai että ilmoitetut työntekijät harjoittivat toimintaansa Madeiralla.

(28) ZFM-ohjelman toteuttamisen yhteydessä Portugali ilmoitti, että se katsoi sääntöjen mukaisesti luoduiksi työpaikoiksi kaikki kansallisen työlain ([31]) mukaiset työsuhteet. Työlain mukaan työsuhde voidaan solmia missä tahansa laissa säädetyssä muodossa ([32]). Tällä perusteella Portugali on hyväksynyt ZFM-ohjelmaa sovellettaessa päteviksi työpaikoiksi oikeudelliselta luonteeltaan kaikenlaiset työsuhteet riippumatta siitä, kuinka monta tuntia, päivää tai kuukautta aktiivista työntekoa niihin liittyy vuodessa. Koska kansallisen lainsäädännön mukaan hallituksen jäsenet ja osa-aikatyö voidaan ottaa huomioon, (minkä tahansa tyyppisten) osa-aikaisten työntekijöiden ja hallituksen jäsenten paikat, joiden ilmoitettiin olevan täytettyinä useammassa kuin yhdessä tuensaajayrityksessä, otettiin huomioon pätevinä työpaikkoina laskettaessa enimmäisveroetuutta kullekin tällaisista työpaikoista ilmoittaneelle tuensaajayritykselle.

([28]) Portugalin 31 päivänä maaliskuuta 2016 päivätty kirje, s. 6, ja Portugalin 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 23.
([29]) Portugalin 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje (2017/110431), s. 7.
([30]) Portugalin 2 päivänä toukokuuta 2017 päivätty kirje (2017/042449), s. 11; 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 25, ja 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 28–29.
([31]) Laki nro 7/2009, annettu 12. helmikuuta 2009.
([32]) Muun muassa työntekijöiden sijoittaminen/lähettäminen (7 ja 8 §), useiden työnantajien kanssa tehty sopimus (101 §), määräaikainen työsopimus ja etätyö (139 §), toistaiseksi voimassa oleva työsopimus (147 §), osa-aikatyö (150 §), pätkätyö (157 §), tilapäinen siirto muihin tehtäviin (161 §), tilapäistyö (172 §), henkilöstön lainaaminen (288 §) ja satunnaiset toimeksiannot (289 §). Ks. Portugalin 2 päivänä toukokuuta 2017 päivätty kirje, s. 7.

(29) Näin ollen Portugali ei ZFM-ohjelman tuensaajien veroetuutta laskettaessa ottanut huomioon eikä tarkastanut kokoaikavastaavien ([33]) määrää vaan ainoastaan tuensaajien vuotuisissa veroilmoituksissa (lomake 22, "Modelo 22" ([34])) ja tietyissä tapauksissa tuensaajayritysten toimittamissa työntekijöiden tuloista pidätettävää veroa koskevissa ilmoituksissa (lomake 10, "Modelo 10", lomake 30, "Modelo 30" tai kuukausittainen palkkalaskelma, declaração mensal de remunerações, jäljempänä 'DMR-ilmoitus' ([35])) ilmoitettujen työpaikkojen määrän. DMR-ilmoitukset mahdollistavat ristiintarkastukset lomakkeen 22 ilmoitettuja työpaikkoja koskevien tietojen kanssa ([36]). Kaikkien näiden ilmoitusten oletetaan olevan totuudenmukaisia yleisen verolain (Lei Geral Tributária) 75 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Jos yhteisöt eivät noudata ilmoitusvelvollisuuksiaan joko jättämällä ilmoitukset toimittamatta tai toimittamalla virheellisiä tietoja, sovelletaan yleisessä verorikoksia koskevassa laissa (Regime Geral das Infrações Tributárias) säädettyjä seuraamuksia ([37]).

(30) Vuodesta 2013 lähtien DMR-ilmoitus sisälsi kuukausittaisia ilmoituksia ([38]), ja Portugali ilmoitti, että siinä otettiin huomioon vain kunkin vuoden joulukuussa ilmoitettujen työpaikkojen määrä riippumatta siitä, olivatko asianomaiset työntekijät työskennelleet yrityksessä koko vuoden. Kun Portugalia pyydettiin toimittamaan laskelmat vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen määritelmän mukaisten kokoaikavastaavien työpaikkojen määrästä, se väitti, että tätä työsuhteen määritelmää ei sovelleta alueelliseen toimintatukeen vaan ainoastaan vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen mukaisesti hyväksyttyihin investointitukiohjelmiin, koska se ei sisältynyt erityisesti vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen toimintatukea koskevaan jaksoon vaan investointitukea koskevaan jaksoon. Se väitti myös, että komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 ([39]) (yleinen ryhmäpoikkeusasetus, jäljempänä 'vuoden 2008 yleinen ryhmäpoikkeusasetus') liitteessä I olevaan 5 artiklaan sisältyvä henkilöstömäärän määritelmä liittyi ainoastaan vuoden 2008 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvien pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) määritelmään eikä koskenut järjestelyä III, koska tästä järjestelystä tehtiin tapauskohtainen päätös. Portugali väitti myös, että hyväksytyn ZFM-ohjelman päätarkoituksena ei ollut työpaikkojen luominen tai palkkakustannusten korvaaminen, vaan pikemminkin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen eräällä syrjäisimmällä alueella nykyaikaistamalla ja monipuolistamalla sen taloutta ([40]).

(31) Vuoden 2016 tutkimuksen yhteydessä komission yksiköt pyysivät Portugalia ilmoittamaan kaikkien ZFM-ohjelman tuensaajien palveluksessa vuosina 2012 ja 2013 olleiden työntekijöiden sosiaaliturvatunnukset, jotta voitiin tarkistaa, oliko työpaikkoja mahdollisesti laskettu mukaan kaksi kertaa. Vaikka Portugali toimitti kyseiset tiedot, se totesi, että ne eivät olleet merkityksellisiä ZFM-ohjelman soveltamisen kannalta, koska kyseessä oli verojärjestelmä ja tarkastuksia tehtiin veroilmoitusten avulla ([41]).

([33]) Vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 58 kohdassa ja alaviitteessä 52 esitetyn määritelmän perusteella (eli "työntekijöiden määrällä tarkoitetaan vuosityöyksiköiden määrää eli vuoden aikana kokopäivätyössä olleen henkilöstön määrää; osa-aikatyö ja kausityö lasketaan vuosityöyksiköiden murto-osina"). Vuosityöyksiköiden käsitteeseen viitataan myös komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 (ja komission asetuksen (EU) N:o 651/2014) liitteessä I olevassa 5 artiklassa. Ks. jäljempänä alaviitteet 39 ja 56.

([34]) Yhteisöverolain (CIRC) 117 ja 127 §:n mukaan yritykset toimittavat vuosittain lomakkeen 22 (liitteen D kenttä 6 – "ZFM-ohjelmassa toimiluvan saaneet yhteisöt"), jossa ilmoitetaan luotujen/säilytettyjen työpaikkojen määrä EBF:n 36 §:ssä säädettyjen tukikelpoisuusvaatimusten noudattamisen selvittämiseksi. Portugalin viranomaisten mukaan sen avulla on mahdollista määrittää ainoastaan niiden työpaikkojen määrä, joista suoritetaan ennakonpidätys ja jotka on luotu ja säilytetty kyseisenä aikana (valtiovarainministeriön kabinetin päätös 16566-A/2012). Ks. Portugalin 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 3–4.

([35]) Yritykset ilmoittavat lomakkeella 10 sellaisten verovelvollisten (yrityksen työntekijöiden), joiden verotuksellinen kotipaikka on Portugalissa ja joiden tuloista pidätetään tulovero, verotettavat, veroista vapautetut ja verovapaat vuotuiset ansiotulot. Lomake 30 on samantyyppinen veroilmoitus, mutta se koskee sellaisten verovelvollisten (yrityksen työntekijöiden) tuloja, jotka eivät asu Portugalissa. Portugalin viranomaisten mukaan tämä veroilmoitus sisältää ainoastaan tietoja verovelvollisen asuinmaasta, joka ei välttämättä ole sama kuin se maa, jossa verovelvolliset harjoittavat toimintaansa työntekijöinä sen yrityksen johdon alaisena, jonka palveluksessa he työskentelevät. DMR-ilmoituksella, joka otettiin käyttöön verovuodesta 2013 alkaen (10 päivänä tammikuuta 2013 annettu ministeriön täytäntöönpanomääräys nro 6/2013), on sama tarkoitus, mutta se koskee vain työnantajalle tehdystä työstä saatavia tuloja ja se annetaan kuukausittain. Se sisältää myös tietoja ennakonpidätyksistä, sosiaaliturvajärjestelmiin suoritettavista pakollisista maksuista ja terveydenhuoltoa ja ammattiliittoja koskevista oikeudellista alajärjestelmistä (ks. Portugalin 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 2–3). Portugalin veroviranomaiset pitävät kaikkia näitä ilmoituksia "liitännäisvelvoitteina", koska ne eivät aiheuta verotuspäätöstä.

([36]) Portugalin 29 päivänä lokakuuta 2015 päivätty kirje (2015/107167), 2 päivänä toukokuuta 2017 päivätty kirje, s. 8–9, ja 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 25.

([37]) Portugalin 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 2.

([38]) Edellä oleva alaviite 35.

([39]) Komission asetus (EY) N:o 800/2008, annettu 6 päivänä elokuuta 2008, tietyt tukimuodot yhteismarkkinoille soveltuviksi toteavien EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta (EUVL L 214, 9.8.2008, s. 3).

([40]) Portugalin 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 15–16, ja 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 5–6.

([41]) Portugalin 2 päivänä toukokuuta 2017 päivätty kirje, s. 7, 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 14 ja 17, ja 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 1.

(32) Portugali totesi lisäksi, että tuensaajayritysten ei tarvinnut toimittaa verohallinnolle mitään todisteita niiden ja ilmoitettujen työntekijöiden välisestä työsuhteesta, koska verotuspäätös tehtiin tämän päätöksen johdanto-osan 29 kappaleessa mainittujen veroilmoitusten (”Modelos”), perusteella ([42]). Verohallinto voi pyytää tällaisia tietoja vain, jos sillä on tietoja, jotka antavat aihetta epäillä esimerkiksi virheitä, laiminlyöntejä tai epätarkkuuksia ([43]). Portugalin työlain 16 §:ssä säädetään yksityisyyden suojasta, joka ei salli automaattista pääsyä työsuhteeseen sisältyviin henkilötietoihin ilman rekisteröidyn suostumusta ([44]). Lisäksi yleisen verolain (Lei Geral Tributária) 59 §:n 2 momentin ja 75 §:n 1 momentin mukaisesti verovelvollisten katsotaan toimivan vilpittömässä mielessä. Näin ollen niiden antamien ilmoitusten sekä niiden tilinpäätöstä tai kirjanpitoa koskevien tietojen ja arvioiden oletetaan olevan totuudenmukaisia ja vilpittömässä mielessä annettuja ([45]).

(33) Lisäksi Portugali toimitti tietoja, jotka osoittavat, että osa joidenkin vuoden 2015 jälkivalvonnan ja sen jälkeisen vuoden 2016 tutkimuksen otokseen sisältyneiden ZFM-ohjelman tuensaajien työpaikoista, joille oli myönnetty veroetuuksia, sijaitsi Madeiran ulkopuolelle (osa jopa unionin ulkopuolella). Portugali totesi, että ZFM-ohjelman soveltamiseksi sen käytäntönä oli ottaa huomioon Madeiran alueella tai sen ulkopuolella syntyneet työpaikat, mikäli ZFM-ohjelmaan rekisteröity yritys oli luonut ne, jolloin ei ollut välttämätöntä, että ne sijaitsivat alueella. Koska yritykset ja työntekijät voivat Portugalin työlainsäädännön mukaisesti määritellä vapaasti sopimuksen perusteella paikan, jossa työntekijä tarjoaa palvelujaan ZFM-ohjelmaa sovellettaessa, työpaikka voi sijaita missä tahansa, myös Madeiran ja Portugalin ulkopuolella. Portugali katsoi lisäksi, että asianomaisissa veroilmoituksissa annetuilla työntekijöiden tiedoilla ei ollut mitään yhteyttä työntekijöiden kansalaisuuteen (eli kansalaisuudella ei ole merkitystä verotuksen kannalta) ([46]). Lisäksi Portugalin mukaan Portugalin ulkopuolella pysyvästi työskentelevien ZFM-ohjelman tuensaajayritysten työntekijät ovat objektiivisesti tuensaajayrityksen palkattuja työntekijöitä ja osallistuvat työllään tuensaajayrityksen tulojen tuottamiseen, minkä vuoksi heidän työpaikkojaan on pidettävä ZFM-ohjelmaa sovellettaessa ”luotuina ja säilytettyinä työpaikkoina” ([47]).

(34) ZFM-ohjelman tuensaajien luomien ja säilyttämien työpaikkojen lukumäärää koskevien Portugalin viranomaisten suorittamien tarkastusten osalta Portugali totesi, että jos eri ilmoituksissa esitettyjen tietojen välillä on eroja, lomake 10 ja lomake 30 sekä DMR-ilmoitus (1 päivästä tammikuuta 2013 lähtien) olivat etusijalla lomakkeeseen 22 nähden ([48]). Komission yksiköiden esitettyä tietopyynnön, joka koski useita vuoden 2015 jälkivalvonnassa havaittuja eroja, Portugali totesi, että lomake 22 mahdollisti vain niiden kyseisenä ajanjaksona luotujen ja säilytettyjen työpaikkojen määrän määrittämisen, joista suoritettiin veron ennakkopidätys. Tämä saattoi aiheuttaa eroja muiden lomakkeiden kanssa, erityisesti kun on kyse tietyn kynnysarvon alittavista työntekijöiden tuloista, joista ei suoritettu ennakonpidätystä. Lisäksi Portugali ilmoitti, että veroviranomaiset pyysivät asianomaisia yrityksiä korjaamaan vuotuisissa veroilmoituksissaan ilmoitettujen työpaikkojen määrän kyseenalaistamatta koskaan varsinaisia todisteita työpaikkojen olemassaolosta.

(35) Portugali totesi myös, että vaikka tuensaajat jättivät ilmoittamatta alueella luotujen työpaikkojen määrän, järjestelyn III soveltamisen aikana vuotuisia veroilmoituksia pidettiin pätevinä, minkä vuoksi ne eivät vaikuttaneet maksettavaa veroa ja veronalennuksen määrää koskevaan verotuspäätökseen.

([42]) Portugalin 6 päivänä heinäkuuta 2015 päivätty kirje (2015/065783), s. 8, 31 päivänä maaliskuuta 2016 päivätty kirje, s. 19, ja 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 17.

([43]) Portugalin 29 päivänä lokakuuta 2015 päivätty kirje, s. 11, 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 25, ja 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 7. Kansallinen veroviranomainen pyytää yrityksiä toimittamaan työntekijöidensä työsopimukset, mikäli se katsoo sen tarpeelliseksi. Jos työsopimusta ei ole saatavilla (monissa tapauksissa työsuhde on solmittu ilman virallista kirjallista – toistaiseksi voimassa olevaa ja kokoaikaista työsuhdetta koskevaa – työsopimusta, ja siihen sovelletaan Portugalin lainsäädännön mukaista muotovapauden periaatetta (siviililain 219 §)), verovelvollisen voidaan vaatia osoittavan työsuhteen olemassaolo muulla tavoin. Ks. erityisesti Portugalin 31 päivänä maaliskuuta päivätty kirje, s. 5, ja 2 päivänä toukokuuta 2017 päivätty kirje, s. 9.

([44]) Portugalin 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 16–17.

([45]) Portugalin 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 7–8.

([46]) Portugalin 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 4.

([47]) Portugalin 31 päivänä maaliskuuta 2016 päivätty kirje, s. 5–6.

([48]) Portugalin 2 päivänä toukokuuta 2017 päivätty kirje, s. 9, ja 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 2.

(36) Portugali katsoi myös, että tietyntyyppisten holdingyhtiöiden – Sociedades Gestoras de Participações Sociais, jäljempänä 'SGPS-yhtiöt' – osalta ZFM-ohjelmassa ei edellytetty työpaikkojen luomista, jotta nämä yritykset voivat hyötyä yhteisöveron alennuksesta. Portugalin mukaan työpaikkojen luomista koskevasta vaatimuksesta luopuminen SGPS-yhtiöiden osalta sisältyi ilmoitukseen liitettyyn asetusluonnokseen ([49]). Portugalin näkemyksen mukaan komission vuoden 2007 päätöksessä, jolla ohjelma hyväksyttiin, myös tämä hyväksyttiin epäsuorasti yhdessä saman asetuksen muiden säännösten kanssa.

3. PERUSTEET MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN KÄYNNISTÄMISELLE

(37) Komissio katsoi aloittamispäätöksessään alustavasti, että ZFM-ohjelma oli SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja esitti vakavia epäilyjä Portugalin toteuttaman ohjelman soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

(38) Tuen olemassaolosta komissio päätteli alustavasti, että Portugalin ZFM:n yritysten hyväksi toteuttama ZFM-ohjelma oli valtiontukea ([50]). Valtio päättää siitä ja se johtuu valtiosta ([51]). Tuki on valikoivaa, koska siitä aiheutuu etu ZFM:n alueelle sijoittautuneille yrityksille sikäli, että se antaa ZFM:n yrityksille mahdollisuuden tavanomaisesti maksettavan yhteisöveron alennukseen, jota ei voida perustella verojärjestelmän toimintalogiikalla ([52]). Siltä osin kuin ZFM-ohjelmaan rekisteröidyt yritykset harjoittivat kansainväliselle kilpailulle avointa toimintaa, komissio päätteli alustavasti, että ZFM-ohjelma vääristi tai uhkasi vääristää kilpailua, koska se saattoi parantaa ZFM-ohjelman tuensaajien kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa ne kilpailivat ([53]).

(39) ZFM-ohjelman lainmukaisuuden osalta komissio päätti aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn kahdesta seikasta ([54]):

i) voittojen maantieteellisestä alkuperästä ja

ii) työpaikkojen todentamattomasta luomisesta/säilyttämisestä alueella.

(40) Komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten mukaisesti ZFM-ohjelma hyväksyttiin sillä edellytyksellä, että sallittua yhteisöveron alennusta sovellettaisiin alueella tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta saataviin voittoihin. Tämä perusedellytys liittyy tiiviisti syrjäisimmille alueille myönnettävän alueellisen toimintatuen tavoitteeseen (eli alueiden rakenteellisten haittojen vuoksi näiden alueiden yrityksille aiheutuvien lisäkustannusten korvaamiseen) ja selittää myös sen, miksi komission vuoden 2007 päätöksessä annettu hyväksyntä perustui Madeiran syrjäisimmällä alueella toimiville yrityksille aiheutuvia lisäkustannuksia koskevaan tutkimukseen ([55]).

(41) Komissio päätteli alustavasti, että jos yritykset eivät harjoittaneet toimintaansa Madeiralla, niille ei aiheutunut lisäkustannuksia syrjäisimmällä alueella harjoitetusta toiminnasta. Näin ollen niitä ei voitu pitää hyväksytyn ZFM-ohjelman sääntöjenmukaisina tuensaajina eikä niillä ollut oikeutta alueelliseen toimintatukeen.

(42) Komissio totesi myös, että Portugali ei toimittanut mitään näyttöä mahdollisista tarkastuksista, joita asianomaiset veroviranomaiset olivat toteuttaneet sellaisten ilmoitettujen tulojen alkuperän osalta, joihin sovellettiin yhteisöveron alennusta. Portugali ei myöskään toimittanut tietoja tosiasiallisen toiminnan toteutuspaikasta, kuten ohjelmasta poimitun otoksen kunkin tuensaajan tarkastelussa kävi ilmi, vaan se ilmoitti ainoastaan tuensaajien päätoimipaikkojen osoitteet Madeiralla. Koska Portugali myönsi, että veronalennus kohdistui pääasiassa Portugalin ulkopuolella toteutetusta toiminnasta saatuihin tuloihin, oli jo olemassa vahva viite siitä, että yhteisöveron

([49]) Heinäkuun 24 päivänä 2003 annetun asetuksen nro 163/2003, 1 päivänä heinäkuuta 1989 annetun asetuksen nro 215/1989 ja 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun asetuksen nro 500/80 muuttamisesta annetun asetusluonnoksen 36 §:n 8 momentti. Ks. Portugalin 28 päivänä kesäkuuta 2006 päivätty kirje (1900/80392).
([50]) Aloittamispäätöksen 54 kohta.
([51]) Aloittamispäätöksen 51 kohta.
([52]) Aloittamispäätöksen 52 kohta.
([53]) Aloittamispäätöksen 53 kohta.
([54]) Aloittamispäätöksen 63 kohta.
([55]) Towards a Diversification Strategy for Madeira Autonomous Region – Recommendations to overcome the problem of ultra-peripherality, final report, ECORYS-NEI (Netherlands Economic Institute), Rotterdam, 2004.

alennuksesta hyötyvien voittojen alkuperää koskevaa soveltuvuusedellytystä ei ollut noudatettu. Lisäksi ilmoitettu työntekijöiden Madeiran tai jopa unionin ulkopuolella tekemä työ tai se, ettei työntekijöitä ollut päällekkäisyyksien lisääntymisen vuoksi olemassa, kuten vuoden 2015 jälkivalvonnassa kävi ilmi, oli myös vahva osoitus siitä, että ZFM-ohjelman tuensaajille myönnetyt veroetuudet eivät välttämättä liity alueella tuotettuihin voittoihin.

