



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

21 päivänä syyskuuta 2022*

Valtiontuet – Madeiran vapaa-alue – Portugalin toteuttama tukiohjelma – Päätös, jolla tukiohjelma todetaan komission päätösten C(2007) 3037 final ja C(2013) 4043 final vastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja jolla maksetut tuet määrätään perittäväksi takaisin sen mukaisesti – Valtiontuen käsite – Asetuksen (EU) 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i ja ii alakohdassa tarkoitettu voimassa oleva tuki – Takaisin periminen – Luottamuksensuoja – Oikeusvarmuus – Hyvän hallinnon periaate – Täytäntöönpanon täysi mahdottomuus – Vanhentuminen – Asetuksen 2015/1589 17 artikla

Asiassa T-95/21,

Portugalin tasavalta, asiamiehinään P. Barros da Costa, A. Soares de Freitas ja L. Borrego, avustajinaan asianajajat M. Gorjão-Henriques ja A. Saavedra,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään I. Barcew ja G. Braga da Cruz,

vastaajana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Svingens (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Mac Eochaidh ja T. Pynnä,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Ramette,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaa huomioon 22.6.2021 annetun määräyksen Portugali v. komissio (T-95/21 R, ei julkaistu, EU:T:2021:383), jolla hylättiin Portugalin tasavallan välitoimihakemus,

ottaen huomioon 17.5.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

tuomion

- 1 SEUT 263 artiklaan perustuvassa kanteessaan Portugalin tasavalta vaatii Portugalin Madeiran vapaa-alueen (ZFM) – Järjestely III – hyväksi toteuttamasta tukiohjelmasta SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) 4.12.2020 tehdyn komission päätöksen C(2020) 8550 final (jäljempänä riidanalainen päätös) 1 artiklan sekä 4–6 artiklan kumoamista.

I Asian tausta

- 2 Madeiran vapaa-alueen (Zona Franca da Madeira, ZFM) tukiohjelma (jäljempänä ZFM-ohjelma) koostuu erilaisista Madeiran kansainvälisen liiketoimintakeskuksen (IBCM), kansainvälisen alusrekisterin (MAR) ja teollisuuden vapaakauppa-alueen (IFTZ) yhteydessä myönnettyistä veroetuuksista.
- 3 ZFM-ohjelma hyväksyttiin alun perin vuonna 1987 (jäljempänä järjestely I) sisämarkkinoille soveltuvana aluetukena 27.5.1987 asiassa N 204/86 (SG (87) D/6736) tehdyllä komission päätöksellä. ZFM-ohjelman jatkaminen hyväksyttiin tämän jälkeen 27.1.1992 asiassa E 13/91 (SG (92) D/1118) tehdyllä komission päätöksellä ja sittemmin 3.2.1995 asiassa E 19/94 (SG (95) D/1287) tehdyllä komission päätöksellä.
- 4 Sitä seurannut ohjelma (jäljempänä järjestely II) hyväksyttiin 11.12.2002 asiassa N222A/01 tehdyllä komission päätöksellä.
- 5 Alueellisia valtiontukia vuosille 2007–2013 koskevien suuntaviivojen (EUVL 2006, C 54, s. 13; jäljempänä vuoden 2007 suuntaviivat) perusteella hyväksyttiin kolmas ohjelma (jäljempänä järjestely III) komission 27.6.2007 asiassa N 421/2006 antamalla päätöksellä (jäljempänä vuoden 2007 päätös) 1.1.2007 ja 31.12.2013 väliseksi ajaksi. Komissio hyväksyi kyseisen järjestelyn sisämarkkinoille soveltuvana toimintatukena, jonka tarkoituksena oli edistää aluekehitystä ja monipuolistaa Madeiran (Portugali) taloudellista rakennetta EY 299 artiklan (josta on tullut SEUT 349 artikla) 2 kohdassa tarkoitettuna syrjäisimpiin alueisiin kuuluvana alueena.
- 6 Järjestelyssä III tukea myönnettiin alennuksena oikeushenkilöihin sovellettavasta tuloverosta (jäljempänä yhteisövero), jota perittiin Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti toteutetusta toiminnasta saaduista voitoista (3 prosenttia vuosina 2007–2009, 4 prosenttia 2010–2012 ja 5 prosenttia 2013–2020), vapautuksena kunnallis- ja paikallisveroista sekä vapautuksena kiinteästä omaisuudesta maksettavasta varainsiirtoverosta käynnistettäessä Madeiran vapaa-alueella liiketoimintaa, niihin tuen enimmäismääriin saakka, jotka perustuivat ylärajoihin, jotka asetettiin tuensaajien vuotuiselle veron perusteelle. Nämä enimmäismäärät vahvistettiin tuensaajayrityksen kunakin verovuonna säilyttämien työpaikkojen määrän perusteella. Madeiran vapaa-alueen teollisuuden vapaakauppa-alueelle rekisteröidyt yritykset voivat tietysti saada vielä 50 prosentin lisäalennuksen yhteisöverosta.
- 7 Pääsy järjestelyyn III rajattiin niihin toimintoihin, jotka oli mainittu vuoden 2007 päätöksen sisältyvässä luettelossa. Järjestelyn III soveltamisalan ulkopuolelle jätettiin lisäksi kaikki rahoituksen välitystoiminta ja vakuutustoiminta, rahoitusta palveleva toiminta ja vakuuttamiseen liittyvä toiminta sekä kaikki nk. konsernin sisäisiin palveluihin liittyvä toiminta (koordinointi, kassapalvelut ja jakelukeskukset) pääasiassa yrityksille tarjottavina palveluina.

- 8 Järjestelyn III muutettu versio hyväksyttiin 2.7.2013 asiassa SA.34160 (2011/N) annetulla komission päätöksellä (jäljempänä vuoden 2013 päätös) 1.1. ja 31.12.2013 väliseksi ajaksi. Muutetun version edellytykset säilyivät samoina kuin järjestelyssä III, mutta veron perusteen enimmäismääriä, joihin yhteisöveron alennusta voitiin soveltaa, korotettiin 36,7 prosenttia.
- 9 Myöhemmin järjestelyn III muutettua versiota jatkettiin 30.6.2014 saakka 26.11.2013 asiassa SA.37668 (2013/N) annetulla komission päätöksellä. Mainitun järjestelyn jatkaminen vuoden 2014 loppuun saakka hyväksyttiin 8.5.2014 asiassa SA.38586 (2014/N) annetulla komission päätöksellä.
- 10 Komissio aloitti 12.3.2015 SEUT 108 artiklan 1 kohdan ja SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 17 artiklan 1 kohdan perusteella järjestelyn III valvontamenettelyn, joka koski vuosia 2012 ja 2013.
- 11 Komissio ilmoitti Portugalin tasavallalle 6.7.2018 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätty muodollinen tutkintamenettely järjestelyn III osalta (EUVL 2019, C 101, s. 7; jäljempänä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva päätös).
- 12 Kyseinen menettely aloitettiin niiden komission epäilyjen vuoksi, jotka koskivat yhtäältä verovapautusten soveltamista Madeiran autonomisella alueella tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta saataviin tuloihin ja toisaalta tuen määrän ja Madeiralla tosiasiallisesti luotujen tai säilytettyjen työpaikkojen välistä yhteyttä.
- 13 Mainitun menettelyn päätteeksi komissio teki riidanalaisen päätöksen, jonka päätösosassa säädetään seuraavaa:

”1 artikla

Portugali on toteuttanut tukiohjelman ’Zona Franca da Madeira (Madeiran vapaa-alue, ZFM) – järjestely III’ sääntöjenvastaisesti siltä osin kuin Portugali on pannut sen täytäntöön [vuoden 2007 päätöksen] ja [vuoden 2013 päätöksen] vastaisesti rikkoen siten [SEUT] 108 artiklan 3 kohtaa, eikä kyseinen tukiohjelma tästä syystä sovellu sisämarkkinoille.

