SPRENDIMAI

KOMISIJOS SPRENDIMAS (ES) 2022/1414

2020 m. gruodžio 4 d.

dėl pagalbos schemos SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN), kurią Portugalija taikė *Zona Franca da Madeira* (ZFM) (III pagalbos sistemos)

(pranešta dokumentu Nr. C(2020) 8550)

(Tekstas autentiškas tik portugalų kalba)

(Tekstas svarbus EEE)

EUROPOS KOMISIJA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 108 straipsnio 2 dalies pirmą pastraipą,

atsižvelgdama į Europos ekonominės erdvės susitarimą, ypač į jo 62 straipsnio 1 dalies a punktą,

pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo ([1]) 108 straipsnio 2 dalį paprašiusi suinteresuotąsias šalis pateikti pastabų ir atsižvelgdama į jų pastabas,

kadangi:

1. PROCEDŪRA

(1) 2015 m. kovo 12 d. raštu Komisija, vykdydama 2015 m. stebėseną (toliau – 2015 m. stebėsena) ([2]), paprašė Portugalijos pateikti informacijos, siekdama išnagrinėti, ar įgyvendinant *Zona Franca Madeira* schemą (toliau – ZFM schema arba III pagalbos sistema), kurią Komisija patvirtino kaip suderinamą regioninę pagalbą, buvo laikomasi taikytinų taisyklių, visų pirma 2007 m. birželio 27 d. Komisijos sprendimo ([3]) (toliau – 2007 m. Komisijos sprendimas), taikyto nuo 2007 m. sausio 1 d. iki 2013 m. gruodžio 31 d., ir 2013 m. liepos 2 d. Komisijos sprendimo ([4]) (toliau – 2013 m. Komisijos sprendimas), taikyto nuo 2013 m. sausio 1 d. iki 2013 m. gruodžio 31 d. Pirmiausia Komisija paprašė informacijos apie schemos teisinį pagrindą ([5]), o antrame etape nagrinėjo jos įgyvendinimą, atrinkusi 26 pagalbos gavėjus, kurie 2012 ir 2013 m. pasinaudojo ZFM schema.

([1]) OL C 101, 2019 3 15, p. 7.

([2]) SESV 108 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Komisija kartu su valstybėmis narėmis nuolat kontroliuoja visas tose valstybėse esamas pagalbos sistemas“. Taip pat žr. 2015 m. liepos 13 d. Tarybos reglamento (ES) 2015/1589, nustatančio išsamias Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 108 straipsnio taikymo taisykles (OL L 248, 2015 9 24, p. 9), 21 straipsnio 1 dalį. Šiuo tikslu Komisija, remdamasi atrinktomis schemomis, reguliariai tikrina, ar valstybės narės teisingai taiko valstybės pagalbos taisykles tiek nacionalinės teisės aktų laikymosi, tiek individualios pagalbos skyrimo požiūriu (pastarasis tyrimas atliekamas remiantis atrinktais pagalbos gavėjais). 2015 m. stebėsena apėmė 2012 ir 2013 m.

([3]) Leidimas teikti valstybės pagalbą remiantis EB sutarties 87 ir 88 straipsnių nuostatomis – Atvejai, kuriems Komisija neprieštarauja (OL C 240, 2007 10 12, p. 1).

([4]) Leidimas teikti valstybės pagalbą, remiantis SESV 107 ir 108 straipsnių nuostatomis – Atvejai, kuriems Komisija neprieštarauja (OL C 220, 2013 8 1, p. 1).

([5]) Mokesčių paskatų statuto (*Estatuto dos Benefícios Fiscais*, EBF), patvirtinto 1989 m. liepos 1 d. Įstatymu dekretu Nr. 215/89, pakartotinai paskelbto birželio 26 d. Įstatymu dekretu Nr. 108/2008 ir iš dalies pakeisto gruodžio 9 d. Įstatymu Nr. 83/2013, 36 straipsnis. Taip pat žr. birželio 26 d. Įstatymą dekretą Nr. 165/86 su pakeitimais, padarytais rugpjūčio 8 d. Įstatymo Nr. 55/2013 2 straipsniu, ir rugpjūčio 18 d. Regioninio finansų sekretoriato (*Secretaria Regional do Plano e das Finanças*) įsakymą Nr. 46/2010.

(2) Portugalija informaciją pateikė 2015 m. gegužės 4 d. Birželio 5 d. Komisijos tarnybos paprašė papildomos informacijos, kurią Portugalija pateikė liepos 6 d. 2015 m. spalio 1 d. Komisija išsiuntė dar vieną prašymą pateikti informaciją, į kurį Portugalija atsakė spalio 29 d. 2016 m. vasario 29 d. Komisijos tarnybos paprašė papildomos informacijos, kurią Portugalija pateikė 2016 m. balandžio 1, 8 ir 12 d. Komisijos tarnyboms paprašius papildomos informacijos 2017 m. kovo 29 d. ir rugpjūčio 11 d., Portugalija informaciją pateikė atitinkamai 2017 m. gegužės 2 d. ir rugsėjo 11 d. Po 2017 m. spalio 26 d. surengtos telefoninės konferencijos su Portugalijos valdžios institucijomis Komisija spalio 27 d. išsiuntė Portugalijai dar vieną prašymą pateikti informaciją, į kurį Portugalija atsakė 2017 m. lapkričio 21 ir 22 d. Po 2017 m. gruodžio 4 d. įvykusio Komisijos ir Portugalijos valdžios institucijų susitikimo Portugalija paprašė pratęsti trūkstamos informacijos pateikimo terminą iki 2017 m. gruodžio mėn. pabaigos. 2017 m. gruodžio 7 d. Komisijos tarnybos išsiuntė Portugalijai klausimus, į kuriuos vis dar buvo laukiama atsakymų. Portugalija informaciją pateikė 2018 m. vasario 2 d. Portugalijos prašymu 2018 m. kovo 27 d. įvyko dar vienas Komisijos ir Portugalijos valdžios institucijų susitikimas.

(3) 2018 m. liepos 6 d. raštu Komisija informavo Portugaliją, kad nusprendė dėl ZFM schemos pradėti Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 108 straipsnio 2 dalyje nustatytą procedūrą (toliau – sprendimas pradėti procedūrą) ([6]).

(4) 2018 m. liepos 30 d. raštu Portugalijos valdžios institucijos pažymėjo, kad visas sprendimo pradėti procedūrą tekstas, jų nuomone, yra konfidenciali informacija, ir paprašė Komisijos neskelbti šio Komisijos sprendimo, o paskelbti tik glaustą jo santrauką, kurios tekstą jos pasiūlė.

(5) 2018 m. rugsėjo 11 d. raštu Portugalija pateikė visų 2007–2014 m. laikotarpiu ZFM įregistruotų įmonių sąrašą ir 25 didžiausių pagalbos gavėjų 2007–2011 m. ir 2014 m. sąrašą, kaip prašoma sprendimo pradėti procedūrą 64 punkto 1 ir 2 papunkčiuose. Portugalija taip pat paprašė pratęsti trūkstamos informacijos pateikimo terminą iki 2018 m. rugsėjo mėn. pabaigos. 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalija pateikė pastabas dėl procedūros pradėjimo pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį ir dėl sprendimo pradėti procedūrą 64 punkto 3–7 papunkčiuose prašomos informacijos.

(6) 2019 m. vasario 11 d. raštu ([7]), po išsamių diskusijų su Portugalija dėl konfidencialumo klausimų, susijusių su sprendimu pradėti procedūrą, ir nepavykus dėl jų susitarti, Komisija informavo Portugaliją, kad nusprendė atmesti Portugalijos valdžios institucijų pateiktą konfidencialumo prašymą ir paskelbti 2018 m. liepos 6 d. priimtą sprendimą. 2019 m. kovo 5 d. raštu Portugalija susilaikė nuo ieškinio dėl sprendimo pateikimo Sąjungos teismams ir sutiko su jo paskelbimu.

(7) 2019 m. kovo 15 d. sprendimas pradėti procedūrą paskelbtas *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* ([8]). Komisija paragino suinteresuotąsias šalis pateikti savo pastabas dėl šios pagalbos schemos.

(8) Portugalijos prašymu 2019 m. balandžio 10 d. įvyko dar vienas Komisijos ir Portugalijos valdžios institucijų susitikimas. Susitikimo metu Portugalijai buvo priminta pateikti trūkstamą informaciją, kurios prašoma sprendimo pradėti procedūrą 64 dalyje. Po šio susitikimo 2019 m. balandžio 24 d. raštu Portugalija pateikė duomenis apie nacionalinių mokesčių institucijų atliktą ZFM pagalbos gavėjų mokestinę kontrolę. Be to, Portugalija pateikė to paties laikotarpio duomenis apie ZFM įmonių mokesčių deklaracijose nustatytus skirtumus ir papildomus duomenis apie ZFM mokesčių mokėtojų mokėtinų mokesčių korekcijas.

(9) Komisija gavo suinteresuotųjų šalių pastabas. 2019 m. gegužės 23 d. ir birželio 12 d. raštais Komisija jas perdavė Portugalijai, kuriai buvo suteikta galimybė į jas atsakyti. Portugalijos pastabos gautos 2019 m. birželio 26 d. raštu.

([6]) Valstybės pagalba – Portugalija. Valstybės pagalba SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) – *Zona Franca da Madeira* (ZFM). III pagalbos sistema. Kvietimas teikti pastabas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 108 straipsnio 2 dalį (OL C 101, 2019 3 15, p. 7).

([7]) C(2019) 1066 *final* (neskelbiamas Oficialiajame leidinyje).

([8]) Valstybės pagalba – Portugalija, valstybės pagalba SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) – *Zona Franca da Madeira* (ZFM). III pagalbos sistema. Kvietimas teikti pastabas pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 108 straipsnio 2 dalį (OL C 101, 2019 3 15, p. 7).

2. IŠSAMUS PAGALBOS SCHEMOS APIBŪDINIMAS

2.1. ZFM schema pagal 2007 m. Komisijos sprendimą

(10) Portugalijai pateikus pranešimą, Komisija 2007 m. patvirtino ZFM schemą ([9]) laikotarpiui nuo 2007 m. sausio 1 d. iki 2013 m. gruodžio 31 d., vadovaudamasi 2007–2013 m. laikotarpiui taikytinomis nacionalinės regioninės pagalbos teikimo gairėmis ([10]) (toliau – Regioninės pagalbos gairės, 2007 m. RPG). Įmonėms, įregistruotoms ir gavusioms leidimus pagal schemą iki 2013 m. gruodžio 31 d. ([11]), iki 2020 m. gruodžio 31 d. galėjo būti taikomas sumažintas pelno mokestis arba jos galėjo būti atleidžiamos nuo kitų mokesčių, kaip aprašyta šio sprendimo 12 konstatuojamojoje dalyje.

(11) Komisija patvirtino, kad ZFM schema yra suderinama veiklos pagalba, kuria siekiama skatinti regioninę plėtrą ir įvairinti Madeiros ekonominę struktūrą. Madeiros autonominis regionas yra atokiausias regionas, apibrėžtas Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties (toliau – EB sutartis) 299 straipsnio 2 dalyje (dabar SESV 349 straipsnis), todėl pagal EB sutarties 87 straipsnio 3 dalies a punktą (dabar SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktas) jis gali gauti regioninę veiklos pagalbą. Regioninės veiklos pagalba skirta kompensuoti įmonėms, vykdančioms ekonominę veiklą tame regione, papildomas išlaidas, atsirandančias dėl atokiausių regionų struktūrinių trūkumų ([12]).

(12) Pagal 2007 m. Komisijos patvirtintą ZFM schemą buvo leidžiama teikti pagalbą sumažinant įmonių pelno mokestį ([13]), taikomą iš tikrųjų ir iš esmės vykdant veiklą Madeiroje gaunamam pelnui ([14]), atleidžiant nuo savivaldybės ir vietinių mokesčių, taip pat atleidžiant nuo turto perleidimo mokesčio, mokamo už nekilnojamąjį turtą įsteigiant įmonę ZFM ([15]), neviršijant didžiausios pagalbos sumos, nustatytos pagal didžiausią mokesčio bazės ribą, taikomą pagalbos gavėjo metinei mokesčio bazei. Ši riba nustatyta atsižvelgiant į tai, kiek darbo vietų pagalbos gavėjo įmonėje yra kiekvienais finansiniais metais, pavyzdžiui:

Per metus sukurtų ar išlaikytų darbo vietų skaičius	Didžiausia mokesčio bazės riba EUR	Didžiausia pagalbos suma EUR
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 schemą sudaro Madeiros tarptautinis verslo centras, Tarptautinis laivybos registras ir Pramonės laisvoji prekybos zona. Pirmą kartą ji buvo patvirtinta 1987 m. (I pagalbos sistema) 1987 m. gegužės 27 d. Komisijos sprendimu byloje N 204/86 (SG(87) D/6736); vėliau 1992 m. ji buvo pratęsta 1992 m. sausio 27 d. Komisijos sprendimu byloje E 13/91 (SG(92) D/1118) ir 1995 m. – 1995 m. vasario 3 d. Komisijos sprendimu byloje E 19/94 (SG(95) D/1287). Ją pakeitusi schema (II pagalbos sistema) buvo patvirtinta 2002 m. gruodžio 11 d. Komisijos sprendimu byloje N222/A/2002 (OL C 65, 2003 3 19, p. 23). 2007 m. birželio 27 d. Komisijos sprendimu byloje N 421/2006 (OL C 240, 2007 10 12, p. 1) 2007 m. buvo patvirtinta trečia schema (III pagalbos sistema), kuri 2013 m. buvo iš dalies pakeista (III pagalbos sistemos pakeitimas) 2013 m. liepos 2 d. Komisijos sprendimu byloje SA.34160 (2011/N) (OL C 220, 2013 8 1, p. 1). 2013 m. jos trukmė buvo pratęsta 2013 m. lapkričio 26 d. Komisijos sprendimu byloje SA. 37668 (2013/N) (OL C 37, 2014 2 7, p. 10) iki 2014 m. birželio 30 d. ir 2014 m. – 2014 m. gegužės 8 d. Komisijos sprendimu byloje SA.38586 (2014/N) (OL C 210, 2014 7 4, p. 27) (III pagalbos sistemos pratęsimas iki 2014 m. pabaigos).

([10]) OL C 54, 2006 3 4, p. 13.

([11]) 9 išnašoje minėtais Komisijos sprendimais du kartus patvirtinus termino pratęsimą, ši galiojimo pabaigos data nukelta į 2014 m. gruodžio 31 d.

([12]) Atokumo, izoliuotumo, mažumo, sunkių topografinių ir klimato sąlygų, ekonominio priklausomumo nuo keleto produktų.

([13]) 2007–2009 m. – 3 %, 2010–2012 m. – 4 % ir 2013–2020 m. – 5 %.

([14]) 2007 m. Komisijos sprendimo 14 punktas.

([15]) 2007 m. Komisijos sprendimo 17 punktas. Taip pat žr. EBF 36 straipsnio 1 ir 10 dalis bei 33 straipsnio 4–8 ir 11 dalis.

(13) Tam tikromis sąlygomis ([16]) įmonėms, įregistruotoms pramonės laisvosios prekybos zonoje pagal ZFM schemą, gali būti taikomas dar 50 % mažesnis pelno mokestis.

(14) Pagalba pagal ZFM schemą galėjo būti skiriama tik 2007 m. Komisijos sprendime pateiktame sąraše išvardytai veiklai, vadovaujantis statistiniu Europos bendrijos ekonominės veiklos rūšių klasifikatoriumi, NACE 1.1 red. ([17]): žemės ūkiui ir gyvulininkystei (A sekcija, kodai 01.4 ir 02.02), žuvininkystei, žuvų auginimui ir susijusioms paslaugoms (B sekcija, kodas 05), apdirbamajai gamybai (D sekcija), elektros, dujų ir vandens gamybai ir paskirstymui (E sekcija, kodas 40), didmeninei prekybai (G sekcija, kodai 50 ir 51), transportui ir ryšiams (I sekcija, kodai 60–64), veiklai, susijusiai su nekilnojamuoju turtu, išperkamąja nuoma ir paslaugomis įmonėms (K sekcija, kodai 70–74), aukštuoju mokslu ir (arba) suaugusiųjų švietimu (M sekcija, kodai 80.3 ir 80.4), kitai kolektyvinių paslaugų veiklai (O sekcija, kodai 90, 92 ir 93.01) ([18]). Jei sąraše būtų kokių nors pakeitimų, atsižvelgiant į tai, kad tokio pobūdžio klasifikavimo sistemos gali būti toliau plėtojamos, Portugalijos valdžios institucijos sutiko apie juos tinkamai pranešti Komisijai ([19]).

(15) Schema netaikoma visų rūšių finansinio tarpininkavimo, draudimo veiklai ir pagalbinei finansų ir draudimo srities veiklai (J sekcija, NACE kodai Nr. 65–67), taip pat visai su grupės subjektų tarpusavio paslaugomis susijusiai veiklai (koordinavimo, iždo valdymo ir paskirstymo centrų veikla), kuri galėtų būti vykdoma pagal K sekcijos kodą Nr. 74 (daugiausia įmonėms teikiamos paslaugos) ([20]). 2007 m. Komisijos sprendime taip pat buvo numatytas Portugalijos valdžios institucijų įsipareigojimas pateikti Komisijai įmonių, kurias atsisakyta registruoti ZFM schemoje, pavadinimus ir atsisakymo priežastis ([21]).

2.2. **ZFM schema pagal 2013 m. Komisijos sprendimą**

(16) Gavusi Portugalijos pranešimą, 2013 m. Komisija leido 36,7 % padidinti didžiausią bazinę ribą, pagal kurią buvo apskaičiuojamas pelno mokesčio sumažinimas. Todėl nuo 2013 m. buvo taikomos šios didžiausios mokesčio bazės ribos ir didžiausios pagalbos sumos:

Per metus sukurtų ar išlaikytų darbo vietų skaičius	Didžiausia mokesčio bazės riba EUR (2013–2014 m.)	Didžiausia pagalbos suma EUR (2013–2014 m.)
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) Pateikdamos pranešimą, atsižvelgiant į kurį buvo priimtas 2013 m. Komisijos sprendimas, Portugalijos valdžios institucijos nurodė, kad kitos 2007 m. patvirtintos schemos sąlygos nepasikeitė ([22]).

([16]) Bent dviem iš toliau nurodytų atvejų: a) modernizuojama regioninė ekonomikos struktūra diegiant technologines inovacijas, susijusias su produktais, gamyba ar verslo metodais; b) įvairinama regioninė ekonomika, visų pirma pradedant vykdyti naują veiklą, kuriančią didelę pridėtinę vertę; c) įdarbinami aukštos kvalifikacijos darbuotojai; d) gerinama aplinkosaugos būklė ir e) sukuriama ne mažiau kaip 15 naujų darbo vietų, kurios turi būti išlaikytos mažiausiai penkerius metus (2007 m. Komisijos sprendimo 16 punktas ir EBF 36 straipsnio 5 dalis).

([17]) 2001 m. gruodžio 19 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 29/2002, iš dalies keičiantis Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 3037/90 dėl statistinio Europos bendrijos ekonominės veiklos rūšių klasifikatoriaus (OL L 6, 2002 1 10, p. 3).

([18]) 2007 m. Komisijos sprendimo 25 punktas.

([19]) 2007 m. Komisijos sprendimo 29 punktas.

([20]) 2007 m. Komisijos sprendimo 26 punktas.

([21]) 2007 m. Komisijos sprendimo 32 punktas.

([22]) 2013 m. Komisijos sprendimo 12 punktas.

2.3. **Portugalijos taikoma ZFM schema ir nuomonė, kurios Portugalija laikėsi per 2015 m. stebėseną**

(18) III pagalbos sistema buvo stebima 2012 ir 2013 m. pagal 2015 m. stebėseną ([23]). Portugalijos pateiktoje informacijoje vykdant stebėseną ir vėliau atliekant *ex officio* tyrimą (toliau – 2016 m. tyrimas) buvo nurodyti šie rezultatai:

2.3.1. *Pelno, kuriam taikomas sumažintas pelno mokestis, kilmė*

(19) Kaip nurodyta 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose, pagal ZFM schemą leidžiamas mokesčio sumažinimas taikomas tik „iš tikrųjų ir iš esmės vykdant veiklą Madeiroje gaunamam pelnui“ ([24]). Vykdydama 2015 m. stebėseną, Komisija paprašė paaiškinti, kaip ši sąlyga įgyvendinama. Per 2015 m. stebėseną ir 2016 m. tyrimą paaiškėjo, kad kai kurios ZFM schemoje registruotos ir į imtį įtrauktos įmonės pasinaudojo lengvatiniu pelno mokesčiu, taikomu pelnui, kuris nebuvo gautas „iš tikrųjų ir iš esmės vykdant veiklą Madeiroje“.

(20) Šią padėtį patvirtino Portugalija, kuri šiuo atžvilgiu nurodė, kad apmokestinamiesiems asmenims, kurių pagrindinė buveinė arba pagrindinis administracijos centras yra Madeiroje, pelno mokestis taikomas visoms gautoms pajamoms, neatsižvelgiant į tai, ar vykdant veiklą pajamos uždirbamos, žaliavos naudojamos ir (arba) sąnaudos patiriamos kitoje vietoje nei jų pagrindinė buveinė arba pagrindinis administracijos centras, jei minėtas pajamas, žaliavas ir sąnaudas gauna, paskirsto ir padengia įmonė ir jos yra susijusios su jos veikla. Visos šios pajamos būtų gautos Portugalijos teritorijoje arba už jos ribų ir, jeigu jos būtų gautos vykdant veiklą, kuri buvo leidžiama pagal ZFM ir kurią vykdė įmonės, kurių pagrindinė buveinė arba pagrindinis administracijos centras yra Madeiroje, šios pajamos būtų deklaruojamos ir į jas būtų atsižvelgiama apskaičiuojant mokesčio bazę ir sumą, kuriai būtų taikomas atitinkamas mokesčio tarifas ([25]).

(21) Siekdama užtikrinti, kad pajamos būtų teisingai deklaruojamos mokesčių tikslais, Portugalija paaiškino, kad pagal ZFM schemą reikalaujama atskirai apskaityti pajamas, kurios laikomos gautomis Portugalijos teritorijoje ir kurioms taikomas įprastas pelno mokestis, ir pajamas, kurios laikomos gautomis už Portugalijos teritorijos ribų ir kurioms taikomas sumažintas pelno mokesčio tarifas pagal ZFM schemą. Pirmąsias sudaro pajamos, kurias ZFM pagalbos gavėjai gauna iš sandorių su Portugalijos teritorijoje arba jos geografinėje zonoje, kuri apima MAR, bet neapima pačios Madeiros laisvosios prekybos zonos, rezidentais. Pastarąsias sudaro pajamos, kurias ZFM pagalbos gavėjai gauna iš sandorių su subjektais, kurie nėra nacionalinės teritorijos rezidentai, taip pat pajamos, gautos pačioje ZFM ([26]).

(22) Portugalija teigė, kad, atsižvelgiant į NACE kodus, kuriuos leidžiama naudoti pagal ZFM schemą, ir į tai, kad ZFM vykdoma veikla yra daugiausia tarptautinio pobūdžio ir apimties, sąlyga, kad veikla iš tikrųjų ir iš esmės būtų vykdoma Madeiroje, nereiškia ir negali reikšti, kad veikla turi būti vykdoma tik Madeiros geografinėje teritorijoje ir pajamos turi būti gaunamos tik šioje geografinėje teritorijoje ([27]). Taigi, pasak Portugalijos, Komisijos „siauras aiškinimas“ neatspindėjo dabartinės padėties, neatitiko atokiausiems regionams skirtų schemų tikslo pritraukti investicijas iš bendrosios rinkos ir iš už jos ribų, taip pat buvo nesuderinamas su Sąjungos pagrindine įsisteigimo laisve ir laisvu prekių, žmonių, paslaugų ir kapitalo judėjimu. Nepakankamas III pagalbos sistemos konkurencingumas, palyginti su kitomis su Madeira konkuruojančiomis jurisdikcijomis, buvo viena iš priežasčių, dėl kurių Komisija 2013 m. pritarė schemos viršutinių ribų padidinimui: tai parodė, kad atokiausių regionų plėtrai buvo ir yra labai svarbu pritraukti ne tik regionines, bet ir tarptautines įmones.

([23]) 2 išnaša.
([24]) 14 išnaša.
([25]) 2017 m. rugsėjo 11 d. Portugalijos raštas (2017/085166), p. 20–23.
([26]) 2017 m. rugsėjo 11 d. Portugalijos raštas, p. 22.
([27]) 2016 m. kovo 31 d. Portugalijos raštas (2016/031779), p. 6, 2017 m. rugsėjo 11 d. raštas, p. 18.