(43) Komissio katsoi alustavasti työpaikkojen luomiseen/säilyttämiseen Madeiran alueella liittyvän soveltuvuusperusteen osalta, että Portugali oli soveltanut ZFM-ohjelmaa koko sen keston ajan tavalla, joka oli hyväksytyn ohjelman tavoitteen sekä komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä vahvistettujen soveltuvuusperusteiden vastainen. Todentamaton työpaikkojen luominen/säilyttäminen havainnollistui vuoden 2015 jälkivalvonnan tuloksissa, joiden mukaan i) osan verovuodesta työskennelleet työntekijät otettiin huomioon kokoaikaisina työntekijöinä, ii) työntekijät ja hallituksen jäsenet laskettiin useammassa kuin yhdessä ZFM-yrityksessä samanaikaisesti sääntöjenmukaisiksi työntekijöiksi ja iii) Madeiran ja jopa unionin ulkopuolella työskentelevät työntekijät otettiin huomioon laskettaessa työpaikkojen luomista, mikä mahdollisti ohjelman mukaisen yhteisöveroalennuksen saamisen. Portugali vahvisti vuoden 2016 jälkivalvonnassa, että kaikki nämä seikat olivat yleisiä käytäntöjä.

(44) Lisäksi komissio totesi, että ”työpaikan” käsite ja alueella luotujen ja säilytettyjen työpaikkojen laskentamenetelmä eivät olleet vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa vahvistettujen määritelmien, edellytysten ja periaatteiden mukaisia.

(45) Komissio päätteli alustavasti myös, että työntekijöiden alueen ulkopuolella harjoittamaa toimintaa ei voida pitää olennaisesti ja tosiasiallisesti Madeiralla toteutettuna toimintana, vaikka saadut tulot voitaisiin kohdentaa ZFM:n alueella sijaitseville yrityksille.

(46) Komissio katsoi alustavasti myös, että Portugalin veroviranomaisten toteuttamat verotarkastukset olivat vahva viite siitä, että Portugali ei käytännössä varmistanut komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä vahvistettujen keskeisten soveltuvuusperusteiden noudattamisen asianmukaista valvontaa. Portugali ei esittänyt mitään todisteita siitä, että se olisi suorittanut komission yksiköiden valvontaa pidemmälle meneviä tarkastuksia, nämä tarkastukset vaikuttivat joka tapauksessa liittyvän luonteeltaan täysin verotukseen eivätkä edellä mainittuihin perusteisiin, ja [30–40 prosenttia] (*) kaikista työntekijöistä, jotka ilmoitettiin ZFM-ohjelman tuensaajien palveluksessa oleviksi työntekijöiksi vuosina 2012 ja 2013, laskettiin useammassa kuin yhdessä ZFM-ohjelman tuensaajayrityksessä työskenteleviksi työntekijöiksi määritettäessä tuensaajien veronalennusta.

(47) Komissio epäili vuoden 2015 jälkivalvonnan tulosten perusteella myös, ettei luotuja työpaikkoja säilytetty, sillä tulokset osoittivat, että ZFM-ohjelman tuensaajien palveluksessa eri kuukausina työskennelleet työntekijät vaihtelivat merkittävästi.

(48) Lisäksi komissio tutki, voitaisiinko ZFM-ohjelmasta myönnettyjä yksittäisiä tukia pitää sisämarkkinoille soveltuvina, jos niihin sovellettaisiin komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 (yleinen ryhmäpoikkeusasetus, jäljempänä ’vuoden 2014 yleinen ryhmäpoikkeusasetus’) ([56]) nojalla ryhmäpoikkeusta, jota voitaisiin soveltaa taannehtivasti yksittäisiin tukiin, jotka on myönnetty ennen kuin vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vastaavat säännökset tulivat voimaan, edellyttäen, että asiaankuuluvat edellytykset täyttyvät ([57]).

(49) Madeiran autonominen alue on yksi SEUT-sopimuksen 349 artiklassa nimetty syrjäisin alue. Se voi vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 15 artiklan 4 kohdan mukaisesti saada alueellista toimintatukea SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätyn poikkeuksen nojalla edellyttäen, että i) tuensaajat harjoittavat tosiasiallisesti toimintaansa syrjäisimmällä alueella ja ii) vuotuinen tukimäärä ei ylitä tiettyä enimmäisprosenttiosuutta tuensaajan vuosittain tuottamasta bruttoarvonlisäyksestä, vuotuisista työvoimakustannuksista tai vuotuisesta liikevaihdosta kyseessä olevalla syrjäisimmällä alueella.

(*) Luottamuksellista tietoa.

([56]) Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).

([57]) Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 58 artikla.

(50) ZFM-ohjelma muodostuu tämän päätöksen johdanto-osan 12 kappaleessa kuvatuista veroetuuksista, jotka pienentävät yrityksille niiden liiketoiminnan yhteydessä aiheutuvia kustannuksia. Näin ollen se on toimintatukea yrityksille, jotka voivat hyötyä siitä ZFM:n alueella. Portugalin jälkivalvonnan yhteydessä toimittamien tietojen perusteella komissio kuitenkin katsoi alustavasti, että Portugalin toteuttaman tukiohjelman tuensaajat eivät välttämättä harjoittaneet toimintaansa Madeiralla. Lisäksi komissio päätteli alustavasti, että kyseessä olevat tukimäärät eivät välttämättä liittyneet Madeiralla syntyneeseen bruttoarvonlisäykseen, työvoimakustannuksiin tai liikevaihtoon ([58]).

(51) Komissio esitti alustavana näkemyksenään, että Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma ei ollut komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten eikä ainakaan vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen mukainen, koska tämän päätöksen johdanto-osan 39 kappaleessa mainitut kaksi ongelmallista seikkaa vastasivat vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen mukaisia alueellisen toimintatuen hyväksymisen perusedellytyksiä. Komissio esitti myös epäilyjä siitä, voidaanko tukiohjelmasta myönnettyjä yksittäisiä tukia pitää sisämarkkinoille soveltuvina syrjäisimpien alueiden toimintatukia koskevan vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella ([59]). Lopuksi komissio suhtautui epäilevästi siihen, voidaanko Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla, sillä Portugalin viranomaiset vaikuttavat soveltaneen ohjelmaa siten, että sillä ei korvattu yrityksille niiden Madeiralla harjoittaman toiminnan yhteydessä mahdollisesti aiheutuneita rakenteellisia haittoja ([60]).

4. ALOITTAMISPÄÄTÖKSEN JÄLKEEN TOIMITETUT TIEDOT JA PORTUGALIN HUOMAUTUKSET

4.1 Portugalin perusteellisen tutkinnan aikana toimittamat lisätiedot

(52) Komissio pyysi aloittamispäätöksellä Portugalia toimittamaan yksityiskohtaisia tietoja ZFM-ohjelman toteutuksesta sen koko keston (2007–2014) ajalta ([61]). Portugalia pyydettiin erityisesti toimittamaan

— luettelo kaikista ZFM-ohjelmaan vuosina 2007–2014 rekisteröidyistä yrityksistä sekä niiden vuosittain saamat tukimäärät;

— luettelo kaikista ZFM-ohjelmaan rekisteröityjen yritysten palveluksessa olleista työntekijöistä (2007–2014);

— luettelo 25 suurimmasta ZFM-ohjelmasta järjestelyn III mukaisesti myönnetyn tuen saajasta vuosina 2007–2011 ja 2014 (mukaan lukien vuosittain saadut tukimäärät ja veronalennuksen myöntämisessä huomioon otettujen työntekijöiden määrä sekä asiaan liittyvät asiakirjatodisteet);

— todisteet kaikkien jälkivalvonnan yhteydessä otokseen valittujen ZFM-ohjelman tuensaajien tulojen alkuperästä vuosilta 2012 ja 2013 sekä 25 suurimman ZFM-ohjelmasta myönnetyn tuen saajan tulojen alkuperästä vuosilta 2007–2011 ja 2014 (mukaan lukien asiaan liittyvät asiakirjatodisteet);

— todisteet kaikkien otokseen sisältyneiden ZFM-ohjelman tuensaajien toiminnan tosiasiallisesta toteuttamispaikasta ajanjaksolta 2007–2014 (mukaan lukien asiaan liittyvät asiakirjatodisteet);

— laskelma kaikkien otokseen kuuluvien ZFM-ohjelman tuensaajien työntekijöiden määrästä (vuosina 2007–2014) kokoaikavastaavina vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 58 kohdassa ja alaviitteessä 52 esitetyn määritelmän perusteella (mukaan lukien asiaan liittyvät asiakirjatodisteet);

([58]) Aloittamispäätöksen 60 kohta.
([59]) Aloittamispäätöksen 61 kohta.
([60]) Aloittamispäätöksen 62 kohta.
([61]) Aloittamispäätöksen 64 kohdan 1–7 alakohta. Toisin sanoen tietoja pyydettiin vuoden 2015 jälkivalvonnan kohteena olleita kahta vuotta (eli vuosia 2012 ja 2013) pidemmältä ajanjaksolta. Lisäksi on huomattava, että useimpia aloittamispäätöksen 64 kohdassa pyydettyjä tietoja oli pyydetty jo Portugalille vuoden 2016 tutkinnan yhteydessä esitetyissä toistuvissa ja tuloksettomissa tietopyynnöissä. Niissä pyydettiin erityisesti i) todisteita kaikkien otokseen sisältyneiden ZFM-ohjelman tuensaajien veroperusteen laskennassa huomioon otettujen tulojen alkuperän osoittamista, ii) todisteita kaikkien otokseen sisältyneiden ZFM-ohjelman tuensaajien tosiasiallisen toiminnan harjoittamispaikasta, iii) laskelmaa kaikkien otokseen sisältyneiden ZFM-ohjelman tuensaajien työntekijöiden määrästä (johtotehtävät mukaan luettuina) kokoaikaisiksi muutettuina ja iv) todisteita otokseen sisältyneiden ZFM-ohjelman tuensaajien toiminnan valvonnasta kaudella 2012–2013 (ks. 29 päivänä helmikuuta 2016 (D/020793), 29 päivänä maaliskuuta 2017 (D/030362), 11. elokuuta 2017 (D/069475) ja 2 päivänä lokakuuta 2017 (D/099275) päivätyt komission kirjeet).

— aiemmin esittämättömät perustelut, jotka koskevat Portugalin toteuttaman ZFM-ohjelman soveltuvuusedellytyksiä vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tai SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella.

(53) Lisäksi komissio ilmoitti Portugalille, että ilman näitä tietoja sen olisi tehtävä päätös hallussaan olevien tietojen perusteella ([62]).

(54) Portugali toimitti 11 ja 26 päivänä syyskuuta 2018 ([63]) ja 24 päivänä huhtikuuta 2019 päivätyillä kirjeillä lisätietoja ZFM-ohjelman toteutuksesta sekä huomautuksensa aloittamispäätöksestä.

(55) Portugali toimitti 11 päivänä syyskuuta 2018 tiedot kaikista ZFM-ohjelmaan rekisteröidyistä yrityksistä koko ohjelman keston ajalta (vuodesta 2007 vuoteen 2014). Se toimitti myös kunkin tuensaajan vuosittain saamat tukimäärät vuoteen 2014 saakka. Portugali toimitti lisäksi luettelon 25 suurimmasta ZFM-ohjelman tuensaajasta vuosina 2007–2011 ja 2014 ([64]) sekä tiedot niiden saamista tukimääristä. Lisäksi Portugali toimitti 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätyllä kirjeellä luettelon kaikkien ZFM-ohjelmaan rekisteröityjen yritysten palveluksessa vuosina 2007–2014 olleista työntekijöistä ([65]). Näiden tietojen avulla ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastaa kaikilta osin jälkivalvonnassa havaittuja ongelmallisia kysymyksiä, joita olivat i) hallituksen jäsenet ja työntekijät, jotka toimivat tällaisissa tehtävissä samanaikaisesti useissa ZFM-ohjelman yrityksissä, ii) työpaikkojen kaksinkertainen laskenta ja iii) työpaikkojen luomisessa/säilyttämisessä ja ZFM-ohjelman yrityksille myönnettävissä täysimääräisissä veroetuuksissa huomioon otetut osa-aikaiset työpaikat.

(56) Portugali ei toimittanut tietoja veronalennuksen myöntämisessä huomioon otettujen työntekijöiden määrästä vuosilta 2008, 2009 ja 2010 ([66]), ja sen vuosilta 2011 ja 2014 toimittamat tiedot olivat puutteellisia ([67]). Lisäksi työntekijöiden vuosittaista lukumäärää koskevat tiedot esitettiin epäselvästi: i) niiden lähteet vaihtelivat ja ii) niitä ilmoitettiin eri ajanjaksoilta ilman selvää suhdetta luotujen/säilytettyjen työpaikkojen määrän ja kullakin ajanjaksolla saadun tuen määrän välillä.

(57) Portugali ei myöskään toimittanut seuraavia tietoja ja asiakirjatodisteita ([68]), joita tarvitaan tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa:

— todisteet työntekijöiden lukumäärän todentamiseen käytetyistä asiakirjoista; Portugali täsmensi, että yrityksillä ei vuoteen 2010 asti ollut velvollisuutta ilmoittaa työntekijöiden määrää veroilmoituksissaan;

— todisteet alustavan tutkintamenettelyn yhteydessä otokseen valittujen tuensaajien tulojen alkuperästä ([69]) ja ZFM-ohjelman 25 suurimman tuensaajan tulojen alkuperästä vuosina 2007–2009 ([70]);

— todisteet ZFM-ohjelman tuensaajien työntekijöiden toiminnan tosiasiallisesta toteuttamispaikasta;

— laskelma kaikkien jälkivalvonnan yhteydessä otokseen valittujen ZFM-ohjelman tuensaajien työntekijöiden määrästä vuosina 2012 ja 2013 sekä 25 suurimman tuensaajan työntekijöiden määrästä vuosina 2007–2011 ja 2014 kokoaikavastaavina vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 58 kohdassa ja alaviitteessä 52 esitetyn määritelmän perusteella.

([62]) Aloittamispäätöksen 64 kohdan toinen alakohta.
([63]) Portugalin 11 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje (2018/144207) ja 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje (2018/153989).
([64]) Tiedot vuosilta 2012 ja 2013 toimitettiin vuoden 2015 jälkivalvonnan yhteydessä.
([65]) Tiedot perustuvat sosiaaliturvaviranomaisten ja verohallinnon 6. elokuuta 2018 toimittamiin tietoihin.
([66]) Vuosina 2007–2010 lomakkeessa 22 ei pyydetty näitä tietoja verovelvollisilta.
([67]) Vuoden 2011 osalta tietoja toimitettiin 25:stä kaikkiaan 62 tuensaajasta. Vuoden 2014 osalta tietoja toimitettiin 25:stä kaikkiaan 526 tuensaajasta.
([68]) Aloittamispäätöksen 64 kohdan 3–6 alakohdassa pyydetyt tiedot.
([69]) Portugali selitti aloittamispäätöksen 64 kohdan 3 alakohdan osalta, että kansalliset veroviranomaiset ovat pyytäneet tällaisia tietoja ZFM-ohjelman tuensaajilta. Näitä tietoja ei kuitenkaan ”ole vielä saatavilla”. Ks. Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 127 kohta, s. 30.
([70]) Portugali ei toimittanut ZFM-ohjelman 25 suurimman tuensaajan tietoja vuosilta 2007–2009, koska tuensaajia oli jokaisena vuonna vähemmän kuin 25: vuonna 2007 tuensaajia ei ollut yhtään, vuonna 2008 niitä oli yhdeksän ja vuonna 2009 tuensaajia oli 20.

(58) Tämän päätöksen johdanto-osan 8 kappaleessa tarkoitetussa komission yksiköiden kanssa 10 päivänä huhtikuuta 2019 järjestetyssä kokouksessa Portugalia muistutettiin meneillään olevan muodollisen tutkintamenettelyn menettelyvaiheista sekä syyskuussa 2017 tehdystä keskinäistä yhteistyötä koskevasta sitoumuksesta, joka ei ollut tähän mennessä tuottanut tuloksia. Lisäksi Portugalia kehotettiin toimittamaan puuttuvat tiedot aloittamispäätöksen 64 kohdan mukaisesti, jotta komission yksiköt saisivat täydelliset tosiseikat/tiedot ZFM-ohjelmasta.

(59) Portugali toimitti 24 päivänä huhtikuuta 2019 päivätyllä kirjeellä ([71]) vastauksena verotarkastusten epäasianmukaisuutta koskevaan komission alustavaan näkemykseen ([72]) tietoja ZFM-ohjelman tuensaajiin ([73]) vuosina 2015–2018 verotarkastusten avulla kohdistetusta verovalvonnasta. Kyseisellä ajanjaksolla on aloitettu [300–600] verotarkastusta ja saatettu päätökseen [300–600] verotarkastusta. Ilmoitettujen verotuksen oikaisujen rahallinen määrä on noin [100–250] miljoonaa euroa. Portugali ilmoitti lisäksi, että [100–300] ZFM-ohjelman tuensaajan veroilmoituksissa oli poikkeavuuksia. ZFM-ohjelman (järjestely III) päätökseen saatetuista verotarkastuksista toimitettujen tietojen perusteella ei kuitenkaan ollut mahdollista osoittaa yhteyttä verotarkastusten ja ilmoitettujen oikaisujen sekä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisperusteina pidettyjen kahden seikan välillä.

(60) Lisäksi Portugali myönsi, että työpaikkojen luomista/säilyttämistä koskevaa perustetta olisi selvennettävä edelleen, jotta sen tulkintaa koskevat epäilyt voitaisiin poistaa, estämällä kyseisen tuen väärinkäyttö ja ottamalla käyttöön lisätakeita siitä, että työpaikkojen laskenta edistäisi Madeiran sosiaalista ja taloudellista kehitystä ([74]). Portugali toimitti tältä osin määräysluonnoksen (projeto de despacho da Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira), jossa selvennetään ”työpaikkojen luomisen” käsitettä vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen määritelmien mukaisesti ([75]).

(61) Portugali myönsi tässä yhteydessä, että ZFM-ohjelmaan oli tarpeen tehdä lainsäädännöllisiä muutoksia mahdollisen väärinkäytön välttämiseksi. Lisäksi Portugali esitti ZFM-ohjemaa koskevia lainsäädäntö-, sääntely- ja valvontatoimenpiteitä ja pyysi komissiota hyväksymään ne suosituksella, jossa se ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä asianomaiselle jäsenvaltiolle neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 ([76]) 22 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti. Vaihtoehtoisesti tällaiset oikeudelliset muutokset olisi Portugalin mukaan hyväksyttävä komission päätöksellä, jäljempänä ’ehdollinen päätös’, josta säädetään asetuksen (EU) 2015/1589 9 artiklan 4 kohdassa ([77]).

(62) Tältä osin Portugali ehdotti tämän päätöksen johdanto-osan 60 kappaleessa mainitun ”työpaikkojen luomisen” käsitteen selventämisen lisäksi muutoksia ZFM-ohjelman oikeusperustaan ([78]): i) SGPS-yhtiöiden sulkeminen ohjelman ulkopuolelle ([79]); ii) ZFM:n yhteisöverotulojen osoittaminen terveys- ja koulutuspolitiikan tavoitteisiin; iii) erityisen väärinkäytösten vastaisen säännöksen luominen ZFM-ohjelmaa varten sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavista veron kiertämisen käytännöistä annetun neuvoston direktiivin (EU) 2016/1164 ([80]) mukaisesti siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa; ja iv) kriteerien määrittely sellaisten ZFM-ohjelman suurten verovelvollisten tunnistamiseksi, joiden verotustilanne edellyttää vapaa-alueesta vastaavan viraston (Gabinete da Zona Franca) ([81]) suorittamaa jatkuvaa seurantaa vuosittain suoritettavia verotarkastustoimien lisäksi.

([71]) Portugalin 24 päivänä huhtikuuta 2019 päivätty kirje (2019/055874).

([72]) Aloittamispäätöksen 36, 44 ja 45 kohta.