2 artikla

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

3 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun ohjelman nojalla myönnetty yksittäinen tuki, joka myöntämishetkellä täytti edellä 1 artiklassa tarkoitetuissa päätöksissä tai jossakin muussa asetuksen – – 2015/1588 1 artiklan nojalla annetussa säädöksessä säädetty edellytykset, soveltuu sisämarkkinoille enintään kyseiseen tukimuotoon sovellettaviin enimmäismääriin saakka.

4 artikla

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

– –

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

5 artikla

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

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

– –”

II Asianosaisten vaatimukset

14 Portugalin tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- kumoaa riidanalaisen päätöksen 1 ja 4–6 artiklan
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- hylkää kanteen perusteettomana
- velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Oikeudellinen arviointi

16 Kanteensa tueksi Portugalin tasavalta vetoaa seitsemään kanneperusteeseen.

17 Portugalin tasavalta väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että riidanalaisella päätöksellä rikotaan SEUT 107 artiklan 1 kohtaa sikäli, että järjestely III ei ole valikoiva.

18 Toisessa kanneperusteessaan Portugalin tasavalta väittää, että riidanalaisella päätöksellä rikotaan SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, koska komissio ei ole osoittanut, että järjestely III vaikutti kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

- 19 Portugalin tasavalta väittää toissijaisesti esittämässään kolmannessa kanneperusteessa, että riidanalaisella päätöksellä rikottiin SEUT 108 artiklaa ja SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 21–23 artiklaa, koska järjestelyä III on pidettävä voimassa olevana tukena.
- 20 Neljännessä kanneperusteessaan, jonka se myös esittää toissijaisesti, Portugalin tasavalta vetoaa oikeudelliseen virheeseen, koska järjestely III on pantu täytäntöön vuosien 2007 ja 2013 päätösten sekä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan mukaisesti.
- 21 Viidennessä kanneperusteessaan Portugalin tasavalta väittää, että komissio on tehnyt tosiseikkoja koskevan virheen tai laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa, koska verojärjestelmän vaatimukset ja kansallisten viranomaisten sitä koskeva valvonta ovat asianmukaiset järjestelyn III valvontaan.
- 22 Kuudennessa kanneperusteessaan Portugalin tasavalta väittää, että komissio on tehnyt tosiseikkoja koskevan virheen tai laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa siltä osin kuin se on tehnyt työpaikkojen luomista tai säilyttämistä koskevaan edellytykseen liittyviä tarkastuksia.
- 23 Lopuksi Portugalin tasavalta vetoaa seitsemännessä kanneperusteessaan siihen, että unionin oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti puolustautumisoikeuksia, oikeusvarmuutta, hyvää hallintoa ja luottamuksensuojaa koskevia periaatteita sekä suhteellisuusperiaatetta, on loukattu, että komissio on laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa, että sen on ollut mahdotonta noudattaa riidanalaiseen päätökseen sisältyvää takaisinperintävelvoitetta sekä siihen, että asetuksen 2015/1589 17 artiklaa on rikottu.

A Kanteen rakenne ja kanneperusteet

- 24 Kun otetaan huomioon Portugalin tasavallan esittämät ja edellä 16–23 kohdassa mainitut kanneperusteet sekä ne huomautukset, jotka se esitti suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta ja jotka on kirjattu istunnon pöytäkirjaan, nyt käsiteltävän kanteen on katsottava koostuvan lähinnä yhdestätoista kanneperusteesta.
- 25 Ensimmäinen ja toinen kanneperuste koskevat SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista siltä osin kuin järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, on luokiteltu kyseisessä määräyksessä tarkoitetuksi valtiontueksi.
- 26 Kolmas kanneperuste koskee SEUT 108 artiklan ja asetuksen 2015/1589 21–23 artiklan rikkomista siltä osin kuin järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, on luokiteltu kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi eikä mainitun asetuksen 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi.
- 27 Neljäs, viides ja kuudes kanneperuste koskevat oikeudellisia ja tosiseikkoja koskevia virheitä sekä perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, koska Portugalin tasavalta toteutti järjestelyn III vuosien 2007 ja 2013 päätösten sekä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan mukaisesti.
- 28 Seitsemäs kanneperuste koskee puolustautumisoikeuksien sekä oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden loukkaamista ja perustelujen puuttumista, koska komissio ei ottanut huomioon Portugalin tasavallan sille 6.4.2018 lähettämää kirjettä.

- 29 Kahdeksas kanneperuste koskee oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja hyvän hallinnon periaatteiden loukkaamista siltä osin kuin riidanalaisessa päätöksessä määrättiin Portugalin tasavalta perimään takaisin sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todetut tuet.
- 30 Yhdeksännen kanneperusteen mukaan Portugalin tasavallan on mahdotonta periä takaisin sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todetut tuet.
- 31 Kymmenes kanneperuste koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista sen vuoksi, että komissio on omaksunut suppean lähestymistavan niiden edellytysten osalta, jotka koskevat työpaikkojen luomista ja säilyttämistä alueella sekä Madeiran autonomisella alueella tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettua toimintaa.
- 32 Yhdestoista kanneperuste koskee asetuksen 2015/1589 17 artiklan rikkomista tiettyjen järjestelyn III nojalla maksettujen tukien vanhentumisen vuoksi.

B Ensimmäinen ja toinen kanneperuste, jotka koskevat SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomista siltä osin kuin järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, on luokiteltu valtiontueksi.