(23) Be to, Portugalija nurodė, kad veikla gali būti laikoma iš tikrųjų ir iš esmės vykdoma MAR, jei ji yra ten faktiškai vykdoma ir jei įmonė ten turi tinkamą biurą, pakankamai darbuotojų ir išteklių bei faktinį ir veiksmingą sprendimų priėmimo centrą. Portugalija taip pat tvirtino, kad tai nereiškia, jog visi įmonės žmogiškieji ištekliai būtinai turi atlikti visas savo užduotis ten arba jos veikla turi būti vykdoma tik Madeiros geografinėje teritorijoje. Galiausiai Portugalija teigė, kad 2007 m. Komisijos sprendimo 14 dalyje apibrėžta „iš tikrųjų ir iš esmės Madeiroje vykdoma veikla“ negali būti suprantama tik kaip veikla, vykdoma MAR teritorijoje ([28]).

(24) Be to, Portugalija nurodė, kad metinės mokesčių deklaracijos, pagal kurias buvo nustatomi mokėtini mokesčiai ir mokesčių sumažinimas, buvo parengtos remiantis pagalbos gavėjų atliktus įsivertinimu. Mokesčių administratorius šias deklaracijas laiko teisingomis ir tiksliomis, o vėliau jas centriniu lygmeniu patvirtina Mokesčių ir muitų institucija. Kilus abejonių, ši prezumpcija nustoja galioti, todėl mokesčių administratorius gali prašyti papildomos informacijos, kad įvertintų, ar pajamos, kurioms taikomas lengvatinis tarifas, iš tikrųjų susijusios su sandoriais su nerezidentais ([29]).

(25) Galiausiai Portugalija nurodė, kad kilus abejonių, ar veikla yra tikra ir faktiškai vykdoma, buvo atliekami mokestiniai patikrinimai ir buvo bendradarbiaujama tarptautiniu mastu su kitais mokesčių administratoriais ir keičiamasi su tuo susijusia informacija ([30]).

2.3.2. *Darbo vietų kūrimas/išlaikymas regione*

(26) Komisijos patvirtintoje ZFM schemoje kaip vienas iš pagrindinių suderinamumo kriterijų nustatytas pagalbos gavėjų regione sukurtų ir išlaikytų darbo vietų skaičius, susiejant didžiausią leistiną pagalbą su darbo vietų skaičiumi kaip indėliu į regioninę plėtrą.

(27) Atliekant 2015 m. stebėseną ir vėlesnį 2016 m. tyrimą paaiškėjo, kad kai kurios ZFM schemoje registruotos įmonės, pasinaudojusios sumažintu pelno mokesčiu, negalėjo įrodyti, kad regione iš tikrųjų buvo sukurta/išsaugota darbo vietų, darbo vietų skaičius buvo nustatytas objektyviai ar deklaruoti darbuotojai veiklą vykdė Madeiroje.

(28) Portugalija informavo, kad įgyvendindama ZFM schemą teisėtai sukurtomis darbo vietomis laiko bet kokio pobūdžio darbo santykius, numatytus nacionaliniame Darbo kodekse ([31]), pagal kurį darbo santykiai gali būti nustatomi bet kuria iš teisės aktuose numatytų formų ([32]). Tuo remdamasi, ZFM schemos taikymo tikslais ji pripažino teisėtomis darbo vietomis bet kokį bet kokio teisėto pobūdžio darbą, neatsižvelgiant į aktyvaus darbo valandų, dienų, mėnesių per metus skaičių. Kadangi pagal nacionalinę teisę leidžiama dirbti valdybos nariais ir dirbti ne visą darbo dieną, į ne visą darbo dieną dirbančių darbuotojų (neatsižvelgiant į darbo pobūdį) ir valdybos narių, kurie veiklą vykdo daugiau nei vienoje pagalbą gaunančioje įmonėje, darbo vietas buvo atsižvelgta kaip į teisėtas darbo vietas apskaičiuojant kiekvienos juos deklaravusios pagalbą gaunančios įmonės didžiausią mokesčio lengvatą.

([28]) 2016 m. kovo 31 d. Portugalijos raštas, p. 6, ir 2017 m. rugsėjo 11 d. raštas, p. 23.
([29]) 2017 m. lapkričio 21 d. Portugalijos raštas (2017/110431), p. 7.
([30]) 2017 m. gegužės 2 d. Portugalijos raštas (2017/042449), p. 11; 2017 m. rugsėjo 11 d. raštas, p. 25, ir 2017 m. lapkričio 21 d. raštas, p. 28–29.
([31]) 2009 m. vasario 12 d. Įstatymas Nr. 7/2009.
([32]) Įskaitant komandiravimą (7 ir 8 straipsniai), sutartį su keliais darbdaviais (101 straipsnis), terminuotas sutartis ir nuotolinį darbą (139 straipsnis), neterminuotas sutartis (147 straipsnis), darbą ne visą darbo dieną (150 straipsnis), nereguliarų darbą pagal trumpalaikę darbo sutartį (157 straipsnis), komandiravimą (161 straipsnis), laikinąjį įdarbinimą (172 straipsnis), paskolas (288 straipsnis), pavienius paskyrimus (289 straipsnis) ir pan. Žr. 2017 m. gegužės 2 d. Portugalijos raštą, p. 7.

(29) Taigi, apskaičiuodama ZFM pagalbos gavėjų mokesčio lengvatą, Portugalija neatsižvelgė ir netikrino etato ekvivalentų (toliau – EE) ([33]), o tik darbo vietų skaičių, kurį pagalbos gavėjai deklaravo savo metinėse mokesčių deklaracijose (22 forma „Modelo 22“ ([34])), o tam tikrais atvejais – pagalbą gaunančių įmonių pateiktose deklaracijose, susijusiose su išskaičiuojamuoju mokesčiu, taikomu jų darbuotojų pajamoms (10 forma „Modelo 10“, 30 forma „Modelo 30“ arba mėnesinė darbo užmokesčio ataskaita (*Declaração Mensal de Remunerações*, toliau – DMR ([35])): šias deklaracijas galima palyginti su informacija apie deklaruotas darbo vietas, nurodyta formoje „Modelo 22“ ([36]). Visos šios deklaracijos laikomos teisingomis pagal Bendrojo mokesčių įstatymo (*Lei Geral Tributária*) 75 straipsnį. Jeigu subjektai nesilaiko savo deklaravimo pareigų nepateikdami deklaracijų arba pateikdami neteisingą informaciją, taikomos Bendrajame nusikaltimų mokesčių tvarkai įstatyme (*Regime Geral das Infrações Tributárias*) nustatytos sankcijos ([37]).

(30) Nuo 2013 m. į DMR buvo įtrauktos mėnesinės ataskaitos ([38]), o Portugalija nurodė, kad ji atsižvelgė tik į kiekvienų metų gruodžio mėn. deklaruotų darbo vietų skaičių, neatsižvelgdama į tai, ar atitinkami darbuotojai dirbo įmonėje visus metus, ar ne. Paprašyta pateikti darbo vietų skaičiaus, išreikšto EE, skaičiavimus pagal 2007 m. RPG apibrėžtį, Portugalija teigė, kad ši užimtumo apibrėžtis taikoma ne regioninei veiklos pagalbai, o tik pagal 2007 m. RPG patvirtintoms investicinės pagalbos schemoms, nes ji buvo įtraukta ne į 2007 m. RPG veiklos pagalbos skirsnį, o į investicinės pagalbos skirsnį. Ji taip pat teigė, kad Komisijos reglamento (EB) Nr. 800/2008 ([39]) (Bendrasis bendrosios išimties reglamentas, toliau – 2008 m. BBIR) I priedo 5 straipsnyje pateikta darbuotojų skaičiaus apibrėžtis susijusi tik su mažųjų ir vidutinių įmonių (MVĮ) apibrėžtimi, patenkančia į 2008 m. BBIR taikymo sritį, ir netaikoma III pagalbos sistemai, nes dėl jos priimtas *ad hoc* sprendimas. Portugalija taip pat teigė, kad pagrindinis patvirtintos ZFM schemos tikslas buvo ne darbo vietų kūrimas ar darbo užmokesčio išlaidų kompensavimas, o ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos skatinimas atokiausiame regione modernizuojant ir diversifikuojant jo ekonomiką ([40]).

(31) Atlikdamos 2016 m. tyrimą, Komisijos tarnybos paprašė Portugalijos pateikti visų darbuotojų, kuriuos 2012 m. ir 2013 m. įdarbino ZFM pagalbos gavėjai, socialinio draudimo numerius, kad būtų galima patikrinti galimą dvigubą darbo vietų skaičiavimą. Nors Portugalija pateikė minėtus duomenis, ji nurodė, kad jie nėra svarbūs ZFM schemos taikymo tikslais, nes tai yra mokesčių schema, o patikrinimai atliekami pagal mokesčių deklaracijas ([41]).

([33]) Remiantis 2007 m. RPG 58 punkte ir 52 išnašoje pateikta apibrėžtimi. (t. y. „darbuotojų skaičius – metinių darbo vienetų skaičius, būtent asmenų, įdarbintų visą darbo dieną vienerius metus (darbas ne visą dieną ir sezoninis darbas laikomas metinio darbo vieneto dalimis), skaičius“. MDV sąvoka taip pat nurodyta Komisijos reglamento (EB) Nr. 800/2008 (ir Komisijos reglamento (ES) Nr. 651/2014) I priedo 5 straipsnyje kaip „metiniai darbo vienetai (MDV)“. Žr. 39 ir 56 išnašas.

([34]) Pagal Pelno mokesčio kodekso (toliau – PMK) 117 ir 127 straipsnius įmonės kasmet pateikia formas „Modelo 22“ (D priedo 6 laukelis „Subjektai, turintys ZFM licenciją“), kurioje nurodomas sukurtų/išlaikytų darbo vietų skaičius, kad būtų galima nustatyti atitiktį EBF 36 straipsnyje nustatytiems tinkamumo reikalavimams. Portugalijos valdžios institucijų teigimu, pagal ją galima tik kiekybiškai įvertinti per laikotarpį sukurtas ir išlaikytas darbo vietas, kurioms taikomas išskaičiuojamasis mokestis (Finansų ministro sprendimas Nr. 16566-A/2012). Žr. 2017 m. lapkričio 21 d. Portugalijos raštą, p. 3–4.

([35]) Įmonės teikia formą „Modelo 10“ siekdamos deklaruoti metines apmokestinamąsias ir neapmokestinamąsias pajamas, kurias gauna apmokestinamieji asmenys (įmonės darbuotojai), kurioms taikomas pelno mokestis prie pajamų šaltinio ir kurie mokesčių tikslais yra Portugalijos rezidentai. Forma „Modelo 30“ yra tokios pat rūšies mokesčių deklaracija, tačiau joje deklaruojamos apmokestinamųjų asmenų (įmonės darbuotojų), kurie nėra Portugalijos rezidentai, pajamos. Portugalijos valdžios institucijų teigimu, šioje mokesčių deklaracijoje pateikiama tik informacija apie mokesčių mokėtojo gyvenamąją šalį, kuri gali nesutapti su šalimi, kurioje jis vykdo veiklą kaip darbuotojas vadovaujant įmonei, kurioje dirba. Nuo 2013 mokestinių metų pradėta taikyti DMR (2013 m. sausio 10 d. ministro įgyvendinimo įsakymas Nr. 6/2013) atlieka tą pačią funkciją, tačiau tik iš priklausomo darbo gaunamoms mėnesinėms pajamoms. Joje taip pat pateikiama informacija apie išskaičiuojamąjį mokestį, privalomąsias įmokas į socialinės apsaugos sistemas ir sveikatos bei profesinių sąjungų teisines posistemes (žr. 2017 m. lapkričio 21 d. Portugalijos raštą, p. 2–3). Visas šias deklaracijas Portugalijos mokesčių administratorius laiko „papildomomis prievolėmis“, nes pagal jas mokesčiai neskaičiuojami.

([36]) 2015 m. spalio 29 d. Portugalijos raštas (2015/107167), 2017 m. gegužės 2 d. raštas, p. 8–9, ir 2017 m. rugsėjo 11 d. raštas, p. 25.

([37]) 2017 m. lapkričio 21 d. Portugalijos raštas, p. 2.

([38]) 35 išnaša.

([39]) 2008 m. rugpjūčio 6 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 800/2008, skelbiantis tam tikrų rūšių pagalbą suderinama su bendrąja rinka taikant Sutarties 87 ir 88 straipsnius (OL L 214, 2008 8 9, p. 3).

([40]) 2017 m. rugsėjo 11 d. Portugalijos raštas, p. 15–16, 2017 m. lapkričio 21 d. p. 5–6.

([41]) 2017 m. gegužės 2 d. Portugalijos raštas, p. 7, 2017 m. rugsėjo 11 d. raštas, p. 14 ir 17, 2017 m. lapkričio 21 d. raštas, p. 1.

(32) Be to, Portugalija nurodė, kad pagalbą gaunančios įmonės neprivalėjo mokesčių administratoriui pateikti jokių įrodymų apie darbo santykius su deklaruotais darbuotojais, nes mokesčiai buvo apskaičiuoti remiantis šio sprendimo 29 konstatuojamojoje dalyje nurodytomis mokesčių deklaracijomis ([42]). Tokios informacijos mokesčių administratorius gali prašyti tik tuo atveju, jei turi informacijos, leidžiančios įtarti klaidas, praleidimus, netikslumus ir pan. ([43]) Portugalijos darbo kodekso 16 straipsnyje numatyta privataus gyvenimo neliečiamumo apsauga, pagal kurią be duomenų subjekto sutikimo neleidžiama automatiškai susipažinti su asmens duomenimis, susijusiais su darbo santykiais ([44]). Be to, pagal *Lei Geral Tributária* 59 straipsnio 2 dalį ir 75 straipsnio 1 dalį laikoma, kad mokesčių mokėtojai veikia sąžiningai. Taigi laikoma, kad jų pateiktos deklaracijos, taip pat jų sąskaitų ar buhalterinės apskaitos duomenys ir vertinimai yra teisingi ir atliekami sąžiningai ([45]).

(33) Be to, Portugalija pateikė informacijos, iš kurios matyti, kad kai kurių ZFM pagalbos gavėjų, įtrauktų į 2015 m. stebėsenos ir vėlesnio 2016 m. tyrimo imtį, dalis darbo vietų, už kurias buvo suteiktos mokesčio lengvatos, buvo už Madeiros ribų (kai kurios net už Sąjungos ribų). Portugalija nurodė, kad taikant ZFM schemą pagal jos praktiką atsižvelgiama į Madeiros regione ar už jo ribų sukurtas darbo vietas, jeigu darbo vietas sukūrė ZFM įregistruota įmonė, ir nereikalaujama, kad jos būtų regione. Kadangi pagal Portugalijos darbo teisę įmonės ir darbuotojai gali laisvai sutartyje nustatyti vietą, kurioje darbuotojas teiks paslaugas, taikant ZFM schemą darbo vieta gali būti bet kur, net už Madeiros ir Portugalijos ribų. Be to, Portugalija laikėsi nuomonės, kad „darbuotojų“ duomenys, pateikti atitinkamose mokesčių deklaracijose, nėra susiję su jų pilietybe (t. y. pilietybė apmokestinimui nėra svarbi) ([46]). Be to, Portugalijos teigimu, ZFM pagalbą gaunančių įmonių darbuotojai, nuolat dirbantys už Portugalijos ribų, yra objektyviai pagalbą gaunančios įmonės atlyginimą gaunantys darbuotojai ir savo darbu prisideda prie pagalbą gaunančios įmonės pajamų gavimo, todėl jų darbo vietos turi būti laikomos „sukurtomis ir išlaikytomis darbo vietomis“ taikant ZFM schemą ([47]).

(34) Dėl Portugalijos valdžios institucijų atliktos ZFM pagalbos gavėjų sukurtų ir išlaikytų darbo vietų skaičiaus kontrolės Portugalija nurodė, kad nustačius neatitikimus tarp skirtingose deklaracijose pateiktos informacijos, pirmenybė teikiama formoms „Modelo 10“ ir „Modelo 30“ bei DMR (nuo 2013 m. sausio 1 d.), o ne „Modelo 22“ ([48]). Po Komisijos tarnybų prašymo pateikti informaciją apie kelis neatitikimus, nustatytus per 2015 m. stebėseną, Portugalija nurodė, kad pagal formą „Modelo 22“ galima kiekybiškai įvertinti tik per atitinkamą laikotarpį sukurtas ir išlaikytas darbo vietas, kurioms taikomas išskaičiuojamasis mokestis. Dėl to galėjo atsirasti neatitikimų su kitomis deklaracijomis, ypač tuo atveju, kai darbuotojų pajamos nesiekė tam tikros ribos ir todėl joms nebuvo taikomas išskaičiuojamasis mokestis. Be to, Portugalija informavo, kad mokesčių administratorius paprašė atitinkamų įmonių patikslinti metinėse mokesčių deklaracijose deklaruotą darbo vietų skaičių, nors niekada nebuvo suabejota faktiniais darbo vietų buvimo įrodymais.

(35) Portugalija taip pat nurodė, kad taikant III pagalbos sistemą, net jei pagalbos gavėjai nedeklaravo regione sukurtų darbo vietų skaičiaus, metinės mokesčių deklaracijos buvo laikomos teisėtai pateiktomis, todėl mokėtinų mokesčių apskaičiavimui ir mokesčio sumažinimo sumai įtakos neturėjo.

([42]) 2015 m. liepos 6 d. Portugalijos raštas (2015/065783), p. 8, 2016 m. kovo 31 d. raštas, p. 19, ir 2017 m. rugsėjo 11 d., raštas, p. 17.

([43]) 2015 m. spalio 29 d. Portugalijos raštas, p. 11, 2017 m. rugsėjo 11 d. raštas, p. 25, ir 2017 m. lapkričio 21 d. raštas, p. 7. Nacionalinis mokesčių administratorius, kai tik mano, kad tai būtina, prašo įmonių pateikti darbuotojų darbo sutartis. Jei darbo sutarties nėra (daugeliu atvejų darbo santykiai nėra įforminami raštu, t. y. sudarant neterminuotas ir visos darbo dienos sutartis, kurioms pagal Portugalijos teisę taikomas formos laisvės principas (Civilinio kodekso 219 straipsnis)), apmokestinamojo asmens gali būti paprašyta įrodyti darbo santykių buvimą kitais būdais. Visų pirma žr. 2017 m. kovo 31 d. ir gegužės 2 d. Portugalijos raštų atitinkamai p. 5 ir 9.

([44]) 2017 m. rugsėjo 11 d. Portugalijos raštas, p. 16–17.

([45]) 2017 m. lapkričio 21 d. Portugalijos raštas, p. 7–8.

([46]) 2017 m. lapkričio 21 d. Portugalijos raštas, p. 4.

([47]) 2016 m. kovo 31 d. Portugalijos raštas, p. 5–6.

([48]) 2017 m. gegužės 2 d. Portugalijos raštas, p. 9, 2017 m. lapkričio 21 d. raštas, p. 2.

(36) Galiausiai Portugalija teigė, kad tam tikros rūšies kontroliuojančiosioms bendrovėms, t. y. *Sociedades Gestoras de Participações Sociais* (toliau – SGPS), pagal ZFM schemą nebuvo privaloma sukurti darbo vietų, kad jos galėtų pasinaudoti pelno mokesčio lengvata. Portugalijos teigimu, reikalavimo dėl darbo vietų sukūrimo netaikymas SGPS buvo įtrauktas į kartu su pranešimu pateiktą dekreto įstatymo projektą ([49]). Todėl, jų nuomone, 2007 m. Komisijos sprendimu patvirtinus schemą, ji netiesiogiai patvirtinta kartu su kitomis to paties teisės akto nuostatomis.

3. PAGRINDAS PRADĖTI OFICIALIĄ TYRIMO PROCEDŪRĄ

(37) Sprendime pradėti procedūrą Komisija laikėsi preliminarios nuomonės, kad ZFM schema yra valstybės pagalba pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, ir išreiškė didelių abejonių dėl Portugalijos įgyvendintos schemos suderinamumo su vidaus rinka.

(38) Dėl pagalbos buvimo Komisija padarė preliminarią išvadą, kad Portugalijos įgyvendinta ZFM schema ZFM įmonių naudai yra valstybės pagalba ([50]). Sprendimą dėl jos priėmė valstybė ir ji yra jai priskirtina ([51]). Pagalba yra atrankioji, nes ja suteikiamas pranašumas ZFM įsteigtoms įmonėms, kurioms leidžiama sumažinti paprastai mokėtiną pelno mokestį, o to negalima pateisinti mokesčių sistemos logika ([52]). Tiek, kiek ZFM įregistruotos įmonės vykdė tarptautinei konkurencijai atvirą veiklą, Komisija padarė preliminarią išvadą, kad ZFM schema iškraipo konkurenciją arba gali ją iškraipyti, nes ji gali pagerinti ZFM schemos pagalbos gavėjų konkurencinę padėtį, palyginti su kitomis įmonėmis, su kuriomis jos konkuruoja ([53]).

(39) Dėl ZFM schemos teisėtumo Komisija nusprendė pradėti oficialią tyrimo procedūrą dėl dviejų aspektų ([54]):

i) geografinės pelno kilmės ir

ii) nepatikrinto darbo vietų sukūrimo / išlaikymo regione.

(40) Pagal 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimus ZFM schema buvo patvirtinta su sąlyga, kad leistinas pelno mokesčio sumažinimas bus taikomas pelnui, gautam iš tikrųjų ir iš esmės vykdant veiklą regione. Ši esminė sąlyga yra griežtai susieta su regioninės veiklos pagalbos atokiausiems regionams tikslu (t. y. kompensuoti papildomas išlaidas, kurias bendrovės patiria šiuose regionuose dėl jų struktūrinių trūkumų); be to, ja paaiškinama, kodėl 2007 m. Komisijos sprendime patvirtinimas buvo grindžiamas papildomų išlaidų, kurias bendrovės patiria atokiausiame Madeiros regione, tyrimu ([55]).

(41) Komisija padarė preliminarią išvadą, kad, jei įmonės nevykdė veiklos Madeiroje, jos nepatyrė jokių papildomų išlaidų dėl savo veiklos atokiausiame regione. Todėl jos negalėjo būti laikomos pagrįstais patvirtintos ZFM schemos pagalbos gavėjais ir neturėjo teisės gauti regioninės veiklos pagalbos.

(42) Komisija taip pat pažymėjo, kad Portugalija nepateikė jokių įrodymų apie galimas atitinkamų mokesčių institucijų taikytas kontrolės priemones dėl deklaruotų pajamų, kurioms taikomas sumažintas pelno mokestis, kilmės. Be to, kaip matyti iš kiekvieno atrinkto schemos pagalbos gavėjo atvejo, Portugalija nepateikė informacijos apie faktinės veiklos vietą, o apsiribojo tik gavėjų pagrindinės buveinės Madeiroje adreso nurodymu. Kadangi Portugalija pripažino, kad mokesčiai buvo mažinami daugiausia iš veiklos už Portugalijos ribų gautoms pajamoms, jau buvo

([49]) Įstatymo dekreto projekto, iš dalies keičiančio 2003 m. liepos 24 d. Įstatymą dekretą Nr. 163/2003, 1989 m. liepos 1 d. Įstatymą dekretą Nr. 215/1989 ir 1980 m. spalio 20 d. Įstatymą dekretą Nr. 500/80, 36 straipsnio 8 dalis. Žr. 2006 m. birželio 28 d. Portugalijos raštą (1900/80392).

([50]) Sprendimo pradėti procedūrą 54 punktas.

([51]) Sprendimo pradėti procedūrą 51 punktas.

([52]) Sprendimo pradėti procedūrą 52 punktas.

([53]) Sprendimo pradėti procedūrą 53 punktas.

([54]) Sprendimo pradėti procedūrą 63 punktas.

([55]) „Towards a Diversification Strategy for Madeira Autonomous Region – Recommendations to overcome the problem of ultra-peripherality, final report", ECORYS-NEI (Nyderlandų ekonomikos institutas), Roterdamas, 2004 m.

aiškus požymis, kad nesilaikyta atitinkamos suderinamumo sąlygos dėl pelno, kuriam taikomas sumažintas pelno mokestis, kilmės. Be to, darbuotojų, dirbančių ne Madeiroje ar net ne Sąjungoje, darbo deklaravimas arba tokių darbuotojų nebuvimas dėl didelio dubliavimosi, kaip matyti iš 2015 m. stebėsenos, taip pat buvo aiškus požymis, kad ZFM pagalbos gavėjams suteiktos mokesčių lengvatos gali būti nesusijusios su regione gautu pelnu.