([73]) Raportointi kattaa myös järjestelyn IV, joka on ZFM-ohjelman (2015–2020) seuraajaohjelma ja jota Portugali on toteuttanut 1 päivästä tammikuuta 2015 alkaen vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla.

([74]) Portugalin 24 päivänä huhtikuuta 2019 päivätty kirje, s. 4.

([75]) Määräysluonnoksen tarkoituksena on varmistaa, että i) osa-aikatyö otetaan huomioon vain suhteessa tehtyjen työtuntien määrään (”kokoaikavastaava”), ii) työntekijän ja Madeiran alueen välinen yhteys varmistetaan ja iii) työpaikkojen luomista ja säilyttämistä tilapäistyön avulla ei oteta huomioon määritelmässä. Toisin kuin 6 päivänä huhtikuuta 2018 toimitettua määräysluonnoksen ensimmäistä versiota, nykyistä versiota sovelletaan myös järjestelyyn III (vuoden 2018 määräysluonnosta sovellettiin ainoastaan järjestelyyn IV).

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

([77]) Portugalin 24 päivänä huhtikuuta 2019 päivätty kirje, s. 3.

([78]) EBF:n 36 § kattaa asiat, jotka kuuluvat kansalliselle parlamentille varattuun lainsäädäntövaltaan (eli verot ja veroetuudet). Ks. Portugalin perustuslakin 165 §:n 1 momentin i kohta. Portugali myönsi, että ehdotetut muutokset, joiden tarkoituksena on ottaa käyttöön ZFM:ää koskeva ”uusi ohjelma”, edellyttävät uusia kansallisen parlamentin hyväksymiä säädöksiä eikä niitä voida panna täytäntöön pelkästään hallinnollisilla toimenpiteillä. Ks. Portugalin 24 päivänä huhtikuuta 2019 päivätty kirje, s. 4.

([79]) Tämän päätöksen johdanto-osan 36 kappale.

([80]) Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (EUVL L 193, 19.7.2016, s. 1).

([81]) Sääntelyasetus nro 14/2015/M, annettu 19 päivänä elokuuta 2015. Viraston tehtävänä on 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti seurata ja koordinoida ZFM:ssä toteutettuja toimia.

4.2 **Portugalin huomautukset**

(63) Seuraavissa johdanto-osan kappaleissa esitetään tiivistetysti Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätyssä kirjeessä esittämät huomautukset.

(64) Portugalin mukaan ZFM-ohjelmaa koskevalla kielteisellä päätöksellä olisi dramaattisia ja korjaamattomia vaikutuksia Madeiran taloudelliseen kestävyyteen ([82]). Komission olisi sen vuoksi otettava huomioon Madeiran SEUT-sopimuksen 349 artiklassa tunnustettu asema syrjäisimpänä alueena.

(65) Portugali katsoo lisäksi, että komission olisi otettava arvioinnissaan huomioon ZFM-ohjelman taloudelliset vaikutukset alueen kehitykseen ([83]) ja erityisesti sen taloudelliset vaikutukset kotimaiseen, unionin sisäiseen ja kansainväliseen kauppaan ([84]).

(66) Portugali katsoo lisäksi, että meneillään oleva perusteellinen tutkinta syrjisi Madeiraa muihin lainkäyttöalueisiin nähden, jotka soveltavat edullisia tuloveroasteita eivätkä kuulu valtiontukisääntöjen piiriin ([85]).

Tuen olemassaolo

(67) Portugali katsoo, että ZFM-ohjelmaan ei liity valtion varoja (eli menojen kasvua tai edes julkisen talousarvion tulojen vähenemistä). Ohjelma ei ole ”todellista verotukea” vaan ainoastaan virtuaalinen verotuki tai jopa fiktiivinen kirjanpito (”teoreettiset verotulojen menetykset”) ([86]). Portugali selittää lisäksi, että yritykset ovat sijoittautuneet ZFM:ään ja tehneet investointeja sen alueella vasta veronalennuksen käyttöönoton jälkeen. Ilman veroetuutta ne eivät olisi sijoittautuneet ZFM:ään eivätkä maksaneet manner-Portugalissa tai Madeiralla kannettavia tavanomaisia veroja ([87]).

(68) Portugalin mukaan ZFM-ohjelma on osa Portugalin verojärjestelmän yleistä taloudellista rakennetta ([88]). Portugali katsoo lisäksi, että komission käytännön mukaan ([89]) koko jäsenvaltiossa tai autonomisella alueella sovellettavaa alhaista verokantaa olisi pidettävä yleisenä toimenpiteenä eikä se näin ollen anna etua ZFM:ään sijoittautuneille yrityksille ([90]).

([82]) ZFM mahdollisti vuonna 2016 lähes [100–200] miljoonan euron yhteisöveron perimisen (lähes [15–25] prosenttia kaikista kyseisenä vuonna alueella perityistä veroista). Kielteinen päätös merkitsisi yli [1 000–2 000] ZFM-ohjelmaan rekisteröidyn yrityksen siirtämistä muille alueille tai muihin maihin ja voimakasta työttömyyden kasvua alueella (vuonna 2014 ZFM:ssä oli [4 000–6 000] välitöntä, välillistä ja ZFM:n avulla aikaansaatua työpaikkaa, mikä oli [1–10] prosenttia Madeiran kaikista työpaikoista). Portugalin 2 päivänä toukokuuta 2017 päivätty kirje, s. 6, ja 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje (liite I), s. 62.

([83]) ZFM:n toiminta muodosti vuosina 2012–2015 Madeiran alueellisen tilastotoimiston (Direção Regional de Estatística da Madeira) toimittamien tietojen mukaan keskimäärin [1–10] prosenttia Madeiran autonomisen alueen bruttoarvonlisäyksestä ja [0,5–10] prosenttia sen työpaikoista. Kauppaan, kuljetukseen ja varastointiin sekä majoitus- ja ravitsemispalveluihin liittyvät toiminnot muodostavat suurimman osan ZFM:ään sijoittautuneiden yritysten yhteenlasketusta bruttoarvonlisäyksestä (noin [70–80] prosenttia). Teollisuuteen liittyvä valmistustoiminta tuotti suurimman osuuden ([30–40] prosenttia) kaikista alueella syntyneistä työpaikoista. ZFM:n osuus alueella syntyneestä arvonlisäyksestä vuonna 2014 oli [1–10] prosenttia eli noin [200–400] miljoonaa euroa Ernest & Youngin syyskuussa 2018 julkaiseman raportin ”Tax and economic analysis report – Madeira Free Trade Zone” mukaan, s. 60–62 (Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätyn kirjeen liite I).

([84]) Vuonna 2014 ZFM:n yritysten osuus viennistä oli 79 prosenttia ([50–200] miljoonaa euroa). Vuonna 2016 vienti Euroopan unioniin kasvoi vuoteen 2014 verrattuna [20–30] miljoonasta eurosta [30–40] miljoonaan euroon. Elintarvike- ja maatalousala muodostivat suurimman osan viennin määrästä, ja seuraavilla sijoilla olivat koneenrakennus ja tekstiiliala, millä oli kiistatta myönteisiä vaikutuksia Euroopan talouden kehitykseen. Ks. ”Tax and economic analysis report”, Ernest & Young, 24.9.2018, s. 68.

([85]) Malta, Luxemburg, Alankomaat ja Kypros. Ks. Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, s. 14–16.

([86]) Vuosien 1999–2004 valtion talousarvioiden mukaan tämä vapautus merkitsee, että vero jätetään kantamatta tuloista, joita ei ilman tätä etuutta olisi (vuoden 2002 valtion talousarvio), ja on varmaa, ettei nykyisen järjestelmän poistaminen johtaisi verotulojen saamiseen (vuoden 2004 valtion talousarvio).

([87]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 50 kohta, s. 18.

([88]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 29 kohta, s. 13, ja 11 päivänä syyskuuta 2017 päivätty kirje, s. 30.

([89]) Komission päätös (EU) 2019/1252, annettu 19 päivänä syyskuuta 2018, veropäätöksistä SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP), jotka Luxemburg on antanut McDonald’s Europelle (EUVL L 195, 23.7.2019, s. 20).

([90]) ”Tax and economic analysis report”, Ernest & Young, 24.9.2018, s. 67.

(69) Portugali katsoo myös, että ZFM-ohjelma ei ole valikoiva, koska sillä ei ”suosita tiettyjä yrityksiä tai tiettyjen tavaroiden valmistusta” SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Portugali väittää, että veroetuuksia koskevan säännöstön (Estatuto dos Benefícios Fiscais, jäljempänä ’EBF’) 36 §:n 6 momentin mukaan kaikki kaupallista, teollista, merenkulkuun liittyvää tai muuta palvelutoimintaa harjoittavat yritykset (ellei niitä ei ole nimenomaisesti suljettu ohjelman ulkopuolelle, kuten vakuutus- ja rahoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä) ovat todennäköisesti sijoittautuneet ZFM:ään. Tästä syystä ZFM-ohjelman tuensaajien saamat verohelpotukset eivät täytä valikoivuuden edellytystä, joka on välttämätön valtiontuen olemassaolon kannalta. Lisäksi ei voida edes päätellä, että tuki olisi tosiasiallisesti valikoivaa, koska kyseiset veroetuudet eivät rajoitu tiettyihin luokkiin tai aloihin, joilla on yhteisiä piirteitä.

(70) Portugali katsoo, että ZFM-ohjelmaa on pidettävä yleisenä toimenpiteenä eikä valtiontukitoimenpiteenä ([91]). Tarkasteltavana oleva toimenpide ei aiheuta valikoivaa etua ZFM-ohjelmaan rekisteröidyille yrityksille, ja sitä voidaan perustella verojärjestelmän toimintalogiikalla. Portugali katsoo lisäksi, että komissiolla on todistustaakka selvittää, onko ZFM-ohjelma SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea.

(71) Lisäksi Portugali väittää, että jos ZFM-ohjelma olisi ”tukea”, se on katsottava ”voimassa olevaksi tueksi”. ZFM-ohjelma otettiin käyttöön ennen Portugalin liittymistä Euroopan talousyhteisöön ([92]), eikä siihen ole tehty merkittäviä muutoksia voimassa olevaa tukea koskevan neuvottelukehyksen ulkopuolella. Näin ollen ZFM-ohjelman ei pitäisi edellyttää komission SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaista ennakkohyväksyntää. Sitä vastoin komission olisi sen sijaan aloitettava asianmukaiset toimenpiteet ([93]), joita voisivat olla esimerkiksi tukiohjelman sisällön muuttaminen, sitä koskevien vaatimusten käyttöönotto tai sen selventäminen. Vaihtoehtoisesti Portugali ehdottaa, että komissio tekee myönteisen päätöksen, jossa asetetaan ehtoja, jäljempänä ’ehdollinen päätös’ ([94]).

Niiden voittojen alkuperä, joihin sovelletaan alennettua yhteisöveroa

(72) Portugali myöntää, että komission vuosina 2007 ja 2013 tekemien päätösten mukaan yhteisöveron alennuksen muodossa myönnettävää tukea sovelletaan ainoastaan ”Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta saatuihin voittoihin” ([95]). Portugali kuitenkin torjuu komission päätelmän, jonka mukaan yrityksille ei aiheutunut lisäkustannuksia syrjäisimmällä alueella harjoitetusta toiminnasta, jos ne eivät harjoittaneet toimintaansa Madeiralla, eikä niillä näin ollen ole oikeutta alueelliseen toimintatukeen ([96]).

(73) Portugali muistuttaa, että Madeiran syrjäisimmän alueen yrityksille aiheutuneet määrällisesti määritetyt lisäkustannukset ([97]) oli mukautettu ZFM-ohjelman taloudelliseen ulottuvuuteen, mikä myönnettiin komission vuoden 2007 päätöksessä ([98]). Lisäksi ZFM-ohjelman nykyinen toteutus on täysin yhdenmukaista komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten kanssa, joiden mukaan toimenpide mahdollistaa kyseisellä syrjäisimmällä alueella sijaitsevien yritysten lisäkustannusten korvaamisen ([99]). Portugali väittää lisäksi, että ZFM-ohjelman veroetuudet ovat huomattavasti pienemmät kuin ”lisäkustannukset” ja että ehto, jonka mukaan toiminta olisi ”toteutettava tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla”, on otettu huomioon ZFM:n lupavelvoitteessa ja muiden lakisääteisten vaatimusten noudattamisessa, mikä tekee ZFM-ohjelmaan (järjestely III) rekisteröidyistä yrityksistä ohjelman lainmukaisia tuensaajia ja oikeutettuja alueelliseen toimintatukeen ([100]).

([91]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 28 kohta, s. 13, ja ”Tax and economic analysis report”, Ernest & Young, syyskuuta 2018, s. 66–68.
([92]) Komission vuoden 2007 päätöksen 10 kohta.
([93]) Asetuksen (EU) 2015/1589 22 artiklan a ja b alakohta. Ks. tämän päätöksen johdanto-osan 61 kappale.
([94]) Asetuksen (EU) 2015/1589 9 artiklan 4 kohta ja 20 artikla. Ks. Portugalin 24 päivänä huhtikuuta 2019 päivätty kirje, s. 3. Ks. myös tämän päätöksen johdanto-osan 61 kappale.
([95]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 88 kohta, s. 20.
([96]) Aloittamispäätöksen 30 kohta.
([97]) Edellä oleva alaviite 55. Madeiran syrjäisestä sijainnista aiheutuvat vähimmäislisäkustannukset vuonna 1998 olivat 26 prosenttia yksityisen sektorin bruttoarvonlisäyksestä tai 16,7 prosenttia Madeiran bruttokansantuotteesta (BKT) eli yhteensä noin 400 miljoonaa euroa. Ks. komission vuoden 2007 päätöksen 46 ja 48 kohta.
([98]) Komission vuoden 2007 päätöksen 51 kohta.
([99]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 124 kohta.
([100]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 125 kohta.

(74) Portugali toistaa, että ”toiminnan harjoittamisen Madeiralla” olisi tarkoitettava ainoastaan sitä, että toiminta toteutetaan Madeiralla, jos se toteutetaan siellä rekisteröidyn toimipaikan, johdon ja päätöksentekokeskuksen avulla, edellyttämättä, että yrityksellä on Madeiralla pysyvästi täysimittaiset henkilöresurssit. Portugali katsoo, että vaatimalla lähtökohtaisesti kansainvälisten toimien tosiasiallista toteuttamista Madeiralla komissio kiistää tällaisen kansainvälisen toiminnan ja kyseisen alueen yhteyden, joka tunnustettiin komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä ([101]).

(75) Portugali toistaa lisäksi näkemyksensä, jonka mukaan vaatimus siitä, että toiminta toteutetaan tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla, ei tarkoita eikä voi tarkoittaa sitä, että toiminnan on rajoituttava maantieteellisesti Madeiran alueelle ja että tulot on saatava ainoastaan kyseiseltä maantieteelliseltä alueelta. Näin ollen komission ”rajoittava tulkinta” on ristiriidassa ”pääintressien keskusta” koskevan unionin vakiintuneen oikeuskäytännön ([102]), komission päätöskäytännön ja ”heijastusvaikutusta” koskevan unionin oikeuskäytännön ([103]) sekä sijoittautumista koskevan unionin perusvapauden ja tavaroiden, ihmisten, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden kanssa.

(76) Portugali katsoo lisäksi, että toimenpide luokitellaan valtion toimenpiteeksi yrityksen päätoimipaikan tai sen tosiasiallisen johdon sijaintipaikan perusteella. Tämä on täysin yhdenmukaista komission vuoden 2007 päätöksen kanssa, jonka mukaan ohjelmaa sovelletaan erottelematta Portugalin kotimaisiin yrityksiin ja ulkomaisiin yrityksiin ([104]). Komission vuoden 2013 päätöksessä tunnustetaan myös, että ZFM:ssä toimiluvan saaneiden yritysten toiminta on luonteeltaan pääasiassa kansainvälistä, koska päätöksen mukaan kyseisten yritysten harjoittama toiminta on avointa kansainväliselle kilpailulle ([105]). Näin ollen komission vuoden 2007 päätöksen 14 kohdan uudelleentulkinta, jonka mukaan merkitykselliset toiminnot voitaisiin toteuttaa kokonaisuudessaan vain tiukasti Madeiran maantieteellisten rajojen sisällä, on ristiriidassa itse ZFM-ohjelman ja vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen kanssa, jotka ovat keskeinen väline investointien houkuttelemiseksi sisämarkkinoilta ja niiden ulkopuolelta. Se on myös ristiriidassa SEUT-sopimuksen 349 artiklan kanssa, jonka mukaan investointien houkuttelemiseksi ja siten talouden nykyaikaistamiseksi ja monipuolistamiseksi voidaan toteuttaa erityisiä (verotuksellisia) toimenpiteitä.

(77) Lisäksi Portugali noudattaa vuonna 2016 allekirjoittamansa veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevan OECD:n toimintasuunnitelman ([106]), jäljempänä ’BEPS-toimintasuunnitelma’, mukaisia sitoumuksiaan. BEPS-toimintasuunnitelmaan sisältyy ”merkittävän toiminnan” käsite, jolla rajoitetaan etuuskohtelujärjestelmien soveltaminen tuloihin, joilla on syy-yhteys yhtiölle kohde-etuuden kehittämisestä aiheutuviin kustannuksiin.

(78) Portugali katsoo, että komission olisi ZFM-ohjelman lainmukaisuutta tutkiessaan tarkasteltava OECD:n säännöissä määriteltyä ”merkittävää toimintaa” koskevaa perustetta ja erityisesti BEPS-toimintasuunnitelman mukaisten toimenpiteiden arviointia koskevia yleisiä ohjaavia periaatteita (General guiding principles concerning evaluation of measures under BEPS Action Plan) ([107]). Portugali katsoo, että komission olisi sisällytettävä arviointiinsa veronkierron ja veropetosten torjuntaa koskevat voimassa olevat unionin säädökset ja erityisesti direktiivillä (EU) 2016/1164 säädetyt säännöt aitojen järjestelyjen väärinkäytöstä. Lisäksi olisi otettava huomioon neuvoston direktiivillä 2011/16/EU ([108]) käyttöön otetut säännöt raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

([101]) Komission vuoden 2007 päätöksen 11, 25, 72 ja 73 kohta sekä komission vuoden 2013 päätöksen 24, 26 ja 28 kohta.

([102]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, 2.5.2006, Eurofood IFSC, C-341/04, ECLI:EU:C:2006:281, 34–36 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio 22.12.2010, Weald Leasing, C-103/09, ECLI:EU:C:2010:804, 44 kohta.

([103]) Tietyn alueen ulkopuolella harjoitettavasta toiminnasta voi olla merkittävää hyötyä kyseiselle alueelle. Portugalin mukaan komissio on tunnustanut tämän periaatteen Ranskan merentakaisista departementeista vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä eli komission 27 päivänä lokakuuta 2007 asiassa N 522/2006, Ranska – Loi de programme pour l’outre-mer – Aide fiscale tekemän päätöksen C(2007) 5115 final 2.8.3 ja 2.8.8 jaksossa, s. 24 ja 25. Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio 19.12.2012, GAMP, C-579/11, ECLI:EU:C:2012:833, 30–39 kohta.

([104]) Komission vuoden 2007 päätöksen 22 kohta, alaviite 9.

([105]) Komission vuoden 2013 päätöksen 22 kohta.

([106]) Toimi 5 ”Haitallisten verokäytäntöjen tehokkaampi torjunta ottaen huomioon avoimuus ja substanssi” (Counter Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance) ja toimi 6 ”Verosopimusten väärinkäytön ehkäiseminen” (Prevent Treaty Abuse) (http://www.oecd.org/tax/beps/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-9789264202719-en.htm).

([107]) BEPS-raportin toimi 5 ja OECD:n haitallista verokilpailua käsittelevän foorumin ohjeet, jotka koskevat merkittävää toimintaa koskevaa vaatimusta muiden kuin teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmien yhteydessä (https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action5/).

([108]) Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta (EUVL L 64, 11.3.2011, s. 1).

(79) Portugali selittää, että direktiivillä (EU) 2016/1164 käyttöön otettuja veronkiertoa koskevia sääntöjä pyritään soveltamaan epäaitoihin järjestelyihin (eli tilanteisiin, joissa alhaisen verotuksen alueille sijoittautuneita yrityksiä, jotka eivät harjoita minkäänlaista taloudellista toimintaa, verotetaan alemman verokannan tai jopa nollaverokannan mukaan). On syytä huomauttaa, että arvioidessaan ZFM:ään sijoittautuneiden yritysten lainmukaisuutta komission olisi tämän direktiivin mukaisesti tukeuduttava yleisiin väärinkäytösten vastaisiin lausekkeisiin valtiontuen myöntämisen arviointivaiheessa. Portugali katsoo, ettei voida hyväksyä päätelmää, jonka mukaan ZFM:ssä toimiluvan saaneille yrityksille myönnetty veroetuus, joka on ”veronalennus”, merkitsee väistämättä sitä, että kyseiset yritykset kuuluvat epäaitoon järjestelyyn ([109]).