- 33 Ensimmäisessä ja toisessa kanneperusteessaan, jotka on tutkittava yhdessä, Portugalin tasavalta väittää, että komissio on rikkonut SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, koska se on luokitellut järjestelyn III, sellaisena kuin se toteutettiin, kyseisessä määräyksessä tarkoitetuksi valtiontueksi. Tältä osin Portugalin tasavalta väittää, että kyseinen järjestely ei täytä kolmea tällaisen luokittelun tekemiseksi vaadittavaa edellytystä.
- 34 Yhtäältä ja toisin kuin riidanalaisen päätöksen 135 ja 136 perustelukappaleessa todetaan, järjestely III ei sen mukaan ole luonteeltaan valikoiva, koska se on Portugalin verojärjestelmän yleiseen rakenteeseen kuuluva yleinen toimenpide ja sen tarkoituksena on rajata tilanteet, joita on objektiivisesti tarkasteltuna kohdeltava itsenäisesti.
- 35 Tältä osin Portugalin tasavalta viittaa aluksi 9.12.1997 annettuun tuomioon Tiercé Ladbroke v. komissio (C-353/95 P, EU:C:1997:596) ja väittää, että järjestelmän luonne ja rakenne voivat olla peruste yleisesti sovellettavasta sääntelystä poikkeavalle kohtelulle viitattaessa paitsi muodollisiin seikkoihin, kuten kyseisen alueellisen yksikön itsemääräämisoikeuden asteeseen, myös siihen, että on olemassa tosiasiallisesti erilainen tilanne, jossa poikkeaminen yleisistä säännöistä on perusteltua.
- 36 Madeiran autonomisen alueen erityisluonteella, joka on tunnustettu sekä Portugalin lainsäädännössä ja valtiosääntöoikeudessa että komission riidanalaisen päätöksen 193 perustelukappaleessa, voidaan kuitenkin Portugalin tasavallan mukaan perustella erilainen verokohtelu Portugalin muihin alueisiin nähden niiden pysyvien rakenteellisten haittojen korjaamiseksi ja lieventämiseksi, joita kyseisellä alueella taloudellista toimintaa harjoittaville yrityksille aiheutuu.
- 37 Tämän jälkeen Portugalin tasavalta katsoo, että toimenpiteen rajoittuminen maantieteellisesti Madeiran vapaa-alueeseen ei tee siitä valikoivaa. Muussa tapauksessa Madeiran autonominen alue ja Madeiran vapaa-alue asetettaisiin sen mukaan verotuksellisesti epäedullisempaan asemaan muihin unionin alueisiin nähden, mikä olisi vastoin unionin perussopimusten ja

unionin politiikkojen yleistä tavoitetta tukea syrjäisimpiä alueita. Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen on sen mukaan vältettävä soveltamasta perustetta, joka ei mahdollista tämän tavoitteen saavuttamista.

- 38 Portugalin tasavalta väittää lopuksi, että 11.9.2008 annetun tuomion UGT-Rioja ym. (C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, 144 kohta) ja 18.12.2008 annetun tuomion Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio (T-211/04 ja T-215/04, EU:T:2008:595, 115 kohta) mukaisesti järjestelyn III valikoivuuden arvioinnin viitekehystenä on käytettävä Madeiran autonomista aluetta eikä koko Portugalin aluetta.
- 39 Tämä johtuu Portugalin tasavallan mukaan siitä, että Madeiran autonomisella alueella on perustuslakiin perustuva riittävä institutionaalinen, menettelyllinen ja taloudellinen itsemääräämisoikeus Portugalin keskusviranomaisiin nähden. Tämä itsemääräämisoikeus, jonka vuoksi se voi mukauttaa kansallisen verojärjestelmän alueellisiin erityispiirteisiinsä ilman, että sen päätöstä alentaa verokantaa hyvitetäisiin muilta alueilta tai keskushallinnolta peräisin olevilla suorituksilla tai avustuksilla, oikeuttaa sen, että järjestelyä III voidaan pitää yleisesti sovellettavana kyseisessä alueyhteisössä.
- 40 Portugalin tasavalta väittää, että koska komissio ei riidanalaisessa päätöksessä määrittänyt, oliko Madeiran autonomisella alueella tai Madeiran vapaa-alueella riittävä institutionaalinen, menettelyllinen ja taloudellinen itsemääräämisoikeus, se on paitsi rikkonut SEUT 107 artiklan 1 kohtaa myös laiminlyönyt perusteluvollisuutensa.
- 41 Toisaalta komissio ei ole Portugalin tasavallan mukaan osoittanut, että järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.
- 42 Tältä osin Portugalin tasavalta väittää, että toisin kuin komissio on todennut riidanalaisen päätöksen 215 perustelukappaleessa, sen olisi oikeuskäytännön mukaisesti pitänyt tehdä konkreettinen kvantitatiivinen ja ajantasainen analyysi järjestelyn III vaikutuksista. Lisäksi komission olisi Portugalin tasavallan mukaan pitänyt osoittaa, että kilpailuun ja kauppaan kohdistuu merkittäviä vaikutuksia, kun otetaan huomioon, että Madeiran autonominen alue kuuluu syrjäisimpiin alueisiin ja on pieni talousalue, jonka erityispiirteet tunnustetaan SEUT 349 artiklassa.
- 43 Lisäksi Portugalin tasavalta väittää, että komissio on laiminlyönyt perusteluvollisuutensa, kun se on pelkästään todennut Madeiran vapaa-alueelle rekisteröityjen yhtiöiden harjoittaneen kansainväliselle kilpailulle avointa toimintaa, vaikka asianomaiset osapuolet ovat väittäneet päinvastaista hallinnollisessa menettelyssä, vaikka tässä menettelyssä ei ole tullut ilmi yhtään asianomaista osapuolta, joka olisi kannellut järjestelyn III toteuttamisesta, ja vaikka Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) katsoo, että syrjäisimpien alueiden vähäinen houkuttelevuus sulkee pois jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvat vaikutukset.
- 44 Komissio katsoo, että ensimmäinen ja toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomina.
- 45 On siis tutkittava, onko komissio riidanalaisen päätöksen 148 perustelukappaleessa perutellusti katsonut, että järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