(43) Dėl suderinamumo kriterijaus, susijusio su darbo vietų kūrimu / išlaikymu Madeiros regione, Komisija preliminariai laikėsi nuomonės, kad Portugalija visą laiką ZFM schemą taikė taip, kad ji prieštaravo patvirtintos schemos tikslui bei 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose nustatytiems suderinamumo kriterijams. Nepatikrintą darbo vietų kūrimą / išlaikymą iliustravo 2015 m. stebėsenos rezultatai, iš kurių buvo matyti, kad: (i) į darbuotojus, dirbusius dalį mokestinių metų, buvo atsižvelgiama kaip į visiškai užimtus darbuotojus, ii) darbuotojai ir valdybos nariai vienu metu buvo skaičiuojami kaip teisėti darbuotojai daugiau nei vienoje ZFM įmonėje ir iii) apskaičiuojant darbo vietų sukūrimą, leidžiantį pasinaudoti pagal schemą numatyta pelno mokesčio atskaita, buvo atsižvelgiama į darbuotojus, dirbančius už Madeiros ir net už Sąjungos ribų; atliekant 2016 m. tyrimą Portugalija patvirtino, kad visi šie elementai yra įprasta praktika.

(44) Be to, Komisija pažymėjo, kad „darbo vietos“ sąvoka ir regione sukurtų ir išlaikytų darbo vietų apskaičiavimo metodas neatitiko 2007 m. RPG nustatytų apibrėžčių, sąlygų ir principų.

(45) Komisija taip pat padarė preliminarią išvadą, kad veikla, kurią vykdo ne regione dirbantys darbuotojai, negali būti laikoma iš tikrųjų ir iš esmės vykdoma Madeiroje, nors gautos pajamos gali būti priskiriamos ZFM įsikūrusioms įmonėms.

(46) Komisija taip pat preliminariai laikėsi nuomonės, kad Portugalijos mokesčių administratoriaus vykdoma mokesčių kontrolė yra aiškus požymis, jog praktikoje Portugalija neužtikrino tinkamos atitikties pagrindiniams suderinamumo kriterijams, nustatytiems 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose, kontrolės. Iš tiesų Portugalija nepateikė jokių įrodymų, kad ji vykdė kontrolę be Komisijos tarnybų vykdomos stebėsenos; bet kuriuo atveju atrodė, kad šios kontrolės pobūdis buvo susijęs tik su mokesčiais ir nesusijęs su pirmiau minėtais kriterijais, ir [30–40 %] (*) visų darbuotojų, kurie 2012 m. ir 2013 m. buvo deklaruoti kaip ZFM pagalbos gavėjų darbuotojai, buvo įskaičiuoti kaip dirbantys daugiau nei vienoje ZFM paramą gaunančioje įmonėje, siekiant nustatyti pagalbos gavėjams taikomą sumažintą mokestį.

(47) Galiausiai Komisija, remdamasi 2015 m. stebėsenos rezultatais, iš kurių matyti, kad kiekvieną mėnesį labai svyravo darbuotojų, kurie dirbo ZFM schemos pagalbą gaunančiose įmonėse, skaičius, išreiškė abejonių, ar buvo išlaikyta pakankamai sukurtų darbo vietų.

(48) Be to, Komisija išnagrinėjo, ar pagal ZFM schemą suteikta individuali pagalba galėtų būti laikoma suderinama, jei jai būtų taikoma bendroji išimtis pagal Komisijos reglamentą (ES) Nr. 651/2014 (Bendrasis bendrosios išimties reglamentas, toliau – 2014 m. BBIR) ([56]), kuris galėtų būti taikomas atgaline data individualiai pagalbai, suteiktai prieš įsigaliojant atitinkamoms 2014 m. BBIR nuostatoms, jei būtų laikomasi atitinkamų sąlygų ([57]).

(49) Madeiros autonominis regionas (toliau – MAR) yra atokiausias regionas, nurodytas SESV 349 straipsnyje. Pagal 2014 m. BBIR 15 straipsnio 4 dalį jis gali gauti regioninę veiklos pagalbą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies a punkte numatytą leidžiančią nukrypti nuostatą, jeigu: i) pagalbos gavėjų faktinė veikla vykdoma atokiausiame regione ir ii) metinė pagalbos suma neviršija didžiausios procentinės pagalbos gavėjo regione per metus sukuriamos bendrosios pridėtinės vertės, patiriamų metinių darbo sąnaudų arba realizuojamos metinės apyvartos dalies.

(*) Konfidenciali informacija.

([56]) 2014 m. birželio 17 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 651/2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant Sutarties 107 ir 108 straipsnius (OL L 187, 2014 6 26, p. 1).

([57]) 2014 m. BBIR 58 straipsnis.

(50) ZFM schemą sudaro šio sprendimo 12 konstatuojamojoje dalyje aprašytos mokesčių lengvatos, dėl kurių sumažėja sąnaudos, kurias įmonės turėtų padengti vykdydamos verslo veiklą. Todėl ji yra veiklos pagalba įmonėms, kurios gali ja pasinaudoti ZFM. Tačiau, remdamasi Portugalijos informacija, kurią ji pateikė atliekant stebėseną, Komisija laikėsi preliminarios nuomonės, kad Portugalijos įgyvendintos schemos pagalbos gavėjai nebūtinai vykdo veiklą Madeiroje. Be to, Komisija preliminariai padarė išvadą, kad pagalbos sumos nebūtinai buvo susijusios su Madeiroje sukurta bendrąja pridėtine verte, darbo sąnaudomis ar apyvarta ([58]).

(51) Apibendrindama Komisija pareiškė preliminarią nuomonę, kad Portugalijos įgyvendinta ZFM schema neatitiktų 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimų ir bet kuriuo atveju 2007 m. RPG, nes du šio sprendimo 39 konstatuojamojoje dalyje nurodyti klausimai atspindi pagrindines regioninės veiklos pagalbos patvirtinimo pagal 2007 m. RPG sąlygas. Komisija taip pat suabejojo, ar pagal schemą teikta individuali pagalba gali būti laikoma suderinama remiantis 2014 m. BBIR dėl pagalbos veiklai atokiausiuose regionuose ([59]). Galiausiai Komisija išreiškė abejonių, ar ZFM schema, kurią įgyvendino Portugalija, galėtų būti laikoma suderinama tiesiogiai pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktą, nes, atrodo, Portugalijos valdžios institucijos ją taikė nekompensuodamos struktūrinių kliūčių, su kuriomis įmonės gali faktiškai susidurti vykdydamos veiklą Madeiroje ([60]).

4. PO SPRENDIMO PRADĖTI PROCEDŪRĄ PORTUGALIJOS PATEIKTA INFORMACIJA IR PASTABOS

4.1. Papildoma informacija, kurią Portugalija pateikė atliekant išsamų tyrimą

(52) Sprendimu pradėti procedūrą Komisija paprašė Portugalijos pateikti išsamią informaciją apie ZFM schemos įgyvendinimą per visą jos taikymo laikotarpį (2007–2014 m.) ([61]). Visų pirma, Portugalijos buvo paprašyta pateikti:

— visų 2007–2014 m. laikotarpiu ZFM įregistruotų įmonių sąrašą, nurodant kiekvienais metais gautos pagalbos sumas;

— visų darbuotojų, įdarbintų ZFM įregistruotose įmonėse (2007–2014 m.), sąrašą;

— 25 didžiausių ZFM pagalbos pagal III pagalbos sistemą gavėjų 2007–2011 m. ir 2014 m. sąrašą (nurodant kiekvienais metais gautos pagalbos sumas ir darbuotojų skaičių, į kurį atsižvelgiama mažinant mokestį, ir pateikiant atitinkamus patvirtinamuosius dokumentus);

— visų per stebėseną atrinktų ZFM pagalbos gavėjų 2012 ir 2013 m., taip pat 25 didžiausių ZFM pagalbos gavėjų 2007–2011 m. ir 2014 m. pajamų kilmės įrodymus (įskaitant atitinkamus patvirtinamuosius dokumentus);

— visų atrinktų ZFM pagalbos gavėjų 2007–2014 m. faktinės veiklos vietos įrodymus (įskaitant atitinkamus patvirtinamuosius dokumentus);

— visų atrinktų ZFM pagalbos gavėjų darbuotojų skaičiaus (2007–2014 m.) apskaičiavimą etato ekvivalentais, remiantis 2007 m. RPG 58 punkte ir 52 išnašoje pateikta apibrėžtimi (įskaitant atitinkamus patvirtinamuosius dokumentus);

([58]) Sprendimo pradėti procedūrą 60 punktas.
([59]) Sprendimo pradėti procedūrą 61 punktas.
([60]) Sprendimo pradėti procedūrą 62 punktas.
([61]) Sprendimo pradėti procedūrą 64 punkto 1–7 papunkčiai. Taigi, po dvejų metų, per kuriuos buvo vykdoma 2015 m. stebėsena (t. y. 2012 ir 2013 m.). Be to, reikėtų pažymėti, kad didžioji dalis sprendimo pradėti procedūrą 64 punkte prašomos informacijos jau buvo įtraukta į pakartotinius ir nesėkmingus prašymus pateikti informaciją, adresuotus Portugalijai atliekant 2016 m. tyrimą; visų pirma, apie i) visų atrinktų ZFM pagalbos gavėjų pajamų, į kurias atsižvelgiama apskaičiuojant mokesčio bazę, kilmės įrodymus, ii) visų atrinktų ZFM pagalbos gavėjų faktinės veiklos vietos įrodymus, iii) visų atrinktų ZFM pagalbos gavėjų darbuotojų (įskaitant einančius vadovaujamas pareigas) skaičiaus apskaičiavimą etato ekvivalentais ir iv) atrinktų ZFM pagalbos gavėjų veiklos kontrolės 2012 m. ir 2013 m. įrodymus, žr. 2016 m. vasario 29 d. (D/020793), 2017 m. kovo 29 d. (D/030362), 2017 m. rugpjūčio 11 d. (D/069475) ir 2017 m. spalio 2 d. (D/099275) Komisijos raštus.

— anksčiau nepateiktus argumentus dėl Portugalijos įgyvendintos ZFM schemos suderinamumo sąlygų, remiantis 2014 m. BBIR arba SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktu.

(53) Be to, Komisija informavo Portugaliją, kad, negavusi tokios informacijos, ji turės priimti sprendimą remdamasi turima informacija ([62]).

(54) 2018 m. rugsėjo 11 ir 26 d. ([63]) bei 2019 m. balandžio 24 d. raštais Portugalija atitinkamai pateikė papildomą informaciją apie ZFM schemos įgyvendinimą ir pateikė savo pastabas dėl sprendimo pradėti procedūrą.

(55) 2018 m. rugsėjo 11 d. Portugalija pateikė duomenis apie visas įmones, įregistruotas ZFM per visą schemos taikymo laikotarpį (nuo 2007 m. iki 2014 m.). Ji taip pat nurodė kiekvienais metais kiekvieno pagalbos gavėjo gautos pagalbos sumas iki 2014 m. Be to, Portugalija pateikė 25 didžiausių ZFM pagalbos gavėjų 2007–2011 m. ir 2014 m. sąrašą ([64]), įskaitant nurodytas gautas pagalbos sumas. 2018 m. rugsėjo 26 d. raštu Portugalija taip pat pateikė visų 2007–2014 m. ZFM įregistruotų įmonių darbuotojų sąrašą ([65]). Tačiau ši informacija neleidžia išsamiai patikrinti stebėsenos metu nustatytų probleminių klausimų: i) valdybos narių ir darbuotojų, vienu metu einančių tokias pareigas daugelyje ZFM įmonių, ii) dvigubo darbo vietų skaičiavimo atvejų ir iii) ne visos dienos darbo vietų, į kurias atsižvelgiama nustatant sukurtas / išlaikytas darbo vietas ir suteikiant ZFM įmonėms visas mokesčių lengvatas.

(56) Portugalija nepateikė informacijos apie darbuotojų skaičių, į kurį buvo atsižvelgiama suteikiant mokesčių lengvatą už 2008, 2009 ir 2010 m. ([66]), o už 2011 ir 2014 m. pateikė neišsamią informaciją ([67]). Be to, informacija, pateikta apie darbuotojų skaičių kiekvienais metais, nurodyta neaiškiai: i) skirtingi šaltiniai ir ii) skirtingi deklaravimo laikotarpiai, nesant aiškaus ryšio tarp sukurtų / išlaikytų darbo vietų skaičiaus ir kiekvienu laikotarpiu gautos pagalbos sumos.

(57) Be to, Portugalija nepateikė toliau nurodytos informacijos, duomenų ir patvirtinamųjų dokumentų ([68]), reikalingų pagalbos suderinamumui įvertinti:

— darbuotojų skaičiui patikrinti naudojamų dokumentų įrodymų; Portugalija nurodė, kad iki 2010 m. įmonės neprivalėjo deklaruoti darbuotojų skaičiaus savo mokesčių deklaracijose;

— įrodymų, patvirtinančių per preliminarų tyrimą atrinktų pagalbos gavėjų ([69]) ir 25 didžiausių 2007–2009 m. ZFM schemos pagalbos gavėjų ([70]) pajamų kilmę;

— ZFM schemos pagalbos gavėjų darbuotojų faktinės veiklos vietos įrodymų;

— visų atliekant stebėseną atrinktų ZFM schemos pagalbos gavėjų 2012 ir 2013 m., taip pat 25 didžiausių pagalbos gavėjų 2007–2011 m. ir 2014 m. darbuotojų skaičiaus apskaičiavimo etato ekvivalentu, remiantis 2007 m. RPG 58 punkte ir 52 išnašoje pateikta apibrėžtimi.

([62]) Sprendimo pradėti procedūrą 64 punkto antra pastraipa.
([63]) 2018 m. rugsėjo 11 d. (2018/144207) ir 2018 m. rugsėjo 26 d. (2018/153989) raštai.
([64]) 2012 ir 2013 m. informacija buvo pateikta atliekant 2015 m. stebėseną.
([65]) Informacija, pagrįsta duomenimis, kuriuos 2018 m. rugpjūčio 6 d. pateikė socialinės apsaugos institucijos ir mokesčių administratorius.
([66]) 2007–2010 m. mokesčių mokėtojams nebuvo privaloma pateikti šią informaciją formoje „Modelo 22“.
([67]) Už 2011 m. pateikta informacija apie 25 iš 62 pagalbos gavėjų. Už 2014 m. pateikta informacija apie 25 iš 526 pagalbos gavėjų.
([68]) Informacijos, kurios buvo prašoma pagal sprendimo pradėti procedūrą 64 punkto 3–6 papunkčius.
([69]) Dėl sprendimo pradėti procedūrą 64 punkto 3 papunkčio Portugalija paaiškina, kad nacionalinis mokesčių administratorius paprašė ZFM pagalbos gavėjus pateikti šią informaciją. Tačiau tokios „informacijos dar nėra“. Žr. 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos rašto 127 punktą, p. 30.
([70]) Portugalija nenurodė didžiausių 25 ZFM pagalbos gavėjų 2007–2009 m., nes kiekvienais metais pagalbos gavėjų buvo mažiau nei 25: 2007 m. – 0; 2008 m. – 9 ir 2009 m. – 20.

(58) 2019 m. balandžio 10 d. vykusiame susitikime su Komisijos tarnybomis, nurodytame šio sprendimo 8 konstatuojamojoje dalyje, Portugalijai buvo priminti vykdomos oficialios tyrimo procedūros procedūriniai veiksmai ir primintas 2017 m. rugsėjo mėn. prisiimtas abipusio bendradarbiavimo įsipareigojimas, kuris iki šiol nedavė vaisingų rezultatų. Be to, Portugalija buvo paraginta pateikti trūkstamą informaciją pagal sprendimo pradėti procedūrą 64 punktą, kad Komisijos tarnybos galėtų gauti visus faktus ir (arba) informaciją apie ZFM schemą.

(59) 2019 m. balandžio 24 d. raštu ([71]), atsakydama į Komisijos preliminarią nuomonę dėl netinkamos mokestinės kontrolės ([72]), Portugalija pateikė duomenis apie 2015–2018 m. vykdytą ZFM pagalbos gavėjų mokestinę kontrolę ([73]) atliekant mokestinius patikrinimus. Per nurodytą laikotarpį buvo pradėta [300–600] mokestinių patikrinimų ir baigta [300–600] mokestinių patikrinimų. Nurodyta, kad mokesčių korekcijos sudaro maždaug [100–250] mln. EUR. Portugalija taip pat pranešė apie skirtumus, susijusius su [100–300] ZFM pagalbos gavėjų mokesčių deklaracijomis. Tačiau, kalbant apie baigtus ZFM schemos (III pagalbos sistema) mokestinius patikrinimus, iš pateiktos informacijos nebuvo galima nustatyti ryšio tarp mokestinių patikrinimų ir korekcijų, apie kurias pranešta, ir atsakyti į du klausimus, dėl kurių buvo pradėta oficiali tyrimo procedūra.

(60) Be to, Portugalija pripažino, kad darbo vietų kūrimo / išlaikymo kriterijus reikėtų dar labiau patikslinti, kad būtų pašalintos bet kokios abejonės dėl jų aiškinimo, užkertant kelią piktnaudžiavimui nagrinėjama pagalba ir nustatant papildomas garantijas, kad darbo vietų apskaita prisidėtų prie Madeiros socialinės ir ekonominės plėtros ([74]). Šiuo atžvilgiu Portugalija pateikė įsakymo projektą (*projeto de despacho da Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira*), kuriame išaiškinta „darbo vietų kūrimo“ sąvoka pagal 2007 m. RPG pateiktas apibrėžtis ([75]).

(61) Atsižvelgdama į tai, Portugalija pripažino, kad, siekiant išvengti galimo piktnaudžiavimo, būtina atlikti ZFM schemos teisinius pakeitimus. Be to, Portugalija pasiūlė ZFM schemos teisinių, reguliavimo ir tikrinimo priemonių rinkinį, kuriam ji paprašė Komisijos pritarimo pagal Tarybos reglamento (ES) 2015/1589 ([76]) 22 straipsnio a ir b punktus pateikiant atitinkamai valstybei narei rekomendaciją, kurioje siūlomos atitinkamos priemonės. Kaip alternatyvą Portugalija numatė, kad tokie teisiniai pakeitimai turėtų būti patvirtinti Komisijos sprendimu (sąlyginis sprendimas), kaip numatyta Reglamento (ES) 2015/1589 9 straipsnio 4 dalyje ([77]).

(62) Šiuo atžvilgiu, be šio sprendimo 60 konstatuojamojoje dalyje nurodyto „darbo vietų kūrimo“ sąvokos paaiškinimo, Portugalija pasiūlė iš dalies pakeisti ZFM schemos teisinį pagrindą ([78]): i) išbraukti SGPS ([79]); ii) ZFM pelno mokesčio pajamas skirti sveikatos ir švietimo politikos tikslams; iii) sukurti specialią ZFM schemos kovos su piktnaudžiavimu nuostatą pagal Tarybos direktyvą (ES) 2016/1164 ([80]) dėl mokesčių vengimo praktikos, kuri daro tiesioginį poveikį vidaus rinkos veikimui, kiek tai susiję su pasinaudojimo trečiųjų šalių mokestinės tvarkos neatitikimais schema, ir iv) apibrėžti kriterijus, pagal kuriuos nustatomi stambūs ZFM mokesčių mokėtojai, kurių mokestinę padėtį turi nuolat stebėti Laisvųjų zonų biuras (*Gabinete da Zona Franca*) ([81]), papildant kasmet atliekamą mokestinių patikrinimų veiklą.

([71]) 2019 m. balandžio 24 d. Portugalijos raštas (2019/055874).

([72]) Sprendimo pradėti procedūrą 36, 44 ir 45 punktai.

([73]) Ataskaitos taip pat apima IV pagalbos sistemą, t. y. vėlesnę ZFM schemą (2015–2020 m.), kurią Portugalija įgyvendina nuo 2015 m. sausio 1 d. pagal 2014 m. BBIR.

([74]) 2019 m. balandžio 24 d. Portugalijos raštas, p. 4.

([75]) Įsakymo projektu siekiama užtikrinti, kad: i) darbas ne visą darbo dieną būtų apskaitomas tik proporcingai dirbtų valandų skaičiui (etato ekvivalentas), ii) būtų užtikrintas darbuotojo ir Madeiros regiono ryšys ir iii) į apibrėžtį nebūtų įtrauktas darbo vietų kūrimas ir išlaikymas laikinojo įdarbinimo būdu. Kitaip nei 2018 m. balandžio 6 d. pateikta pirma įsakymo projekto versija, dabartinė versija taikoma ir III pagalbos sistemai (2018 m. įsakymo projektas buvo taikomas tik IV pagalbos sistemai).

([76]) 2015 m. liepos 13 d. Tarybos reglamentas (ES) 2015/1589, nustatantis išsamias Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 108 straipsnio taikymo taisykles (OL L 248, 2015 9 24, p. 9).

([77]) 2019 m. balandžio 24 d. Portugalijos raštas, p. 3.

([78]) EBF 36 straipsnis apima klausimus, priklausančius nacionalinio parlamento teisėkūros kompetencijai (t. y. mokesčiai ir mokesčių lengvatos). Žr. Portugalijos Konstitucijos 165 straipsnio 1 dalies i punktą. Portugalija pripažino, kad siūlomiems pakeitimams, kuriais siekiama nustatyti „naują ZFM schemą“, reikia papildomų teisės aktų, kuriuos turi patvirtinti nacionalinis parlamentas, ir jie negali būti įgyvendinami tik administracinėmis priemonėmis. Žr. 2019 m. balandžio 24 d. Portugalijos raštą, p. 4.

([79]) Šio sprendimo 36 konstatuojamoji dalis.

([80]) 2016 m. liepos 12 d. Tarybos direktyva (ES) 2016/1164, kuria nustatomos kovos su mokesčių vengimo praktika, tiesiogiai veikiančia vidaus rinkos veikimą, taisyklės (OL L 193, 2016 7 19, p. 1).

([81]) 2015 m. rugpjūčio 19 d. Norminis dekretas Nr. 14/2015. Pagal 8 straipsnio 1 dalį biuro paskirtis – stebėti ir koordinuoti ZFM vykdomą veiklą.

4.2. **Portugalijos pastabos**

(63) 2018 m. rugsėjo 26 d. rašte pateiktos Portugalijos pastabos apibendrinamos tolesnėse konstatuojamosiose dalyse.

(64) Portugalija tvirtina, kad neigiamas sprendimas dėl ZFM schemos turėtų drastiškų ir nepataisomų padarinių Madeiros ekonominiam tvarumui ([82]). Todėl Komisija turėtų atsižvelgti į tai, kad Madeira turi atokiausio regiono statusą, kuris pripažįstamas SESV 349 straipsnyje.

(65) Portugalija taip pat teigia, kad Komisija, atlikdama vertinimą, turėtų atsižvelgti į ZFM schemos ekonominį poveikį regiono plėtrai ([83]), visų pirma į jos ekonominį poveikį nacionalinei, Europos ir tarptautinei prekybai ([84]).

(66) Galiausiai Portugalija mano, kad dėl vykdomo išsamaus tyrimo Madeira būtų diskriminuojama kitų jurisdikcijų, kurios taiko lengvatinius pelno mokesčio tarifus ir išvengia valstybės pagalbos taisyklių, atžvilgiu ([85]).

Pagalbos buvimas

(67) Portugalija mano, kad ZFM schema nesusijusi su valstybiniais ištekliais (t. y. valstybės biudžeto išlaidų padidėjimu ar net pajamų sumažėjimu). Ši schema atitinka ne „realias mokesčių išlaidas“, o tik virtualias mokesčių išlaidas arba net apskaitos fikciją (teorinis mokestinių pajamų netekimas) ([86]). Portugalija taip pat aiškina, kad įmonės įsisteigia ZFM ir investuoja joje tik po to, kai atsirado mokesčio lengvata. Priešingu atveju, jei mokesčių lengvata nebūtų taikoma, jos nebūtų įsisteigusios ZFM ar mokėjusios įprastus mokesčius, taikomus žemyninėje Portugalijoje arba Madeiroje ([87]).

(68) Portugalija teigia, kad ZFM schema yra Portugalijos mokesčių sistemos dalis ([88]). Portugalija taip pat mano, kad pagal Komisijos praktiką ([89]) visoje valstybėje narėje ar autonominiame regione taikomas mažas mokesčio tarifas turėtų būti laikomas bendra priemone, todėl jis nesuteikia pranašumo ZFM įsisteigusioms įmonėms ([90]).

([82]) 2016 m. ZFM buvo surinkta beveik [100–200] mln. EUR pelno mokesčio (beveik [15–25] proc. visų tais metais regione surinktų mokesčių). Tai reikštų, kad daugiau kaip [1 000–2 000] ZFM registruotų įmonių turėtų būti perkeltos į kitus regionus ar šalis, o regione gerokai išaugtų nedarbas (2014 m. ZFM buvo [4 000–6 000] tiesiogiai, netiesiogiai ir dėl paskatų sukurtų darbo vietų, o tai sudarė [1–10] proc. visų Madeiros darbo vietų). Žr. 2017 m. gegužės 2 d. Portugalijos rašto p. 6 ir 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos rašto (I priedas) p. 62.