(80) Lisäksi Portugali kuvailee käytössä olevaa ZFM-ohjelmaan rekisteröityjen yritysten verovalvontajärjestelmää ([110]). Lisäksi Portugali kuvailee ZFM:n tulojen kirjanpidollista erottelua koskevan vaatimuksen noudattamisen todentamista ([111]) ja kiistää tältä pohjalta komission aloittamispäätöksessä esittämän näkemyksen, jonka mukaan veroviranomaisten suorittamien tarkastusten tehokkuudesta saattaa olla epäilyksiä ([112]).

Työpaikkojen luominen/säilyttäminen alueella

(81) Portugali selittää, että työpaikkojen vähimmäismäärään liittyvien rajoitusten käyttöönotto on olennainen osa samanlaista väärinkäytösten vastaisen toimenpiteen logiikkaa: tavoitteena oli välttää se, että yritykset, joilla ei ole merkittävää taloudellista toimintaa, saisivat Madeiralla perusteettoman edun. Tämä ei kuitenkaan edellytä tai oikeuta sitä, että työpaikkoja koskevia vaatimuksia tulkitaan sovellettavan unionin ja kansallisen lainsäädännön ulkopuolella.

(82) Yhdenmukaistamista koskevan unionin lainsäädännön ([113]) osalta Portugali väittää lisäksi, että unionin lainsäädännössä ei ole hyväksytty yhtenäistä määritelmää ”työsopimuksen”, ”työsuhteen” tai ”työntekijän” ([114]) eikä niin muodoin myöskään ”työpaikan” käsitteistä. Asiaan liittyvä ”työpaikan” käsite vahvistetaan Portugalin työlainsäädännössä ([115]), joka ei ole sovellettavan unionin lainsäädännön vastainen.

(83) Portugali on aina katsonut, että ZFM:ssä toimiluvan saaneita yrityksiä koskevaa vaatimusta työpaikkojen luomisesta tai säilyttämisestä noudatetaan vain, jos työsopimus tehdään ZFM:ään sijoittautuneen yrityksen kanssa ([116]). Unionin ja kansallisiin sääntöihin kuuluvia työsopimusten muotoja, erityisesti tilapäistä työtä, ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta (joka on perusvapaus) ei voida jättää huomiotta.

(84) Portugali väittää lisäksi, että on unionin lainsäädännön ([117]) ja unionin oikeuskäytännön ([118]) hengen mukaista hyväksyä ja suojella erityyppisiä työsuhteita (riippumatta siitä, ovatko ne väliaikaisia vai pysyviä) sekä työntekijöiden liikkuvuutta jäsenvaltioissa pitämällä tätä ilmiötä (liikkuvuutta) jopa myönteisenä tekijänä jäsenvaltioiden talouden kehityksessä. Vastaavasti unioni tunnustaa yleisesti yritysten vapauden tarjota palveluja muista jäsenvaltioista ja lähettää tilapäisesti työntekijöitään kyseisiin jäsenvaltioihin, mikä puolestaan heijastaa

([109]) ”Tax and economic analysis report”, Ernest & Young, 24.9.2018, s. 66.
([110]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 282–318 kohta.
([111]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 296–298 kohta.
([112]) Aloittamispäätöksen 34 kohta.
([113]) Neuvoston direktiivi 98/59/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1998, työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (EYVL L 225, 12.8.1998, s. 16), Neuvoston direktiivi 2001/23/EY, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2001, työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (EYVL L 82, 22.3.2001, s. 16) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1).
([114]) Julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus 27.1.2005, Celtec, C-478/03, ECLI:EU:C:2005:66.
([115]) Laki nro 7/2009, annettu 12 päivänä helmikuuta 2009, sellaisena kuin se on muutettuna 19 päivänä maaliskuuta 2018 annetulla lailla nro 14/2018.
([116]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 222 kohta.
([117]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/104/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, vuokratyöstä (EUVL L 327, 5.12.2008, s. 9), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella (EUVL L 141, 27.5.2011, s. 1) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/54/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä (EUVL L 128, 30.4.2014, s. 8).
([118]) Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus 10.7.2003, Collins, C-138/02, ECLI:EU:C:2003:409.

nykyisten työsuhteiden liikkuvuutta, tämän merkitsemättä sitä, että yritysten tosiasiallista taloudellista toimintaa ei tarkisteta. Tästä syystä Portugali ei hyväksy sitä, että ZFM-ohjelman lainmukaisuus riippuu suoraan tietystä luotujen työpaikkojen määrästä tai taannehtivasta ”työpaikan” käsitteestä, joka perustuu yksinomaan tilan käsitteeseen fyysisenä paikkana, jossa työntekijät suorittavat pysyvästi tehtävänsä ([119]).

(85) Portugali viittaa komission vuonna 2002 tekemien järjestelyä II koskevien hyväksymispäätösten ([120]) yhteydessä komission kanssa käytyihin neuvotteluihin, joiden perusteella Portugali suostui sisällyttämään järjestelyyn työpaikkojen määrään liittyvät verotettavat enimmäismäärät; tämä ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että tämä oli ehdoton edellytys, eikä Portugali koskaan ohjelmaa toteuttaessaan pitänyt sitä sellaisena ([121]).

(86) Portugali katsoo lisäksi, että ZFM-ohjelma ei ole työllisyystukiohjelma, vaan Madeiran monipuolistamiseen ja nykyaikaistamiseen tarkoitettu tukiohjelma. ZFM-ohjelman tavoitteena on ensisijaisesti edistää alueen bruttokansantuotetta (BKT). Ohjelman vaikutus Madeiran BKT:hen osoittaa, että ZFM:n yritysten harjoittama taloudellinen toiminta on vahvasti sidoksissa alueeseen.

Luotujen työpaikkojen lukumäärän määritelmä

(87) Portugali toistaa, että vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 58 kohdassa ja alaviitteessä 52 esitettyjä ”työpaikkojen luomisen” ja ”vuosityöyksiköiden” käsitteitä ei sovelleta ZFM-ohjelmaan. Näitä määritelmiä sovelletaan ainoastaan ”alueelliseen investointitukeen”(vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 4 jakso) eikä toimintatukeen (vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 5 jakso). Lisäksi Portugali korostaa, että toisin kuin komissio totesi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä ([122]), vuosityöyksiköiden käsitteen soveltamisesta syrjäisimmällä alueella myönnettyyn aluetukeen ei ole ennakkotapausta. Portugalin viranomaisten mukaan syrjäisimpien alueiden poikkeuksellisen luonteen vuoksi olisi hyväksyttävä erilainen työpaikkojen luomisen määritelmä. Portugali muistuttaa yleisemmällä tasolla, että vuoden 2007 aluetukisuuntaviivat sekä komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten ehdot eivät ole sitovia. Joka tapauksessa Portugali ei koskaan sitoutunut soveltamaan vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa esitettyä työpaikkojen luomisen käsitettä. Sen vuoksi alueella luotujen ja säilytettyjen työpaikkojen laskentaan ei pitäisi soveltaa vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa määrättyjä edellytyksiä eikä mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä annetun komission suosituksen ([123]) 5 artiklan mukaisesti määriteltyä henkilöstömäärää.

Madeiran alueen ulkopuolella sijaitsevat työpaikat

(88) Portugali toistaa, ettei ole välttämätöntä, että ZFM-ohjelman tuensaajien toimintaa harjoitetaan alueella, koska ohjelman tavoitteena on houkutella ulkomaisia investointeja ja kehittää kansainvälisiä palveluja. Suppea tulkinta, jolla toiminta rajoitetaan Madeiran alueelle, poistaa yritysten kansainvälistymisen kannustimen ja kumoaa aluekehityksen logiikan, vaikka juuri aluekehitystä on edistettävä. Portugali katsoo, että pelkästään Madeiralle rajoittuvat työpaikat tai verotulojen kerääminen eivät olleet ZFM-ohjelman ensisijaisia tavoitteita.

([119]) ”Tax and economic analysis report”, Ernest & Young, syyskuu 2018, s. 54.

([120]) Komission päätös K(2002) 4811, tehty 11 päivänä joulukuuta 2002, valtiontuesta N 222/A/02 – Portugali – Madeiran vapaa-aluetta koskeva tukiohjelma vuosille 2003–2006 (EUVL C 65, 19.3.2003, s. 23) ja komission päätös K(2003) 92, tehty 4 päivänä huhtikuuta 2003 (valtiontuki N222/B/2002 – Portugali – Regime de auxílios da Zona Franca da Madeira para o período 2003–2006). Ks. myös 25 päivänä helmikuuta 2002 päivätty komission kirje D/52122 ja Portugalin 3 päivänä kesäkuuta 2002 päivätty vastauskirje (1580).

([121]) Sitoumusta on tulkittava suhteessa Portugalin tukiohjelmaa koskevassa ”neuvotteluprosessissa” ilmaisemaan kantaan. Portugali katsoi, että ZFM-ohjelmaa olisi tarkasteltava suhteessa Madeiran syrjäisimmällä alueella toimiville yrityksille aiheutuviin lisäkustannuksiin (sen mukaan suhteellisuusperiaatteen rajoittaminen pelkkiin määrällisiin lisäkustannuksiin merkitsisi SEUT-sopimuksen 349 artiklan (entinen EY:n perustamissopimuksen 299 artiklan 2 kohta) merkityksen heikentämistä). Ks. Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, s. 22–24.

([122]) Aloittamispäätöksen 41 kohta.

([123]) Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (K (2003) 1422) (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36).

Työpaikkojen luomisen/säilyttämisen valvonta

(89) Portugali toistaa, että ZFM:ssä luotuja/säilytettyjä työpaikkoja valvotaan riittävästi vuotuisilla veroilmoituksilla eli lomakkeilla 10 ja 30 ja DMR-ilmoituksella (kuukausittainen palkkalaskelma) sekä lomakkeen 22 liitteessä D olevan kentän 6 kohdassa annettavalla ilmoituksella luoduista/säilytetyistä työpaikoista (kohdan täyttäminen on pakollista vain ZFM-ohjelman tuensaajille) ([124]). Nämä Portugalin työlainsäädännön mukaiset ilmoitukset mahdollistavat tilivuoden alussa ja lopussa olemassa olevien työpaikkojen tarkistamisen.

(90) Portugali katsoo, että sen verojärjestelmään sisältyy useita välineitä, jotka mahdollistavat ZFM-ohjelman tehokkaan valvonnan. Vero- ja tulliviranomainen, jäljempänä 'AT', aluehallinto, valtiontalouden tarkastuslaitos ja kaikki muut veroviranomaiset, kuten petostentorjunnan tutkinnan ja erityistoimien osasto, verotarkastusosasto ja suuria verovelvollisia käsittelevä yksikkö, voivat tehdä tarkastuksia ZFM:ään sijoittautuneisiin yrityksiin. Lisäksi hallinnollisia rikkomusmenettelyjä tai jopa rikosoikeudellisia menettelyjä käynnistetään aina, kun havaitaan laitonta toimintaa. ZFM:ssä harjoitetun toiminnan laillisuuden valvonta ja tarkastaminen on ollut ensisijainen seikka kansallisissa verotarkastussuunnitelmissa.

(91) Portugali katsoo myös, että komission alustavat näkemykset siitä, että eri veroilmoituksia ei voida käyttää perustana kunkin ZFM-ohjelman tuensaajan työpaikkojen lukumäärän tarkalle laskemiselle ja että niitä ei myöskään voida käyttää pätevänä vaihtoehtona vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa tarkoitetulle työpaikkojen määritelmälle ([125]), on vastoin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan valtion tehtäviä on kunnioitettava.

Aluekehitystä edistävä vaikutus

(92) Portugali korostaa ZFM-ohjelman edistävää vaikutusta Madeiran syrjäisimmän alueen aluekehitykseen ja esittää tämän tueksi tutkimuksen ([126]), joka osoittaa ZFM:n merkityksen Madeiran talouden kansainvälistymisessä ja monipuolistumisessa. Portugali väittää lisäksi, että sovellettu toimenpide on komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten ja sovellettavien valtiontukisääntöjen mukainen. Portugali katsoo lisäksi, että komission olisi arvioitava ZFM-ohjelmaa johdonmukaisesti suhteessa unionin syrjäisimpiä alueita koskevaan politiikkaan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden osalta.

Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen taannehtiva soveltaminen

(93) Portugali toistaa, että vuoden 2014 yleistä ryhmäpoikkeusasetusta ei voida soveltaa taannehtivasti yksittäisiin ZFM-ohjelmasta myönnettyihin tukiin niiden sisämarkkinoille soveltuvuuden toteamiseksi, jos niille oli kyseisessä yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa myönnetty poikkeus. Portugali katsoo lisäksi, että vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen joustava tulkinta ei edellyttäisi, että ZFM-ohjelman tuensaajat harjoittavat taloudellista toimintaansa yksinomaan Madeiran syrjäisimmällä alueella. Portugali katsoo, että ZFM-ohjelman toteutuksen on perustuttava kyseisenä ajankohtana voimassa olleisiin vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoihin.

Takaisinperintä sekä luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden rikkominen

(94) Portugali väittää, että komissio on hyväksynyt ZFM-ohjelman useaan otteeseen aiemmin. Sen vuoksi kansallisia veroviranomaisia ei Portugalin mukaan voida nyt vaatia perimään tukea takaisin.

(95) Portugali katsoo lisäksi, että kaikki veroetuudet myönnettiin täysin ZFM-ohjelman mukaisesti. Näin ollen erilainen tulkinta ei täyttäisi unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisia oikeusvaikutusten selkeyttä, täsmällisyyttä tai ennustettavuutta koskevia vaatimuksia ([127]). Portugali ja tuensaajat olettivat voivansa luottaa siihen, että toteutettu ZFM-ohjelma kuului lainmukaisesti komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten piiriin. Portugali päättelee, että yritykset, jotka ovat saaneet tukea järjestelystä III, saivat oikeuden oikeusvarmuuteen sekä oikeutettuihin odotuksiin siitä, että niihin ei kohdistu takaisinperintäpäätöksiä.

([124]) Tämän päätöksen johdanto-osan 29 kappale.
([125]) Aloittamispäätöksen 42 kohta.
([126]) Edellä oleva alaviite 55.
([127]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.2.1996, Duff ym., C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, 20 kohta, ja julkisasiamies Cosmasin ratkaisuehdotus 8.6.1995, ECLI:EU:C:1995:170; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.6.2007, Britannia Alloys & Chemicals v. komissio, C-76/06 P, ECLI:EU:C:2007:326, 79 kohta; ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.11.2008, Förster, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630, 67 kohta.

5. ASIANOMAISTEN KOLMANSIEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET JA PORTUGALIN KOMMENTIT

5.1 Asianomaisten kolmansien osapuolten huomautukset

(96) Komissio sai huomautuksia 102 asianomaiselta osapuolelta (kansalaisilta, yrityksiltä tai yritysten yhteenliittymiltä). ZFM:n yritykset ja niiden työntekijät toimittivat suurimman osan huomautuksista (94 kaikkiaan 102 huomautuksesta). Nämä asianomaiset osapuolet korostivat olevansa huolissaan ZFM:n toiminnan lopettamisesta tai supistamisesta, mikä johtaisi merkittäviin työpaikkojen menetyksiin ja vaikuttaisi kielteisesti alueen talouteen. Lisäksi ne väittivät, että ZFM:n yritysten kehittämien toimintojen luonnetta ei pitäisi rajoittaa Madeiran alueelle, koska sen markkinat olivat melko pienet, mutta pääasiassa siksi, että syrjäisimmän alueen talouden kansainvälistyminen oli yksi ZFM:n tavoitteista sen perustamisesta lähtien. Lisäksi ne katsoivat, että komission näkemys ”taloudellisen toiminnan harjoittamispaikasta” oli rajoittava tulkinta ZFM:n toimintaa koskevista edellytyksistä avoimen ja globaalin talouden toimintaympäristössä.

(97) Komissio sai huomautuksia myös seitsemältä toimialajärjestöltä ([128]) ja itse ZFM:n hallinnosta vastaavalta yritykseltä ([129]). Ne arvostelivat yksimielisesti näkemyksensä mukaan komission rajoittavaa tulkintaa tuen määrän yhteydestä todellisten työpaikkojen luomiseen ja säilyttämiseen Madeiralla ja yhteisöverovapautuksen soveltamisesta tuloihin, jotka ovat peräisin ”Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta”.

(98) Seuraavissa johdanto-osan kappaleissa esitetään tiivistetysti asianomaisten osapuolten tuen olemassaoloa, voittojen alkuperää ja työpaikkojen luomista koskevien näkemystensä tueksi esittämät perustelut.

(99) Vain yksi asianomainen osapuoli, Funchalin kaupallinen ja teollinen yhdistys (Associação Comercial e Industrial do Funchal, jäljempänä ’ACIF’) ([130]), väittää, että yhteisöveron alennus ei ole tukea. Se katsoo, että veronalennus on pelkästään tuloista perimättä jääneiden verojen muodostama erotus, jota ei ilman kyseistä veronalennusta olisi lainkaan olemassa. ZFM-ohjelma on puhtaasti teoreettinen ja keinotekoinen verokulu, joka budjetoidaan ja lasketaan vuosittain vain kirjanpidollisesti, koska se ei vastaa mitään tosiasiallista verokulua eikä kerättyjen tulojen vähenemistä. ZFM-ohjelman veroetuuksien poistaminen ei johtaisi kyseisen verotuksen eron perimiseen. ACIF katsoo lisäksi, että jos Madeiraa on verrattava muihin Euroopan valtioihin, joilla on kilpailukykyisiä verojärjestelmiä, joihin ei kohdistu samoja pysyviä rajoituksia ja jotka eivät rajoita veroetuuksia koskemaan vain luotuja työpaikkoja, olisi pääteltävä, että Madeiran ZFM-ohjelma ei aiheuta mitään taloudellista etua. Tältä osin on erittäin epätodennäköistä, että ZFM-ohjelma vääristäisi kilpailua ja vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(100) Asianomaisten osapuolten mukaan luonteeltaan kansainvälisten toimintojen ja työpaikkojen sijainti Madeiran alueella rajoittaa virheellisesti Madeiran syrjäisimmälle alueelle myönnettävän tuen pelkästään korvaukseen lisäkustannuksista, joita yrityksille aiheutuu Madeiralla sen SEUT-sopimuksen 349 artiklassa mainituista luonnonhaitoista.

(101) Asianomaiset osapuolet katsovat, että komission tulkinnassa ei oteta huomioon sitä, että kaikki ZFM:ään sijoittautuneet yritykset voivat hyötyä ohjelmasta vain, jos niillä on kiinteä toimipaikka Madeiralla ottaen huomioon kaksinkertaisen verotuksen välttämisestä tehdyn OECD:n sopimuksen malli ([131]) ja jos niillä on yhdistetty kotipaikka ja tosiasiallinen toimipaikka alueella.

([128]) Associação Comercial e Industrial do Funchal, jäljempänä ’ACIF’, Câmara do Comércio e Indústria dos Açores, jäljempänä ’CCIA’, Confederação de Comércio e Serviços de Portugal, jäljempänä ’CCP’, Confederação da Indústria Portuguesa, jäljempänä ’CIP’, Confederação de Turismos de Portugal, jäljempänä ’CTP’, European International Ship Owners Association of Portugal, jäljempänä ’EISAP’ sekä EURODOM (Ranskan syrjäisimpiä alueita edustava järjestö).

([129]) Sociedade de Desenvolvimento da Madeira SA, jäljempänä ’SDM’. SDM (jonka toinen nimi on International Business Centre of Madeira, IBC) on yhtiö, joka on vuodesta 1984 lähtien vastannut Madeiran aluehallituksen puolesta ZFM:n johtamisesta, hallinnoinnista ja myynninedistämisestä.

([130]) ACIF on liike-elämän järjestö, joka edustaa 800:aa yritystä kaikilta toimialoilta (63 prosenttia sen jäsenyrityksistä toimii kaupan ja palvelujen alalla, 23 prosenttia teollisuuden alalla ja 14 prosenttia matkailun alalla).

([131]) OECD:n tuloa ja varallisuutta koskevan malliverosopimus: tiivistetty versio, 2017 (https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version_20745419).

(102) Lisäksi asianomaiset osapuolet väittävät, että suuri osa ZFM:n yritysten tällä hetkellä aineettoman toiminnan lisäksi toteuttamasta toiminnasta on toteutettava muualla kuin niiden päätoimipaikassa. Tällaisen mahdollisuuden rajoittaminen merkitsisi Madeiran mielivaltaista ja kielteistä kohtelua, joka on käsittämätöntä ja kohtuutonta erityisesti sellaisten kannustimien osalta, jotka eivät ole tosiasiallisia verotukia vaan pikemminkin virtuaalisia tai näennäisiä menoja eivätkä edes aiheuta verotulojen menetyksiä Madeiran alueelle.