- 46 Tältä osin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan niin, että toimenpiteen luokittelu valtiontueksi edellyttää kaikkien seuraavassa esitettyjen edellytysten täyttymistä. Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sen edunsaajalle. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (ks. tuomio 6.10.2021, *World Duty Free Group ja Espanja v. komissio*, C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Käsiteltävässä asiassa Portugalin tasavalta riitauttaa ainoastaan yhtäältä järjestelyn III, sellaisena kuin se toteutettiin, tuensaajille myönnetyn edun valikoivuuden ja toisaalta sen, että kyseinen järjestely voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua.
- 48 Ensinnäkin edun valikoivuutta koskevan edellytyksen osalta on todettu, että kansalliset toimenpiteet, joilla verotuksellinen etu annetaan ja joilla ei tosin siirretä valtion varoja mutta joilla asetetaan edunsaajat taloudellisesti edullisempaan asemaan kuin muut verovelvolliset, ovat omiaan tuottamaan valikoivaa etua edunsaajille (ks. tuomio 6.10.2021, *World Duty Free Group ja Espanja v. komissio*, C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Tämän edellytyksen arviointi edellyttää sen määrittämistä, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä kyseessä oleva kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ja joita siis kohdellaan eri tavalla, joka voidaan katsoa syrjiväksi (ks. tuomio 6.10.2021, *World Duty Free Group ja Espanja v. komissio*, C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 50 Tätä varten komission on ensimmäiseksi määritettävä viitejärjestelmä eli kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettava ”normaali” verojärjestelmä ja tämän jälkeen osoitettava, että kyseessä oleva veroimenpide poikkeaa mainitusta viitejärjestelmästä siten, että sillä otetaan käyttöön erilainen kohtelu sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat kyseisen viitejärjestelmän tavoitteen kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (ks. tuomio 19.12.2018, *A-Brauerei*, C-374/17, EU:C:2018:1024, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Tältä osin viitekehystä ei ole välttämättä määritettävä kyseisen jäsenvaltion alueen rajojen mukaisesti, ja täten toimenpide, jolla myönnetään etu ainoastaan tietylle osalle kansallista aluetta, ei yksin tästä syystä ole valikoiva. Ei siis ole mahdotonta, että tietyin tiukasti määritetyin edellytyksin alueyhteisöllä on sellainen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema, jonka johdosta se on jäsenvaltion keskushallintoon nähden riittävän itsenäinen, jotta sen toteuttamien toimenpiteiden osalta ratkaiseva rooli sen poliittisen ja taloudellisen ympäristön määrittämisessä, jossa yritykset toimivat, on juuri mainitulla alueyhteisöllä eikä keskushallinnolla, mikä merkitsee, että viitekehys voisi rajoittua kyseessä olevaan maantieteelliseen alueeseen (ks. vastaavasti tuomio 6.9.2006, *Portugali v. komissio*, C-88/03, EU:C:2006:511, 57–68 kohta ja tuomio 11.9.2008, *UGT-Rioja ym.*, C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, 47–52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Lopuksi on todettava, että ensi näkemältä valikoivaa toimenpidettä ei voida luokitella valtiontueksi, jos kyseinen jäsenvaltio pystyy osoittamaan, että erilainen kohtelu sellaisten tuensaajayritysten välillä, jotka ovat kyseessä olevalle oikeudelliselle järjestelmälle asetetun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa tai oikeudellisessa tilanteessa, on

oikeutettua, koska se johtuu sen järjestelmän luonteesta tai rakenteesta, jonka osa toimenpiteet ovat (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, *World Duty Free Group* ja *Espanja v. komissio*, C-51/19 P ja C-64/19 P, EU:C:2021:793, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 53 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen 130–136 perustelukappaleesta ja Portugalin tasavallan kirjelmistä ilmenee, että järjestelyn III oikeusperustan muodostavat pääosin 1.7.1989 annetulla asetuksella nro 215/89 (Decreto-lei n° 215/89) (*Diário da República I*, sarja I, nro 149, 1.7.1989) käyttöön otettu veroetuuksia koskeva säännöstö (*Estatuto dos Benefícios Fiscais*) ja Madeiran autonomiselle alueelle perustettavan vapaa-alueen sallimisesta 20.10.1980 annettu asetus nro 500/80 (Decreto-Lei n° 500/80 que autoriza a criação de uma zona franca na Região Autónoma da Madeira) (*Diário da República I*, sarja I, nro 243/1980, 20.10.1980).
- 54 Lisäksi riidanalaisen päätöksen 10–17 perustelukappaleessa, joita Portugalin tasavalta ei ole riitauttanut, täsmennetään, että järjestelyssä III määrätään edusta, joka myönnetään yhteisöveron alennuksen muodossa Madeiran vapaa-alueelle rekisteröidyille yhtiöille, joiden on harjoitettava tiettyjä vuoden 2007 päätöksen liitteeseen sisältyvässä luettelossa tyhjentävästi lueteltuja taloudellisia toimintoja, joiden ulkopuolelle on jätetty erityisesti kaikki rahoituksen välitystoiminta, vakuutustoiminta, rahoitusta palveleva toiminta ja vakuuttamiseen liittyvä toiminta sekä kaikki nk. konsernin sisäisiin palveluihin liittyvä toiminta (koordinointi, kassapalvelut ja jakelukeskukset).
- 55 Tästä seuraa, että mahdollisuus rekisteröityä Madeiran vapaa-alueelle ei koske kaikkia vaan ainoastaan tiettyjä yhtiöitä ja että ainoastaan nämä Madeiran vapaa-alueelle rekisteröityneet yhtiöt, lukuun ottamatta muihin Madeiran autonomisen alueen tai Portugalin osiin sijoittautuneita yhtiöitä, voivat hyötyä järjestelyssä III myönnetyistä veronalennuksista.
- 56 Näin ollen komissio on perustellusti katsonut riidanalaisen päätöksen 134 ja 135 perustelukappaleessa, että järjestelyssä III myönnetyt veroetudet olivat luonteeltaan valikoivia, koska ne ovat edellä 49 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla omiaan suosimaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa muihin sellaisiin yrityksiin nähden, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ja joita siis kohdellaan eri tavalla, joka voidaan katsoa syrjiväksi.
- 57 Tältä osin Portugalin tasavallan väite, jonka mukaan komissio teki virheen määritellesään järjestelyn III valikoivuuden arvioinnissa käytetyin viitekehyksen, ei voi muuttaa tätä päätelmää.
- 58 Vaikka oletettaisiin, että kyseisen järjestelmän valikoivuuden tutkimiseksi voitaisiin käyttää viitekehyksenä Madeiran autonomista aluetta, se komission toteama seikka, että Madeiran autonomiselle alueelle rekisteröityneet yritykset, jotka jäävät Madeiran vapaa-alueen ulkopuolelle, eivät voi saada tukea kyseisestä järjestelystä, riittää osoittamaan järjestelyn valikoivuuden ja tekemään perusteettomaksi Portugalin tasavallan väitteen riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumisesta tältä osin.
- 59 Portugalin tasavalta ei myöskään voi pätevästi vedota siihen, että järjestelyä III voitaisiin perustella Portugalin verojärjestelmän luonteella tai yleisellä rakenteella, koska sillä pyritään lieventämään Madeiran autonomisella alueella toimintaansa harjoittaville yrityksille aiheutuvia pysyviä rakenteellisia haittoja.