([83]) Remiantis Madeiros regioninio statistikos direktorato (*Direção Regional de Estatística da Madeira*) pateikta informacija, 2012–2015 m. laikotarpiu ZFM veikla vidutiniškai sudarė apie [1–10] proc. bendrosios pridėtinės vertės (BPV) ir [0,5–10] proc. MAM užimtumo. Su prekyba, transportu ir sandėliavimu bei apgyvendinimu ir maitinimu susijusi veikla labiausiai prisidėjo prie bendros BPV, kurią sukūrė ZFM įsteigtos įmonės (apie [70–80] proc.). Su pramone susijusi apdirbamoji gamyba labiausiai prisidėjo prie visų regione sukurtų darbo vietų ([30–40] proc.). 2014 m. ZFM teko [1–10] proc. regione sukurtos pridėtinės vertės, t. y. maždaug [200–400] mln. EUR, „Mokesčių ir ekonominės analizės ataskaita. Madeiros laisvosios prekybos zona“, „Ernest & Young“, 2018 m. rugsėjo mėn., p. 60–62 (2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos rašto I priedas).

([84]) 2014 m. ZFM įmonės užtikrino 79 % eksporto ([50–200] mln. EUR). 2016 m., palyginti su 2014 m., eksportas į Europos bendriją padidėjo nuo [20 000–30 000] iki [30 000–40 000] tūkst. EUR. Didžiausią eksporto apimtį sudarė maisto ir žemės ūkio sektoriai, po to mašinų ir tekstilės sektoriai, kurie turėjo neabejotiną teigiamą poveikį Europos ekonomikos plėtrai. Žr. 2018 m. rugsėjo 24 d. „Ernest & Young“ dokumentą „Mokesčių ir ekonominės analizės ataskaita“, p. 68.

([85]) Malta, Liuksemburgas, Nyderlandai ir Kipras. Žr. 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštą, p. 14–16.

([86]) 1999–2004 m. bendruosiuose valstybės biudžetuose nurodyta: „Šis atleidimas nuo mokesčių <...> yra mokestis, kuriuo neapmokestinamos pajamos, kurių, nesant šios lengvatos, nebūtų“ (2002 m. bendrasis valstybės biudžetas) arba „panaikinus dabartinę schemą <...> tikrai nebūtų gauta šių mokestinių pajamų“ (2004 m. bendrasis valstybės biudžetas).

([87]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 50 punktas, p. 18.

([88]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 29 punktas, p. 13, ir 2017 m. rugsėjo 11 d. Portugalijos laiškas, p. 30.

([89]) 2018 m. rugsėjo 19 d. Komisijos sprendimas (ES) 2019/1252 dėl pradinių sprendimų dėl mokesčių Nr. SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP), kuriuos Liuksemburgas priėmė įmonės „McDonald's Europe“ naudai“ (OL L 195, 2019 7 23, p. 20).

([90]) 2018 m. rugsėjo 24 d. „Ernest & Young“ dokumentas „Mokesčių ir ekonominės analizės ataskaita“, p. 67.

(69) Portugalija taip pat mano, kad ZFM schema nėra atrankioji, nes šia priemone nėra „palaikomos tam tikros įmonės arba tam tikrų prekių gamyba“, kaip apibrėžta SESV 107 straipsnio 1 dalyje. Portugalija teigia, kad pagal Mokesčių lengvatų statuto (*Estatuto dos Benefícios Fiscais*, toliau – EBF) 36 straipsnio 6 dalį tikėtina, kad visos įmonės, vykdančios komercinę, pramonės, jūrininkystės ar kitą paslaugų veiklą (jeigu joms aiškiai nedraudžiama dalyvauti schemoje, kaip yra draudimo ir finansinės veiklos atveju), bus įsisteigusios ZFM. Todėl mokesčių lengvatos, kuriomis naudojasi ZFM pagalbos gavėjai, neatitinka atrankumo sąlygos, kuri yra būtina valstybės pagalbai pripažinti. Galiausiai net negalima daryti išvados, kad atrankumo esama faktiškai, nes atitinkamos mokestinės lengvatos neapsiriboja tam tikromis kategorijomis ar sektoriais, kuriems būdingi bendri bruožai.

(70) Portugalija daro išvadą, kad ZFM schema turi būti laikoma bendrąja priemone, o ne valstybės pagalbos priemone ([91]). Nagrinėjama priemonė nesuteikiamas atrankusis pranašumas ZFM įregistruotoms įmonėms ir ją galima pateisinti mokesčių sistemos logika. Galiausiai Portugalija mano, kad Komisijai tenka įrodinėjimo pareiga nustatyti, ar ZFM schema yra susijusi su pagalba pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį.

(71) Be to, Portugalija teigia, kad, jei ZFM schema būrų susijusi su „pagalba“, ji turi būti laikoma „esama pagalba“. ZFM schema buvo taikoma dar iki Portugalijos įstojimo į EEB ([92]) ir nebuvo iš esmės keičiama kitaip, nei buvo susitarta derantis dėl esamos pagalbos. Todėl ZFM schemai neturėtų būti reikalingas išankstinis Komisijos patvirtinimas pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį. Priešingai, Komisija turėtų pradėti atitinkamų priemonių procedūrą ([93]), kuri galėtų apimti pagalbos schemos turinio keitimą, reikalavimų nustatymą arba jos paaiškinimą. Portugalija taip pat siūlo Komisijai priimti palankų sprendimą su tam tikromis sąlygomis (sąlyginis sprendimas) ([94]).

Pelno, kuriam taikomas sumažintas pelno mokestis, kilmė

(72) Portugalija pripažįsta, kad 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose nustatyta, kad pagalba sumažinto pelno mokesčio forma taikoma „iš tikrųjų ir iš esmės vykdant veiklą Madeiroje gaunamam pelnui“ ([95]). Tačiau Portugalija nesutinka su Komisijos išvada, kad, jeigu įmonės nevykdo veiklos Madeiroje, jos nepatiria jokių papildomų išlaidų dėl savo veiklos atokiausiame regione, todėl neturi teisės į regioninę veiklos pagalbą ([96]).

(73) Portugalija primena, kad kiekybiškai įvertintos papildomos išlaidos, kurias patyrė atokiausio Madeiros regiono įmonės ([97]), buvo pakoreguotos atsižvelgiant į ekonominį ZFM aspektą, kaip pripažinta 2007 m. Komisijos sprendimu ([98]). Be to, dabartinis ZFM schemos įgyvendinimas visiškai atitinka 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose, kuriuose padaryta išvada, kad „priemonė leidžia kompensuoti papildomas nurodytame atokiausiame regione esančių įmonių išlaidas“, nustatytą tvarką ([99]). Portugalija taip pat teigia, kad ZFM mokesčių lengvatos yra gerokai mažesnės už „papildomas išlaidas“, o sąlygą, kad veikla turi būti „iš tikrųjų ir iš esmės vykdoma Madeiroje“, atspindi ZFM licencijavimo pareiga ir kitų teisinių reikalavimų laikymasis, todėl ZFM schemoje (III pagalbos sistema) įregistruotos įmonės yra teisėtos schemos pagalbos gavėjos ir turi teisę gauti regioninę veiklos pagalbą ([100]).

([91]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 28 punktas, p. 13, ir 2018 m. rugsėjo mėn. „Ernest & Young“ dokumentas „Mokesčių ir ekonominės analizės ataskaita“, p. 66–68.
([92]) 2007 m. Komisijos sprendimo 10 punktas.
([93]) Reglamento (ES) 2015/1589 22 straipsnio a ir b punktai. Žr. šio sprendimo 61 konstatuojamąją dalį.
([94]) Reglamento (ES) 2015/1589 9 straipsnio 4 dalis ir 20 straipsnis. Žr. 2019 m. balandžio 24 d. Portugalijos raštą, p. 3. Taip pat žr. šio sprendimo 61 konstatuojamąją dalį.
([95]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 88 punktas, p. 20.
([96]) Sprendimo pradėti procedūrą 30 punktas.
([97]) 55 išnaša. Minimalios papildomos išlaidos, atsirandančios dėl Madeiros atokumo, sudaro 26 % privačiojo sektoriaus bendrosios pridėtinės vertės (BPV) arba 16,7 % Madeiros bendrojo vidaus produkto (BVP), ir 1998 m. iš viso sudarė apie 400 mln. EUR. Žr. 2007 m. Komisijos sprendimo 46 ir 48 punktus.
([98]) 2007 m. Komisijos sprendimo 51 punktas.
([99]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 124 punktas.
([100]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 125 punktas.

(74) Portugalija pakartoja, kad „vykdo veiklą Madeiroje“ turėtų reikšti tik tai, kad veikla vykdoma Madeiroje, jei ten yra registruota buveinė, valdymo ir sprendimų priėmimo centras, nereikalaujant, kad ten būtų visas nuolatinis žmogiškasis kapitalas. Portugalijos nuomone, reikalaudama, kad veikla, kuri iš esmės yra tarptautinė, būtų faktiškai vykdoma Madeiroje, Komisija paneigia tokios tarptautinės veiklos ryšį su regionu, pripažintą 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimais ([101]).

(75) Be to, Portugalija pakartoja savo nuomonę, kad reikalavimas, jog veikla būtų iš tikrųjų ir iš esmės vykdoma Madeiroje, nereiškia ir negali reikšti, kad veikla geografiškai turi būti vykdoma tik Madeiros teritorijoje, o pajamos gaunamos tik šioje geografinėje teritorijoje. Taigi Komisijos siauras aiškinimas neatitinka nusistovėjusios Sąjungos teismų praktikos dėl „pagrindinio interesų centro“ ([102]), Komisijos sprendimų priėmimo praktikos ir Sąjungos teismų praktikos dėl „šalutinio poveikio“ ([103]), taip pat Sąjungos pagrindinės įsisteigimo laisvės ir laisvo prekių, žmonių, paslaugų ir kapitalo judėjimo.

(76) Portugalija taip pat daro išvadą, kad priskirtinumas atsiranda pagal įmonės pagrindinės buveinės vietą arba jos pagrindinio administracijos centro vietą. Tai visiškai atitinka 2007 m. Komisijos sprendimą, kuriame nustatyta, kad „schema taikoma visoms įmonėms, kurios yra ir nėra Portugalijos rezidentės“ ([104]). 2013 m. Komisijos sprendime taip pat pripažįstama, kad ZFM licencijuotų įmonių veikla iš esmės yra tarptautinio pobūdžio, nes „šių įmonių vykdoma veikla yra atvira tarptautinei konkurencijai“ ([105]). Taigi, 2007 m. Komisijos sprendimo 14 punkto naujas aiškinimas, kad atitinkama veikla gali būti visiškai vykdoma tik griežtai apibrėžtoje Madeiros geografinėje teritorijoje, prieštarauja pačiai ZFM schemai ir 2007 m. RPG, kaip pagrindinei priemonei, kuria siekiama pritraukti vidaus rinkos kilmės ir ne vidaus rinkos kilmės investicijas. Jis taip pat prieštarauja SESV 349 straipsnio, pagal kurį leidžiama priimti specialias (mokestines) priemones investicijoms pritraukti ir taip skatinti ekonomikos modernizavimą ir įvairinimą, tikslui.

(77) Be to, Portugalija laikosi įsipareigojimų pagal 2016 m. pasirašytą EBPO veiksmų planą dėl mokesčių bazės erozijos ir pelno perkėlimo ([106]) (toliau – BEPS veiksmų planas). BEPS veiksmų plane numatyta „didelės veiklos dalies“ sąvoka, pagal kurią lengvatinės schemos taikomos tik pajamoms, kurios yra priežastiniu ryšiu susijusios su įmonės išlaidomis patirtomis plėtojant pagrindinį turtą.

(78) Portugalija mano, kad Komisija, nagrinėdama ZFM schemos teisėtumą, turėtų atsižvelgti į didelės veiklos dalies“ kriterijų, kaip apibrėžta EBPO taisyklėse, ir ypač į „Bendruosius pagrindinius principus, susijusius su priemonių vertinimu pagal BEPS veiksmų planą“ ([107]). Portugalija mano, kad Komisija į savo vertinimą turėtų įtraukti galiojančias Sąjungos teisines priemones dėl kovos su mokesčių slėpimu ir sukčiavimu, visų pirma taisykles dėl piktnaudžiavimo tikrais susitarimais, nustatytas Direktyvoje (ES) 2016/1164. Taip pat taisykles dėl privalomo automatinio keitimosi informacija apmokestinimo srityje apie tarpvalstybinius mechanizmus, apie kuriuos reikia pranešti, nustatytas Tarybos direktyvoje 2011/16/ES ([108]).

([101]) 2007 m. Komisijos sprendimo 11, 25, 72 ir 73 punktai ir 2013 m. Komisijos sprendimo 24, 26 ir 28 punktai.

([102]) 2006 m. gegužės 2 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Eurofood IFSC*, C-341/04, ECLI:EU:C:2006:281, 34–36 punktai ir 2010 m. gruodžio 22 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Weald Leasing*, C-103/09, ECLI:EU:C:2010:804, 44 punktas.

([103]) Veikla, vykdoma už tam tikro regiono ribų, gali būti labai naudinga tam regionui. Portugalijos teigimu, Komisija šį principą pripažino 2007 m. sprendime dėl Prancūzijos užjūrio departamentų, 2007 m. spalio 27 d. Komisijos sprendimas C(2007) 5115 galutinis SA byloje N522/2006 Prancūzija – |*Loi de programme pour l'outre-mer – Aide fiscale*, 2.8.3 ir 2.8.8 skirsniai, p. 24 ir 25. Taip pat žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Teisingumo Teismo sprendimo *GAMP*, C-579/11, ECLI:EU:C:2012:833, 30–39 punktus.

([104]) 2007 m. Komisijos sprendimo 22 punktas, 9 išnaša.

([105]) 2013 m. Komisijos sprendimo 22 punktas.

([106]) 5 veiksmas „Veiksmingiau kovoti su žalinga mokesčių praktika, atsižvelgiant į skaidrumą ir esmę“ ir 6 veiksmas „Užkirsti kelią piktnaudžiavimui sutartimi“ (http://www.oecd.org/tax/beps/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-9789264202719-en.htm).

([107]) BEPS ataskaitos 5 veiksmas ir EBPO Žalingos mokesčių konkurencijos forumo gairės dėl didelės veiklos dalies reikalavimo ne IN režimų kontekste (https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action5/).

([108]) 2011 m. vasario 15 d. Tarybos direktyva 2011/16/ES dėl administracinio bendradarbiavimo apmokestinimo srityje ir panaikinanti Direktyvą 77/799/EEB (OL L 64, 2011 3 11, p. 1).

(79) Portugalija paaiškina, kad Direktyva (ES) 2016/1164 nustatytomis mokesčių vengimo taisyklėmis siekiama, kad jos būtų taikomos apsimestiniams susitarimams (t. y. atvejams, kai mažų mokesčių zonose įsteigtoms įmonėms, kurios ten nevykdo jokios ekonominės veiklos, taikomas mažesnis arba net nulinis mokesčio tarifas). Remiantis šia direktyva, reikėtų pažymėti, kad Komisija, vertindama ZFM įsteigtų įmonių teisėtumą, valstybės pagalbos skyrimo vertinimo etape turėtų remtis bendrosiomis kovos su piktnaudžiavimu nuostatomis. Portugalija mano, kad nepriimtina daryti išvadą, jog ZFM licencijuotoms įmonėms suteikta mokestinė nauda, kuri yra „mokesčių lengvata“, būtinai reiškia, kad tokios įmonės yra sudariusios apsimestinius susitarimus ([109]).

(80) Galiausiai Portugalija apibūdina mokesčių kontrolės sistemą, taikomą ZFM įregistruotoms įmonėms ([110]). Be to, Portugalija apibūdina atskiros apskaitos reikalavimo, susijusio su ZFM pajamomis ([111]), patikrinimą ir tuo remdamasi ginčija sprendime pradėti procedūrą išdėstytą Komisijos nuomonę, kad gali kilti abejonių dėl mokesčių administratoriaus vykdomos kontrolės veiksmingumo ([112]).

Darbo vietų kūrimas / išlaikymas regione

(81) Portugalija aiškina, kad apribojimų, susijusių su minimaliu darbo vietų skaičiumi, taikymas yra susijęs su panašia kovos su piktnaudžiavimu priemonės logika: buvo siekiama išvengti, kad įmonės, kurios nevykdo didelės ekonominės veiklos dalies, nesinaudotų nepagrįstu pranašumu Madeiroje. Tačiau tai neįpareigoja ir nepateisina darbo vietų reikalavimų aiškinimo ne pagal taikytiną Sąjungos ir nacionalinę teisę.

(82) Atsižvelgdama į Sąjungos teisės aktus dėl derinimo ([113]), Portugalija teigia, kad Sąjungos teisėje nepriimta vienoda „darbo sutarties“, „darbo santykių“, „darbuotojo“ ([114]) ar atitinkamai „darbo vietos“ sąvoka. Atitinkama „darbo vietos“ sąvoka nustatyta Portugalijos darbo teisėje ([115]), kuri neprieštarauja taikytinai Sąjungos teisei.

(83) Portugalija visada laikėsi nuomonės, kad reikalavimo, jog subjektai, turintys licenciją vykdyti veiklą ZFM, sukurtų arba išlaikytų darbo vietas, laikomasi tik tuo atveju, jei darbo sutartis sudaroma su ZFM įsteigta įmone ([116]). Negalima ignoruoti darbo sutarčių sudarymo formų, kurios yra Sąjungos ir nacionalinių taisyklių dalis, visų pirma laikinojo įdarbinimo, taip pat (pagrindinės) darbuotojų judėjimo laisvės.

(84) Portugalija taip pat teigia, kad Sąjungos teisės aktų ([117]) ir Sąjungos teismų praktikos ([118]) esmė yra pripažinti ir apsaugoti įvairių rūšių darbo santykius (tiek laikinus, tiek nuolatinius) ir darbuotojų judumą valstybėse narėse, laikant šį reiškinį (judumą), be kita ko, teigiamu valstybių narių ekonomikos plėtros elementu. Analogiškai Sąjunga iš esmės pripažįsta įmonių laisvę teikti paslaugas iš kitų valstybių narių, laikinai komandiruoti savo darbuotojus į tas

([109]) 2018 m. rugsėjo 24 d. „Ernest & Young“ dokumentas „Mokesčių ir ekonominės analizės ataskaita“, p. 66.
([110]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 282–318 punktai.
([111]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 296–298 punktai.
([112]) Sprendimo pradėti procedūrą 34 punktas.
([113]) 1998 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 98/59/EB dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su kolektyviniu atleidimu iš darbo, suderinimo (OL L 225, 1998 8 12, p. 16), 2001 m. kovo 12 d. Tarybos direktyva 2001/23/EB dėl valstybių narių įstatymų, skirtų darbuotojų teisių apsaugai įmonių, verslo arba įmonių ar verslo dalių perdavimo atveju, suderinimo (OL L 82, 2001 3 22, p. 16) arba 1996 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL L 18, 1997 1 21, p. 1).
([114]) 2005 m. sausio 27 d. generalinio advokato L. M. Poiares Maduro išvada byloje *Celtec*, C-478/03, ECLI:EU:C:2005:66.
([115]) 2009 m. vasario 12 d. Įstatymas Nr. 7/2009 su pakeitimais, padarytais 2018 m. kovo 19 d. Įstatymu Nr. 14/2018.
([116]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 222 punktas.
([117]) 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/104/EB dėl darbo per laikinojo įdarbinimo įmones (OL L 327, 2008 12 5, p. 9); 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 492/2011 dėl laisvo darbuotojų judėjimo Sąjungoje (OL L 141, 2011 5 27, p. 1) ir 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/54/ES dėl priemonių, kad darbuotojai galėtų lengviau naudotis laisvo darbuotojų judėjimo teisėmis (OL L 128, 2014 4 30, p. 8).
([118]) 2003 m. liepos 10 d. pateikta generalinio advokato Ruiz-Jarabo Colomer išvada byloje *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2003:409.

valstybes nares, o tai vėlgi atspindi dabartinių darbo santykių judumą, tačiau tai nereiškia, kad nėra tikrinama faktinė įmonių ekonominė veikla. Todėl Portugalija nesutinka, kad ZFM schemos teisėtumas tiesiogiai priklauso nuo tam tikro darbo vietų skaičiaus sukūrimo, taip pat nesutinka remtis pasenusia „darbo vietos“ sąvoka, kuri grindžiama tik erdvės (fizinės vietos), kurioje darbuotojai nuolat atlieka savo užduotis, sąvoka ([119]).

(85) Portugalija nurodo derybas su Komisija dėl 2002 m. Komisijos sprendimų dėl II pagalbos sistemos patvirtinimo ([120]), po kurių Portugalija sutiko įtraukti su darbo vietų skaičiumi susijusias didžiausias apmokestinamas viršutines ribas; tačiau tai nereiškė, kad ši sąlyga buvo *sine qua non* sąlyga, o Portugalija neįgyvendino tos schemos manydama, kad ji tokia yra ([121]).

(86) Galiausiai Portugalija mano, kad ZFM yra ne užimtumo pagalbos schema, o Madeiros diversifikavimo ir modernizavimo pagalbos schema. ZFM schemos tikslas – visų pirma prisidėti prie regioninio bendrojo vidaus produkto (BVP). Schemos indėlis į Madeiros BVP rodo, kad ZFM įmonių vykdoma ekonominė veikla yra glaudžiai susijusi su regionu.

Sukurtų darbo vietų skaičiaus apibrėžtis

(87) Portugalija pakartoja, kad 2007 m. RPG 58 punkte ir 52 išnašoje pateiktos sąvokos „sukurtos darbo vietos“ ir „metiniai darbo vienetai“ (MDV) netaikomos ZFM schemai. Šios sąvokos taikomos tik „regioninei investicinei pagalbai“ (2007 m. RPG ketvirtas skirsnis), bet ne veiklos pagalbai (2007 m. RPG penktas skirsnis). Be to, Portugalija pabrėžia, kad, kitaip nei Komisija nurodė sprendime pradėti procedūrą, nėra precedento, kai regioninei pagalbai atokiausiame regione taikoma MDV sąvoka ([122]). Portugalijos valdžios institucijų teigimu, dėl atokiausių regionų išskirtinumo reikėtų priimti kitokią darbo vietų kūrimo apibrėžtį. Portugalija apskritai primena, kad 2007 m. RPG bei 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimų sąlygos nėra privalomos. Bet kuriuo atveju, kiek tai susiję su 2007 m. RPG pateikta darbo vietų kūrimo sąvoka, Portugalija niekada neįsipareigojo taikyti tokią sąvoką. Todėl regione sukurtų ir išlaikytų darbo vietų skaičiavimui neturėtų būti taikomos 2007 m. RPG numatytos sąlygos arba darbuotojų skaičius, nustatytas pagal Komisijos rekomendacijos dėl labai mažų, mažųjų ir vidutinių įmonių apibrėžimo 5 straipsnį ([123]).

Darbo vietos už Madeiros regiono ribų

(88) Portugalija taip pat pakartoja, kad ZFM pagalbos gavėjų veikla nebūtinai turėtų būti vykdoma regione, nes šia schema siekiama pritraukti užsienio investicijas ir plėtoti tarptautines paslaugas. Siauras aiškinimas, pagal kurį veikla apribojama tik Madeiros teritorija, panaikina įmonių tarptautinimo paskatas ir paneigia regioninės plėtros, kuri turi būti skatinama, logiką. Portugalija daro išvadą, kad darbo vietų kūrimas tik Madeiroje arba mokestinių pajamų surinkimas nebuvo pagrindiniai ZFM schemos tikslai.

([119]) 2018 m. rugsėjo mėn. „Ernest & Young“ dokumentas „Mokesčių ir ekonominės analizės ataskaita“, p. 54.

([120]) 2002 m. gruodžio 11 d. Komisijos sprendimas C(2002) 4811, Valstybės pagalba N 222/A/02 – Portugalija – Pagalbos schema, susijusi su *Zona Franca da Madeira* 2003–2006 m., (OL C 65, 2003 3 19, p. 23) ir 2003 m. balandžio 4 d. Komisijos sprendimas C(2003) 92 (Valstybės pagalba N222/B/2002 – Portugalija – *Regime de auxílios da Zona Franca da Madeira para o período 2003–2006*). Taip pat žr. 2002. vasario 25 d. Komisijos raštą D/52122 ir 2002 m. birželio 3 d. Portugalijos atsakymą (1580).

([121]) Įsipareigojimas turi būti aiškinamas atsižvelgiant į Portugalijos poziciją, pareikštą „derybų procese“ dėl pagalbos schemos. Portugalija teigė, kad ZFM schema turėtų būti svarstoma atsižvelgiant į papildomų išlaidų, kurias įmonės patiria atokiausiame Madeiros regione, proporcingumą („jei proporcingumas vertinamas tik atsižvelgiant į paprastas kiekybiškai įvertinamas papildomas išlaidas, nuvertinama SESV 349 straipsnio (buvusi EB sutarties 299 straipsnio 2 dalis) svarba“). Žr. 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštą, p. 22–24.

([122]) Sprendimo pradėti procedūrą 41 punktas.

([123]) 2003 m. gegužės 6 d. Komisijos rekomendacija dėl labai mažų, mažųjų ir vidutinių įmonių apibrėžimo (C(2003) 1422) (OL L 124, 2003 5 20, p. 36).