(103) Vain harvat asianomaiset osapuolet väittävät, että komissio kieltää Madeiran talouden kansainvälistymisen ja kannustaa sen sijaan aluetta eristäytymään taloudellisesti, mikä on vastoin markkinatalouden periaatteita ja haittaa heikommassa asemassa olevien alueiden integroitumista markkinatalouteen.

(104) Asianomaiset osapuolet katsovat lisäksi, että vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa esitettyjen määritelmien, edellytysten ja periaatteiden soveltaminen ZFM-ohjelmaan työpaikkojen määrittelyn ja laskennan osalta on perusteetonta, koska tukiohjelma hyväksyttiin alueellisena toimintatukena eikä investointitukena. Näin ollen ei ole asianmukaista soveltaa vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 58 kohdassa ja alaviitteessä 52 määriteltyjä perusteita ja käsitteitä edes analogisesti alueelliseen toimintatukeen, ei myöskään ZFM-ohjelman osalta hyväksyttyyn tukeen. Asianomaiset osapuolet väittävät myös, että ”työpaikan” käsite on ymmärrettävä Portugalin työlaissa vahvistettujen määritelmien ja ehtojen mukaisesti.

(105) Asianomaiset osapuolet huomauttavat lisäksi, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksissä ”työpaikkojen luomisen” käsitteestä säädetään yksinomaan alueellista investointitukea koskevassa 14 artiklassa ja pk-yrityksille myönnettävää investointitukea koskevassa 17 artiklassa. Molemmissa tapauksissa ”alkuinvestoinnin seurauksena luotujen työpaikkojen odotetut palkkakustannukset lasketaan kahden vuoden ajalta” tukikelpoisten kustannusten rajaamiseksi. Asianomaiset osapuolet katsovat, että ZFM:n yrityksille myönnetty tuki ei liity palkkakustannuksiin, se ei kuulu minkään alkuinvestoinnin piiriin eikä se rajoitu kahteen vuoteen.

(106) Vain jotkin harvat asianomaiset osapuolet katsovat, että käsite ”vuosityöyksiköiden (VTY) määrä” esitetään vain vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen liitteessä I olevassa 5 artiklassa (kuten tehtiin myös vuoden 2008 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa). Lisäksi ne väittävät, että käsitteen tarkoituksena on ”suojella” pk-yrityksiä estämällä se, että kaikki niiden työntekijät katsotaan ”tosiasiallisiksi” työntekijöiksi ja lasketaan ”kokoaikaisiksi työntekijöiksi”, jotta vältetään erityisesti se, että pk-yritysten aseman säilyttämiseksi hyväksyttävä työntekijöiden enimmäismäärä ylittyy ([132]).

(107) Asianomaiset osapuolet katsovat lisäksi, että ohjelmasta hyötyvien yritysten johtotehtävien vuosityöyksiköitä koskeva vaatimus ei ole looginen eikä oikeudellisesti järkevä. Yritysten hallintoelinten jäseniä koskevien kansallisten sääntöjen ([133]) mukaisesti tällaisten tehtävien/velvollisuuksien hoitaminen useammassa kuin yhdessä yrityksessä on laillista. Näin ollen komission tulkinta, jolla ”kielletään” tällaisten tehtävien/velvollisuuksien suorittaminen useammassa kuin yhdessä yrityksessä, ei ainoastaan horjuta kansallista oikeudellista kehystä, vaan siinä jätetään lisäksi huomiotta kyseisten tehtävien toiminnallinen sisältö ja niitä hoitavien henkilöiden ominaispiirteet.

(108) Asianomaiset osapuolet väittävät, että johtotehtävät ja niihin liittyvät työtehtävät eivät edellytä täydellistä ja yksinomaista läsnäoloa ja käytettävyyttä, koska tällaisia tehtäviä hoitavat yleensä korkeasti koulutetut ja ammattitaitoiset henkilöt, jotka usein harjoittavat myös muuta ammatillista ja liiketoimintaa. On paljon tapauksia, joissa hallintovirkamiehet/johtajat ja/tai johtaja-yrittäjät toimivat useissa yrityksissä ja auttavat asiantuntemuksellaan ja ammattitaidollaan kehittämään niitä. Asianomaiset osapuolet katsovat lisäksi, että toisin kuin komissio katsoo, ei ole olemassa sääntöjä eikä rajoituksia, jotka koskisivat useammassa kuin yhdessä ZFM:ään sijoittautuneessa yrityksessä hoidettavien tehtävien/velvollisuuksien mahdollista kasautumista. Näin ollen yritysten hallitusten jäseniä pidetään ”tosiasiallisina työntekijöinä” edellyttäen, että tätä koskevia kansallisen lainsäädännön säännöksiä noudatetaan.

([132]) Ks. ACIF:n 12 päivänä huhtikuuta 2019 päivätyn kirjeen ZFM:n ja sen yritysten puolustamista koskeva liite I, s. 26.

([133]) Tällaisten tehtävien suorittamisesta ei välttämättä makseta korvausta. Yritys voi vahvistaa korvauksen vapaasti, eikä se välttämättä ole yhteydessä todellisten työtuntien määrään tai muille työntekijöille maksettavaan korvaukseen. Tehtäviä ei tarvitse hoitaa yksinomaan kyseisessä yrityksessä, paitsi jos yritys edellyttää tätä ja hallituksen jäsen hyväksyy sen. Nämä tehtävät suoritetaan pääsääntöisesti työajan ulkopuolella, eikä niihin sovelleta työajan vähimmäis- tai enimmäisrajoja.

(109) Vain muutamat asianomaiset osapuolet väittävät, että Madeiraa syrjitään myönteisesti sen syrjäisimmän alueen aseman perusteella, sellaisena kuin se tunnustetaan SEUT-sopimuksen 349 artiklassa, ja korostavat ZFM:n merkitystä Madeiran taloudelle ([134]) (mukaan lukien alueeseen kohdistuvien vaikutusten määrällinen arviointi, jos useimmat tai kaikki alueella nykyisin toimivat yritykset lopettavat kaupankäynnin ([135])).

(110) Lisäksi jotkin harvat asianomaiset osapuolet väittävät, että takaisinperintä olisi unionin oikeuden yleisten periaatteiden vastaista. Ne väittävät tältä osin, että katsomalla Portugalin toteuttaman ohjelman olevan sääntöjenvastaista tukea komissio rikkoo oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita ([136]) sellaisina kuin ne on vahvistettu unionin oikeuskäytännössä ([137]).

5.2 **Portugalin kommentit**

(111) Komissio toimitti asianomaisilta osapuolilta saadut huomautukset Portugalille 23 päivänä toukokuuta ja 12 päivänä kesäkuuta 2018. Portugalin vastaus näihin huomautuksiin voidaan tiivistää seuraavasti ([138]):

(112) Portugali korostaa, että kaikissa asianomaisilta osapuolilta saaduissa huomautuksissa todetaan yksiselitteisesti, että Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma soveltuu sisämarkkinoille. Huomautuksissa korostetaan myös ZFM:n merkitystä aluekehitykselle, alueen yhteenkuuluvuudelle ja Madeiran alueen työllisyydelle sekä sen panosta Madeiran syrjäisimmän alueen asemasta aiheutuvien vaikutusten vähentämiseen. Näin ollen asianomaiset osapuolet katsovat, ettei komission alustaviin päätelmien perustana olleita riskejä ja tilanteita ole todistettu.

(113) Portugali toteaa lisäksi, että saatujen huomautusten määrä ja merkitys osoittavat, ettei ohjelmalla ole tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun.

(114) Lisäksi Portugali katsoo, että saadut yleisesti ottaen myönteiset huomautukset sekä se, että ZFM-ohjelman kanssa kilpailevat lainkäyttöalueet ja ohjelmasta hyötymättömät yritykset eivät ole esittäneet huomautuksia, ovat vahvoja osoituksia siitä, että ohjelma on toteutettu asianmukaisesti.

(115) Portugali kehottaa komissiota ottamaan huomioon Madeiran autonomisen alueen oikeudellisen luonteen syrjäisimpänä alueena SEUT-sopimuksen 349 artiklan ja Portugalin Euroopan talousyhteisöön (ETY) liittymistä koskevan liittymisasiakirjan ehtojen ja tarkoitusten mukaisesti ja katsoo, että hyväksytystä ohjelmasta johtuva myönteinen syrjintä on oikeutettua.

([134]) Työllisyyden osalta voidaan todeta, että 31. joulukuuta 2017 ZFM:ssä työskenteli [5 000–10 000] henkilöä ([1 000–3 000] kansainvälisissä palveluissa, [100–1 000] teollisuusalueella ja [4 000–6 000] kansainvälisessä merenkulkurekisterissä). ACIF:n toteuttamalla kyselytutkimuksella suoraan kerättyjen tietojen mukaan vuonna 2018 ZFM:n kansainvälisissä palveluissa oli [1 000–3 000] työntekijää. ZFM:ään oli 31. joulukuuta 2018 sijoittautunut [1 000–3 000] yritystä. Madeiran veroviranomaisen kokoamien tietojen mukaan ZFM tuotti vuonna 2018 Madeiran autonomiselle alueelle [50–200] miljoonaa euroa suoria verotuloja, mikä on [10–20] prosenttia alueella kerätyistä kokonaisverotuloista. Portugalin keskuspankin vuodelta 2013 toimittamien tietojen mukaan ZFM:n osuus suorista investoinneista Portugalissa oli [10–20] prosenttia. Ks. ACIF:n toimittama ZFM:ää ja sille sijoittautuneita yrityksiä puolustava kirjelmä, s. 29–35 (ACIF:n 12 päivänä huhtikuuta 2019 päivätyn kirjeen liite I).

([135]) Jos kaikki tällä hetkellä ZFM:ään sijoittautuneet yritykset lopettaisivat toimintansa alueella (skenaario 1), on arvioitu, että bruttoarvonlisäys vähenisi [1–10]–[10–20] prosenttia vuoden 2015 bruttoarvonlisäyksestä ja että [1 000–4 000]–[5 000–7 000] työpaikkaa menetettäisiin. Jos jokin nykyisistä toiminnoista säilytetään, mutta yritykset, joiden osuus ZFM:n tällä hetkellä tuottamasta bruttoarvonlisäyksestä on [80–90] prosenttia, lopettavat toimintansa (skenaario 2), odotettavissa olevat vaikutukset aiheuttaisivat myös kriisin, sillä bruttoarvonlisäys vähenisi [1–10]–[1–10] prosenttia ja [1 000–3 000]–[4 000–6 000] työpaikkaa menetettäisiin.. Ks. ACIF:n 12 päivänä huhtikuuta 2018 päivätty kirje, s. 36–37, ja sen liitteenä oleva tutkimus, jonka ACIF on teettänyt Lissabonissa katolisen yliopiston soveltavan tutkimuksen keskuksessa: Confraria, João, "Impacto do Centro Internacional de Negócios da Madeira na economia da Região", Universidade Católica de Lisboa – Centro de Estudos Aplicados, 4.4.2019, s. 1–25.

([136]) Unionin tuomioistuimen tuomio 5.7.2012, SIAT, C-318/10, ECLI:EU:C:2012:415; unionin tuomioistuimen tuomio 3.10.2013, Itelcar, C-282/12, ECLI:EU:C:2013:629; ja unionin tuomioistuimen tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym., C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386.

([137]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.11.2005, Saksa v. komissio, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, 58 kohta; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 3.12.2014, Castelnou Energía v. komissio, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, 189 kohta.

([138]) Portugalin 26 päivänä kesäkuuta 2019 päivätty kirje (2019/082914).

(116) Portugali pitää ZFM:ää erittäin tärkeänä sekä valtiolle että Madeiran alueen nykyaikaistamiselle, monipuolistamiselle ja kehitykselle, koska se antaa merkittävän panoksen talous- ja rahoitusjärjestelmiin ja vaikuttaa olennaisesti kansan- ja valtiontalouteen. Tällainen nykyaikaistaminen ja kehittäminen ei olisi ollut mahdollista ilman alueella luotuja ja tosiasiallisesti kehitettyjä työpaikkoja sekä olennaisia investointeja.

(117) Portugali korostaa, että ZFM:ssä harjoitettavan toiminnan moninaisuus, luotujen suorien ja välillisten työpaikkojen määrä, tehdyt investoinnit (kotimaiset ja ulkomaiset), ZFM:n tuottama kulutus, kerättyjen verojen muodostama suuri osuus alueen talousarviosta sekä alueen talouden kansainvälistyminen ovat ratkaisevan tärkeitä seikkoja Madeiran taloudellisen ja sosiaalisen kestävyyden kannalta. Tämä käy ilmi myös ACIF:n huomautuksiin liitetyistä taloudellisista tutkimuksista.

(118) Lisäksi Portugali katsoo asianomaisten osapuolten huomautusten vahvistavan, että Portugalin viranomaiset käyttivät ohjelman tukikelpoisuusedellytyksiä koskevia valvontavaltuuksiaan. Toimitetut huomautukset osoittavat tietyssä määrin, että Portugalin viranomaisten ZFM-ohjelman tuensaajiin kohdistama valvonta on ollut tiukempaa kuin mitä komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä edellytetään.

(119) Portugali toteaa myös, että EBF:n 36 §:ssä edellytetään työpaikkojen luomista mainitsematta nimenomaisesti, että työpaikat on luotava alueella. Portugalin mukaan työpaikkojen luomista ei myöskään pidetty keinona tarkistaa, miten kukin yritys on konkreettisesti edistänyt alueen kehitystä; sitä pidettiin OECD:n ja yritysverotuksen käytännesääntötyöryhmän ([139]) suositusten valossa ainoastaan merkittävän taloudellisen toiminnan kriteerinä, jonka tarkoituksena oli sulkea pois niin kutsutut postilaatikkoyhtiöt ([140]).

6. **TUEN ARVIOINTI**

6.1 **SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuen olemassaolo**

(120) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

(121) Jotta tukitoimenpide katsotaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi, sen on näin ollen täytettävä kumulatiivisesti seuraavat ehdot: i) toimenpide myönnetään valtion varoista tai se on valtion toteuttama, ii) toimenpide aiheuttaa vastaanottajalle valikoivan edun suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, iii) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, ja iv) toimenpide voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(122) Komissio arvioi seuraavissa johdanto-osan kappaleissa, täyttääkö Portugalin ZFM:ään sijoittautuneiden tuensaajien hyväksi toteuttama ZFM-ohjelma johdanto-osan 121 kappaleessa mainitut edellytykset ja onko se näin ollen valtiontukea.

6.1.1 *Valtion varat ja valtion toiminnaksi katsominen*

(123) Portugali katsoo, että ZFM-ohjelmaan ei liity valtion varoja, koska se ei vastaa ”todellisia veromenoja” vaan pelkästään virtuaalisia veromenoja (”teoreettisia verotulojen menetyksiä”), ja tästä syystä se ei ole valtiontukitoimenpide ([141]).

([139]) Neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltioiden hallitusten edustajat hyväksyivät 1. joulukuuta 1997 päätöslauselman yritysverotuksen käytännesäännöistä, joiden tavoitteena on haitallisen verokilpailun hillitseminen. Ecofin-neuvosto perusti 9. maaliskuuta 1998 neuvoston puitteissa toimivan yritysverotuksen käytännesääntötyöryhmän arvioimaan verotoimenpiteitä, jotka saattavat kuulua käytännesääntöjen soveltamisalaan (EYVL C 99, 1.4.1998, s. 1). Ks. https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/

([140]) Portugalin 26 päivänä kesäkuuta 2019 päivätty kirje, s. 3.

([141]) Tämän päätöksen johdanto-osan 67 kappale.

(124) Yksi asianomainen osapuoli, ACIF, esittää samanlaisia perusteluja ja katsoo, että ohjelma ei ole tukea ([142]).

(125) Komissio toteaa, että Portugalin perustuslaissa Madeira tunnustetaan ”autonomiseksi alueeksi”, jolla on oma poliittis-hallinnollinen asema (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira ([143]), jäljempänä ’Estatuto’), ja omat hallintoelimet. Komissio toteaa lisäksi, että Madeiran autonomisella alueella on Estatuton 5 §:n 1 momentin nojalla muun muassa rahoituksellinen, taloudellinen ja verotuksellinen autonomia. Komissio toteaa myös, että Estatutossa määrätään erityisestä ”alueellisesta verojärjestelmästä”, johon myös ZFM nimenomaisesti kuuluu ([144]). Alueviranomaisten keräämät verot ja maksut ovat Madeiran autonomisen alueen tuloja ([145]), ja verotulot ovat muun muassa oikeushenkilöiden tuloista ja voitoista sekä leimaverosta saatavia tuloja ([146]). Madeiran autonomisella alueella on oma verotusvalta ja valtuudet mukauttaa kansalliset verosäännökset alueellisiin erityispiirteisiin ([147]). Lisäksi alueellisella parlamentilla on valtuudet alentaa Portugalin alueen kansallisen parlamentin vuosittain vahvistamaa yhteisöverokantaa ([148]). Komissio toteaa myös, että EBF:n 36 §:ssä säädetään ZFM:n oikeudellisesta kehyksestä ([149]).

(126) Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 12 ja 13 kappaleessa kuvataan, ZFM-ohjelma koskee yhteisöveron alennusta ja muita vapautuksia Portugalin valtiolle tavallisesti maksettavista veroista ([150]). Se mahdollistaa erityisesti yhteisöveron alentamisen verrattuna veroon, joka tavallisesti maksetaan yhteisöjen tuloja ja voittoja koskevan yhteisöverolain (Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, jäljempänä ’CIRC’) ([151]) nojalla yhteisöjen tuloista, muun muassa tietyin edellytyksin sovellettavan 50 prosentin yhteisöveron lisäalennuksen.

(127) Valtion verotulojen menetys vastaa verotustukiin käytettyjen valtion varojen määrää. Sallimalla CIRC:n nojalla veronalennuksen EBF:n 36 §:llä hyväksytyn ZFM-ohjelman mukaisesti Portugali luopuu tuloista, jotka se olisi saanut, jos se ei olisi säätänyt tätä verosäännöstä. Yhteisöveron alennus myönnetään valtion varoista. Toimenpide on pantu täytäntöön valtion säädöksellä (parlamentin antamalla veroetuuksia koskevalla säännöstöllä, Estatuto dos Benefícios Fiscais, jäljempänä ’EBF’), joka on Portugalin valtiosta johtuva säädös. Koska tämän veroetuuden myöntävät Portugalin viranomaiset, se johtuu valtiosta.

(128) Valtiontuen käsite ei kata ainoastaan positiivisia suorituksia, vaan myös toimenpiteet, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia ([152]).

(129) Näin ollen komissio päättelee, että yhteisöveron alennus (mukaan lukien yhteisöveron 50 prosentin lisäalennus teollista toimintaa ZFM:n teollisuusalueella harjoittaville yrityksille) myönnetään valtion varoista ja se voidaan katsoa valtiosta johtuvaksi toimenpiteeksi ([153]).

([142]) Tämän päätöksen johdanto-osan 99 kappale.

([143]) Laki nro 13/91, annettu 5 päivänä kesäkuuta 1991, sellaisena kuin se on muutettuna 21 päivänä elokuuta 1999 annetulla lailla nro 130/99 ja 21 päivänä kesäkuuta 2000 annetulla lailla nro 12/2000.

([144]) Estatuton 107 §:n 4 momentti ja 146 §.

([145]) Estatuton 108 b §.

([146]) Estatuton 112 §:n 1 momentin b ja e kohta. Ks. myös autonomisen alueiden taloudesta 2 päivänä syyskuuta 2013 annetun lain nro 2/2013 (Lei das Finanças das Regiões Autónomas, jäljempänä ’LFRA’) 26 §.

([147]) LFRA:n 55 ja 56 §.

([148]) LFRA:n 59 §:n 2 momentti.

([149]) Estatuton 146 §:n 4 momentti ja LFRA:n 59 §:n 6 momentti.

([150]) LFRA:n 5 §, 26 § ja 59 §:n 2, 3, 4 ja 6 momentti. Vuosien 2007–2013 osalta ks. 19 päivänä helmikuuta annettu laki nro 1/2007, sellaisena kuin se on muutettuna 29 päivänä maaliskuuta 2010 annetulla lailla nro 1/2010, 16 päivänä kesäkuuta annetulla lailla nro 2/2010 ja 20 päivänä joulukuuta 2012 annetulla lailla nro 64/2012.