- 60 Tältä osin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että valtion toimenpiteitä ei voida jättää katsomatta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi yksinomaan näiden toimenpiteiden tavoitteen perusteella, sillä kyseisessä määräyksessä ei tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella (tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, EU:C:1974:71, 27 kohta; ks. myös tuomio 25.1.2022, komissio v. European Food ym., C-638/19 P, EU:C:2022:50, 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 61 Pelkästään se seikka, että alueellinen verojärjestelmä on rakennettu siten, että sillä varmistetaan saaristoluonteeseen liittyvien haittojen korjaaminen, ei oikeuta katsomaan, että kaikki tässä yhteydessä myönnettyt veroetuudet ovat perusteltuja kansallisen verojärjestelmän luonteen ja rakenteen johdosta. Toiminta alueelliseen kehitykseen tai sosiaaliseen lähentämiseen tähtäävän politiikan perusteella ei siten riitä siihen, että mainitulla politiikalla toteutettua toimenpidettä pidetään perusteltuna pelkästään tästä syystä (ks. vastaavasti tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, EU:C:2006:511, 82 kohta).
- 62 Sekä riidanalaiseen päätökseen johtaneessa hallinnollisessa menettelyssä että unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävän kanteen yhteydessä Portugalin tasavalta on kuitenkin esittänyt vain yleisiä väitteitä haitoista, joista Madeiran autonominen alue kärsi, ja tarpeesta ottaa huomioon sen asema SEUT 349 artiklassa tunnustettuna syrjäisimpiin alueisiin kuuluvana alueena.
- 63 Portugalin tasavalta ei näin ollen ole osoittanut, miten järjestely III, erityisesti siltä osin kuin se ei hyödyttänyt Madeiran autonomiselle alueelle sijoittautuneita mutta Madeiran vapaa-alueelle rekisteröimättömiä yhtiöitä, oli perusteltu Portugalin verojärjestelmän luonteen tai yleisen rakenteen vuoksi.
- 64 Jos lisäksi oletetaan, että Portugalin tasavallan väitteiden tarkoituksena on kehottaa unionin yleistä tuomioistuinta pelkästään kohtuullisuusperusteen vuoksi jättämään noudattamatta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrättyjä edellytyksiä, on riittävää korostaa, että unionin yleinen tuomioistuin ei – kuten ei komissiokaan – voi SEUT 263 artiklassa määrätyn valvonnan yhteydessä toimia vastoin perustamissopimuksia (ks. analogisesti tuomio 5.10.2000, Saksa v. komissio, C-288/96, EU:C:2000:537, 62 kohta).
- 65 Näin ollen komissio on perustellusti todennut riidanalaisen päätöksen 136 perustelukappaleessa, että järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, antoi valikoivaa etua sen tuensaajille.
- 66 Edellytyksistä, jotka liittyvät siihen, kohdistuuko jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun vaikutuksia, on toiseksi muistutettava, että niissä ei edellytetä sen osoittamista, että kyseessä oleva tuki vaikuttaa todellisuudessa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että kilpailu tosiasiaassa vääristyy, kuten Portugalin tasavalta väittää, vaan ainoastaan sen tutkimista, saattaako tuki vaikuttaa kyseiseen kauppaan ja vääristää kilpailua (tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 78 kohta), mikä komission on ainakin mainittava päätöksensä perusteluissa (ks. vastaavasti tuomio 6.9.2006, Portugali v. komissio, C-88/03, EU:C:2006:511, 88 kohta).
- 67 Tältä osin on todettava, että silloin, kun jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa tiettyjen yritysten asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 79 kohta).

- 68 Kilpailun vääristymistä koskevasta edellytyksestä on korostettava, että tuella, jolla pyritään vapauttamaan yritys kustannuksista, joista sen olisi tavallisesti pitänyt vastata päivittäisessä liikkeenjohdossaan tai tavanomaisessa toiminnassaan, ja jonka piiriin järjestelyn III mukaisesti myönnettyjen kaltaiset toimentuet kuuluvat, vääristetään lähtökohtaisesti kilpailuolosuhteita (ks. vastaavasti tuomio 9.6.2011, Comitato "Venezia vuole vivere" ym. v. komissio, C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, 136 kohta ja tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 80 kohta).
- 69 Komissio on kuitenkin täyttänyt perusteluvollisuutensa palauttaessaan olennaisin osin mieliin edellä mainitun oikeuskäytännön ja todetessaan riidanalaisen päätöksen 139 perustelukappaleessa, että Madeiran vapaa-alueelle rekisteröidyt yritykset harjoittivat kansainväliselle kilpailulle avointa toimintaa. Lisäksi riidanalaisen päätöksen perusteluista ilmenee, että komissio on osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tässä tapauksessa järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, oli omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua.
- 70 Portugalin tasavallan mainitsemat ja edellä 43 kohdassa esitetyt seikat eivät voi kyseenalaistaa tätä päätelmää eivätkä asettaa komissiolle tiukempaa perusteluvollisuutta.
- 71 Komission tekemää päätelmää on nimittäin tulkittava erityisesti muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen 15 kohdan sekä Portugalin tasavallan omissa kirjelmässään ja suullisessa käsittelyssä esittämien täsmennysten perusteella, joiden mukaan järjestely III perustettiin ulkomaisten investointien hankkimiseksi ja kansainvälisten palvelujen kehittämiseksi tai Madeiran kansainvälisen liiketoimintakeskuksen ja Madeiran kansainvälisen alusrekisterin sisällyttämiseksi kyseiseen järjestelyyn.
- 72 Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen ja toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

C Kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 108 artiklan ja asetuksen 2015/1589 21–23 artiklan rikkomista, koska järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, on luokiteltu kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi eikä mainitun asetuksen 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi

- 73 Kolmannessa kanneperusteessaan, jonka Portugalin tasavalta esittää toissijaisesti, se väittää, että komissio on rikkonut SEUT 108 artiklan 1 kohtaa ja asetuksen 2015/1589 21–23 artiklaa luokitellessaan järjestelyn III, sellaisena kuin toteutettiin, kyseisen asetuksen 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi ja aloittaessaan tästä syystä SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn.
- 74 Portugalin tasavallan mukaan komission olisi päinvastoin pitänyt luokitella järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi eli tueksi, joka on otettu käyttöön ennen Portugalin liittymistä ja jota voidaan soveltaa edelleen sen jälkeen. Näin ollen komission olisi Portugalin tasavallan mukaan tarvittaessa pitänyt aloittaa SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukainen voimassa olevien tukijärjestelmien jatkuvaa seurantaa koskeva menettely.
- 75 Portugalin tasavalta väittää tältä osin, että Madeiran vapaa-alue perustettiin ennen kuin Portugali liittyi Euroopan talousyhteisöön (ETY) 1.1.1986, että ZFM-ohjelmaan ei ole tehty merkittäviä muutoksia tämän päivämäärän jälkeen ja että tehdyt muutokset ovat rajoittaneet ohjelman

ulottuvuutta ja ovat alueellisia valtiontukia koskevien komission suuntaviivojen peräkkäisten versioiden mukaisia. Erityisesti työpaikkojen luomista tai säilyttämistä koskevan vaatimuksen osalta Portugalin tasavalta toteaa, että tämä vaatimus lisättiin komission painostuksesta ja vastoin Portugalin viranomaisten näkemyksiä.