Darbo vietų kūrimo / išlaikymo kontrolė

(89) Portugalija pakartoja, kad ZFM darbo vietų sukūrimo ir (arba) išlaikymo kontrolė pakankamai vykdoma teikiant metines mokesčių deklaracijas „Modelo 10“, „Modelo 30“ ir DMR (mėnesinė deklaracija) ir sukurtų ir (arba) išlaikytų darbo vietų deklaraciją, kaip nurodyta formos „Modelo 22“ D priedo 6 laukelyje (privaloma tik ZFM schemos gavėjams) ([124]). Šios deklaracijos, kaip numatyta Portugalijos darbo kodekse, leis patikrinti esamas darbo vietas finansinių metų pradžioje ir pabaigoje.

(90) Portugalija mano, kad Portugalijos mokesčių sistemoje yra daug priemonių, leidžiančių veiksmingai kontroliuoti ZFM schemą. ZFM įsteigtas įmones tikrina Mokesčių ir muitų tarnyba, regioninė valdžia, Finansų generalinė inspekcija ir visi kiti mokesčių departamentai, įskaitant Sukčiavimo ir specialių veiksmų tyrimo direktoratą, Mokesčių inspekcijos direktoratą ir Didžiųjų mokesčių mokėtojų skyrių. Be to, nustačius neteisėtą veiklą, pradedamos administracinių nusižengimų ar net baudžiamosios bylos. ZFM vykdomos veiklos teisėtumo priežiūra, tikrinimas ir kontrolė yra vienas iš nacionalinių mokestinių patikrinimų planų prioritetų.

(91) Galiausiai Portugalija mano, kad preliminari Komisijos nuomonė, jog skirtingomis mokesčių deklaracijomis negalima remtis tiksliai apskaičiuojant kiekvieno ZFM pagalbos gavėjo darbo vietų skaičių ir jų negalima naudoti kaip tinkamos alternatyvos darbo vietų apibrėžčiai pagal 2007 m. RPG ([125]), yra Europos Sąjungos sutarties 4 straipsnio 2 dalyje numatytos pagarbos valstybės funkcijoms pažeidimas.

Indėlis į regioninę plėtrą

(92) Portugalija pabrėžia ZFM schemos indėlį į atokiausio regiono Madeiros regioninę plėtrą ir šiuo tikslu pateikia tyrimą ([126]), kuris parodo ZFM svarbą Madeiros ekonomikos tarptautinimui ir diversifikavimui. Portugalija taip pat teigia, kad taikoma priemonė atitinka 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimus ir taikomas valstybės pagalbos taisykles. Be to, Portugalija daro išvadą, kad Komisija turėtų nuosekliai vertinti ZFM schemą pagal Sąjungos politiką dėl atokiausių regionų, atsižvelgdama į ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą.

2014 m. BBIR taikymas atgaline data

(93) Portugalija pakartoja, kad 2014 m. BBIR negalima taikyti atgaline data pagal ZFM schemą suteiktai individualiai pagalbai siekiant pripažinti ją suderinama, jei pagal tą Bendrąjį bendrosios išimties reglamentą jai buvo taikoma išimtis. Portugalija taip pat mano, kad lanksčiai aiškinant 2014 m. BBIR nereikalaujama, kad ZFM pagalbos gavėjų ekonominė veikla būtų vykdoma tik atokiausiame Madeiros regione. Portugalija daro išvadą, kad ZFM schemos įgyvendinimas turi būti grindžiamas tuo metu galiojusiomis 2007 m. RPG.

Pagalbos susigrąžinimas ir teisėtų lūkesčių pažeidimas bei teisinis tikrumas

(94) Portugalija tvirtina, kad Komisija ZFM schemą ne kartą patvirtino anksčiau. Todėl dabar nacionalinės mokesčių institucijos negali būti raginamos susigrąžinti pagalbą.

(95) Portugalija taip pat mano, kad visos mokesčių lengvatos buvo suteiktos visiškai atsižvelgiant į ZFM schemą. Todėl kitoks aiškinimas neatitiktų nusistovėjusioje Sąjungos teismų praktikoje nustatytų aiškumo, tikslumo ar poveikio nuspėjamumo reikalavimų ([127]). Portugalija ir pagalbos gavėjai manė galintys pasitikėti, kad įgyvendinta ZFM schema teisėtai taikoma pagal 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimus. Portugalija daro išvadą, kad įmonės, gavusios pagalbą pagal III pagalbos sistemą, įgijo teisę į teisinį tikrumą ir saugumą bei teisėtus lūkesčius, kad joms nebūtų taikomas joks sprendimas dėl pagalbos susigrąžinimo.

([124]) Šio sprendimo 29 konstatuojamoji dalis.
([125]) Sprendimo pradėti procedūrą 42 punktas.
([126]) 55 išnaša.
([127]) 1996 m. vasario 15 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Duff ir kt.*, C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, 20 punktas ir 1995 m. birželio 8 d. generalinio advokato G. Cosmas išvada, ECLI:EU:C:1995:170; 2007 m. birželio 7 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Britannia Alloys & Chemicals/Komisija*, C-76/06 P, ECLI:EU:C:2007:326, 79 punktas ir 2008 m. lapkričio 18 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Förster*, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630, 67 punktas.

5. TREČIŲJŲ SUINTERESUOTŲJŲ ŠALIŲ PASTABOS IR PORTUGALIJOS PASTABOS

5.1. Trečiųjų suinteresuotųjų šalių pastabos

(96) Komisija gavo pastabų iš 102 suinteresuotųjų šalių (piliečių, įmonių ar įmonių asociacijų). Daugumą pastabų pateikė ZFM įmonės ir jų darbuotojai (94 iš 102). Šios suinteresuotosios šalys pabrėžė savo susirūpinimą dėl ZFM veiklos nutraukimo arba sumažinimo, nes dėl to būtų prarasta daug darbo vietų ir būtų padarytas neigiamas poveikis regiono ekonomikai. Be to, jos teigė, kad ZFM įmonių plėtojamos veiklos pobūdis neturėtų apsiriboti tik Madeiros teritorija ne tik todėl, kad jos rinka yra gana maža, bet ir todėl, kad atokiausio regiono ekonomikos tarptautinimas buvo vienas iš ZFM tikslų nuo pat jos įkūrimo pradžios. Be to, jos padarė išvadą, kad Komisijos nuomonė dėl „vietos, kurioje vykdoma ekonominė veikla“, yra siauras ZFM veiklos sąlygų aiškinimas atviros ir pasaulinės ekonomikos aplinkybėmis.

(97) Komisija taip pat gavo septynių sektoriaus įmonių asociacijų ([128]) ir pačios ZFM valdančios įmonės ([129]) pastabų. Jos vienbalsiai kritikavo, jų nuomone, siaurą Komisijos aiškinimą dėl pagalbos sumos sąsajos su realių darbo vietų sukūrimu ir išlaikymu Madeiroje ir dėl atleidimo nuo pelno mokesčio taikymo pajamoms, gautoms „iš tikrųjų ir iš esmės vykdant veiklą Madeiroje“.

(98) Argumentai, kuriuos pateikė suinteresuotosios šalys, siekdamos pagrįsti savo nuomonę dėl pagalbos buvimo, pelno kilmės ir darbo vietų kūrimo, apibendrinami toliau pateikiamose konstatuojamosiose dalyse.

(99) Tik viena suinteresuotoji šalis – Funšalio komercijos ir pramonės asociacija (*Associação Comercial e Industrial do Funchal*, toliau – ACIF) ([130]) – teigia, kad pelno mokesčio sumažinimas nėra pagalba. Ji mano, kad mokesčio sumažinimas yra tik nesurinktų mokesčių nuo pajamų, kurių, nesant šio mokesčio sumažinimo, apskritai nebūtų, skirtumas. ZFM schema apima tik teorines ir dirbtines mokesčių sąnaudas, kurios kasmet įtraukiamos į biudžetą ir apskaičiuojamos tik apskaitos tikslais, nes jos neatitinka faktinių mokesčių sąnaudų arba surenkamų pajamų sumažėjimo. Panaikinus ZFM mokesčių lengvatas, minėtas mokesčių skirtumas nebūtų surinktas. Be to, ACIF mano, kad Madeirą lyginant su kitomis Europos valstybėmis, kuriose veikia konkurencingos mokesčių sistemos, kurioms nėra būdingi tokie pat nuolatiniai suvaržymai ir pagal kurias mokesčių lengvatos skiriamos ne tik už sukurtas darbo vietas, reikėtų daryti išvadą, kad Madeiros ZFM schema neturi jokio ekonominio pranašumo. Todėl mažai tikėtina, kad ZFM schema iškraipys konkurenciją ir paveiks valstybių narių tarpusavio prekybą.

(100) Suinteresuotosios šalys teigia, kad dėl veiklos ir darbo vietų, kurios pagal savo pobūdį yra tarptautinės, buvimo Madeiros regione parama atokiausiam Madeiros regionui neteisingai apribojama vien tik papildomų išlaidų, kurias patiria Madeiros įmonės dėl gamtinių kliūčių, kompensavimu, kaip įtvirtinta SESV 349 straipsnyje.

(101) Suinteresuotosios šalys mano, kad Komisija aiškindama neatsižvelgia į tai, kad visos ZFM įsisteigusios įmonės gali pasinaudoti schema tik tuo atveju, jei jos turi nuolatinę buveinę Madeiroje, atsižvelgiant į EBPO sutarties dėl dvigubo apmokestinimo išvengimo modelį ([131]), ir jei jų bendra nuolatinė buveinė ir tikroji verslo vieta yra šiame regione.

([128]) „Associação Comercial e Industrial do Funchal“ (toliau – ACIF), „Câmara do Comércio e Indústria dos Açores“ (toliau – CCIA), „Confederação de Comércio e Serviços de Portugal“ (toliau – CCP), „Confederação da Indústria Portuguesa“ (toliau – CIP), „Confederação de Turismos de Portugal“ (toliau – CTP), „European International Ship Owners Association of Portugal“ (toliau – EISAP) ir EURODOM (Prancūzijos atokiausių regionų atstovų asociacija).

([129]) „Sociedade de Desenvolvimento da Madeira S.A.“ (toliau – SDM). Nuo 1984 m. SDM yra atsakinga Madeiros regioninės valdžios vardu (koncesijos sutartis) už ZFM valdymą, administravimą ir reklamavimą (dar vadinama Madeiros tarptautiniu verslo centru, toliau – MTVC).

([130]) ACIF yra verslo asociacija, atstovaujanti 800 asocijuotų įmonių iš visų veiklos sektorių (63 % prekybos ir paslaugų, 23 % pramonės ir 14 % turizmo).

([131]) EBPO pavyzdinė sutartis dėl pajamų ir kapitalo apmokestinimo: sutrumpinta 2017 m. versija (https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version_20745419).

(102) Be to, suinteresuotosios šalys tvirtina, kad daug veiklos rūšių, kurias šiuo metu vykdo ZFM įmonės, be nematerialios veiklos, turi būti vykdomos kitoje vietoje nei jų būstinė. Tokios galimybės apribojimas reikštų diskrecinį ir neigiamą požiūrį į Madeirą, kuris yra nesuprantamas ir nepagrįstas, ypač dėl paskatų, kurios iš esmės nėra mokestinės išlaidos, o veikiau virtualios ar tariamos išlaidos, ir jos net nėra prarastos Madeiros regiono mokestinės pajamos.

(103) Tik nedaugelis suinteresuotųjų šalių teigia, kad Komisija draudžia tarptautinti Madeiros ekonomiką, vietoje to skatindama regiono ekonominį izoliacionizmą, o tai bus rinkos ekonomikos ir mažiau palankių sąlygų turinčių regionų integracijos į ją principų pažeidimas.

(104) Suinteresuotosios šalys taip pat mano, kad ZFM schemai nepagrįstai taikomos 2007 m. RPG nustatytos apibrėžtys, sąlygos ir principai dėl darbo vietų apibrėžimo ir apskaičiavimo, nes pagalbos schema buvo patvirtinta kaip regioninė veiklos pagalba, o ne investicinė pagalba. Todėl 2007 m. RPG 58 punkte ir 52 išnašoje apibrėžtų kriterijų ir sąvokų netikslinga net analogiškai taikyti vertinant regioninę veiklos valstybės pagalbą, įskaitant pagalbą, patvirtintą pagal ZFM schemą. Galiausiai suinteresuotosios šalys teigia, kad sąvoka „darbo vieta“ turi būti vertinama pagal Portugalijos darbo kodekse nustatytas apibrėžtis ir sąlygas.

(105) Suinteresuotosios šalys taip pat pažymi, kad pagal BBIR nuostatas sąvoka „darbo vietų kūrimas“ numatyta tik 14 straipsnyje, reglamentuojančiame regioninę investicinę pagalbą, ir 17 straipsnyje, reglamentuojančiame investicinę pagalbą MVĮ. Abiem atvejais, siekiant nustatyti tinkamų finansuoti išlaidų ribas, „numatytos darbo užmokesčio išlaidos, susidariusios dėl pradine investicija sukurtų darbo vietų, apskaičiuotos per dvejus metus“. Suinteresuotosios šalys daro išvadą, kad „ZFM įmonėms suteikta pagalba nėra susijusi su darbo užmokesčio sąnaudoms, nėra susijusi su jokiomis pradinėmis investicijomis ir nėra apribota dvejų metų laikotarpiu“.

(106) Tik nedaugelis suinteresuotųjų šalių teigia, kad sąvoka „metinių darbo metų vienetų skaičius (MDV)“ nustatyta tik 2014 m. BBIR I priedo 5 straipsnyje (kaip buvo 2008 m. BBIR atveju). Be to, jos teigia, kad šia sąvoka siekiama „apsaugoti“ MVĮ, neleidžiant, kad visi jų darbuotojai būtų laikomi „teisėtais“ ir skaičiuojami kaip „viso etato darbuotojai“, visų pirma siekiant, kad nebūtų viršytas didžiausias leistinas darbuotojų skaičius, priimtinas siekiant išlaikyti MVĮ statusą ([132]).

(107) Be to, suinteresuotosios šalys teigia, kad „MDV reikalavimas“ užimti įmonių, kurioms taikoma schema, vadovų postus neturi jokios loginės ir teisinės prasmės. Pagal galiojančias nacionalines taisykles, reglamentuojančias valdymo organų narius ([133]), tokių užduočių / pareigų vykdymas daugiau nei vienoje įmonėje yra teisėtas. Todėl Komisijos aiškinimas, kuriuo „draudžiama“ tokias užduotis/pareigas vykdyti daugiau nei vienoje įmonėje, ne tik paneigia nacionalinę teisinę sistemą, bet ir neatsižvelgia į aptariamų pareigų funkcinį turinį ir tokias pareigas užimančių asmenų savybes.

(108) Suinteresuotosios šalys tvirtina, kad vadovų pareigoms ir užduotims nereikia visiško ir išskirtinio nuolatinio dalyvavimo, nes tokias pareigas paprastai eina aukštos kvalifikacijos ir patyrę asmenys, kurie dažnai užsiima kita profesine ir verslo veikla. Yra begalė atvejų, kai administratoriai, direktoriai ir (arba) vadovai verslininkai, susiję su keliomis įmonėmis, savo patirtimi ir profesiniais įgūdžiais prisideda prie tokių įmonių plėtros. Suinteresuotosios šalys taip pat daro išvadą, kad, kitaip nei mano Komisija, nėra nei taisyklės, nei apribojimų dėl galimo pareigų sumavimo daugiau nei vienoje ZFM įsteigtoje įmonėje. Taigi įmonių valdybų nariai laikomi „faktiniais darbuotojais“, jeigu laikomasi šiuo tikslu nacionalinės teisės aktuose nustatytų taisyklių.

([132]) Žr. 2019 m. balandžio 12 d. ACIF rašto dėl atsiliepimo dėl ZFM ir jos įmonių I priedą, p. 26.

([133]) Už tokių pareigų atlikimą gali būti neatlyginama. Atlygį laisvai nustato įmonė ir jis nebūtinai turi būti susijęs su faktiškai dirbtų valandų skaičiumi ar kitų darbuotojų gaunamu atlygiu. Išskirtinių pareigų vykdymas nėra numatytas, nebent tai nustato įmonė ir su tuo sutinka valdybos narys. Šios pareigos paprastai atliekamos atleidžiant nuo darbo valandų ir nenustatant minimalios ar maksimalios darbo trukmės.

(109) Tik nedaugelis suinteresuotųjų šalių teigia, kad Madeirai taikoma pozityvioji diskriminacija dėl jos atokiausio regiono statuso, kaip pripažįstama pagal SESV 349 straipsnį, ir pabrėžia ZFM svarbą Madeiros ekonomikai ([134]) (įskaitant kiekybinį poveikio regionui vertinimą, jei dauguma arba visos šiuo metu ten veikiančios įmonės nutrauktų veiklą ([135])).

(110) Galiausiai kelios suinteresuotosios šalys teigia, kad bet koks pagalbos susigrąžinimas pažeistų bendruosius Sąjungos teisės principus. Šiuo tikslu jos tvirtina, kad Komisija, darydama išvadą, jog Portugalijos įgyvendinta schema yra neteisėta pagalba, pažeistų teisinio tikrumo ([136]) ir teisėtų lūkesčių principus, įtvirtintus Sąjungos teismų praktikoje ([137]).

5.2. **Portugalijos pastabos**

(111) 2018 m. gegužės 23 d. ir birželio 12 d. Komisija iš suinteresuotųjų šalių gautas pastabas perdavė Portugalijai. Portugalijos atsakymą į šias pastabas galima apibendrinti taip, kaip nurodyta toliau ([138]).

(112) Portugalija pabrėžia, kad visose iš suinteresuotųjų šalių gautose pastabose nedviprasmiškai teigiama, jog Portugalijos įgyvendinama ZFM schema yra suderinama su vidaus rinka. Šiose pastabose taip pat pabrėžiama ZFM svarba regioninei plėtrai, teritorinei sanglaudai, užimtumui Madeiros regione, taip pat jos indėlis mažinant Madeiros atokiausio regiono statuso pasekmes. Todėl jos mano, kad rizika ir aplinkybės, dėl kurių Komisija padarė preliminarias išvadas, yra neįrodytos.

(113) Portugalija taip pat pažymi, kad iš gautų pastabų skaičiaus ir prasmės matyti, jog nėra pastebimo schemos poveikio valstybių narių tarpusavio prekybai ar konkurencijai.

(114) Be to, Portugalija mano, kad apskritai gautos teigiamos pastabos, tai, kad nėra pastabų iš jurisdikcijų, kurios konkuruoja su ZFM schema, ir kad nėra pastabų iš įmonių, kurios nesinaudoja schema, yra svarūs rodikliai, iš kurių matyti, kad schema tinkamai įgyvendinama.

(115) Portugalija ragina Komisiją atsižvelgti į MAR, kaip atokiausio regiono, teisinį pobūdį pagal SESV 349 straipsnio ir Portugalijos stojimo į Europos ekonominę bendriją (EEB) akto sąlygas ir tikslus, ir pozityviąją diskriminaciją dėl patvirtintos schemos laikyti pateisinama.

([134]) Kalbant apie užimtumą, 2017 m. gruodžio 31 d. ZFM dirbo [5 000–10 000] asmenų: ([1 000–3 000] tarptautinių paslaugų sektoriuje; [100–1 000] pramoninės zonoje ir [4 000–6 000] Tarptautiniame laivų registre). 2018 m., remiantis duomenimis, tiesiogiai surinktais per ACIF atliktą apklausą, ZFM tarptautinių paslaugų srityje dirbo [1 000–3 000] asmenų. 2018 m. gruodžio 31 d. ZFM buvo įsteigta [1 000–3 000] įmonių. Remiantis Madeiros mokesčių administratoriaus surinktais duomenimis, 2018 m. Madeiros autonominis regionas iš ZFM gavo [50 000–200 000] tūkst. EUR tiesioginių mokestinių pajamų, o tai sudarė [10–20] proc. visų regione surinktų mokestinių pajamų. Remiantis 2013 m. Portugalijos banko duomenimis, ZFM pritraukė [10–20] proc. tiesioginių investicijų Portugalijoje. Žr. ACIF atsiliepimą dėl ZFM ir joje įsikūrusių įmonių, p. 29–35 (2019 m. balandžio 12 d. ACIF rašto I priedas).

([135]) Darant prielaidą, kad visos šiuo metu ZFM įsikūrusios įmonės nutrauktų veiklą regione (1 scenarijus), apskaičiuota, kad BPV, palyginti su 2015 m. BPV, sumažėtų nuo [1–10] proc. iki [10–20] proc., o užimtumas – nuo [1 000–4 000] iki [5 000–7 000] darbo vietų. Jei bus išsaugota tam tikra dabartinė veikla, tačiau įmonės, sukuriančios [80–90] proc. šiuo metu ZFM sukuriamos BPV, nutrauks veiklą (2 scenarijus), numatomi padariniai taip pat prilygs krizei: BPV sumažės nuo [1–10] proc. iki [1–10] proc., o darbo vietų sumažės nuo [1 000–3 000] iki [4 000–6 000]. Žr. 2018 m. balandžio 12 d. ACIF raštą, p. 36–37, ir pridedamą ACIF užsakytą tyrimą, kurį atliko Portugalijos katalikiškojo Lisabonos universiteto Taikomųjų studijų centras: CONFRARIA, João, „Centro Internacional de Negócios da Madeira na economia da Região“, Universidade Católica de Lisboa – Centro de Estudos Aplicados, 2019 m. balandžio 4 d., p. 1–25.

([136]) 2012 m. liepos 5 d. Teisingumo Teismo sprendimas *SIAT*, C-318/10, ECLI:EU:C:2012:415; 2013 m. spalio 3 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Itelcar*, C-282/12, ECLI:EU:C:2013:629 ir 2015 m. birželio 11 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386.

([137]) 2005 m. lapkričio 24 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Vokietija / Komisija*, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, 58 punktas ir 2014 m. gruodžio 3 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Castelnou Energía / Komisija*, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, 189 punktas.

([138]) 2019 m. birželio 26 d. Portugalijos raštas (2019/082914).

(116) Be to, Portugalija mano, kad ZFM yra labai svarbi tiek valstybei, tiek Madeiros regiono modernizavimui, diversifikavimui ir vystymuisi, nes ji yra lemiamas indėlis į ekonomines ir finansines sistemas ir daro atitinkamą poveikį nacionalinei ekonomikai ir finansams. Tokia modernizacija ir plėtra nebūtų įmanoma be regione sukurtų ir veiksmingai plėtojamų darbo vietų ir materialinių investicijų.

(117) Portugalija pabrėžia, kad Madeiros ekonominiam ir socialiniam tvarumui užtikrinti labai svarbi ZFM vykdomos veiklos įvairovė, sukurtų tiesioginių ir netiesioginių darbo vietų skaičius, atliktos investicijos (vidaus ir užsienio), sukurtas vartojimas, didelis surinktų mokesčių indėlis į regiono biudžetą, taip pat regiono ekonomikos tarptautinimas. Tai matyti ir iš ekonominių tyrimų, pateiktų kartu su ACIF pastabomis.

(118) Be to, Portugalija laikosi nuomonės, kad suinteresuotųjų šalių pastabos patvirtina, jog Portugalijos valdžios institucijos pasinaudojo savo priežiūros įgaliojimais dėl schemos tinkamumo sąlygų. Iš pateiktų pastabų tam tikru mastu matyti, kad Portugalijos valdžios institucijų vykdyta ZFM schemos pagalbos gavėjų kontrolė buvo griežtesnė nei 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose nustatyti reikalavimai.

(119) Galiausiai Portugalija tvirtina, kad pagal EBF 36 straipsnį reikalaujama sukurti darbo vietas aiškiai nenurodant, kad tokios darbo vietos turi būti sukurtos regione. Portugalija taip pat teigia, kad darbo vietų kūrimas nebuvo sumanytas kaip būdas patikrinti, kaip konkrečiai kiekviena įmonė prisidėjo prie regiono vystymosi; vietoje to jis buvo laikomas tik esminės ekonominės veiklos kriterijumi, atsižvelgiant į EBPO ir Elgesio kodekso grupės (verslo apmokestinimas) ([139]) rekomendacijas, siekiant atmesti priedangos įmones ([140]).

6. **PAGALBOS VERTINIMAS**

6.1. **Pagalbos buvimas pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį**

(120) SESV 107 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „valstybės narės arba iš jos valstybinių išteklių bet kokia forma suteikta pagalba, kuri, palaikydama tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą, iškraipo konkurenciją arba gali ją iškraipyti, yra nesuderinama su bendrąja rinka, kai ji daro įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai“.

(121) Atitinkamai, kad paramos priemonė būtų laikoma pagalba pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, ji turi atitikti visas šias sąlygas: i) ji turi būti finansuojama valstybės arba iš valstybinių išteklių ir priskirtina valstybei; ii) ja turi būti suteikiamas atrankusis pranašumas jos gavėjams, palaikant tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą; iii) ji turi iškraipyti arba kelti grėsmę iškraipyti konkurenciją ir iv) priemonė gali daryti neigiamą įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai.