([151]) Kolme prosenttia vuosina 2007–2009, neljä prosenttia vuosina 2010–2012 ja viisi prosenttia vuosina 2013–2020 sen sijaan, että veroa olisi peritty 29 prosenttia vuonna 2007, 20 prosenttia vuosina 2008–2011, 25 prosenttia vuosina 2012–2013, 23 prosenttia vuonna 2014 ja 21 prosenttia vuosina 2015–2020.

([152]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8.11.2001, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, 38 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 13 kohta; ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.12.1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, 34 kohta.

([153]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 24 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 5.4.2006, Deutsche Bahn AG v. komissio, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, 103 kohta.

6.1.2 *Valikoiva etu*

(130) Portugali katsoo, että ZFM-ohjelma ei ole valikoiva, koska sillä ei ”suosita tiettyjä yrityksiä tai tiettyjen tavaroiden valmistusta” SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Portugali katsoo, että kaikki kaupallista, teollista, merenkulkuun liittyvää tai muuta palvelutoimintaa harjoittavat yritykset ovat todennäköisesti sijoittautuneet ZFM:ään. Portugalin mukaan ZFM-ohjelma on osa Portugalin verojärjestelmän yleistä taloudellista rakennetta eikä toimenpide aiheuta valikoivaa etua ZFM-ohjelmaan rekisteröidyille yrityksille. Tästä syystä se ei ole valtiontukea. ZFM-ohjelmaa olisi pikemminkin pidettävä yleisenä toimenpiteenä ([154]).

(131) Unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen määrittämiseksi, onko valtion toimenpide valtiontukea, on tarpeen selvittää, saavatko toimenpiteen kohteena olevat yritykset taloudellisen edun, jota ne eivät olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa eli ilman valtion toimenpidettä. Toimenpide, jolla viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille verovapautuksen, joka asettaa sen saajat muita verovelvollisia edullisempaan asemaan, on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea ([155]). Samoin valtiontukea voi olla toimenpide, jolla tietyille yrityksille annetaan alennus normaalisti maksettavasta verosta.

(132) ZFM-ohjelma on aluetukiohjelma, jolla, sellaisena kuin se on hyväksytty komission päätöksellä 2007, sallittiin Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta johtuvien voittojen alennetun yhteisöveron muodossa myönnettävä tuki ja muut tämän päätöksen johdanto-osan 12 kappaleessa kuvatut verovapautukset.

(133) ZFM-ohjelmaa säännellään EBF:n 36 §:llä, kuten tämän päätöksen johdanto-osan 127 kappaleessa selostetaan ([156]).

(134) Madeiran alueella toimiviin yrityksiin sovellettiin useita (tavanomaisia) yhteisöverokantoja vuosina 2007–2014 alueen talousarviosta annettujen toisiaan seuranneiden lakien nojalla ([157]). ZFM-ohjelmaan rekisteröidyt yritykset hyötyvät voitoista perittävän yhteisöveron alennuksesta ([158]) tai muista verovapautuksista 31 päivään joulukuuta 2020 saakka. ZFM-ohjelman avulla tuensaajat voivat säästää menoissaan. Tämän poikkeuksen erityisenä tavoitteena on hyödyttää ja edistää ZFM-ohjelmaan rekisteröityjen yritysten toimintaa ja asettaa nämä yritykset suotuisampaan asemaan kuin muut muualla Portugalissa tai Madeiran autonomisella alueella sijaitsevat yritykset.

(135) Näin ollen tarkasteltavana oleva toimenpide aiheuttaa edun ainoastaan ZFM:ään sijoittautuneille yrityksille. Kun otetaan huomioon toimenpiteen maantieteellinen soveltamisala, tarkasteltavana oleva toimenpide on valikoiva, koska se on ainoastaan rajattuun ZFM-ohjelmaan rekisteröityjen yritysten saatavilla.

(136) Edellä esitetyn perusteella komissio päättelee, että ZFM-ohjelmalla annetaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valikoiva etu ZFM-ohjelmaan rekisteröidyille yrityksille, koska sillä kevennetään verotaakkaa, joka niiden olisi tavallisesti maksettava.

([154]) Ks. tämän päätöksen johdanto-osan 68 ja 69 kappale.

([155]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA ym., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 132 kohta.

([156]) Edellä oleva alaviite 5.

([157]) Veronalennus oli 29 prosenttia vuonna 2007 (Decreto Legislativo Regional No 3/2007/M, 9.1.2007, 12 §); 20 prosenttia vuosina 2008–2011 (Decreto Legislativo Regional No 2/2008/M, 16.1.2008, 15 §, Decreto Legislativo Regional No 45/2008/M, 31.12.2008, 14 §, Decreto Legislativo Regional No 34/2009/M, 31.12.2009, 13 § ja Decreto Legislativo Regional No 2/2011/M, 10.1.2008, 14 §); 25 prosenttia vuosina 2012–2013 (Decreto Legislativo Regional No 20/2011/M, 26.12.2011, 2 §, ja Decreto Legislativo Regional No 42/2012/M, 31.12.2012, 16 §); ja 23 prosenttia vuonna 2014 (Decreto Legislativo Regional No 31-A/2013/M, 31.12.2013, 18 §).

([158]) Edellä oleva alaviite 15.

6.1.3 *Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan*

(137) Portugali ei väittänyt suoraan, että toimenpide ei vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua eikä vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ([159]). Sitä vastoin yksi asianomaisista osapuolista, ACIF, väitti olevan erittäin epätodennäköistä, että ZFM-ohjelma vääristäisi kilpailua ja vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ([160]).

(138) Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee ([161]). Kilpailun katsotaan vääristyvän SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetuilla aloilla, joilla on tai voisi olla kilpailua ([162]). Jos valtion myöntämä taloudellinen tuki vahvistaa jonkin yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ([163]).

(139) Siltä osin kuin ZFM-ohjelmaan rekisteröidyt yritykset harjoittavat kansainväliselle kilpailulle avointa toimintaa, kyseinen toimenpide parantaa niiden kilpailuasemaa ja uhkaa vääristää kilpailua ja voi siten vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

6.1.4 *Luokittelu voimassa olevaksi tueksi ja aiheelliset toimenpiteet*

(140) Portugalin mukaan ZFM-ohjelmaa – mikäli se on ”tukea” – olisi pidettävä voimassa olevana tukena. Portugali toteaa lisäksi, että ZFM-ohjelma perustettiin vuonna 1980 ([164]) eli ennen Portugalin liittymistä Euroopan talousyhteisöön vuonna 1986 eikä siihen ole tehty merkittäviä muutoksia voimassa olevaa tukea koskevan neuvottelukehyksen ulkopuolella. Tästä syystä se olisi luokiteltava asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b kohdan i alakohdassa tarkoitetuksi ”voimassa olevaksi” tueksi ([165]).

(141) Edellä esitetyn perusteella Portugali katsoo, että komission olisi ehdotettava asianmukaisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan ZFM-ohjelman soveltuvuus sisämarkkinoille myös jatkossa. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla tukiohjelman sisällön muuttaminen, uusien vaatimusten käyttöönotto tai nykyisten vaatimusten selventäminen ([166]).

(142) Asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdan mukaan voimassa olevalla tuella tarkoitetaan ”tukia, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisissä jäsenvaltioissa, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen SEUT-sopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen SEUT-sopimuksen voimaantulon jälkeen”.

(143) Portugalin liittymisasiakirjan ([167]) 26 artiklassa ja liitteessä I olevassa 10 jaksossa määrätään toimielinten hyväksymiin säädöksiin tehtävistä mukautuksista, joihin sisältyy tullilainsäädäntöä koskevassa jaksossa ”Zona Franca da Madeira”. Portugalin liittymisasiakirjassa ei määrätä, että ZFM-ohjelmaa olisi pidettävä EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 1 kohdassa (nykyisin SEUT-sopimuksen 108 artiklan 1 kohdassa) tarkoitettuna voimassa olevana tukena.

([159]) Tämän päätöksen johdanto-osan 113 kappale.
([160]) Tämän päätöksen johdanto-osan 99 kappaleen loppuosa.
([161]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11 kohta, ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 ja T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, 80 kohta.
([162]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 ja T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, 141–147 kohta.
([163]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.4.2001, Regione autonoma Friulia-Venezia Giulia v. komissio, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, 41 kohta.
([164]) Asetus nro 500/80, annettu 20 päivänä lokakuuta 1980, ja alueellinen sääntelyasetus nro 53/82, annettu 23 päivänä elokuuta 1982. Ks. myös asetus nro 502/85, annettu 30 päivänä joulukuuta 1985, ja asetus nro 165/86, annettu 26 päivänä kesäkuuta 1986.
([165]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 67 kohta.
([166]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 85 kohta.
([167]) Liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehty asiakirja – Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittyminen Euroopan yhteisöihin (EYVL L 302, 15.11.1985, s. 23).

(144) Lisäksi ensimmäinen valtiontukisääntöjen mukainen ilmoitus ZFM-ohjelmasta (järjestely I) tehtiin vuonna 1986, ja komissio hyväksyi sen 25 päivänä toukokuuta 1987 tehdyllä päätöksellä. Vuoden 1987 jälkeen ZFM-ohjelmaa jatkettiin useita kertoja, ja sen seuraajaohjelmat hyväksyttiin komission vuosina 2002 ja 2007 tekemillä päätöksillä ([168]). Lisäksi ZFM-ohjelmaan tehtiin merkittäviä muutoksia peräkkäisissä järjestelyissä I, II ja III. Järjestelyssä I ei edellytetty työpaikkojen luomista/säilyttämistä. Tämä vaatimus otettiin käyttöön järjestelyssä II (se liittyi tuensaajien vuotuiselle veroperusteelle asetettuihin veroperusteen enimmäismääriin) ja säilytettiin järjestelyssä III. Järjestelyn II ulkopuolelle jätettiin kaikki toiminta, johon liittyy rahoituksen välitystä, vakuutustoimintaa, rahoitusta palvelevaa toimintaa ja vakuuttamiseen liittyvää toimintaa, sekä kaikki konsernin sisäisiin palveluihin liittyvä toiminta (koordinointi, kassapalvelut ja jakelukeskukset) ([169]). Siinä myös otettiin käyttöön ohjelman tukien asteittainen vähentäminen korottamalla sovellettavia verokantoja (yksi prosentti vuosina 2003 ja 2004, kaksi prosenttia vuosina 2005 ja 2006 ja kolme prosenttia vuodesta 2007 alkaen). Lisäksi siinä otettiin käyttöön lisäetuutena yhteisöveron 50 prosentin alennus ZFM:n teollisuuden vapaakauppa-alueella sijaitseville yrityksille. Järjestelyn III ja erityisesti komission vuoden 2013 päätöksen mukaisesti veroperusteen enimmäismääriin, joihin yhteisöveron alennusta voitiin soveltaa, hyväksyttiin 36,7 prosentin korotus.

(145) Edellä esitetyn perusteella tähän asiaan liittyvä toimenpide ei ole neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea. Sen vuoksi siihen ei voida soveltaa kyseisen asetuksen 22 artiklaa, jonka perusteella Portugali edellyttää komission rajoittavan toimensa ”aiheellisten toimenpiteiden” hyväksymiseen.

6.1.5 *Vähämerkityksinen tuki*

(146) Jos ZFM-ohjelman yksittäiset tuensaajat saavat edun, joka ei ylitä komission asetuksessa (EY) N:o 1998/2006 ([170]) vahvistettuja kynnysarvoja, kyseistä etua ei katsota valtiontueksi eikä se näin ollen kuulu EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa (nykyisin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohta) määrätyn kiellon soveltamisalaan, jos kaikki muut kyseisessä asetuksessa vahvistetut edellytykset täyttyvät. Vastaavasti ZFM-ohjelman tuensaajat, jotka ovat saaneet edun, joka ei ylitä komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 ([171]) (jota sovelletaan taannehtivasti käsiteltävänä olevaan asiaan sen 7 artiklan 1 kohdan nojalla) määriteltyjä kynnysarvoja, eivät ole saaneet SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvaa valtiontukea edellyttäen, että kaikki muut kyseisessä asetuksessa säädetyt edellytykset täyttyvät.

(147) Portugalin toimittamien määrällisten tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että ZFM-ohjelman tuensaajien saaman tuen määrä on monissa tapauksissa alle 200 000 euron vähimmäismäärän.

Päätelmä tuen olemassaolosta

(148) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että Portugalin ZFM:n yritysten hyväksi toteuttama toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

(149) Tässä yhteydessä on syytä mainita myös, että Portugali ei kiistänyt komission vuoden 2007 päätöksessä esitettyä päätelmää tuen olemassaolosta ([172]).

([168]) Ks. alaviite 9.

([169]) Ks. 24 päivänä heinäkuuta 2003 annetun asetuksen 163/2003 johdanto-osa.

([170]) Komission asetus (EY) N:o 1998/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 379, 28.12.2006, s. 5). Tätä asetusta sovellettiin 1 päivän tammikuuta 2007 ja 31 päivän joulukuuta 2013 välisenä aikana (ks. 6 artikla).

([171]) Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 352, 24.12.2013, s. 1).

([172]) Portugali viittaa komissiolle vuonna 2006 toimitetussa ZFM-ohjelmaa koskevassa ilmoituksessa ZFM-ohjelmaan ”alueellisena toimintatukiohjelmana”. Ks. Portugalin 28 päivänä kesäkuuta 2006 päivätty kirje (1900/80932), erityisesti yleisen ilmoituslomakkeen 2.1 ja 10 alajaksot, lisätietolomakkeen 1.2 alajakso, ilmoitetun lakiesityksen johdanto sekä 24 päivänä heinäkuuta 2003 annetun asetuksen nro 163/2003 perustelut ja johdanto-osa. Ks. myös Portugalin 29 päivänä lokakuuta 2015 päivätty kirje, s. 22, 31 päivänä maaliskuuta 2016 päivätty kirje, s. 4, ja 21 päivänä marraskuuta 2017 päivätty kirje, s. 5–6.

6.2 **Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille**

6.2.1 *ZFM-ohjelman yhdenmukaisuus komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten kanssa*

(150) Portugali katsoo, että Portugalin viranomaisten toteuttama ZFM-ohjelma on Portugalin ilmoitusajankohtana tekemien sitoumusten ja komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten mukainen.

Niiden voittojen alkuperä, joihin sovelletaan alennettua yhteisöveroa

(151) ZFM-ohjelma arvioitiin vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen perusteella alueelliseksi toimintatueksi, ja se hyväksyttiin komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksillä. ZFM-ohjelmasta myönnettiin tukea alennettuna yhteisöverona, jota perittiin Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti toteutetusta toiminnasta saaduista voitoista, ja vapautuksena muista veroista tiettyihin tuen enimmäismääriin asti. Nämä enimmäismäärät laskettiin veroperusteen enimmäismäärien mukaan, jotka puolestaan perustuivat tuensaajien työpaikkojen määrään kunakin verovuonna.

(152) Komission vuoden 2007 päätökseen johtaneessa ilmoitusmenettelyssä Portugali ei kiistänyt, että ohjelmassa myönnetyt veronalennukset koskivat vain Madeiralla harjoitettavaa toimintaa, kuten aloittamispäätöksen 32 kohdassa muistutetaan ([173]).

(153) Vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa sallitaan alueellinen toimintatuki vain poikkeustapauksissa ([174]): ”tämäntyyppisiä tukia voidaan kuitenkin sallia alueilla, joihin sovelletaan 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan [nykyisin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohta] poikkeusta edellyttäen, että tuki edistää alueellista kehitystä, myöntäminen on perusteltua tuen laadun vuoksi ja tuen taso on suhteessa niihin haittoihin, joita sillä pyritään lievittämään” ([175]).

(154) Madeira on epäilemättä SEUT-sopimuksen 349 artiklassa tarkoitettu syrjäisin alue, joten se on tukikelpoinen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla.

(155) Toimintatukiohjelman vaikutusta alueen aluekehitykseen on kuitenkin arvioitava oikeasuhteisesti suhteessa kyseisen alueen haittoihin, jotka syrjäisimmillä alueilla ovat SEUT-sopimuksessa tunnustettuja rakenteellisia ja pysyviä haittoja, kuten syrjäisyys, saaristoluonne, pieni koko, vaikea pinnanmuodostus ja ilmasto sekä taloudellinen riippuvuus muutamista harvoista tuotteista, jotka mainitaan SEUT-sopimuksen 349 artiklassa.

(156) Kuten aloittamispäätöksen 30 kohdassa muistutetaan, syrjäisimmille alueille myönnettävän alueellisen toimintatuen tarkoituksena on korvata näillä alueilla kyseisten haittojen vuoksi yrityksille aiheutuneet lisäkustannukset.

(157) ZFM-ohjelmaa arvioitaessa lisäkustannukset yksilöitiin ja niiden määrä määritettiin Portugalin viranomaisten toimittaman tutkimuksen perusteella. Komission vuoden 2007 päätöksessä arvioitiin toimenpiteen oikeasuhteisuutta näiden määrällisesti määritettyjen lisäkustannusten perusteella niin koko ZFM:n tasolla kuin kunkin ZFM-ohjelmaan rekisteröidyn tuensaajan tasolla ([176]).

(158) Portugali katsoo, että niiden voittojen alkuperää, joihin sovelletaan yhteisöveron alennusta, on arvioitava sen perusteella, mikä on ohjelman vaikutus Madeiran autonomisen alueen aluekehitykseen. Alkuperää ei pitäisi rajoittaa maantieteellisesti Madeiran alueeseen, koska tämä rajoittaisi tukiohjelman pelkästään ZFM:ssä sijaitseville yrityksille aiheutuneiden lisäkustannusten korvaamiseen ([177]). Portugali katsoo lisäksi, että toteutettu ohjelma on kansainvälisten verostandardien mukainen, että ZFM:n yritykset harjoittavat OECD:n BEPS-toimintasuunnitelmassa tarkoitettua merkittävää toimintaa ja että niihin sovelletaan verolainsäädännön vaatimuksia ja niitä valvotaan monin tavoin ([178]). Asianomaiset osapuolet tukevat yleisesti ottaen tätä kantaa ([179]).

([173]) Portugalin 19 päivänä joulukuuta 2006 päivätty kirje.
([174]) Vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 6 kohta.
([175]) Vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 76 kohta.
([176]) Komission vuoden 2007 päätöksen 53 ja 59 kohta.
([177]) Tämän päätöksen johdanto-osan 74 kappale.
([178]) Tämän päätöksen johdanto-osan 77 kappale.
([179]) Tämän päätöksen johdanto-osan 100 ja 101 kappale.

(159) Toisin kuin Portugali väittää ([180]), ZFM-ohjelmaan rekisteröidyille yrityksille aiheutuu tällaisia lisäkustannuksia vain, jos ne harjoittavat toimintaansa tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla, mikä tarkoittaa, että niiden voittojen on oltava peräisin toimista, joihin kohdistuu suoraan tällaisia lisäkustannuksia. Muunlaisia voittoja, joiden rasitteena ei ole tällaisia kustannuksia, koska ne ovat syntyneet alueen ulkopuolella harjoitetusta toiminnasta, ei voida ottaa huomioon verotoimenpiteestä hyötyvässä veroperusteessa.

(160) Komissio huomauttaa, että Portugali totesi selvästi koko vuoden 2015 jälkivalvonnan ajan ja vahvisti muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä, että tuensaajien ei välttämättä tarvitse harjoittaa toimintaansa alueella ja että jopa alueen ulkopuolella harjoitettu toiminta sai tukea ohjelmasta (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 20 ja 21 kappale).

(161) Komissio katsoo, että Portugalin tuomitsema voittojen alkuperää koskeva niin kutsuttu ”maantieteellinen rajoitus” on vain komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä esitetty muunnelma vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa vahvistetuista perusperiaatteista ja että ZFM-ohjelman toteutus ei voittojen alkuperän osalta ole kyseisten suuntaviivojen toimintatukea koskevien määräysten mukaista.

(162) Komissio ei esittänyt aloittamispäätöksessä epäilyjä ohjelman yhdenmukaisuudesta kansainvälisten verostandardien ja verolainsäädännön vaatimusten kanssa. Valtiontukien valvontaa varten on arvioitava tuensaajien toiminnan tosiasiallisuutta ja olennaisuutta suhteessa tämän päätöksen johdanto-osan 156 ja 157 kappaleessa mainittuihin vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen toimintatukea koskeviin periaatteisiin eikä suhteessa OECD:n verosopimuksiin, joilla on omat erilliset verotukselliset tavoitteensa.

(163) Komissio huomauttaa myös, että tämän päätöksen johdanto-osan 21 kappaleessa kuvattu lakisääteinen vaatimus, joka koskee ZFM:ssä tuotettujen tulojen kirjanpidollista erottelua verotusta varten, ei sinänsä riitä poistamaan komission epäilyjä ZFM-ohjelman veroperusteen asianmukaisuudesta, koska tämän vaatimuksen piiriin kuuluvien ZFM:n tulojen tuottamista ei ole määritelty suhteessa vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen toimintatukea koskeviin periaatteisiin.