- 76 Portugalin tasavalta lisää, että sen liittymisneuvottelujen johdosta annettiin unionin toimielimille suositus, jonka mukaan niiden olisi kiinnitettävä erityistä huomiota Madeiran autonomisen alueen taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä koskevaan politiikkaan. Lisäksi Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehtyyn asiakirjaan (EYVL 1985, L 302, s. 23) sisältyy Portugalin tasavallan mukaan Madeiran vapaa-alueita koskeva nimenomainen varaus, eikä siinä ole määrätty konkreettisen muutoksen tekemisestä asetukseen nro 500/80.
- 77 Komissio katsoo, että kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.
- 78 Aluksi on muistutettava, että SEUT 107 ja SEUT 108 artiklalla käyttöön otetussa valtiontukien valvontajärjestelmässä menettely on erilainen siitä riippuen, ovatko tuet voimassa olevia vai uusia. Vaikka voimassa olevat tuet voidaan SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaan toteuttaa sääntöjenmukaisesti niin kauan kuin komissio ei ole todennut niitä sisämarkkinoille soveltumattomiksi ja niihin sovelletaan saman määräyksen mukaista jatkuvaa seurantaa koskevaa menettelyä, SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätään, että komissiolle on annettava ajoissa tieto uusien tukien myöntämisestä tai voimassa olevien tukien muuttamista koskevista suunnitelmista ja että niitä ei saa toteuttaa ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen myönteinen päätös SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 27.6.2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 79 Asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdasta ilmenee, että uudella tuella tarkoitetaan ”kaikkia tukia, eli tukiohjelmiä ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”.
- 80 SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 (EUVL 2004, L 140, s. 1) 4 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetaan voimassa olevan tuen muutoksella mitä tahansa muutosta, muuta kuin muodollista tai hallinnollista, joka ei vaikuta tukitoimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille tehtyyn arviointiin.
- 81 Voimassa olevaan tukeen tehtyjen muutosten merkittävyyden arvioimiseksi on tutkittava, ovatko nämä muutokset vaikuttaneet kyseisen järjestelyn peruspiirteisiin, kuten tuensaajien piiriin, rahoitustuen tavoitteeseen sekä kyseisen tuen lähteeseen ja sen määrään (ks. vastaavasti tuomio 13.12.2018, *Rittinger ym.*, C-492/17, EU:C:2018:1019, 60–63 kohta ja tuomio 14.4.2021, *Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe ja CarePool Hannover v. komissio*, T-69/18, EU:T:2021:189, 191 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 82 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio totesi riidanalaisen päätöksen 144 perustelukappaleessa, että alkuperäiseen ZFM-ohjelmaan oli tehty muutoksia, jotka koskivat työpaikkojen luomista tai säilyttämistä koskevaa vaatimusta järjestelyn II yhteydessä, tiettyjen toimintojen jättämistä kyseisen järjestelyn soveltamisalan ulkopuolelle, tuen asteittaista vähentämistä sekä teollisuuden

vapaakauppa-alueelle sijoittautuneille yrityksille annettavaa lisälennusta. Se totesi myös, että järjestelyssä III oli määrätty niiden veron perusteisiin sovellettavien ylärajojen korottamisesta, joita veronalennus koski.

- 83 Tällaiset muutokset ovat – päinvastoin kuin Portugalin tasavalta väittää – olennaisia, sillä ne koskevat alkuperäisen ZFM-ohjelman peruspiirteitä ja erityisesti sen tuensaajien piiriä sekä kyseessä olevia määriä (ks. vastaavasti tuomio 26.11.2015, Comunidad Autónoma del País Vasco ja Itelazpi v. komissio, T-462/13, EU:T:2015:902, 149 ja 150 kohta).
- 84 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa Portugalin tasavallan väitteellä, jonka mukaan näillä muutoksilla ainoastaan rajoitettiin alkuperäisen ZFM-ohjelman ulottuvuutta (ks. vastaavasti tuomio 14.11.2019, Dilly's Wellnesshotel, C-585/17, EU:C:2019:969, 59 kohta). Sen lisäksi, että tämä väite on ristiriidassa niiden alkuperäiseen ZFM-ohjelmaan tehtyjen peräkkäisten muutosten kanssa, jotka johtivat veronalennusten lisäämiseen ja veron perusteen enimmäismäärien korottamiseen, muutoksen merkittävyyden arviointi ei liity siihen, johtaako tämä muutos kyseessä olevan tuen soveltamisalan laajentamiseen tai supistamiseen. Ainoastaan sillä on merkitystä tämän arvioinnin kannalta, voiko muutos vaikuttaa alkuperäisen ohjelman olennaiseen sisältöön (ks. vastaavasti tuomio 14.4.2021, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe ja CarePool Hannover v. komissio, T-69/18, EU:T:2021:189, 190 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä kuitenkin pätee niiden eri muutosten osalta, joita järjestelyillä II ja III tehtiin alkuperäiseen ZFM-ohjelmaan.
- 85 Portugalin tasavalta ei myöskään voi tehokkaasti vedota siihen, että nämä muutokset ovat alueellisia valtiontukia koskevien komission suuntaviivojen peräkkäisten versioiden mukaisia tai että niiden arvioinnissa on otettava asianmukaisesti huomioon unionin toimielimille annettu suositus kiinnittää erityistä huomiota Madeiran autonomisen alueen taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä koskevaan politiikkaan. Nämä seikat eivät nimittäin liity kyseessä olevien tukien oikeudelliseen luokitteluun joko uusiksi tai voimassa oleviksi tuiksi.
- 86 Merkitystä ei ole myöskään sillä Portugalin tasavallan väitteellä, jonka mukaan se oli lisännyt työpaikkojen luomista tai säilyttämistä koskevan vaatimuksen komission painostuksesta. Tältä osin komission 11.12.2002 asiassa N222a/2002 tekemästä päätöksestä (jäljempänä vuoden 2002 päätös) ilmenee, että Portugalin tasavalta oli itse sisällyttänyt tämän vaatimuksen järjestelyä II koskevaan suunnitelmaan, josta se ilmoitti komissiolle 12.3.2002.
- 87 Näin ollen ja ilman, että olisi tarpeen määrittää, onko ZFM-ohjelma tosiasiallisesti toteutettu ennen Portugalin tasavallan liittymistä ETYyn tai onko siihen tehty Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehtyyn asiakirjaan sisältyvä nimenomainen varaus, on huomattava, että joka tapauksessa muutokset, joita ZFM-ohjelmaan tehtiin 1.1.1986 jälkeen järjestelyillä II ja III, estävät sen luokittelemisen asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi, kuten komissio on katsonut riidanalaisen päätöksen 145 perustelukappaleessa.
- 88 Näin ollen Portugalin tasavalta ei voi väittää, että komissio on rikkonut SEUT 108 artiklan 1 kohtaa ja asetuksen 2015/1589 21–23 artiklaa, kun se on luokitellut järjestelyn III, sellaisena kuin se toteutettiin, pikemminkin uudeksi kuin voimassa olevaksi tueksi ja kun se ei ole tarvittaessa aloittanut voimassa olevien tukiohjelmien jatkuvaa seurantaa koskevaa menettelyä.
- 89 Edellä esitetyn perusteella kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