(122) Tolesnėse konstatuojamosiose dalyse Komisija įvertins, ar Portugalijos įgyvendinta ZFM schema ZFM pagalbos gavėjų naudai atitinka 121 konstatuojamojoje dalyje nurodytus kriterijus ir todėl yra valstybės pagalba.

6.1.1. *Valstybiniai ištekliai ir priskirtinumas valstybei*

(123) Portugalija mano, kad ZFM schema nesusijusi su valstybiniais ištekliais, nes ji atitinka ne „realias mokesčių išlaidas“, o tik virtualias mokesčių išlaidas (toliau – teorinis mokestinių pajamų netekimas), todėl ji nėra valstybės pagalbos priemonė ([141]).

([139]) 1997 m. gruodžio 1 d. Taryba ir Taryboje posėdžiavę valstybių narių Vyriausybių atstovai priėmė rezoliuciją dėl Verslo apmokestinimo elgesio kodekso, kuriuo siekiama pažaboti žalingą mokesčių konkurenciją. 1998 m. kovo 9 d. Ecofin taryba Taryboje įsteigė Elgesio kodekso grupę (verslo apmokestinimas), kuri vertino mokestines priemones, galinčias patekti į Elgesio kodekso taikymo sritį (OL C 99, 1998 4 1, p. 1). Žr. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/.

([140]) 2019 m. birželio 26 d. Portugalijos raštas, p. 3.

([141]) Šio sprendimo 67 konstatuojamoji dalis.

(124) Viena suinteresuotoji šalis, ACIF, pateikia panašius argumentus ir mano, kad schema nėra pagalba ([142]).

(125) Komisija pažymi, kad Portugalijos Konstitucijoje Madeira pripažįstama „autonominiu regionu“, turinčiu savo politinį ir administracinį statusą (*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira* ([143]), toliau – „Estatuto“) ir savivaldos institucijas. Komisija taip pat pažymi, kad pagal jo „Estatuto“ 5 straipsnio 1 dalį Madeiros autonominis regionas (MAR), be kita ko, turi finansinį, ekonominį ir fiskalinį savarankiškumą. Komisija taip pat pažymi, kad „Estatuto“ užtikrina specialios „regioninės mokesčių sistemos“, kuri aiškiai apima ir ZFM, buvimą ([144]). Regioninių valdžios institucijų renkami mokesčiai ir rinkliavos yra MAR pajamos ([145]), o mokestinės pajamos, be kita ko, yra pajamos iš juridinių asmenų pajamų ir pelno bei žyminio mokesčio ([146]). MAR turi savo kompetenciją mokesčių srityje ir įgaliojimus pritaikyti nacionalines fiskalines nuostatas prie konkrečių regioninių ypatumų ([147]). Be to, regioninis parlamentas turi įgaliojimus sumažinti Portugalijos teritorijai nacionalinio parlamento kasmet nustatomą pelno mokesčio tarifą ([148]). Galiausiai Komisija pažymi, kad ZFM teisinė sistema reglamentuojama EBF 36 straipsniu ([149]).

(126) Kaip aprašyta šio sprendimo 12 ir 13 konstatuojamosiose dalyse, ZFM schema susijusi su pelno mokesčio sumažinimu ir kitu atleidimu nuo mokesčių, kurie paprastai mokami Portugalijos valstybei ([150]). Visų pirma, pagal ją galima sumažinti pelno mokestį, palyginti su mokesčiu, kuris paprastai mokamas už įmonių pajamas pagal Įmonių pajamų mokesčio kodeksą „Kolektyvinių asmenų pajamos ir pelnas“ (*Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas*, toliau – CIRC) ([151]), įskaitant, tam tikromis sąlygomis, dar 50 % mažesnį pelno mokestį.

(127) Valstybės mokestinių pajamų netekimas prilygsta valstybinių išteklių naudojimui patiriant biudžeto išlaidų. Leisdama sumažinti CIRC mokesčius pagal EBF 36 straipsniu patvirtintą ZFM schemą, Portugalija atsisako pajamų, kurias būtų gavusi, jei nebūtų priėmusi šios mokestinės nuostatos. Pelno mokesčio sumažinimas suteikiamas iš valstybinių išteklių. Ši priemonė buvo įgyvendinta kaip valstybės teisės aktas (Mokesčių lengvatų statutas, *Estatuto dos Benefícios Fiscais*, EBF, kuris yra parlamento teisės aktas), priskirtinas Portugalijos valstybei. Kadangi šią mokesčio lengvatą suteikia Portugalijos valdžios institucijos, ji priskirtina valstybei.

(128) „Pagalbos“ sąvoka apima ne tik teigiamą naudą, bet ir priemones, kurias pasitelkiant įvairiomis formomis sumažinami mokesčiai, kurie paprastai įtraukiami į įmonės biudžetą ir kurie, nebūdami subsidijomis griežtąja šio žodžio prasme, yra panašaus pobūdžio ir turi tokį patį poveikį ([152]).

(129) Todėl Komisija daro išvadą, kad pelno mokesčio lengvata (įskaitant papildomą 50 % pelno mokesčio sumažinimą įmonėms, vykdančioms pramoninę veiklą ZFM pramonės zonoje) suteikta iš valstybinių išteklių ir priskirtina valstybei ([153]).

([142]) Šio sprendimo 99 konstatuojamoji dalis.

([143]) 1991 m. birželio 5 d. Įstatymas Nr. 13/91 su pakeitimais, padarytais 1999 m. rugpjūčio 21 d. Įstatymu Nr. 130/99 ir 2000 m. birželio 21 d. Įstatymu Nr. 12/2000.

([144]) „Estatuto“ 107 straipsnio 4 dalis ir 146 straipsnis.

([145]) „Estatuto“ 108 straipsnio b punktas.

([146]) „Estatuto“ 112 straipsnio 1 dalies b ir e punktai. Taip pat žr. 2013 m. rugsėjo 2 d. Įstatymo Nr. 2/2013 (Autonominių regionų finansų įstatymas, *Lei das Finanças das Regiões Autónomas*, toliau – LFRA) 26 straipsnį.

([147]) LFRA 55 ir 56 straipsniai.

([148]) LFRA 59 straipsnio 2 dalis.

([149]) „Estatuto“ 146 straipsnio 4 dalis ir LFRA 59 straipsnio 6 dalis.

([150]) LFRA 5 straipsnis, 26 straipsnis ir 59 straipsnio 2, 3, 4 ir 6 dalys. Dėl 2007–2013 m. laikotarpio žr. vasario 19 d. Įstatymą Nr. 1/2007 su pakeitimais, padarytais 2010 m. kovo 29 d. Įstatymu Nr. 1/2010, birželio 16 d. Įstatymu Nr. 2/2010 ir 2012 m. gruodžio 20 d. Įstatymu Nr. 64/2012.

([151]) 3 % 2007–2009 m., 4 % 2010–2012 m., 5 % 2013–2020 m. vietoje 29 % 2007 m., 20 % 2008–2011 m., 25 % 2012–2013 m., 23 % 2014 m. ir 21 % 2015–2020 m.

([152]) 2001 m. lapkričio 8 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Adria-Wien Pipeline ir Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, 38 punktas; 1994 m. kovo 15 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 13 punktas ir 1998 m. gruodžio 1 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Ecotrade*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, 34 punktas.

([153]) 2002 m. gegužės 16 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Prancūzija / Komisija*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 24 punktas; 2006 m. balandžio 5 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Deutsche Bahn / Komisija*, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, 103 punktas.

6.1.2. *Atrankusis pranašumas*

(130) Portugalija mano, kad ZFM schema nėra atrankioji, nes šia priemone nėra palaikomos tam tikros įmonės arba tam tikrų prekių gamyba, kaip apibrėžta SESV 107 straipsnio 1 dalyje. Portugalija mano, kad ZFM gali būti įsteigtos visos įmonės, vykdančios komercinę, pramoninę, jūrų ar kitą paslaugų veiklą. Portugalija tvirtina, kad ZFM schema yra bendra Portugalijos mokesčių sistemos ekonomikos dalis ir šia priemone nesuteikiama atrankiojo pranašumo ZFM įregistruotoms įmonėms. Taigi ji nėra valstybės pagalba. ZFM schemą reikėtų laikyti bendrąja priemone ([154]).

(131) Remiantis nusistovėjusia Sąjungos teismų praktika, nustatant, ar valstybės priemonė yra valstybės pagalba, turi būti įvertinta, ar naudos gaunančiai įmonei suteikiamas finansinis pranašumas, kurio įmonė nebūtų gavusi įprastomis rinkos sąlygomis, t. y. be valstybės kišimosi. Priemonė, kuria valdžios institucijos tam tikroms įmonėms suteikia atleidimą nuo mokesčių, dėl kurio jų gavėjai atsiduria palankesnėje padėtyje nei kiti mokesčių mokėtojai, yra valstybės pagalba pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį ([155]). Analogiškai priemonė, kuria tam tikroms įmonėms suteikiama galimybė sumažinti paprastai mokėtinus mokesčius, gali būti laikoma valstybės pagalba.

(132) ZFM schema yra regioninės pagalbos schema, pagal kurią, kaip patvirtinta 2007 m. Komisijos sprendimu, buvo leista teikti pagalbą sumažinto pelno mokesčio, taikomo pelnui, gautam iš Madeiroje iš tikrųjų ir iš esmės vykdomos veiklos, forma, taip pat atleisti nuo kitų mokesčių, kaip aprašyta šio sprendimo 12 konstatuojamojoje dalyje.

(133) Pagal šio sprendimo 127 konstatuojamąją dalį ZFM schemą reglamentuoja EBF 36 straipsnis ([156]).

(134) Madeiros regione veikiančioms įmonėms 2007–2014 m. laikotarpiu pagal vienas po kito priimtus regioninius biudžeto įstatymus buvo taikomi keli (įprastiniai) pelno mokesčio tarifai ([157]). ZFM įregistruotoms įmonėms iki 2020 m. gruodžio 31 d. taikomas pelno mokesčio sumažinimas ([158]) arba kitas atleidimas nuo mokesčių. ZFM schema leidžia pagalbos gavėjams sutaupyti savo sąnaudų. Ši leidžianti nukrypti nuostata nustatyta siekiant konkretaus tikslo – teikti naudą ir skatinti ZFM įregistruotų įmonių vykdomą veiklą, sudarant šioms įmonėms palankesnes sąlygas nei kitoms įmonėms, įsikūrusioms kitose šalies vietose arba MAR.

(135) Todėl nagrinėjama priemone suteikiamas pranašumas tik ZFM įsteigtoms įmonėms. Atsižvelgiant į jos geografinę taikymo sritį, nagrinėjama priemonė yra atrankioji, nes ja gali naudotis tik ribotoje ZFM įregistruotos įmonės.

(136) Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija daro išvadą, kad ZFM schema, sumažinant mokesčio tarifą, kuris paprastai turėtų būti mokamas, ZFM registruotoms įmonėms suteikiamas atrankusis pranašumas pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį.

([154]) Žr. šio sprendimo 68 ir 69 konstatuojamąsias dalis.

([155]) 2006 m. sausio 10 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Cassa di Risparmio di Firenze ir kiti*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 132 punktas.

([156]) 5 išnaša.

([157]) 29 % 2007 m. (2007 m. sausio 9 d. *Decreto Legislativo Regional* Nr. 3/2007/M 12 straipsnis); 20 % nuo 2008 m. iki 2011 m. (2008 m. sausio 16 d. *Decreto Legislativo Regional* Nr. 2/2008/M 15 straipsnis, 2008 m. gruodžio 31 d. *Decreto Legislativo Regional* Nr. 45/2008/M 14 straipsnis, 2009 m. gruodžio 31 d. *Decreto Legislativo Regional* Nr. 34/2009/M 13 straipsnis ir 2008 m. sausio 10 d. *Decreto Legislativo Regional* Nr. 2/2011/M 14 straipsnis); 25 % nuo 2012 m. iki 2013 m. (2011 m. gruodžio 26 d. *Decreto Legislativo Regional* Nr. 20/2011/M 2 straipsnis ir 2012 m. gruodžio 31 d. *Decreto Legislativo Regional* Nr. 42/2012/M 16 straipsnis); 23 % 2014 m. (2013 m. gruodžio 31 d. *Decreto Legislativo Regional* Nr. 31-A/2013/M 18 straipsnis).

([158]) 15 išnaša.

6.1.3. *Konkurencijos iškraipymas ir poveikis prekybai*

(137) Portugalija tiesiogiai netvirtino, kad priemonė neiškraipo konkurencijos ar nekelia grėsmės ją iškraipyti bei nedaro poveikio valstybių narių tarpusavio prekybai ([159]). Priešingai, ACIF, viena iš suinteresuotųjų šalių, teigė, kad mažai tikėtina, jog ZFM schema iškraipytų konkurenciją ir darytų poveikį valstybių narių tarpusavio prekybai ([160]).

(138) Valstybės taikoma priemonė laikoma iškraipančia konkurenciją arba galinčia ją iškraipyti, jeigu dėl jos gavėjo konkurencinė padėtis gali pagerėti, palyginti su kitomis įmonėmis, su kuriomis jis konkuruoja ([161]). Taigi konkurencijos iškraipymas pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį pripažįstamas iškart, kai valstybė suteikia finansinį pranašumą įmonei, veikiančiai liberalizuotuose sektoriuose, kuris yra arba galėtų būti konkurencinis ([162]). Jeigu dėl valstybės suteiktos finansinės pagalbos įmonės padėtis vykdant Bendrijos vidaus prekybą pagerėja, palyginti su kitomis konkuruojančiomis įmonėmis, turi būti vertinama, kad pagalba daroma įtaka šiai prekybai ([163]).

(139) Kadangi ZFM įregistruotos įmonės vykdo veiklą, kuri yra atvira tarptautinei konkurencijai, aptariama priemonė gerina jų konkurencinę padėtį ir kelia grėsmę, kad bus iškraipyta konkurencija, todėl gali daryti poveikį valstybių narių tarpusavio prekybai.

6.1.4. *Esamos pagalbos klasifikavimas ir atitinkamos priemonės*

(140) Portugalija teigia, kad ZFM schema, jei būtų laikoma, kad ji susijusi su „pagalba“, turėtų būti vertinama kaip esama pagalba. Portugalija taip pat teigia, kad ZFM sukurta 1980 m. ([164]), t. y. iki Portugalijos įstojimo į EEB 1986 m., ir nebuvo iš esmės keičiama kitaip, nei buvo susitarta derantis dėl esamos pagalbos. Todėl ji turėtų būti priskiriama „esamos pagalbos“ schemai pagal Reglamento (ES) 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį ([165]).

(141) Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, Portugalija mano, kad Komisija turėtų pasiūlyti tinkamas priemones, kuriomis būtų užtikrintas tolesnis ZFM schemos suderinamumas su vidaus rinka ir kurios galėtų apimti pagalbos schemos turinio keitimą, reikalavimų nustatymą arba esamų reikalavimų patikslinimą ([166]).

(142) Tarybos reglamento (ES) 2015/1589 1 straipsnio b dalies i punkte nustatyta, kad „esama pagalba“ yra „visa pagalba, kuri buvo iki SESV įsigaliojimo atitinkamose valstybėse narėse, t. y. pagalbos schemos ir individuali pagalba, kuri buvo skiriama iki SESV įsigaliojimo atitinkamose valstybėse narėse ir tebėra taikoma po jo“.

(143) Portugalijos stojimo akto ([167]) 26 straipsnyje ir I priedo 10 skirsnyje numatyti institucijų priimtų teisės aktų, įskaitant dėl *Zona Franca da Madeira* muitų teisės aktų skirsnyje, pakeitimai. Portugalijos stojimo akte nenumatyta, kad ZFM turėtų būti laikoma esama pagalba pagal EB sutarties 88 straipsnio 1 dalį (dabar SESV 108 straipsnio 1 dalis).

([159]) Šio sprendimo 113 konstatuojamoji dalis.
([160]) Šio sprendimo 99 konstatuojamoji dalis *in fine*.
([161]) 1980 m. rugsėjo 17 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Philip Morris*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11 punktas ir 2000 m. birželio 15 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas *Alzetta ir kiti / Komisija*, sujungtos bylos 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 ir T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, 80 punktas.
([162]) 2000 m. birželio 15 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas *Alzetta ir kiti / Komisija*, sujungtos bylos 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 ir T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, 141–147 punktai.
([163]) 2001 m. balandžio 4 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia / Komisija*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, 41 punktas.
([164]) 1980 m. spalio 20 d. Įstatymas dekretas Nr. 500/80 ir 1982 m. rugpjūčio 23 d. Regioninis reguliavimo dekretas Nr. 53/82. Taip pat žr. 1985 m. gruodžio 30 d. Įstatymą dekretą Nr. 502/85 ir 1986 m. birželio 26 d. Įstatymą dekretą Nr. 165/86.
([165]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 67 punktas.
([166]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 85 punktas.
([167]) Aktas dėl Ispanijos Karalystės ir Portugalijos Respublikos stojimo sąlygų ir Sutarčių pritaikomųjų pataisų (OL L 302, 1985 11 15, p. 23).

(144) Be to, pirmasis pranešimas apie ZFM schemą (I pagalbos sistema) pagal valstybės pagalbos taisykles buvo pateiktas 1986 m., o Komisija jį patvirtino 1987 m. gegužės 25 d. sprendimu. Nuo 1987 m. ZFM schema buvo kelis kartus pratęsta ir pakeista atitinkamai 2002 m. ir 2007 m. Komisijos sprendimais patvirtintomis schemomis ([168]). Be to, I, II ir III pagalbos sistemų metu ZFM schema buvo iš esmės keičiama. Pagal I pagalbos sistemą nereikalauta kurti / išlaikyti darbo vietas. Šis reikalavimas buvo nustatytas II pagalbos sistemoje (susiejant su pagalbos gavėjų metinei mokesčio bazei nustatytomis didžiausiomis mokesčių bazės viršutinėmis ribomis) ir išliko III pagalbos sistemoje. II pagalbos sistema neapėmė visos veiklos, susijusios su finansiniu tarpininkavimu, draudimu ir pagalbine finansine bei su draudimu susijusia veikla, taip pat grupės vidaus paslaugų veiklos (koordinavimo, iždo ir paskirstymo centrų) ([169]). Taip pat joje buvo nustatytas laipsniškas pagalbos mažinimas didinant taikomus mokesčio tarifus (1 % 2003 ir 2004 m., 2 % 2005 ir 2006 m. ir 3 % nuo 2007 m.). Galiausiai buvo nustatyta papildoma lengvata – 50 % sumažintas pelno mokestis įmonėms, įsikūrusioms ZFM pramonės laisvojoje prekybos zonoje. Pagal III pagalbos sistemą, visų pirma atsižvelgiant į 2013 m. Komisijos sprendimą, 36,7 % padidintos didžiausios mokesčio bazės viršutinės ribos, kurioms gali būti taikomas pelno mokesčio sumažinimas.

(145) Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta pirmiau, priemonė šioje byloje nėra esama pagalba pagal Reglamento (ES) 2015/1589 1 straipsnio b dalies i punktą. Todėl to reglamento 22 straipsnis, kuriuo remdamasi Portugalija reikalauja, kad Komisija apsiribotų „tinkamų priemonių“ priėmimu, netaikytinas.

6.1.5. *De minimis pagalba*

(146) Tais atvejais, kai atskiriems ZFM schemos pagalbos gavėjams suteiktas pranašumas neviršijo Komisijos reglamente (EB) Nr. 1998/2006 ([170]) nurodytų ribų, tas pranašumas nebus laikomas valstybės pagalba, taigi nedraudžiamas pagal EB sutarties 87 straipsnio 1 dalį (dabar SESV 107 straipsnio 1 dalis), jeigu įvykdomos visos kitos tame reglamente nustatytos sąlygos. Analogiškai ZFM schemos pagalbos gavėjai, kuriems suteiktas pranašumas neviršijo Komisijos reglamente (ES) Nr. 1407/2013 ([171]) (kuris pagal jo 7 straipsnio 1 dalį šioje byloje taikomas atgaline data) nustatytų ribų, negavo valstybės pagalbos, kuriai taikoma SESV 107 straipsnio 1 dalis, jeigu įvykdomos visos tame reglamente nustatytos sąlygos.

(147) Remiantis Portugalijos pateiktais kiekybiniais duomenimis, atrodo, kad daugeliu atvejų pagalbos suma, kurią gavo ZFM pagalbos gavėjai, yra mažesnė nei 200 000 EUR *de minimis* riba.

Išvada dėl pagalbos buvimo

(148) Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija daro išvadą, kad priemonė, kurią Portugalija taikė ZFM įmonėms, yra valstybės pagalba pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį.

(149) Beje, reikėtų pridurti, kad Portugalija neginčijo Komisijos 2007 m. sprendime padarytos išvados dėl pagalbos buvimo ([172]).

([168]) Žr. 9 išnašą.

([169]) Žr. 2003 m. liepos 24 d. Dekreto įstatymo Nr. 163/2003 preambulę.

([170]) 2006 m. gruodžio 15 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1998/2006 dėl Sutarties 87 ir 88 straipsnių taikymo *de minimis* pagalbai (OL L 379, 2006 12 28, p. 5). Šis reglamentas buvo taikomas nuo 2007 m. sausio 1 d. iki 2013 m. gruodžio 31 d. (žr. 6 straipsnį).

([171]) 2013 m. gruodžio 18 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 1407/2013 dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo *de minimis* pagalbai (OL L 352, 2013 12 24, p. 1).

([172]) 2006 m. Komisijai pateiktame pranešime apie ZFM schemą Portugalija ZFM schemą vadina „regioninės veiklos pagalbos schema“. Žr. 2006 m. birželio 28 d. Portugalijos raštą (1900/80932); visų pirma, bendrosios pranešimo formos 2.1 ir 10 poskirsnius, papildomos informacijos lapo 1.2 poskirsnį, įstatymo projekto, apie kurį pranešta, preambulę, aiškinamąjį memorandumą ir 2003 m. liepos 24 d. Dekreto įstatymo Nr. 163/2003 preambulę. Taip pat žr. 2015 m. spalio 29 d. Portugalijos raštą, p. 22, 2016 m. kovo 31 d. raštą, p. 4, ir 2017 m. lapkričio 21 d. raštą, p. 5–6.

6.2. **Pagalbos suderinamumas**

6.2.1. *ZFM schemos atitiktis 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimams*

(150) Portugalija mano, kad Portugalijos valdžios institucijų įgyvendinta ZFM schema atitinka įsipareigojimus, kuriuos Portugalija prisiėmė pranešimo metu, ir atitinka 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimus.

Pelno, kuriam taikomas sumažintas pelno mokestis, kilmė

(151) ZFM schema buvo įvertinta remiantis 2007 m. RPG kaip regioninė veiklos pagalba ir patvirtinta 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimais. Pagal ZFM schemą leista teikti pagalbą sumažinant pelno mokestį pelnui, gautam iš Madeiroje iš tikrųjų ir iš esmės vykdomos veiklos, ir atleidžiant nuo kitų mokesčių, neviršijant didžiausių pagalbos sumų, apskaičiuotų remiantis didžiausiomis mokesčio bazės ribomis, atsižvelgiant į pagalbos gavėjų kiekvienais finansiniais metais turimų darbo vietų skaičių.

(152) Vykstant pranešimo procesui, po kurio buvo priimtas 2007 m. Komisijos sprendimas, Portugalija neginčijo, kad schemoje numatytas mokesčio sumažinimas būtų taikomas tik Madeiroje vykdomai veiklai, kaip nurodyta sprendimo pradėti procedūrą 32 punkte ([173]).

(153) Pagal 2007 m. RPG regioninė veiklos pagalba leidžiama tik išimtiniais atvejais ([174]): „tokia pagalba gali būti teikiama regionams, kurie turi į ją teisę pagal EB sutarties 87 straipsnio 3 dalies a punkto (dabar SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktas) leidžiančią nukrypti nuostatą, su sąlyga, kad: i) tai pagrįsta jos nauda regioninei plėtrai bei pobūdžiu ir ii) jos lygis proporcingas tiems sunkumams, kuriuos siekiama palengvinti“ ([175]).

(154) Nėra abejonių, kad Madeira yra atokiausias regionas pagal SESV 349 straipsnį ir todėl atitinka reikalavimus pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktą.

(155) Tačiau veiklos pagalbos schemos nauda regiono regioninei plėtra turi būti vertinama atsižvelgiant į kliūtis šiame regione ir proporcingai toms kliūtims, kurios atokiausių regionų atveju yra struktūrinės ir nuolatinės kliūtys, pripažintos SESV – atokumas, izoliuotumas, mažumas, sunkios topografinės ir klimato sąlygos, ekonominis priklausomumas nuo keleto produktų, kaip įtvirtinta SESV 349 straipsnyje.