(164) Tällainen kirjanpidollinen erottelu osoittaa päinvastoin vain, että alhaisempaa verokantaa sovellettiin toisaalta tuensaajien ja toisaalta ZFM:n alueella olevien yhteisöjen sekä Portugalin valtion alueen ulkopuolella olevien yhteisöjen välisistä liiketoimista saatuihin tuloihin. Tällaisen kirjanpidollisen erottelun perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista päätellä, johtuvatko kyseiset liiketoimet tuensaajien tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla vai sen ulkopuolella harjoittamasta toiminnasta.

(165) Komissio toteaa lopuksi, että veroperusteeseen ja voittojen alkuperään liittyvät perusteelliset verotarkastukset tehtiin tämän päätöksen johdanto-osan 158 kappaleessa selostetun Portugalin viranomaisten toimintatavan mukaisesti eikä niissä otettu huomioon tukikelpoisten voittojen ja ZFM:ssä aiheutuneiden lisäkustannusten välistä yhteyttä, kuten vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa ja niihin perustuvissa komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä edellytetään.

(166) Näin ollen komissio katsoo, että Portugalin esittämät perustelut, jotka koskevat yhdenmukaisuutta verosääntöjen, oikeudellisten vaatimusten ja verotukseen liittyvien tarkastusten kanssa, eivät ole merkityksellisiä arvioitaessa ZFM-ohjelman toteutusta suhteessa vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoihin sekä komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksiin.

(167) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että sen epäilyjä ZFM-ohjelman veronalennuksesta hyötyvien voittojen alkuperästä ei ole hälvennetty, ja päättelee, että ZFM-ohjelma on tämän perusteen osalta toteutettu komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti.

Työpaikkojen luominen/säilyttäminen alueella

(168) Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 151 kappaleessa muistutetaan, tuen enimmäismäärät, jotka ZFM-ohjelmaan rekisteröidyt tuensaajat voivat saada hyväksytystä alueellisesta toimintatukiohjelmasta, lasketaan sen perusteella, kuinka monta työpaikkaa tuensaajayrityksissä kunakin verovuonna oli.

([180]) Tämän päätöksen johdanto-osan 73 ja 74 kappale.

(169) Komissio huomauttaa, että työpaikkojen luomista/säilyttämistä koskeva vaatimus oli ohjelmaan pääsyn edellytys ja se sisällytettiin Portugalin ilmoittamaan ZFM-ohjelmaan sisältyvän tuen määrän laskentamenetelmään ([181]), joka hyväksyttiin komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksillä.

(170) Lisäksi komission vuoden 2007 päätöksessä ZFM-ohjelmassa syntyvien työpaikkojen arvioitiin edistävän aluekehitystä ([182]).

(171) Komissio toteaa lisäksi, että työpaikkojen luominen/säilyttäminen oli olennainen osa hyväksyttyä alueellista ZFM-ohjelmaa. Näin ollen työpaikkojen lukumäärä on tuen määrään vaikuttava muuttuja ja mittaa ohjelman vaikutusta aluekehitykseen, ja kummassakin tarkoituksessa sen olisi perustuttava objektiiviseen ja hyväksi osoittautuneeseen menetelmään, jota käytetään valtiontukipäätöksissä.

(172) Portugali hylkää komission tuen määrän laskemiseksi käyttämän työpaikkojen rajoittavan määritelmän, joka perustuu kokoaikavastaaviin tai vuosityöyksikköihin. Sitä vastoin Portugali väittää, että sen ”työpaikan” määritelmä on yhdenmukainen kansallisten ja kansainvälisten työmarkkinasääntöjen kanssa, että tuensaajiin kohdistettiin lukuisia tarkastuksia, joiden tulokset on ilmoitettu komissiolle, ja että näin ollen ohjelma toteutettiin komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten mukaisesti.

(173) Toisin kuin Portugali väittää ([183]), komissio katsoo, että vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 58 kohdassa ja erityisesti siihen liittyvässä alaviitteessä 52 esitetyn menetelmän, jonka mukaan ”työntekijöiden määrällä tarkoitetaan vuosityöyksiköiden määrää eli vuoden aikana kokopäivätyössä olleen henkilöstön määrää [ja] osa-aikatyö ja kausityö lasketaan vuosityöyksiköiden murto-osina”, soveltaminen luotujen/säilytettyjen työpaikkojen lukumäärän laskemiseksi on asianmukaista, vaikka tämä määritelmä sisältyy ainoastaan vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen alueellista investointitukea koskevaan jaksoon. Tähän menetelmään viitataan myös mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä annetun komission suosituksen ([184]) 5 artiklassa, jota sovelletaan yleisesti unionin lainsäädännössä ja erityisesti unionin valtiontukisäännöissä, sillä nämä suositukset sisällytettiin johdonmukaisesti vuoden 2008 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen liitteeseen I sekä vuoden 2014 yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen.

(174) Toisin kuin Portugali väittää, tällainen kokoaikavastaaviin ja vuosityöyksiköihin perustuva työpaikkojen määritelmä on paras tapa laskea mukaan syrjimättömästi kaikenlaiset työsuhteet ja -sopimukset, vakituiset tai tilapäiset työsuhteet, useita työsopimuksia eri yritysten kanssa tehneet työntekijät ja hallituksen jäsenet ja etätyöntekijät, koska työntekijän ZFM:ssä sijaitsemassa yrityksessä tosiasiallisesti työskentelemä aika lasketaan objektiivisesti ja todennettavasti. Komissio suhtautuu neutraalisti kansallisen lainsäädännön mukaisen työsuhteen luonteeseen, kunhan työpaikkojen laskenta valtiontukea varten tapahtuu objektiivisesti.

(175) Komissio toteaa joka tapauksessa, että vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen alaviitteessä 52 esitetystä määritelmästä huolimatta Portugali ei ole soveltanut mitään työpaikkojen määritelmää, jolla tosiasiallisesti laskettaisiin Madeiralla luotujen ja säilytettyjen työpaikkojen määrä. Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 28 kappaleessa todetaan, Portugali on hyväksynyt ZFM-ohjelman mukaisiksi päteviksi työpaikoiksi minkä tahansa työsuhteen sen oikeudelliseen luonteeseen katsomatta riippumatta tuensaajien vuotuisissa veroilmoituksissa ilmoittamasta tosiasiallisten työtuntien, -päivien ja -kuukausien määrästä. Se ei tässä yhteydessä tarkistanut, kuinka kauan työntekijä todellisuudessa oli työskennellyt kunkin tuensaajan palveluksessa eikä muuntanut tätä aikaa kokoaikavastaaviksi.

(176) Kun otetaan huomioon vuoden 2015 jälkivalvonnan tulokset ja Portugalin muodollisen tutkintamenettelyn aikana toimittamat tiedot, komissio katsoo, että Portugalin viranomaiset eivät pystyneet tuensaajien antamien ilmoitusten perusteella tarkastamaan ilmoitettujen työpaikkojen tosiasiallisuutta tai pysyvyyttä komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten mukaisesti nimenomaan siksi, ettei ollut olemassa kaikkiin työsuhteisiin sovellettavaa yhteistä objektiivista laskentamenetelmää.

([181]) Portugalin 28 päivänä kesäkuuta 2006 päivätty kirje (ilmoitus järjestelystä III).
([182]) Komission vuoden 2007 päätöksen 64 kohta.
([183]) Tämän päätöksen johdanto-osan 87 kappale.
([184]) Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (K (2003) 1422) (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36).

(177) Lopuksi komissio huomauttaa, että Portugali ei vahvistanut, että kaikkien ZFM-ohjelman soveltamiseksi kirjattujen työpaikkojen tehtäviä hoitivat työntekijät, jotka osallistuivat tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla harjoitettavaan toimintaan. Portugalin viranomaiset ilmoittivat, että joissakin tapauksissa työntekijöiden lukumäärän ilmoittamatta jättäminen vuotuisissa ilmoituksissa ei vaikuttanut maksettavan veron ja veroetuuden arviointiin; eräissä muissa tapauksissa vuoden 2015 jälkivalvonnan yhteydessä saatiin näyttöä ZFM:n, Madeiran ja jopa unionin ulkopuolella sijaitsevista työpaikoista. Komissio toteaa lisäksi, että komission useista pyynnöistä ([185]) huolimatta Portugali ei toimittanut tietoja kaikkien ZFM-ohjelman tuensaajien työntekijöiden tosiasiallisen toiminnan toteutuspaikasta.

(178) Komissio myöntää, että Portugali on toimittanut asiakirjoja, jotka osoittavat, että ZFM-ohjelman tuensaajiin kohdistui runsaasti valvontaa. Toisin kuin Portugali väittää, komissio ei ole koskaan kyseenalaistanut Portugalin viranomaisten suorittamien verotarkastusten tehokkuutta sinänsä, vaan ainoastaan sen, olivatko ne tehokkaita kunkin ZFM:n tuensaajayrityksen työpaikkojen määrän laskemiseksi tarkasti sekä luotujen työpaikkojen ja Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetun toiminnan välisen yhteyden arvioimiseksi. Komissiolle toimitetut asiakirjat vahvistavat, että verotukseen liittyviä tarkastuksia todella tehtiin. Kerätyt tiedot eivät kuitenkaan ole merkityksellisiä valtiontuen näkökulmasta, koska tarkastuksissa ei tarkastettu kahta tässä tapauksessa oleellista ongelmaa: kunkin ZFM-ohjelman tuensaajayrityksen työpaikkojen tarkkaa määrää ja yhteyttä luotujen työpaikkojen ja tuensaajan Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoittaman toiminnan välillä.

(179) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että sen epäilyjä ZFM-ohjelmassa luotuja/säilytettyjä työpaikkoja koskevan perusteen osalta ei ole hälvennetty, ja päättelee, että ZFM-ohjelma on tämän perusteen osalta toteutettu komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti.

Päätelmä

(180) Näin ollen komissio päättelee, että Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma on komission järjestelyn III hyväksymisestä antamien vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastainen ja näin ollen sääntöjenvastainen.

6.2.2 *ZFM-ohjelman yhteensopivuus vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen kanssa*

(181) Portugali väittää, että se ei ole koskaan hyväksynyt komission tulkintaa vuosien 2007 ja 2013 päätösten ehdoista, jotka koskevat voittojen alkuperää ja työpaikkojen luomista. Portugali katsoo lisäksi, että nämä vaatimukset eivät ole sitovia, koska kyseiset päätökset on tehty vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen perusteella, joita Portugali myös pitää ei-sitovina ([186]).

(182) Portugali väittää lisäksi, että komission vuoden 2007 päätöksessä tarkoitettuun työpaikkojen luomisen määritelmään, joka perustuu kokoaikavastaaviin ja vuosityöyksikköihin, ei viitata vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen toimintatukea koskevassa jaksossa, eikä komissio kiistä tätä ([187]). Tästä syystä ZFM-ohjelmaa olisi Portugalin viranomaisten mielestä arvioitava yksinomaan vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 76–83 kohdan perusteella.

(183) Komissio huomauttaa, että Portugali on hyväksynyt vuoden 2007 aluetukisuuntaviivat ja myöhemmät aiheelliset toimenpiteet ([188]) 10 päivänä toukokuuta 2006 päivätyssä kirjeessä, mikä tarkoittaa, että vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa vahvistettuja sääntöjä oli noudatettava kaikissa aluetukiohjelmissa ([189]).

([185]) Tämän päätöksen johdanto-osan 52 ja 57 kappale.
([186]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2019 päivätty kirje, 106, 107 ja 272 kohta.
([187]) Aloittamispäätöksen 41 kohta.
([188]) Komissio ehdotti aiheellisia toimenpiteitä aiempien aluetukiohjelmien muuttamiseksi tai lakkauttamiseksi uusien hyväksyttyjen sääntöjen perusteella, kuten aina uusien suuntaviivojen hyväksymisen jälkeen.
([189]) Valtiontuki: Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2007–2013: 24 jäsenvaltiota on hyväksynyt komission ehdotuksen EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 1 kohdan mukaisista aiheellisista toimenpiteistä (2006/C 153/04) (EUVL C 153, 1.7.2006, s. 1).

(184) Vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 76 ja 80 kohdassa sallitaan toimintatuki syrjäisimmillä alueilla edellyttäen, että i) tuen tarkoituksena on niiden lisäkustannusten korvaaminen, joita taloudellisessa toiminnassa aiheutuu perustamissopimuksen 299 artiklan 2 kohdassa [nykyisin SEUT-sopimuksen 349 artikla] lueteltujen tekijöiden vuoksi, ii) tuki edistää alueellista kehitystä ja iii) tuen taso on suhteessa niihin haittoihin, joita sillä pyritään lievittämään.

(185) Siltä osin kuin ZFM-ohjelma hyödytti yrityksiä, jotka eivät tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoittaneet toimintaansa alueella ja joille näin ollen ei aiheutunut vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa mainittuja lisäkustannuksia, ohjelman toteutus ei näin ollen ollut tämän päätöksen johdanto-osan 184 kappaleessa mainittujen vaatimusten mukaista.

(186) Lisäksi koska työpaikkojen luomista/säilyttämistä koskevaa edellytystä ei ole arvioitu vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen investointitukea koskevassa jaksossa tai komission valtiontukikäytännössä vahvistetun työpaikkojen luomisen käsitteen perusteella, Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma ei missään tapauksessa täyttäisi vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa toimintatuelle asetettuja edellytyksiä, koska voittojen alkuperä ja todelliset lisäkustannukset eivät ole yhteydessä toisiinsa.

Päätelmä

(187) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma rikkoo vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen määräyksiä ja on siten sääntöjenvastaista tukea, jota ei voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana.

6.2.3 *Tukiohjelman soveltuvuus sisämarkkinoille suoraan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella*

(188) Portugalin mukaan komission olisi arvioitava ZFM-ohjelman vaikutusta syrjäisimpiä alueita koskevan EU:n politiikan mukaisesti taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden osalta ja otettava huomioon, että se on tehokkain talouspoliittinen väline Madeiran yhteenkuuluvuuden, talouskasvun ja taloudellisen kestävyyden edistämiseksi ([190]).

(189) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen SEUT-sopimuksen 349 artiklassa tarkoitetuilla alueilla, niiden rakenteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen.

(190) Komissio esitti vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa edellytykset, joiden täyttyessä aluetuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, ja vahvisti kriteerit niiden alueiden määrittämiseksi, jotka täyttävät SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaiset edellytykset. Kun komissio antaa käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan niille tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oikeuskäytännön ([191]) mukaan oman harkintavaltansa käyttämistä eikä periaatteessa voi poiketa näistä säännöistä ilman, että sen katsotaan loukanneen yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta. Tästä syystä komission on arvioitava käsiteltävänä olevaa asiaa sovellettavien suuntaviivojen eli vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen perusteella, paitsi jos Portugalin viranomaiset osoittavat, että muut kuin vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa esitetyt poikkeukselliset olosuhteet edellyttävät komission arvioivan niitä ZFM-ohjelman suoraan perussopimuksen perusteella. Portugalin viranomaiset eivät kuitenkaan tässä tapauksessa edes vedonneet tällaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin saati osoittaneet niiden olemassaoloa. Vaikka Portugalin toteuttaman ZFM-ohjelman soveltuvuus sisämarkkinoille on näin ollen arvioitava vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen mukaisesti, komissio arvioi täydellisyyden vuoksi seuraavissa johdanto-osan kappaleissa, voidaanko Portugalin toteuttamaa ZFM-ohjelmaa pitää sisämarkkinoille soveltuvana suoraan SEUT-sopimuksen perusteella.

Vaikutus yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen

(191) Portugali väittää, että ZFM-ohjelma edistää SEUT-sopimuksessa syrjäisimmäksi alueeksi tunnustetun Madeiran autonomisen alueen talouskehitystä. Portugalin viranomaiset ovat toimittaneet tietoja ohjelman vaikutuksista makrotalouden tasolla.

([190]) Portugalin 26 päivänä syyskuuta 2018 päivätty kirje, 209 kohta.

([191]) Unionin tuomioistuimen tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, 69 ja 70 kohta.

(192) Portugalin viranomaiset korostavat erityisesti ZFM-ohjelman merkittävää panosta Madeiran autonomisen alueen julkisen talouden vakauttamiseen. Madeiran alueellisen veroviranomaisen mukaan ZFM:n yritysten osuus Madeiran alueellisesta talousarviosta oli keskimäärin noin [10–20] prosenttia vuosina 2012–2018 ([192]).

(193) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että toisin kuin aloittamispäätöksen 33 kohdassa alustavasti todetaan, ZFM-ohjelma voisi edistää Madeiran, joka on yksi syrjäisin alue, aluekehitystä ja siten yhteisen edun mukaista tavoitetta.

Asianmukaisuus ja oikeasuhteisuus

(194) Toimintatuen tarkoituksena on vapauttaa yritys kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan ([193]).

(195) Näin ollen tällaista tukea voidaan poikkeuksellisesti myöntää syrjäisimmillä alueilla, jotka ovat tukikelpoisia EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa [nykyisin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohta] määrätyn poikkeuksen nojalla, jos tuen tarkoituksena on niiden lisäkustannusten korvaaminen, joita taloudellisessa toiminnassa aiheutuu EY:n perustamissopimuksen 299 artiklan 2 kohdassa [nykyisin SEUT-sopimuksen 349 artikla] lueteltujen tekijöiden vuoksi ([194]).

(196) Komissio toteaa, että yritykset, jotka hyötyivät toteutetusta ohjelmasta, vapautettiin tavanomaisista veroista, vaikka tietyt yritykset olivat harjoittaneet toimintaa, jossa ei aiheutunut lisäkustannuksia alueen rakenteellisten haittojen vuoksi, kuten tämän päätöksen 6.2.1 ja 6.2.2 jaksossa arvioidaan.

(197) Koska ZFM-ohjelmaa ei toteutettu tavalla, jolla voitaisiin puuttua rakenteellisiin vaikeuksiin, joita yrityksille saattaa tosiasiallisesti aiheutua Madeiralla, sitä ei voida tässä yhteydessä pitää asianmukaisena eikä oikeasuhteisena suhteessa sellaista alueellista toimintatukea koskeviin periaatteisiin/edellytyksiin, jolla pyritään edistämään syrjäisimpien alueiden taloudellista kehitystä (SEUT-sopimuksen 349 artikla) niiden rakenteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen.

Päätelmä

(198) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan vastainen ja siten sääntöjenvastaista tukea, jota ei voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana.

6.2.4 *Tuen yhteensopivuus vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kanssa*

(199) Portugali katsoo, että vuoden 2014 yleistä ryhmäpoikkeusasetusta ei voida soveltaa taannehtivasti yksittäisiin ZFM-ohjelmasta myönnettyihin tukiin niiden sisämarkkinoille soveltuvuuden toteamiseksi ([195]). Portugali katsoo lisäksi, että vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen joustavan tulkinnan mukaan ZFM-ohjelman tuensaajien ei tarvitsisi harjoittaa taloudellista toimintaansa Madeiralla. Yksittäiset myönnetyt tuet on tutkittava vuoden 2007 aluetukisuuntaviivoissa vahvistettujen alueellisen toimintatuen edellytysten mukaisesti, ja ne kuuluvat myös komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten soveltamisalaan.

(200) Koska Portugali on toteuttanut ohjelman komission vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti eikä sitä voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen nojalla, komission on tutkittava, voidaanko kyseisestä ohjelmasta myönnettyjä yksittäisiä tukia tästä huolimatta pitää sisämarkkinoille soveltuvina ([196]) vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla, jota voidaan soveltaa taannehtivasti yksittäiseen tukeen edellyttäen, että asiaankuuluvat edellytykset täyttyvät ([197]).

([192]) ”Centro Internacional de Negócios da Madeira”, Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, tilastot, joulukuu 2018.

([193]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 9.9.2009, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, T-30/01–T-32/01 jaT-86/02–T-88/02, ECLI:EU:T:2009:314, 226 kohta.

([194]) Vuoden 2007 aluetukisuuntaviivojen 80 kohta.

([195]) Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 58 artiklan 1 kohta.

([196]) Komissio ei katso tarpeelliseksi tutkia ohjelman valtiontukiluonnetta, koska Portugali ei ole koskaan väittänyt, että ZFM-ohjelma ei olisi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1, ei enää voimassa) tarkoitettu tukijärjestelmä.

([197]) Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 58 artiklan 1 kohta.