D Neljäs, viides ja kuudes kanneperuste, jotka koskevat oikeudellisia ja tosiseikkoja koskevia virheitä sekä perustelujen puuttumista siltä osin kuin Portugalin tasavalta on pannut järjestelyn III täytäntöön vuosien 2007 ja 2013 päätösten sekä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan mukaisesti

1. Neljännen, viidennen ja kuudennen kanneperusteen kohde

- 90 Neljännessä, viidennessä ja kuudennessa kanneperusteessaan Portugalin tasavalta väittää komission tehneen oikeudellisia ja tosiseikkoja koskevia virheitä sekä laiminlyöneen perusteluvollisuutensa, koska Portugalin tasavalta on toteuttanut järjestelyn III vuosien 2007 ja 2013 päätösten sekä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan mukaisesti.
- 91 Portugalin tasavallan mukaan tämä komission päätelmä on virheellinen kolmessa suhteessa.
- 92 Portugalin tasavalta väittää ensinnäkin, että komissio teki oikeudellisen virheen, kun se tulkitsti vuosien 2007 ja 2013 päätöksiä siten, että niissä sallitaan järjestelyssä III myönnettyjen tukien maksaminen vain Madeiran vapaa-alueelle rekisteröityjen yhtiöiden Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoittamasta toiminnasta saamien voittojen osalta eikä kaiken niiden myös kyseisen alueen ulkopuolella harjoittaman toiminnan osalta (neljäs kanneperuste).
- 93 Toiseksi Portugalin tasavalta väittää, että komissio on tehnyt tosiseikkoja koskevan virheen ja laiminlyönyt perusteluvollisuutensa siltä osin kuin se on katsonut, että Portugalin viranomaiset eivät olleet toteuttaneet asianmukaisia ja tehokkaita verotarkastuksia varmistaakseen, että tuensaajat ovat noudattaneet järjestelyssä III asetettuja tukien maksamisen edellytyksiä (viides kanneperuste).
- 94 Kolmanneksi Portugalin tasavalta väittää, että komissio teki tosiseikkoja koskevan virheen ja laiminlöi perusteluvollisuutensa siltä osin kuin se katsoi, että Portugalin viranomaiset olivat järjestelmää III toteuttaessaan tulkinneet virheellisesti työpaikkojen säilyttämistä tai luomista koskevaa edellytystä ja toteuttaneet tältä osin riittämättömiä tarkastuksia (kuudes kanneperuste).
- 95 SEUT 107 artiklan rikkomista koskevasta väitteestä Portugalin tasavalta totesi vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen, jossa Portugalin tasavaltaa pyydettiin ilmoittamaan tätä väitettä tukevat kirjelmiensä kohdat, että kyseinen määräys oli mainittu kannekirjelmän 121 kohdassa, jossa toistetaan riidanalaisen päätöksen päätösoosan 1 artikla mutta joka ei kuitenkaan sisällä tällaista mainintaa, sekä sen neljännen kanneperusteen otsakkeessa, mutta se ei kuitenkaan yksilöi muita kirjelmiensä kohtia, jotka voivat tukea tätä väitettä.
- 96 Lisäksi on huomattava, että Portugalin tasavalta ei esitä mitään todisteita, joilla se voisi riitauttaa komission riidanalaisen päätöksen 206 perustelukappaleessa esittämän toteamuksen siitä, että järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, ei sovellu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla.
- 97 Näin ollen Portugalin tasavallan väite, jonka mukaan SEUT 107 artiklaa on rikottu – jos oletetaan, että se koskee SEUT 107 artiklan 3 kohdan rikkomista – ei täytä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdassa asetettuja edellytyksiä, ja se on siis jätettävä tutkimatta.

- 98 Näin ollen neljäs, viides ja kuudes kanneperuste on ymmärrettävä siten, että niillä pyritään lähinnä riitauttamaan riidanalaisen päätöksen 180 perustelukappaleessa esitetty toteamus, jonka mukaan ”Portugalin toteuttama ZFM-ohjelma on komission järjestelyn III hyväksymisestä antamien vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastainen ja näin ollen sääntöjenvastainen” SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 99 Tältä osin on huomautettava, että asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdan mukaan uudella tuella tarkoitetaan ”kaikkia tukia, eli tukiohjelmaa ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset”.
- 100 Tästä seuraa, että jos komissio on kantajan mukaan virheellisesti katsonut, että aiemmin hyväksytyyn tukiohjelman mukaiset yksittäisten tukien maksamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt eivät olleet kyseisen aiemman hyväksynnän mukaisia, kantajan väite on ymmärrettävä siten, että se arvostelee komissiota siitä, että komissio kieltäytyi hyväksymästä kyseisen tuen oikeudellista luonnehdintaa asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi eli komission tai Euroopan unionin neuvoston hyväksymäksi tukiohjelmaksi tai yksittäiseksi tueksi.
- 101 Kun otetaan asianmukaisesti huomioon Portugalin tasavallan suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta esittämät huomautukset, sen on neljännessä, viidennessä ja kuudennessa kanneperusteessa esitetyillä väitteillä ymmärrettävä pyrkivän riitauttamaan sen, että komissio ei riidanalaisen päätöksen 150–180 ja 228 perustelukappaleessa rinnastanut järjestelyä III, sellaisena kuin se toteutettiin, asetuksen 2015/1598 1 artiklan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuun voimassa olevaan tukeen, jonka soveltuvuutta sisämarkkinoille olisi pitänyt arvioida SEUT 108 artiklan 1 kohdassa määrätyn voimassa olevien tukijärjestelmien jatkuvan seurannan yhteydessä, vaan luokitteli sen riidanalaisen päätöksen 180 perustelukappaleessa sääntöjenvastaiseksi tueksi ja siten asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi, joka on maksettu SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti.

2. Neljännessä, viidennessä ja kuudennessa kanneperusteiden perusteltavuus

- 102 Kuten edellä 91 kohdassa todettiin, Portugalin tasavalta katsoi komission päätelmän, jonka mukaan Portugalin tasavalta on toteuttanut järjestelyn III sellaisten yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka poikkeavat sen ilmoittamista ja vuosien 2007 ja 2013 päätöksillä hyväksytyistä yksityiskohtaisista säännöistä, olevan virheellinen kolmessa suhteessa.

a) Asianosaisten lausumat

- 103 Portugalin tasavallan mukaan komissio on ensinnäkin tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä asetettua edellytystä, jonka mukaan järjestelyssä III myönnetty yhteisöveron alennukset voivat koskea vain tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla harjoitetusta toiminnasta saatuja voittoja.
- 104 Tältä osin Portugalin tasavalta riitauttaa komission arvion, jonka mukaan Madeiran vapaa-alueelle rekisteröidyt yhtiöt eivät ole oikeutettuja yhteisöveron alennukseen kyseisen alueen ulkopuolella harjoittamansa toiminnan osalta.