(156) Kaip nurodyta sprendimo pradėti procedūrą 30 punkte, regioninės veiklos pagalbos atokiausiems regionams *raison d'être* yra kompensuoti papildomas išlaidas, kurias įmonės patiria šiuose regionuose dėl šių kliūčių.

(157) Vertinant ZFM schemą, papildomos išlaidos buvo nustatytos ir kiekybiškai įvertintos remiantis Portugalijos valdžios institucijų pateiktu tyrimu. 2007 m. Komisijos sprendime priemonės proporcingumo vertinimas buvo atliktas remiantis šiomis kiekybiškai apskaičiuotomis papildomomis išlaidomis bendru ZFM lygmeniu ir kiekvieno ZFM įregistruoto pagalbos gavėjo lygmeniu ([176]).

(158) Dėl pelno, kuriam taikomas sumažintas pelno mokestis, kilmės Portugalija teigia, kad ji turi būti vertinama atsižvelgiant į schemos indėlį į MAR regioninę plėtrą ir neturėtų būti geografiškai apribota regionu, nes tada pagalbos schemą sudarytų tik ZFM įsisteigusių įmonių patirtų papildomų išlaidų kompensavimas ([177]). Portugalija taip pat teigia, kad įgyvendinta schema atitinka tarptautinius mokesčių standartus, o įmonės didelę veiklos dalį vykdo ZFM, kaip apibrėžta EBPO BEPS veiksmų plane, ir joms taikomi mokesčių teisės aktų reikalavimai bei daug kontrolės priemonių ([178]). Šiai pozicijai iš esmės pritaria suinteresuotosios šalys ([179]).

([173]) 2006 m. gruodžio 19 d. Portugalijos raštas.
([174]) 2007 m. RPG, 6 punktas.
([175]) 2007 m. RPG, 76 punktas.
([176]) 2007 m. Komisijos sprendimo 53 ir 59 punktai.
([177]) Šio sprendimo 74 konstatuojamoji dalis.
([178]) Šio sprendimo 77 konstatuojamoji dalis.
([179]) Šio sprendimo 100 ir 101 konstatuojamosios dalys.

(159) Kitaip nei teigia Portugalija ([180]), ZFM įregistruotos įmonės patiria tokių papildomų išlaidų tik tuo atveju, jei jos iš tikrųjų ir iš esmės vykdo veiklą Madeiroje, o tai reiškia, kad jų pelnas gaunamas iš veiklos, kuriai tiesiogiai tenka tokios papildomos išlaidos. Į kitų rūšių pelną, kuriam šios išlaidos netaikomos, nes jis gaunamas iš veiklos, vykdomos už regiono ribų, negali būti atsižvelgiama nustatant mokesčio bazę, kuriai taikoma mokestinė priemonė.

(160) Komisija pažymi, kad vykdant 2015 m. stebėseną Portugalija aiškiai nurodė ir atliekant oficialų tyrimą patvirtino, kad pagalbos gavėjai nebūtinai turi vykdyti veiklą regione ir kad net už regiono ribų vykdoma veikla gali būti finansuojama pagal schemą (žr. šio sprendimo 20 ir 21 konstatuojamąsias dalis).

(161) Komisija mano, kad vadinamasis pelno kilmės „geografinis ribojimas“, kurį smerkia Portugalija, yra tik 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose išdėstytų pagrindinių principų, nurodytų 2007 m. RPG, perkėlimas, o ZFM schemos įgyvendinimas dėl pelno kilmės neatitinka minėtų gairių nuostatų dėl veiklos pagalbos.

(162) Sprendime pradėti procedūrą Komisija neišreiškė jokių abejonių dėl schemos atitikties tarptautiniams mokesčių standartams ir mokesčių teisės reikalavimams. Valstybės pagalbos kontrolės tikslais pagalbos gavėjų vykdomos veiklos veiksmingumas ir reikšmingumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į 2007 m. RPG principus dėl veiklos pagalbos, nurodytus šio sprendimo 156 ir 157 konstatuojamosiose dalyse, o ne į EBPO mokesčių susitarimus, kuriais siekiama savų mokesčių tikslų.

(163) Analogiškai Komisija nurodo, kad šio sprendimo 21 konstatuojamojoje dalyje aprašytas teisinis reikalavimas atskirai apskaityti ZFM gautas pajamas mokesčių tikslais pats savaime nėra pakankamas, kad būtų išsklaidytos Komisijos abejonės dėl tinkamos ZFM schemos mokesčio bazės, nes pajamų gavimas ZFM taikant šį reikalavimą nėra apibrėžtas atsižvelgiant į 2007 m. RPG principus dėl veiklos pagalbos.

(164) Priešingai, toks apskaitos atskyrimas tik parodo, kad mažesnis mokesčio tarifas buvo taikomas pajamoms, gautoms iš sandorių tarp, viena vertus, pagalbos gavėjų ir, kita vertus, subjektų, kurie yra ZFM rezidentai, taip pat subjektų, kurie yra ne Portugalijos nacionalinės teritorijos rezidentai. Tačiau toks apskaitos atskyrimas neleidžia daryti išvados, ar šie sandoriai buvo sudaryti dėl pagalbos gavėjų iš tikrųjų ir iš esmės vykdytos veiklos Madeiroje ar už jos ribų.

(165) Galiausiai Komisija pažymi, kad nuodugni mokestinė kontrolė, atlikta dėl mokesčio bazės ir pelno kilmės, buvo vykdoma laikantis šio sprendimo 158 konstatuojamojoje dalyje nurodyto Portugalijos valdžios institucijų požiūrio ir nebuvo atsižvelgta į reikalavimus atitinkančio pelno ir ZFM patirtų papildomų išlaidų ryšį, kaip nurodyta 2007 m. RPG ir vėliau priimtuose 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose.

(166) Todėl Komisija mano, kad Portugalijos pateikti argumentai dėl atitikties mokesčių taisyklėms, teisiniams reikalavimams ir su mokesčiais susijusiai kontrolei nėra svarbūs vertinant ZFM schemos įgyvendinimą pagal 2007 m. RPG ir 2007 m. bei 2013 m. Komisijos sprendimus.

(167) Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, Komisija mano, kad jos abejonės dėl pelno, kuriam taikomas mokesčio sumažinimas ZFM, kilmės nėra išsklaidytos ir daro išvadą, kad įgyvendinant ZFM schemą šio kriterijaus atžvilgiu pažeidžiami 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimai.

Darbo vietų kūrimas / išlaikymas regione

(168) Kaip nurodyta šio sprendimo 151 konstatuojamojoje dalyje, didžiausios pagalbos sumos, kurias pagal patvirtintą regioninės veiklos pagalbos schemą gali gauti ZFM įregistruoti pagalbos gavėjai, apskaičiuojamos pagal didžiausias mokesčio bazės viršutines ribas, atsižvelgiant į kiekvienais finansiniais metais pagalbos gavėjų turimas darbo vietas.

([180]) Šio sprendimo 73 ir 74 konstatuojamosios dalys.

(169) Komisija pažymi, kad reikalavimas sukurti / išlaikyti darbo vietas buvo viena iš sąlygų, kad būtų galima pasinaudoti schema, ir buvo įtrauktas į pagalbos sumų pagal ZFM schemą apskaičiavimo metodą, apie kurį pranešė Portugalija ([181]) ir kuris buvo patvirtintas 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimais.

(170) Be to, 2007 m. Komisijos sprendime darbo vietų kūrimas taikant ZFM schemą buvo įvertintas kaip prisidėjimas prie regioninės plėtros ([182]).

(171) Komisija taip pat pažymi, kad darbo vietų kūrimas / išlaikymas buvo neatsiejama patvirtintos regioninės ZFM schemos dalis. Todėl darbo vietų skaičius yra pagalbos sumos parametras ir schemos indėlio į regioninę plėtrą įvertinimas ir abiem tikslais turėtų būti pagrįstas objektyviu pasitvirtinusiu metodu, taikomu sprendimų dėl valstybės pagalbos priėmimo praktikoje.

(172) Portugalija nepritaria siaurai darbo vietų apibrėžčiai pagal EE arba MDV, kurią Komisija taikė apskaičiuodama pagalbos sumas. Priešingai, Portugalija teigia, kad jos „darbo vietos apibrėžtis“ atitinka nacionalines ir tarptautines darbo taisykles, pagalbos gavėjams buvo taikoma daug kontrolės priemonių, o Komisija buvo supažindinta su jų rezultatais, todėl schema įgyvendinama laikantis 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimų.

(173) Kitaip nei teigia Portugalija ([183]), Komisija mano, kad 2007 m. RPG 58 punkte, ypač susijusioje 52 išnašoje, nustatytą metodą sukurtų / išlaikytų darbo vietų skaičiui apskaičiuoti, t. y. „darbuotojų skaičius – metinių darbo vienetų skaičius, būtent asmenų, įdarbintų visą darbo dieną vienerius metus (darbas ne visą dieną ir sezoninis darbas laikomas metinio darbo vieneto dalimis), skaičius“, taikyti tikslinga, net jei ši apibrėžtis įtraukta tik į 2007 m. RPG skirsnį, skirtą regioninei investicinei pagalbai. Šis metodas taip pat nurodytas Komisijos rekomendacijos dėl labai mažų, mažųjų ir vidutinių įmonių apibrėžimo ([184]) 5 straipsnyje, kuri bendrai taikoma Sąjungos teisės aktams ir visų pirma Sąjungos valstybės pagalbos taisyklėms, nes tokios rekomendacijos buvo sistemingai įtraukiamos į 2008 m. ir 2014 m. BBIR I priedą.

(174) Kitaip nei teigia Portugalija, tokia darbo vietų apibrėžtis pagal EE ir MDV yra geriausias būdas nediskriminuojant įtraukti visų rūšių darbo santykius ir sutartis, nuolatinį ar laikinąjį įdarbinimą, darbuotojus ir valdybos narius, dirbančius pagal kelias darbo sutartis su skirtingomis įmonėmis, nuotolinio darbo darbuotojus, o darbuotojo faktiškai praleistas laikas įmonėje, esančioje ZFM, apskaičiuojamas objektyviai ir patikrinamai. Komisija išlieka neutrali darbo santykių pobūdžio pagal nacionalinę teisę atžvilgiu, jei darbo vietų skaičius valstybės pagalbos tikslais nustatomas objektyviai.

(175) Bet kuriuo atveju Komisija taip pat pažymi, kad, nepaisant 2007 m. RPG 52 išnašoje pateiktos apibrėžties, Portugalija netaikė jokios darbo vietų apibrėžties, pagal kurią būtų galima veiksmingai suskaičiuoti Madeiroje sukurtų ir išlaikytų darbo vietų skaičių. Kaip minėta šio sprendimo 28 konstatuojamojoje dalyje, Portugalija pagal ZFM schemą teisėtomis darbo vietomis pripažino bet kokį bet kokio teisinio pobūdžio darbą, neatsižvelgiant į pagalbos gavėjų metinėse mokesčių deklaracijose deklaruotą aktyvaus darbo valandų, dienų ir mėnesių skaičių per metus. Ji tai darė netikrindama, kiek laiko iš tikrųjų sugaišo darbuotojas, dirbdamas pas kiekvieną pagalbos gavėją, ir jo neperskaičiuodama EE.

(176) Atsižvelgdama į 2015 m. stebėsenos rezultatus ir Portugalijos per oficialų tyrimą pateiktą informaciją, Komisija mano, kad Portugalijos valdžios institucijos, remdamosi pagalbos gavėjų pateiktomis deklaracijomis, negalėjo patikrinti nei deklaruojamų darbo vietų realumo, nei pastovumo, kaip reikalaujama 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose, būtent todėl, kad nebuvo bendros objektyvios skaičiavimo metodikos, taikytinos visiems darbo santykių atvejams.

([181]) 2006 m. birželio 28 d. Portugalijos raštas (pranešimas apie III pagalbos sistemą).
([182]) 2007 m. Komisijos sprendimo 64 punktas.
([183]) Šio sprendimo 87 konstatuojamoji dalis.
([184]) 2003 m. gegužės 6 d. Komisijos rekomendacija dėl labai mažų, mažųjų ir vidutinių įmonių apibrėžimo C(2003) 1422 (OL L 124, 2003 5 20, p. 36).

(177) Galiausiai Komisija pažymi, kad Portugalija nepatvirtino, jog visose darbo vietose, įregistruotuose taikant ZFM schemą, dirbo darbuotojai, prisidedantys prie Madeiroje iš tikrųjų ir iš esmės vykdomos veiklos. Portugalijos valdžios institucijos nurodė, kad kai kuriais atvejais metinėse deklaracijose nenurodytas darbuotojų skaičius neturėjo įtakos mokėtino mokesčio ir mokesčio lengvatos vertinimui; kai kuriais kitais atvejais atliekant 2015 m. stebėseną buvo įrodymų, kad darbo vietos yra už ZFM, Madeiros ir net už Sąjungos ribų. Be to, Komisija pažymi, kad Portugalija nepateikė informacijos apie visų ZFM pagalbos gavėjų darbuotojų faktinės veiklos vietą, nors Komisija to prašė kelis kartus ([185]).

(178) Komisija pripažįsta, kad Portugalija pateikė dokumentus, iš kurių matyti, kad buvo atlikta daug ZFM schemos pagalbos gavėjų patikrinimų. Kitaip nei teigia Portugalija, Komisija niekada neabejojo Portugalijos valdžios institucijų atliktos mokestinės kontrolės veiksmingumu *per se*, o tik jos veiksmingumu, susijusiu su tiksliu kiekvieno ZFM pagalbos gavėjo darbo vietų skaičiaus nustatymu ir sukurtų darbo vietų bei Madeiroje iš tikrųjų ir iš esmės vykdomos veiklos ryšio įvertinimu. Komisijai pateikti dokumentai patvirtina, kad mokesčių tikslais atliekama kontrolė yra reali. Tačiau surinkti duomenys nėra svarbūs valstybės pagalbos požiūriu, nes atliekant kontrolę nebuvo patikrintos dvi problemos, kurios iškilo šioje byloje: tikslus kiekvieno ZFM pagalbos gavėjo darbo vietų skaičiaus apskaičiavimas ir ryšys tarp sukurtų darbo vietų ir tokio pagalbos gavėjo Madeiroje iš tikrųjų ir iš esmės vykdomos veiklos.

(179) Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija mano, kad jos abejonės dėl darbo vietų ZFM sukūrimo / išlaikymo kriterijaus nebuvo išsklaidytos, ir daro išvadą, kad įgyvendinant ZFM schemą šio kriterijaus atžvilgiu pažeidžiami 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimai.

Išvada

(180) Todėl Komisija daro išvadą, kad Portugalijos įgyvendinama ZFM schema pažeidžia 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimus, kuriais buvo patvirtinta III pagalbos sistema, ir todėl yra neteisėta.

6.2.2. *ZFM schemos suderinamumas su 2007 m. RPG*

(181) Portugalija teigia, kad ji niekada nesutiko su Komisijos 2007 m. ir 2013 m. sprendimų sąlygų aiškinimu dėl pelno kilmės ir darbo vietų kūrimo. Portugalija taip pat mano, kad šie reikalavimai nėra privalomi, nes šie sprendimai buvo priimti remiantis 2007 m. RPG, kurias Portugalija taip pat laiko neprivalomomis ([186]).

(182) Portugalija taip pat teigia, kad 2007 m. Komisijos sprendime nurodyta darbo vietų kūrimo apibrėžtis pagal EE ir MDV, nėra nurodyta 2007 m. RPG skirsnyje dėl veiklos pagalbos, o Komisija to neneigia ([187]). Todėl, Portugalijos valdžios institucijų nuomone, ZFM schema turėtų būti vertinama tik pagal 2007 m. RPG 76–83 punktus.

(183) Komisija pažymi, kad 2006 m. gegužės 10 d. raštu Portugalija pritarė 2007 m. RPG ir vėlesnėms atitinkamoms priemonėms ([188]), o tai reiškia, kad 2007 m. RPG nustatytų taisyklių turėjo būti laikomasi įgyvendinant bet kurią regioninės pagalbos schemą ([189]).

([185]) Šio sprendimo 52 ir 57 konstatuojamosios dalys.
([186]) 2019 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas 106, 107 ir 272 punktai.
([187]) Sprendimo pradėti procedūrą 41 punktas.
([188]) Komisija pasiūlė atitinkamas priemones, kad būtų iš dalies pakeistos arba panaikintos ankstesnės galiojančios regioninės pagalbos schemos, atsižvelgiant į naujai priimtas taisykles, kaip visada būna priėmus naujas gaires.
([189]) Valstybės pagalba: 2007–2013 m. nacionalinės regioninės pagalbos teikimo gairės: 24 valstybių narių pritarimas Komisijos pasiūlymui dėl atitinkamų priemonių pagal EB sutarties 88 straipsnio 1 dalį (2006/C 153/04) (OL C 153, 2006 7 1, p. 1).

(184) 2007 m. RPG 76 ir 80 punktais leista teikti veiklos pagalbą atokiausiuose regionuose, jeigu: i) ji skirta kompensuoti įmonėms papildomas išlaidas, atsirandančias vykdant ekonominę veiklą dėl veiksnių, nurodytų SESV 299 straipsnio 2 dalyje [dabar 349 straipsnis], ii) ji pagrįsta indėliu į regioninę plėtrą ir iii) proporcinga kliūtims, kurias siekiama sumažinti.

(185) Todėl tiek, kiek ZFM schema buvo naudinga įmonėms, kurių veikla nebuvo iš tikrųjų ir iš esmės vykdoma regione ir kurios dėl to nepatyrė 2007 m. RPG minėtų papildomų išlaidų, schemos įgyvendinimas neatitiko šio sprendimo 184 konstatuojamojoje dalyje nurodytų reikalavimų.

(186) Be to, kadangi darbo vietų kūrimo / išlaikymo sąlyga nebuvo įvertinta atsižvelgiant į darbo vietų kūrimo sąvoką, kaip nustatyta 2007 m. RPG skirsnyje dėl investicinės pagalbos arba Komisijos valstybės pagalbos bylų nagrinėjimo praktikoje, Portugalijos įgyvendinta ZFM schema bet kuriuo atveju neatitiktų 2007 m. RPG nustatytų sąlygų dėl veiklos pagalbos, nes pelno kilmė ir faktinės papildomos išlaidos nėra susiję.

Išvada

(187) Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija mano, kad Portugalijos įgyvendinta ZFM schema pažeidžia 2007 m. RPG nuostatas ir todėl yra neteisėta pagalba, kuri negali būti laikoma suderinama su vidaus rinka.

6.2.3. *Pagalbos schemos suderinamumas tiesiogiai pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktą*

(188) Portugalija tvirtina, kad Komisija turėtų įvertinti ZFM schemos poveikį „atsižvelgdama į ES politiką dėl atokiausių regionų ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos aspektu“ ir atsižvelgti į tai, kad ji yra „veiksmingiausia ekonominės politikos priemonė, skatinanti sanglaudą, ekonomikos augimą ir Madeiros ekonominį tvarumą“ ([190]).

(189) Remiantis SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktu, su vidaus rinka gali būti laikoma suderinama pagalba, skirta būtent SESV 349 straipsnyje nurodytų regionų, atsižvelgiant į jų struktūrinę, ekonominę ir socialinę padėtį, ekonominei plėtrai skatinti.

(190) 2007 m. RPG Komisija nustatė sąlygas, kuriomis regioninę pagalbą galima laikyti suderinama su vidaus rinka, ir nustatė kriterijus, pagal kuriuos nustatomos SESV 107 straipsnio 3 dalies a punkto sąlygas tenkinančios vietovės. Pagal teismų praktiką ([191]), tvirtindama elgesio taisykles ir viešai paskelbdama, kad nuo to momento jas taikys atvejams, kuriems skirtos šios normos, Komisija apriboja minėtą veiksmų laisvę ir iš esmės negali nukrypti nuo šių taisyklių, nes priešingu atveju ji gali būti pripažinta pažeidusi bendruosius teisės principus, pavyzdžiui, vienodo požiūrio ar teisėtų lūkesčių apsaugos. Todėl Komisija privalo vertinti šį atvejį pagal taikomas gaires, t. y. 2007 m. RPG, išskyrus atvejus, kai Portugalijos valdžios institucijos įrodytų, kad dėl išskirtinių aplinkybių, kurios skiriasi nuo numatytųjų 2007 m. RPG, Komisija turi vertinti ZFM schemą tiesiogiai pagal Sutartį. Tačiau šiuo atveju Portugalijos valdžios institucijos net nenurodė, o juo labiau neįrodė tokių išskirtinių aplinkybių. NET jei Portugalijos įgyvendintos ZFM schemos suderinamumo vertinimas turėtų būti atliekamas pagal 2007 m. RPG, Komisija, siekdama išsamumo, tolesnėse konstatuojamosiose dalyse vis tiek įvertins, ar Portugalijos įgyvendinta ZFM schema galėtų būti laikoma suderinama tiesiogiai pagal SESV.

Indėlis siekiant bendros svarbos tikslo

(191) Portugalija teigia, kad ZFM schema prisidedama prie MAR, kuris pagal SESV pripažįstamas atokiausiu regionu, ekonominės plėtros. Portugalijos valdžios institucijos pateikė duomenų apie schemos poveikį makroekonominiu lygmeniu.

([190]) 2018 m. rugsėjo 26 d. Portugalijos raštas, 209 punktas.

([191]) 2016 m. kovo 8 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Graikija / Komisija*, C-431/14 P, ECLI:EU:T:2016:145, 69 ir 70 punktai.

(192) Visų pirma, Portugalijos valdžios institucijos pabrėžia, kad ZFM schema svariai prisidedama prie MAR biudžeto konsolidavimo. Madeiros regioninio mokesčių administratoriaus duomenimis, 2012–2018 m. laikotarpiu ZFM įmonių įnašas į Madeiros regioninį biudžetą vidutiniškai sudarė apie [10–20] proc. ([192])

(193) Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija mano, kad, priešingai nei jos preliminari nuomonė, išdėstyta sprendimo pradėti procedūrą 33 punkte, ZFM schema galėtų būti prisidedama prie Madeiros, kuris yra atokiausias regionas, regioninės plėtros, taigi ir prie bendros svarbos tikslo.

Tinkamumas ir proporcingumas

(194) Teikiant veiklos pagalbą siekiama, kad įmonė nepatirtų išlaidų, kurias ji įprastai turėtų padengti pati valdydama ar vykdydama įprastą veiklą ([193]).

(195) Todėl tokia pagalba išimties tvarka gali būti teikiama atokiausiuose regionuose, atitinkančiuose EB sutarties 87 straipsnio 3 dalies a punkte [dabar SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktas] nustatytą nukrypti leidžiančią nuostatą, jei ja siekiama kompensuoti papildomas išlaidas, atsirandančias vykdant ekonominę veiklą dėl EB sutarties 299 straipsnio 2 dalyje [dabar SESV 349 straipsnis] nurodytų veiksnių ([194]).

(196) Komisija pažymi, kad įmonės, kurios pasinaudojo įgyvendinta schema, buvo atleistos nuo įprastų mokesčių, nors kai kurios įmonės vykdė veiklą, dėl kurios nepatyrė papildomų išlaidų dėl struktūrinių kliūčių regione, kaip įvertinta šio sprendimo 6.2.1 ir 6.2.2 skirsniuose.

(197) Šiomis aplinkybėmis, kadangi ji nebuvo įgyvendinta taip, kad būtų sprendžiami struktūriniai sunkumai, kurių įmonės gali iš tikrųjų patirti vykdydamos veiklą Madeiroje, ZFM schema negali būti laikoma tinkama ir proporcinga regioninės veiklos pagalbos, kuria siekiama skatinti atokiausių regionų ekonominę plėtrą (SESV 349 straipsnis), principams / sąlygoms, atsižvelgiant į jų struktūrinę, ekonominę ir socialinę padėtį.

Išvada

(198) Atsižvelgdama į visa tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija mano, kad Portugalijos įgyvendinta ZFM schema pažeidžia SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktą ir todėl yra neteisėta pagalba, kuri negali būti laikoma suderinama su vidaus rinka.

6.2.4. *Pagalbos suderinamumas su 2014 m. BBIR*

(199) Portugalija mano, kad 2014 m. BBIR negalima taikyti atgaline data pagal ZFM schemą suteiktai individualiai pagalbai siekiant pripažinti ją suderinama ([195]). Portugalija taip pat mano, kad lanksčiai aiškinant 2014 m. BBIR nereikalaujama, kad ZFM pagalbos gavėjų ekonominė veikla būtų vykdoma Madeiroje. Individualios pagalbos skyrimą reikia nagrinėti pagal 2007 m. RPG numatytas regioninės veiklos pagalbos sąlygas, kurios taip pat aptartos 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose.

(200) Kadangi Portugalija šią schemą įgyvendino pažeisdama 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimus ir ji negali būti laikoma suderinama su vidaus rinka pagal 2007 m. RPG, Komisija turi išnagrinėti, ar pagal šią schemą suteikta individuali pagalba vis dėlto galėtų būti laikoma suderinama ([196]) pagal 2014 m. BBIR, kuris gali būti taikomas atgaline data individualiai pagalbai, jei laikomasi atitinkamų sąlygų ([197]).