(201) Vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 15 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ”[s]yrjäisimmillä alueilla toimintatukiohjelmilla voidaan korvata ylimääräiset toimintakustannukset, joita kyseisillä alueilla aiheutuu suorana seurauksena yhdestä tai useammasta perussopimuksen 349 artiklassa tarkoitetusta pysyvästä haitasta, jos tuensaajat harjoittavat taloudellista toimintaa syrjäisimpiin alueisiin kuuluvalla alueella ja kaikkien tämän asetuksen nojalla toteutettujen toimintatukiohjelmien nojalla myönnetty vuotuinen tukimäärä tuensaajaa kohden ei ylitä jotakin seuraavista prosenttiosuuksista: a) 35 prosenttia tuensaajan kyseessä olevalla syrjäisimmällä alueella vuosittain tuottamasta bruttoarvonlisäyksestä; b) 40 prosenttia tuensaajan vuotuisista työvoimakustannuksista kyseessä olevalla syrjäisimmällä alueella; c) 30 prosenttia tuensaajan vuotuisesta liikevaihdosta kyseessä olevalla syrjäisimmällä alueella”. Kuten kyseisessä artiklassa todetaan, tämän yritykselle myönnettävän toimintatuen poikkeuksellisen hyväksymisen tarkoituksena on korvata lisäkustannukset, joita yritykselle aiheutuu sen syrjäisimmällä alueella harjoittamasta toiminnasta.

(202) Madeiran autonominen alue on yksi SEUT-sopimuksen 349 artiklassa nimetty syrjäisin alue. Tästä syystä se voi vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 15 artiklan 4 kohdan mukaisesti saada alueellista toimintatukea SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätyn poikkeuksen nojalla edellyttäen, että i) tuensaajat harjoittavat toimintaansa syrjäisimmällä alueella ja ii) vuotuinen tukimäärä ei ylitä tiettyä enimmäisprosenttiosuutta tuensaajan vuosittain tuottamasta bruttoarvonlisäyksestä, vuotuisista työvoimakustannuksista tai vuotuisesta liikevaihdosta kyseessä olevalla syrjäisimmällä alueella.

(203) Komissio huomauttaa, että toteutettu toimenpide muodostuu veroetuuksista, jotka pienentävät yrityksille niiden liiketoiminnassa aiheutuvia kustannuksia. Näin ollen se on toimintatukea yrityksille, jotka voivat hyötyä siitä ZFM-ohjelmassa.

(204) Portugalin vuoden 2015 jälkivalvonnan yhteydessä toimittamien tietojen perusteella Portugalin toteuttaman ZFM-ohjelman tuensaajien toimintaa ei välttämättä tosiasiallisesti harjoiteta Madeiralla. Lisäksi kyseiset tukimäärät eivät välttämättä liity Madeiralla syntyneeseen bruttoarvonlisäykseen, työvoimakustannuksiin tai liikevaihtoon.

Päätelmä

(205) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että Portugalin toteuttamasta ZFM-ohjelmasta myönnetyt yksittäiset tuet ovat vuoden 2014 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen säännösten vastaisia.

Päätelmä

(206) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma on sääntöjenvastaista tukea, joka ei sovellu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla.

(207) Portugalin ehdottama asetuksen (EU) 2015/1589 9 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ehdollinen päätös ([198]) ei sen vuoksi ole asianmukainen keino käsitellä tämän päätöksen 6.2 jaksossa esiin tuotuja ongelmia.

7. **TAKAISINPERINTÄ, OIKEUSVARMUUS JA LUOTTAMUKSENSUOJA**

7.1 **Takaisinperintä**

(208) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio on todettuaan tuen soveltumattomaksi yhteismarkkinoille toimivaltainen päättämään, että asianomaisen valtion on poistettava tuki tai muutettava sitä ([199]). Unionin tuomioistuimet ovat myös johdonmukaisesti katsoneet, että jäsenvaltioiden velvollisuudella poistaa komission sisämarkkinoille soveltumattomaksi katsoma tuki pyritään palauttamaan aikaisempi tilanne ([200]).

([198]) Tämän päätöksen johdanto-osan 71 kappale.
([199]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.7.1973, komissio v. Saksa, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, 13 kohta.
([200]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21.3.1990, Belgia v. komissio, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, 66 kohta.

(209) Unionin tuomioistuin on vahvistanut tässä yhteydessä, että tämä tavoite saavutetaan, kun tuensaaja maksaa takaisin sääntöjenvastaisina tukina myönnetyt määrät ja menettää siten sisämarkkinoilla kilpailijoihin verrattuna saamansa edun, minkä seurauksena tuen suorittamista edeltänyt tilanne palautuu ([201]).

(210) Oikeuskäytännön mukaisesti asetuksen (EU) 2015/1589 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”sääntöjenvastaista tukea koskevissa kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta”.

(211) Koska tarkasteltavana oleva toimenpide on toteutettu SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti, minkä vuoksi sitä on pidettävä sääntöjenvastaisena ja sisämarkkinoille soveltumattomana tukena, se on perittävä takaisin, jotta voidaan palauttaa tilanne, joka sisämarkkinoilla vallitsi ennen tuen myöntämistä. Takaisinperinnän on katettava ajanjakso, joka alkaa siitä hetkestä, kun tuki oli tuensaajan käytettävissä, ja päättyy tuen tosiasialliseen takaisinperintään. Takaisinperittävä määrä kerryttää korkoa tuen tosiasialliseen takaisinperintään saakka.

Niiden tuensaajien yksilöinti, joilta tuki peritään takaisin

(212) Sääntöjenvastainen ja sisämarkkinoille soveltumaton tuki on perittävä takaisin yrityksiltä, jotka ovat tosiasiassa hyötyneet tuesta. Jos komissio ei kuitenkaan pysty yksilöimään itse päätöksessä kaikkia yrityksiä, jotka ovat saaneet sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta tukea, tämä on tehtävä asianomaisen jäsenvaltion aloittaessa takaisinperintämenettelyn täytäntöönpanon ja kyseisen jäsenvaltion on tarkasteltava kunkin asianomaisen yrityksen yksilöllistä tilannetta.

(213) Tässä nimenomaisessa asiassa sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen mahdollisia tuensaajia ovat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, jotka oli rekisteröity ZFM-ohjelmaan 1 päivän tammikuuta 2007 ja 31 päivän joulukuuta 2014 välisenä aikana. Portugalin viranomaisten olisi jätettävä takaisinperinnän ulkopuolelle tästä alustavasta tuensaajien ryhmästä ne luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden osalta voidaan esittää todisteet siitä, että i) ne täyttivät komission vuosien 2007 ja 2013 päätöksillä hyväksymästä ZFM-ohjelmasta hyötymisen edellytykset, mikä tarkoittaa, että niiden tulot liittyivät Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettuun toimintaan ja alueella tosiasiallisesti luotuihin/säilytettyihin työpaikkoihin; tai ii) tukiohjelmasta tuensaajaa kohti saatu kokonaisetu ei ylitä asetuksessa (EY) N:o 1998/2006 ([202]) tai asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 ([203]) säädettyjä kynnysarvoja ja että nämä edut täyttävät myös muut kyseisissä asetuksissa vahvistetut edellytykset; tai iii) tietyn tuensaajan saama yksittäinen tuki täyttää neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 ([204]) 1 artiklan nojalla annetulla asetuksella, kuten vuoden 2014 yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella, vahvistetut edellytykset.

(214) Jäljelle jäävät ZFM-ohjelmasta hyötyneet muut luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt ovat sääntöjenvastaisesti toteutetun valtiontuen saajia, joilta Portugalin viranomaisten on perittävä takaisin tuella saatu etu.

Tuen määrän määrittäminen

(215) Komissio ei ole oikeudellisesti velvollinen vahvistamaan tarkkaa takaisinperittävää määrää etenkään silloin, kun sillä ei ole siihen tarvittavia tietoja, vaan riittää, että komission päätökseen sisällytetään tiedot, joiden perusteella jäsenvaltio voi määrittää takaisinperittävän määrän ilman kohtuuttomia vaikeuksia.

(216) Komissio katsoo, että Portugalin olisi käytettävä seuraavaa menetelmää määrittääkseen kultakin tuensaajalta takaisinperittävän sisämarkkinoille soveltumattoman tuen määrän:

a) määritetään alueella vuosittain luotujen ja säilytettyjen työpaikkojen määrä vuosityöyksikköinä tuensaajaa kohden;

([201]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.6.1999, Belgia v. komissio, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, 64 ja 65 kohta.
([202]) Edellä oleva alaviite 170.
([203]) Edellä oleva alaviite 171.
([204]) Neuvoston asetus (EU) 2015/1588, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin (EUVL L 248, 24.9.2015, s. 1).

b) määritetään vuosittainen veroperuste suhteessa tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla harjoitetusta toiminnasta saatuihin tuloihin;

c) sovelletaan ZFM:n verokantaa tähän veroperusteeseen ottaen huomioon a alakohdassa määritetty luotujen työpaikkojen määrä tämän päätöksen johdanto-osan 12 ja 16 kappaleessa esitettyjen laskentataulukoiden perusteella;

d) tuen määrä on tuensaajan vuosittain tosiasiallisesti saama määrää, josta vähennetään c alakohdan mukaisesti laskettu Madeiralla harjoitettavaan toimintaan tosiasiallisesti liittyvä määrä.

(217) Kaikissa tapauksissa, joissa tuki on perittävä takaisin, takaisinperintä toteutetaan edun myöntämishetkestä eli sen säädöksen antamispäivästä, jonka nojalla tuensaajat saivat oikeuden hyötyä tällaisesta järjestelmästä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (EU) 2015/1589 17 artiklan 1 kohdassa säädettyä tuen takaisinperintään sovellettavaa vanhentumisaikaa.

(218) Takaisinperittävistä summista on maksettava korkoa siitä päivästä alkaen, jona ne asetettiin tuensaajan käyttöön, niiden tosiasialliseen takaisinperintään asti. Korolle on laskettava korkoa komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 ([205]) V luvun mukaisesti.

(219) Muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä Portugalilla oli vaikeuksia toimittaa luotettavia tietoja, joiden avulla olisi voitu yksilöidä tuensaajat ja arvioida, saivatko ne ohjelmasta tukea ja kuinka paljon. Ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että laatiessaan lopullista luetteloa tuensaajista ja vastaavista takaisinperittävistä tukimääristä tämän päätöksen johdanto-osan 216 kappaleessa esitetyn menetelmän mukaisesti Portugali saattaa tarvita jälleen lisäaikaa. Sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää koskevan komission tiedonannon ([206]) mukaisesti Portugalin viranomaisilla olisi oltava neljä kuukautta aikaa toimittaa lopullinen luettelo tuensaajista sekä takaisinperintämenettelyn täytäntöönpanosuunnitelma ja kahdeksan kuukautta aikaa panna takaisinperintä tosiasiallisesti täytäntöön.

7.2 **Oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja**

(220) Portugali katsoo, että yritykset, jotka ovat saaneet tukea ZFM-ohjelmasta, saivat oikeuden oikeusvarmuuteen sekä oikeutettuihin odotuksiin siitä, että niihin ei kohdistu takaisinperintäpäätöksiä ([207]).

(221) Muutamat asianomaiset kolmannet osapuolet esittivät samansuuntaisia huomautuksia ([208]).

(222) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaate on EU:n oikeuden yleinen periaate. Tämä periaate on asteittain hyväksytty unionin oikeusjärjestykseen oikeuskäytännössä, jossa sitä on kuvattu yksityisiä suojaavaksi ”ylemmäntasoiseksi oikeussäännöksi” ([209]), yhdeksi ”yhteisön oikeuden perusperiaatteeksi” ([210]) ja ”yleiseksi periaatteeksi” ([211]). Sen katsotaan perustuvan välittömästi oikeusvarmuuden periaatteeseen, joka edellyttää, että unionin lainsäädäntö on selvää ja sen soveltaminen oikeussubjektien ennakoitavissa, ja oikeussäännön muuttuessa sillä pyritään varmistamaan yhden tai useamman luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön laillisesti

([205]) Komission asetus (EY) N:o 794/2004, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 täytäntöönpanosta (EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1). Ks. erityisesti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta annetun asetuksen (EY) N:o 794/2004 muuttamisesta 30 päivänä tammikuuta 2008 komission annetulla asetuksella (EY) N:o 271/2008 (EUVL L 82, 25.3.2008, s. 1) tehty 9 artiklan ja 11 artiklan 3 kohdan muutos.

([206]) Komission tiedonanto sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperinnästä (2019/C 247/01), 68 ja 72 kohta (EUVL C 247, 23.7.2019, s. 1).

([207]) Tämän päätöksen johdanto-osan 94 ja 95 kappale.

([208]) Tämän päätöksen johdanto-osan 110 kappale.

([209]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14.5.1975, CNTA v. komissio, 74/74, ECLI:EU:C:1975:59, 44 kohta.

([210]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7.6.2005, VEMW ym., C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, 73 kohta.

([211]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 4.10.2001, Italia v. komissio, C-403/99, ECLI:EU:C:2001:507, 35 kohta.

saavuttamien asemien suojelu ([212]). Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 12–17 kappaleessa selostetaan, komission vuoden 2007 ja vuoden 2013 päätöksissä vahvistetut ZFM-ohjelman sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytykset olivat selkeät ja niiden täytäntöönpano oli selvästi ennakoitavissa. Näin ollen tässä asiassa tehtävä takaisinperintäpäätös on täysin oikeusvarmuuden periaatteen mukainen.

(223) Unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää, että unionin toimielin on antanut asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on saatu valtuudet omaavalta ja luotettavalta taholta ([213]). Tämän periaatteen loukkaamiseen ei sitä vastoin voida vedota, jollei unionin toimielin ole antanut asiassa täsmällisiä vakuutuksia ([214]).

(224) Näin ollen tuen sääntöjenmukaisuuden osalta luottamuksensuojaan ei voida vedota, ellei tukea ole myönnetty SEUT-sopimuksen 108 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti, sillä huolellinen talouden toimija pystyy yleensä varmistamaan, että kyseistä menettelyä on noudatettu ([215]).

(225) Kuten tästä päätöksestä käy ilmi, komissio ei kyseenalaista vuosien 2007 ja 2013 päätöksissään hyväksymänsä tukiohjelman olemassaoloa ja soveltuvuutta sisämarkkinoille. Tämä päätös koskee ZFM-ohjelman toteutusta siltä osin kuin se ei ollut kyseisissä päätöksissä asetettujen ehtojen mukainen (eli siltä osin kuin se mahdollisti joissakin tapauksissa sen, että ZFM-ohjelmaan rekisteröidyt yritykset saivat tukea sellaisesta toiminnasta saatuihin voittoihin, jota ei tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettu Madeiralla, sovelletun alennetun verokannan muodossa, joka laskettiin ZFM:ssä luotujen tai säilytettyjen työpaikkojen todentamattoman määrän perusteella). Sen perusteella, että komissio hyväksyi ZFM-ohjelman vuosien 2007 ja 2013 päätöksillään, ei voida päätellä, että komissio olisi antanut täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät vakuuttelut siitä, että järjestely III katsottaisiin sisämarkkinoille soveltuvaksi tueksi myös tilanteissa, joissa hyväksymisehtoja ei noudatettaisi.

(226) Komissio muistuttaa myös pyytäneensä, että Portugalin 28 päivänä kesäkuuta 2006 ilmoittamaan lakiesitykseen sisällytettäisiin nimenomainen säännös, jonka mukaan veronalennukset rajoittuisivat Madeiralla harjoitetusta toiminnasta saataviin voittoihin ([216]). Portugali kieltäytyi tekemästä tätä, koska se katsoi, että tällainen säännös ei ollut tarpeellinen, sillä kyseinen seikka johtui ZFM:n oikeusperustasta ([217]).

(227) Edellä esitetyn perusteella Portugali ja ZFM-ohjelman tuensaajat eivät voi pätevästi väittää, että päätelmä, jonka mukaan Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma on sisämarkkinoille soveltumatonta tukea, rikkoo joko luottamuksensuojan tai oikeusvarmuuden periaatetta, mikä estäisi sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperinnän.

([212]) Ks. tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.5.2000, Rombi ja Arkopharma, C-107/97, ECLI:EU:C:2000:253, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus 9.2.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio, yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, ECLI:EU:C:2006:89, 367 kohta.

([213]) Unionin tuomioistuimen tuomio 21.7.2011, Alcoa Trasformazioni v. komissio, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 30.6.2005, Branco v. komissio, T-347/03, ECLI:EU:T:2005:265, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 23.2.2006, Cementbouw Handel & Industrie v. komissio, T-282/02, ECLI:EU:T:2006:64, 77 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.6.2009, CPEM v. komissio, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227, 126 kohta.

([214]) Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomio 14.2.2006, TEA-CEGOS ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-376/05 ja T-383/05, ECLI:EU:T:2006:47, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. vastaavasti myös yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 30.11.2009, Ranska ja France Télécom v. komissio, yhdistetyt asiat T-427/04 ja T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, 261 kohta.

([215]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20.3.1997, Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland, C-24/95 P, ECLI:EU:C:1997:163, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen;

([216]) Marraskuun 9 päivänä 2006 päivätty kirje (D/54422).

([217]) Portugalin 19 päivänä joulukuuta 2006 päivätty vastauskirje.

8. **PÄÄTELMÄT**

(228) Komissio päättelee, että Portugali on toteuttanut ZFM-ohjelman sääntöjenvastaisesti ja rikkonut siten SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa ja että yksittäisille tuensaajille tämän ohjelman nojalla myönnetty tuki ei sovellu sisämarkkinoille,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Portugali on toteuttanut tukiohjelman ”Zona Franca da Madeira (ZFM) – järjestely III” sääntöjenvastaisesti siltä osin kuin Portugali on pannut sen täytäntöön komission päätöksen C(2007) 3037 final ja komission päätöksen C(2013) 4043 final vastaisesti rikkoen siten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa, eikä kyseinen tukiohjelma tästä syystä sovellu sisämarkkinoille.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun ohjelman mukaan myönnetty yksittäinen tuki ei muodosta tukea, jos sen myöntämishetkellä täyttyivät kaikki ne ehdot, jotka on määritelty asetuksen (EU) 2015/1588 2 artiklan mukaisesti annetussa säädöksessä, joka oli voimassa tuen myöntämisen aikaan.

3 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun ohjelman nojalla myönnetty yksittäinen tuki, joka myöntämishetkellä täytti 1 artiklassa tarkoitetuissa päätöksissä tai jossakin muussa asetuksen (EU) 2015/1588 1 artiklan nojalla annetussa säädöksessä säädetyt edellytykset, soveltuu sisämarkkinoille enintään kyseiseen tukimuotoon sovellettaviin enimmäistuki-intensiteetteihin saakka.

4 artikla

1. Portugalin on perittävä 1 artiklassa tarkoitetun ohjelman yhteydessä myönnetty sisämarkkinoille soveltumaton tuki takaisin tuensaajilta.

2. Takaisinperittävistä summista on maksettava korkoa siitä päivästä alkaen, jona tuki asetettiin tuensaajan käyttöön, sen tosiasialliseen takaisinperintään asti.

3. Korolle on laskettava korkoa asetuksen (EY) N:o 794/2004 V luvun mukaisesti.

4. Portugalin on lakkautettava sisämarkkinoille soveltumaton tukiohjelma 1 artiklassa tarkoitetussa laajuudessa ja peruutettava kaikki vielä maksamatta olevat tuet tämän päätöksen tiedoksiantopäivästä alkaen.

5 artikla

1. Edellä 1 artiklassa tarkoitetun tukiohjelman nojalla myönnetty tuki on perittävä välittömästi takaisin.

2. Portugalin on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön kuuden kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

6 artikla

1. Portugalin on toimitettava komissiolle neljän kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta seuraavat tiedot:

a) luettelo tuensaajista, jotka ovat saaneet tukea 1 artiklassa tarkoitetun tukiohjelman nojalla, ja kunkin tuensaajan kyseisen tukiohjelman nojalla saaman tuen kokonaismäärä;

b) kokonaismäärä (pääoma ja korot), joka kultakin tuensaajalta on perittävä;

c) yksityiskohtainen kuvaus toimenpiteistä, joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi.

2. Portugalin on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kunnes 1 artiklassa tarkoitetun tukiohjelman nojalla myönnetyn tuen takaisinperintä on saatettu loppuun. Sen on komission pyynnöstä toimitettava välittömästi tiedot toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu ja joita suunnitellaan toteutettavan tämän päätöksen noudattamiseksi.

Portugalin on myös annettava tarkat tiedot tuensaajilta jo perityistä tukimääristä ja koroista.

7 artikla

Tämä päätös on osoitettu Portugalin tasavallalle.

Komissio voi julkaista sisämarkkinoille soveltumattoman tuen saajien henkilöllisyyden ja tämän päätöksen nojalla takaisin perityn tuen ja koron määrän, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (EU) 2015/1589 30 artiklan soveltamista.

Tehty Brysselissä 4 päivänä joulukuuta 2020.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Komission jäsen