([192]) „Centro Internacional de Negócios da Madeira“, „Sociedade de Desenvolvimento da Madeira“, statistika, 2018 m. gruodžio mėn.

([193]) 2009 m. rugsėjo 9 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas *Diputación Foral de Álava ir kiti / Komisija*, sujungtos bylos T-30/01–T-32/01 ir T-86/02–T-88/02, ECLI:EU:T:2009:314, 226 punktas.

([194]) 2007 m. RPG, 80 punktas.

([195]) 2014 m. BBIR 58 straipsnio 1 dalis.

([196]) Komisija nemano, kad būtina analizuoti schemos pagalbos pobūdį, nes Portugalija niekada neteigė, kad ZFM schema nėra pagalbos schema, kaip apibrėžta 1999 m. kovo 22 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 659/1999, nustatančiame išsamias EB sutarties 93 straipsnio taikymo taisykles (OL L 83, 1999 3 27, p. 1, nebegalioja).

([197]) 2014 m. BBIR 58 straipsnio 1 dalis.

(201) Pagal 2014 m. BBIR 15 straipsnio 4 dalį, „[a]tokiausiuose regionuose veiklos pagalbos schemomis kompensuojamos papildomos veiklos išlaidos, susidariusios tuose regionuose dėl tiesioginio vienos ar kelių nuolatinių kliūčių, nurodytų Sutarties 349 straipsnyje, poveikio, jeigu pagalbos gavėjai vykdo ekonominę veiklą atokiausiame regione, su sąlyga, kad skiriama metinė pagalbos suma vienam pagalbos gavėjui pagal visas veiklos pagalbos schemas, įgyvendinamas pagal šį reglamentą, neviršija vieno iš šių procentinių dydžių: a) 35 % bendrosios pridėtinės vertės, kurią pagalbos gavėjas kasmet sukuria atitinkamame atokiausiame regione; b) 40 % pagalbos gavėjo metinių darbo sąnaudų atitinkamame atokiausiame regione; c) 30 % pagalbos gavėjo metinės apyvartos atitinkamame atokiausiame regione“. Kaip minėta šiame straipsnyje, šis išimtinis leidimas teikti veiklos pagalbą įmonei suteikiamas siekiant kompensuoti papildomas išlaidas, patiriamas dėl to, kad įmonė vykdo veiklą atokiausiame regione.

(202) Madeiros autonominis regionas yra atokiausias regionas, nurodytas SESV 349 straipsnyje. Todėl pagal 2014 m. BBIR 15 straipsnio 4 dalį jis gali gauti regioninę pagalbą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies a punkte numatytą nukrypti leidžiančią nuostatą, jeigu: i) pagalbos gavėjo veikla vykdoma atokiausiame regione ir ii) metinė pagalbos suma neviršija didžiausios procentinės pagalbos gavėjo metinės bendrosios pridėtinės vertės, metinių darbo sąnaudų arba metinės apyvartos, patirtos / realizuotos regione, dalies.

(203) Komisija nurodo, kad įgyvendinama priemonė yra mokesčių lengvatos, dėl kurių sumažėja sąnaudos, kurias įmonės turėtų padengti vykdydamos savo veiklą. Todėl ji yra veiklos pagalba įmonėms, kurios gali ja pasinaudoti ZFM.

(204) Remiantis 2015 m. stebėsenos metu Portugalijos pateikta informacija, Portugalijos įgyvendinamos ZFM schemos pagalbos gavėjai nebūtinai vykdo faktinę veiklą Madeiroje. Be to, susijusios pagalbos sumos nebūtinai susijusios su Madeiroje sukurta bendrąja pridėtine verte, darbo sąnaudomis ar apyvarta.

Išvada

(205) Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija mano, kad pagal Portugalijos įgyvendinamą ZFM schemą suteikta individuali pagalba pažeidžia 2014 m. BBIR nuostatas.

Išvada

(206) Atsižvelgdama į visa tai, kas išdėstyta pirmiau, Komisija daro išvadą, kad Portugalijos įgyvendinta ZFM schema yra neteisėta ir su vidaus rinka nesuderinama pagalba pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktą.

(207) Todėl sąlyginio sprendimo priėmimas pagal Reglamento (ES) 2015/1589 9 straipsnio 4 dalį, kaip siūlo Portugalija ([198]), nėra tinkamas būdas šio sprendimo 6.2 skirsnyje iškeltiems klausimams spręsti.

7. **SUSIGRĄŽINIMAS, TEISINIS TIKRUMAS IR TEISĖTI LŪKESČIAI**

7.1. **Susigrąžinimas**

(208) Vadovaujantis Sutartimi dėl Europos Sąjungos veikimo ir nusistovėjusia Sąjungos teismų praktika, Komisija yra kompetentinga nuspręsti, kad konkreti valstybė narė turi pakeisti arba panaikinti pagalbą, kai nustatoma, kad ji nesuderinama su vidaus rinka ([199]). Sąjungos teismai taip pat nuosekliai laikėsi nuomonės, kad valstybės narės prievolė nutraukti pagalbą, kurią Komisija laiko nesuderinama su vidaus rinka, nustatyta siekiant atkurti anksčiau buvusią padėtį ([200]).

([198]) Šio sprendimo 71 konstatuojamoji dalis.
([199]) 1973 m. liepos 12 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija / Vokietija*, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, 13 punktas.
([200]) 1990 m. kovo 21 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Belgija / Komisija*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, 66 punktas.

(209) Šiuo atžvilgiu Sąjungos teismai yra nustatę, kad šis tikslas būna pasiektas, kai gavėjas grąžina sumas, jau suteiktas kaip neteisėta pagalba, taip netekdamas vidaus rinkoje turėto pranašumo prieš savo konkurentus, ir yra atkuriama iki pagalbos suteikimo buvusi padėtis ([201]).

(210) Reglamento (ES) 2015/1589 16 straipsnio 1 dalyje, kuri atitinka teismų praktiką, nustatyta, kad „jeigu, esant neteisėtai pagalbai, priimami neigiami sprendimai, Komisija priima sprendimą, kad suinteresuotoji valstybė narė imtųsi visų priemonių, kurios būtinos, kad pagalba būtų išieškota iš pagalbos gavėjo“.

(211) Taigi, kadangi aptariama priemonė įgyvendinta pažeidžiant SESV 108 straipsnio 3 dalį ir laikytina neteisėta ir nesuderinama pagalba, pagalbos sumą reikia susigrąžinti, kad būtų atkurta vidaus rinkoje iki pagalbos suteikimo buvusi padėtis. Susigrąžinimas turėtų apimti laikotarpį nuo dienos, kurią pagalba buvo suteikta gavėjui, iki faktinio susigrąžinimo dienos. Į susigrąžintiną sumą įskaičiuojamos palūkanos, susidariusios iki faktinio susigrąžinimo dienos.

Pagalbos gavėjų, iš kurių reikia susigrąžinti pagalbą, nustatymas

(212) Neteisėta ir nesuderinama pagalba turi būti susigrąžinta iš įmonės, kuri faktiškai turėjo iš to naudos. Tačiau, kai Komisija negali pačiame sprendime nustatyti visų įmonių, kurios gavo neteisėtą ir nesuderinamą pagalbą, tai pradėdama įgyvendinti susigrąžinimo procesą turės padaryti atitinkama valstybė narė, kuri turės nagrinėti kiekvienos atitinkamos įmonės padėtį atskirai.

(213) Šiuo konkrečiu atveju galimi neteisėtos ir nesuderinamos valstybės pagalbos gavėjai yra fiziniai ir juridiniai asmenys, įregistruoti ZFM nuo 2007 m. sausio 1 d. iki 2014 m. gruodžio 31 d. Iš šios pradinės pagalbos gavėjų grupės Portugalijos valdžios institucijos turėtų pašalinti tuos fizinius ir juridinius asmenis, dėl kurių galima pateikti įrodymų, kad: i) jie atitiko sąlygas, būtinas norint pasinaudoti ZFM schema, kaip patvirtinta 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimais, o tai reiškia, kad jų pajamos buvo susijusios su Madeiroje iš tikrųjų ir iš esmės vykdyta veikla ir regione faktiškai sukurtomis / išlaikytomis darbo vietomis, arba ii) bendra pagal schemą vieno pagalbos gavėjo gauta nauda neviršija Reglamente (EB) Nr. 1998/2006 ([202]) arba Reglamente (ES) Nr. 1407/2013 ([203]) nustatytų ribų, jei ši nauda taip pat atitinka kitas tuose reglamentuose nustatytas sąlygas, arba iii) konkretaus pagalbos gavėjo gauta individuali pagalba atitinka sąlygas, nustatytas pagal Tarybos reglamento (ES) 2015/1588 ([204]) 1 straipsnį priimtame reglamente, pavyzdžiui, 2014 m. BBIR.

(214) Likę fiziniai ar juridiniai asmenys, kurie pasinaudojo ZFM schema, yra neteisėtai suteiktos valstybės pagalbos gavėjai, iš kurių Portugalijos valdžios institucijos turi susigrąžinti gautą pagalbos pranašumą.

Pagalbos kiekybinis įvertinimas

(215) Iš Komisijos teisės aktais nereikalaujama nustatyti tikslią susigrąžintiną sumą, ypač, kai jai trūksta duomenų tam padaryti. Vietoje to pakanka, kad Komisijos sprendime būtų pateikta informacija, leidžianti valstybei narei be didelių sunkumų nustatyti susigrąžintiną sumą.

(216) Komisija mano, kad Portugalija turėtų taikyti toliau nurodytą metodiką, kad nustatytų nesuderinamos pagalbos sumą, kurią reikia susigrąžinti iš kiekvieno pagalbos gavėjo:

a) nustatyti per metus sukurtų ir išlaikytų darbo vietų, išreikštų MDV, skaičių regione pagal kiekvieną pagalbos gavėją;

([201]) 1999 m. birželio 17 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Belgija / Komisija*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, 64 ir 65 punktai.
([202]) 170 išnaša.
([203]) 171 išnaša.
([204]) 2015 m. liepos 13 d. Tarybos reglamentas (ES) 2015/1588 dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo kai kurioms horizontalios valstybės pagalbos rūšims (OL L 248, 2015 9 24, p. 1).

b) nustatyti metinę mokesčio bazę, susijusią su pajamomis, gautomis iš Madeiroje iš tikrųjų ir iš esmės vykdytos veiklos;

c) šiai mokesčio bazei taikyti ZFM mokesčio tarifą, atsižvelgiant į a punkte nurodytą sukurtų darbo vietų skaičių, remiantis šio sprendimo 12 ir 16 konstatuojamosiose dalyse pateiktomis skaičiavimo lentelėmis;

d) pagalbos suma bus lygi faktiškai vieno pagalbos gavėjo per metus gautai sumai, atėmus faktiškai su veikla Madeiroje susijusią sumą, apskaičiuotą pagal c punktą.

(217) Visais atvejais, kai reikalaujama susigrąžinti pagalbą, ji pradedama susigrąžinti nuo tada, kai pagalbos gavėjai gavo naudos, t. y. nuo teisės akto, kuriuo pagalbos gavėjams suteikiama teisė pasinaudoti tokia schema, priėmimo dienos, nepažeidžiant Reglamento (ES) 2015/1589 17 straipsnio 1 dalyje numatyto pagalbos susigrąžinimo senaties termino.

(218) Susigrąžinamoms sumoms turėtų būti taikomos palūkanos, skaičiuojamos nuo sumų išmokėjimo pagalbos gavėjams dienos iki jų faktinio susigrąžinimo dienos. Palūkanos turėtų būti skaičiuojamos nuo pagrindinės sumos ir susikaupusių palūkanų pagal Komisijos reglamento (EB) Nr. 794/2004 ([205]) V skyrių.

(219) Atliekant oficialią tyrimo procedūrą Portugalijai buvo sunku pateikti patikimą informaciją, kad būtų galima nustatyti pagalbos gavėjus ir įvertinti, ar jie gavo pagalbą pagal schemą ir kiek jos gavo. Negalima atmesti tikimybės, kad nustatant galutinį pagalbos gavėjų sąrašą ir atitinkamas susigrąžintinas pagalbos sumas, kaip numatyta šio sprendimo 216 konstatuojamojoje dalyje aprašytu metodu, Portugalijai gali vėl prireikti papildomo laiko. Pagal Komisijos pranešimą dėl neteisėtos ir nesuderinamos valstybės pagalbos susigrąžinimo ([206]) Portugalijos valdžios institucijos neteisėtos ir nesuderinamos valstybės pagalbos susigrąžinimui iš atskirų pagalbos gavėjų turėtų turėti keturis mėnesius galutiniam pagalbos gavėjų sąrašui kartu su susigrąžinimo proceso įgyvendinimo planu pateikti ir aštuonis mėnesius faktiniam susigrąžinimui įgyvendinti.

7.2. **Teisinis tikrumas ir teisėti lūkesčiai**

(220) Portugalija mano, kad įmonės, gavusios pagalbą pagal ZFM schemą, įgijo teisę į teisinį tikrumą ir teisėtus lūkesčius, kad joms nebūtų taikomas joks sprendimas dėl pagalbos susigrąžinimo ([207]).

(221) Panašų argumentą pateikė ir kelios trečiosios suinteresuotosios šalys ([208]).

(222) Pagal nusistovėjusią teismų praktiką teisėtų lūkesčių apsaugos principas yra bendrasis ES teisės principas. Šis principas laipsniškai įtraukiamas į Sąjungos teisinę tvarką teismų praktikoje, kurioje jis apibūdinamas kaip „aukštesnė teisės norma“, skirta asmenų apsaugai ([209]), kaip „vienas iš pagrindinių Bendrijos principų“ ([210]) ir kaip „bendrasis principas“ ([211]). Jis laikomas teisinio tikrumo principo, pagal kurį reikalaujama, kad Sąjungos teisės aktai būtų tikri, o asmenys, kuriems jie taikomi, galėtų numatyti jų taikymą, pasekme, nes keičiant taisykles juo siekiama užtikrinti situacijų, į kurias teisėtai

([205]) 2004 m. balandžio 21 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 794/2004, įgyvendinantis Tarybos reglamentą (ES) 2015/1589, nustatantį išsamias Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 108 straipsnio taikymo taisykles (OL L 140, 2004 4 30, p. 1). Žr., visų pirma, 9 straipsnio ir 11 straipsnio 3 dalies pakeitimus, padarytus 2008 m. sausio 30 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 271/2008, iš dalies keičiančiu Reglamentą (EB) Nr. 794/2004, įgyvendinantį Tarybos reglamentą (EB) Nr. 659/1999, nustatantį išsamias EB sutarties 93 straipsnio taikymo taisykles (OL L 82, 2008 3 25, p. 1).

([206]) Komisijos pranešimas dėl neteisėtos ir nesuderinamos valstybės pagalbos susigrąžinimo (2019/C 247/01) (OL C 247, 2019 7 23, p. 1), 68 ir 72 punktai.

([207]) Šio sprendimo 94 ir 95 konstatuojamosios dalys.

([208]) Šio sprendimo 110 konstatuojamoji dalis.

([209]) 1975 m. gegužės 14 d. Teismo sprendimas *CNTA / Komisija*, 74/74, ECLI:EU:C:1975:59, 44 punktas.

([210]) 2005 m. birželio 7 d. Teisingumo Teismo sprendimas *VEMW ir kt.*, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, 73 punktas.

([211]) 2001 m. spalio 4 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Italija / Komisija*, C-403/99, ECLI:EU:C:2001:507, 35 punktas.

patenka vienas ar keli fiziniai ar juridiniai asmenys, apsaugą ([212]). Kaip aprašyta šio sprendimo 12–17 konstatuojamosiose dalyse, 2007 m. ir 2013 m. Komisijos sprendimuose nustatyti reikalavimai, pagal kuriuos ZFM schema laikoma suderinama su vidaus rinka, buvo aiškūs, o šių reikalavimų įgyvendinimą buvo galima aiškiai numatyti. Todėl sprendimas dėl pagalbos susigrąžinimo šioje byloje visiškai atitinka teisinio tikrumo principą.

(223) Remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, teisė remtis teisėtų lūkesčių apsauga reiškia, kad atitinkamam asmeniui kompetentingos Sąjungos institucijos suteikė tikslių, nesąlyginių ir tikrovę atitinkančių garantijų, kildinamų iš patvirtintų ir patikimų šaltinių ([213]) Tačiau asmuo negali remtis šio principo pažeidimu, jei administracija jam nesuteikė tikslių garantijų ([214]).

(224) Todėl negali būti jokių teisėtų lūkesčių, kad pagalba yra teisėta, jeigu ji nėra teikiama laikantis SESV 108 straipsnyje nustatytos tvarkos, nes uolus verslininkas paprastai turėtų gebėti nustatyti, ar tos tvarkos laikytasi ([215]).

(225) Kaip matyti iš šio sprendimo, Komisija neginčija 2007 m. ir 2013 m. sprendimais patvirtintos pagalbos schemos buvimo ir suderinamumo. Šis sprendimas susijęs su ZFM schemos įgyvendinimu tiek, kiek ji neatitiko tų sprendimų sąlygų (t. y. tiek, kiek pagal ją kai kuriais atvejais ZFM įregistruotoms įmonėms buvo leista gauti pagalbą taikant sumažintą mokesčio tarifą pelnui, gautam iš Madeiroje iš tikrųjų ir iš esmės nevykdomos veiklos ir apskaičiuotam remiantis nepatikrinamu ZFM sukurtų ar išlaikytų darbo vietų skaičiumi). Tai, kad Komisija savo 2007 m. ir 2013 m. sprendimais patvirtino ZFM schemą, neleidžia daryti išvados, kad Komisija būtų tiksliai, besąlygiškai ir nuosekliai užtikrinusi, jog III pagalbos sistema bus laikoma suderinama pagalba, įskaitant atvejus, kai nesilaikoma patvirtinimo sąlygų.

(226) Komisija taip pat primena, kad ji prašė į įstatymo projektą, apie kurį Portugalija pranešė 2006 m. birželio 28 d., įtraukti aiškią nuostatą, kad būtų mažinami tik pelnui, gautam iš Madeiroje vykdomos veiklos, taikomi mokesčiai ([216]). Portugalija atsisakė tai padaryti, nes manė, kad tokia nuostata nėra būtina, nes ši aplinkybė kyla iš ZFM teisinio pagrindo ([217]).

(227) Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, Portugalija ir ZFM schemos pagalbos gavėjai negali pagrįstai teigti, kad nustačius, jog Portugalijos įgyvendinta ZFM schema yra su vidaus rinka nesuderinama pagalba, būtų pažeisti teisėtų lūkesčių arba teisinio tikrumo principai, o tai neleistų susigrąžinti šios nesuderinamos pagalbos.

([212]) Šiuo klausimu žr. 2000 m. gegužės 18 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Rombi ir Arkopharma*, C-107/97, ECLI:EU:C:2000:253, 66 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką ir generalinio advokato P. Léger išvados, pateiktos 2006 m. vasario 9 d. byloje *Belgija ir Forum 187 / Komisija*, sujungtos bylos C-182/03 ir C-217/03, ECLI:EU:C:2006:89, 367 punktą.

([213]) 2011 m. liepos 21 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Alcoa Trasformazioni / Komisija*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, 71 punktas ir jame nurodyta teismo praktika; 2005 m. birželio 30 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Branco / Komisija*, T-347/03, ECLI:EU:T:2005:265, 102 punktas ir jame nurodyta teismo praktika; 2006 m. vasario 23 d. Bendrojo Teismo sprendimas *Cementbouw Handel ir Industrie / Komisija*, T-282/02, ECLI:EU:T:2006:64, 77 punktas; 2009 m. birželio 30 d. Bendrojo Teismo sprendimas *CPEM / Komisija*, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227, 126 punktas.

([214]) 2006 m. vasario 14 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimas *TEA-CEGOS ir kiti / Komisija*, sujungtos bylos T-376/05 ir T-383/05, ECLI:EU:T:2006:47, 88 punktas ir jame nurodyta teismo praktika. Taip pat žr. pagal analogiją 2009 m. lapkričio 30 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimo *Prancūzija ir France Télécom / Komisija*, sujungtos bylos T-427/04 ir T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, 261 punktą.

([215]) 1997 m. kovo 20 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Land Rheinland-Pfalz / Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, 25 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

([216]) 2006 m. lapkričio 9 d. raštas (D/54422).

([217]) 2006 m. gruodžio 19 d. Portugalijos rašytinis atsakymas.

8. **IŠVADA**

(228) Komisija daro išvadą, kad Portugalija neteisėtai įgyvendino ZFM schemą, pažeisdama SESV 108 straipsnio 3 dalį, ir kad pagal šią schemą atskiriems pagalbos gavėjams suteikta pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka,

PRIĖMĖ ŠĮ SPRENDIMĄ:

1 straipsnis

Pagalbos schema „*Zona Franca da Madeira* (ZFM). III pagalbos sistema“, kiek ją Portugalija įgyvendino pažeisdama Komisijos sprendimą C(2007) 3037 *final* ir Komisijos sprendimą C(2013) 4043 *final*, Portugalijos įgyvendinta neteisėtai, pažeidžiant Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 108 straipsnio 3 dalį, ir yra nesuderinama su vidaus rinka.

2 straipsnis

Individuali pagalba, suteikta pagal 1 straipsnyje nurodytą schemą, nelaikoma valstybės pagalba, jei jos suteikimo metu ji atitiko pagal Reglamento (ES) 2015/1588 2 straipsnį priimtame ir tuo metu taikytame reglamente nustatytas sąlygas.

3 straipsnis

Individuali pagalba, suteikta pagal 1 straipsnyje nurodytą schemą, kuri suteikimo momentu atitiko sąlygas, nustatytas 1 straipsnyje nurodytuose sprendimuose arba reglamente, priimtame pagal Reglamento (ES) 2015/1588 1 straipsnį, yra suderinama su vidaus rinka, jei neviršijama didžiausia šios rūšies pagalbai taikoma pagalbos intensyvumo riba.

4 straipsnis

1. Portugalija susigrąžina iš pagalbos gavėjų nesuderinamą pagalbą, suteiktą pagal 1 straipsnyje nurodytą schemą.

2. Susigrąžinamoms sumoms taikomos palūkanos, skaičiuojamos nuo sumų išmokėjimo pagalbos gavėjams dienos iki jų faktinio susigrąžinimo dienos.

3. Palūkanos skaičiuojamos nuo pagrindinės sumos ir susikaupusių palūkanų pagal Reglamento (EB) Nr. 794/2004 V skyrių.

4. Portugalija nuo pranešimo apie šį sprendimą dienos panaikina nesuderinamą pagalbos schemą 1 straipsnyje nurodyta apimtimi ir nutraukia visų dar neišmokėtų pagalbos sumų mokėjimą.

5 straipsnis

1. Pagalba, suteikta pagal 1 straipsnyje nurodytą schemą susigrąžinama nedelsiant ir veiksmingai.

2. Portugalija užtikrina, kad šis sprendimas būtų įgyvendintas per aštuonis mėnesius nuo pranešimo apie jį dienos.

6 straipsnis

1. Per keturis mėnesius nuo pranešimo apie šį sprendimą dienos Portugalija pateikia šią informaciją:

a) visų pagalbos gavėjų, kurie pagalbą gavo pagal 1 straipsnyje nurodytą pagalbos schemą, sąrašą ir bendrą kiekvieno iš šių pagalbos gavėjų pagal schemą gautos pagalbos sumą;

b) bendrą sumą (pagrindinę sumą ir susigrąžinimo palūkanas), kuri turi būti susigrąžinta iš kiekvieno pagalbos gavėjo;

c) išsamų priemonių, kurių ketinama imtis šiam sprendimui įvykdyti, apibūdinimą.

2. Portugalija informuoja Komisiją apie nacionalinių priemonių, kurių ėmėsi šiam sprendimui įgyvendinti, pažangą, iki bus susigrąžinta visa pagalba pagal 1 straipsnyje nurodytą schemą. Komisijos paprašyta, ji nedelsdama pateikia informaciją apie priemones, kurių jau imtasi ir kurių planuojama imtis, kad būtų įvykdytas šis sprendimas.

Portugalija taip pat pateikia išsamią informaciją apie pagalbos ir susigrąžinimo palūkanų sumas, jau susigrąžintas iš pagalbos gavėjų.

7 straipsnis

Šis sprendimas skirtas Portugalijos Respublikai.

Komisija gali paskelbti nesuderinamos pagalbos gavėjų tapatybes ir taikant šį sprendimą susigrąžintas pagalbos sumas ir susigrąžinimo palūkanas, nedarant poveikio Reglamento (ES) 2015/1589 30 straipsniui.

Priimta Briuselyje 2020 m. gruodžio 4 d.

Komisijos vardu
Margrethe VESTAGER
Komisijos narė