- 105 Vaikka Portugalin tasavalta myöntää, että vuosien 2007 ja 2013 päätösten mukaan järjestelyn III piiriin kuuluvat veroetuudet koskevat Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettua toimintaa ja että kyseisestä järjestelystä käydyissä neuvotteluissa Portugalin tasavalta sitoutui tosiasiallisesti siihen, että yhteisöveron alennuksia sovelletaan ainoastaan kyseiseen toimintaan, se väittää aluksi, ettei se ole koskaan salannut komissiolta, että verovelvollisten, joiden kotipaikka tai tosiasiallisen johdon sijaintipaikka on Madeiran autonomisella alueella, kaikista tuloista peritään yhteisövero kyseisellä alueella. Portugalin tasavalta lisää, että Portugalin viranomaisten mukaan ZFM-ohjelman tarkoituksena on aina ollut houkutella ulkomaisia investointeja ja kehittää kansainvälisiä palveluja eikä korvata suoraan Madeiran autonomisen alueen asemaan liittyviä lisäkustannuksia tai edes luoda työpaikkoja. Sen mukaan vuosien 2007 ja 2013 päätösten tulkintaa ei ole mahdollista erottaa näkökannoista, joita Portugalin viranomaiset omaksuivat näiden päätösten tekemiseen johtaneissa hallinnollisissa menettelyissä, joiden yhteydessä ne ehdottivat ZFM-ohjelman laajentamista siten, ettei suhteellisuusperiaatteen soveltamista rajoiteta pelkästään Madeiran autonomisella alueella toimintaa harjoittaville yrityksille aiheutuviin lisäkustannuksiin.
- 106 Näin ollen vuosien 2007 ja 2013 päätösten tulkinnan on Portugalin tasavallan mukaan perustuttava ZFM-ohjelman taloudelliseen sisältöön, joka on pohjimmiltaan Madeiran autonomisen alueen bruttokansantuotteen (BKT) edistäminen ja vaatimattomammin työpaikkojen luominen tai säilyttäminen taikka verotulojen kerääminen, mistä komissio on aina ollut tietoinen. Portugalin tasavalta mainitsee lisäksi, että Madeiran vapaa-alueen veroetuudet ovat selvästi pienempiä kuin sen erittäin syrjäisestä sijainnista aiheutuvat lisäkustannukset.
- 107 Näin ollen Portugalin tasavalta katsoo, että vaatimus, jonka mukaan järjestelyn III piiriin kuuluvaa toimintaa on tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettava Madeiralla, ei voi merkitä sitä, että näiden työpaikkojen on välttämättä sijaittava ja että tätä taloudellista toimintaa on välttämättä harjoitettava kyseisen alueen rajojen sisäpuolella.
- 108 Tämän jälkeen Portugalin tasavalta katsoo, että Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettavan toiminnan käsitteen tulkinnan on oltava Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) sääntöjen ja erityisesti sen veropohjan rapautumista ja voitonsiirtojen (BEPS) torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman mukainen. Portugalin tasavalta väittää, että viimeksi mainittujen asiakirjojen mukaan missään asetuksessa ei edellytetä, että asianomaisella erityistalousalueella tosiasiallisesti harjoitetun taloudellisen toiminnan ja niiden voittojen välillä, joiden osalta veroetuus myönnetään, on lopullinen oikeudellinen tai tosiasiallinen yhteys.
- 109 Näin ollen Portugalin tasavalta voi näkemyksensä mukaan katsoa, että toimintaa harjoitetaan tosiasiallisesti ja olennaisesti Madeiralla, jos sitä harjoitetaan käytännössä siellä tai jos toimintaa harjoittavalla yrityksellä on siellä joko päätoimipaikka, johto sekä asianmukaiset ja riittävät resurssit tai varsinainen tosiasiallinen päätöksentekokeskus, ilman, että voidaan edellyttää, että kaikki työntekijät hoitavat siellä tehtäviään pysyvästi tai että toiminta rajoittuu Madeiran alueelle.
- 110 Lopuksi Portugalin tasavalta katsoo, että vaatimus, jonka mukaan Madeiran vapaa-alueelle rekisteröidyt yhtiöt voivat saada veronalennuksia ainoastaan Madeiran autonomisella alueella harjoitetun toiminnan perusteella, johtaa siihen, että komissio asettaa lisäedellytyksiä ilman riittäviä perusteita erityisesti aluetukia koskevissa suuntaviivoissaan ja syrjäisimpiä alueita koskevissa tiedonannoissaan. Tämä vaatimus lisää Portugalin tasavallan mukaan myös järjestelyistä II ja III aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia ja voi johtaa jopa Madeiran vapaa-alueen tuhoamiseen, vaikka SEUT 349 artiklan täytäntöönpanon pitäisi vahvistaa kyseiselle alueelle annettavaa tukea.

- 111 Lisäksi tämä vaatimus on Portugalin tasavallan mukaan vastoin oikeuskäytäntöä ja komission aiempaa päätöksentekokäytäntöä, joiden mukaan voidaan ottaa huomioon tuen heijastusvaikutus eli se, että tietyn alueen ulkopuolella harjoitettavaan toimintaan liittyvät tuet voivat hyödyttää merkittävästi kyseistä aluetta. Portugalin tasavallan mukaan komissio on vastaavasti vuoden 2007 päätöksessä todennut, että järjestelyä III sovellettiin erotuksetta Portugalin kotimaisiin ja ulkomaisiin yrityksiin. Mainitulla vaatimuksella loukataan Portugalin tasavallan mukaan myös vapaan liikkuvuuden periaatteita rajoittamalla Madeiran vapaa-alueella toimiluvan saaneen yrityksen palvelukseen ottaman työntekijän mahdollisuutta harjoittaa ammattitoimintaansa toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa sekä kyseessä olevan yhtiön mahdollisuutta tarjota palveluja Madeiran autonomisen alueen ulkopuolella.
- 112 Toiseksi Portugalin tasavalta väittää, että komissio on tehnyt tosiseikkoja koskevan virheen ja laiminlyönyt perusteluvollisuutensa katsoessaan riidanalaisessa päätöksessä, että Portugalin viranomaiset eivät olleet toteuttaneet asianmukaisia ja tehokkaita verotarkastuksia varmistaakseen, että tuensaajat ovat noudattaneet järjestelyssä III myönnettyjen tukien maksamisen edellytyksiä.
- 113 Portugalin tasavalta arvostelee tältä osin komissiota siitä, että se on riidanalaisen päätöksen 178 perustelukappaleessa katsonut, että Portugalin viranomaisten suorittamat tarkastukset eivät olleet tehokkaita yhtäältä ”kunkin [järjestelyn III] tuensaajayrityksen työpaikkojen määrän laskemiseksi tarkasti ja [toisaalta] luotujen työpaikkojen ja Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetun toiminnan välisen yhteyden arvioimiseksi”.
- 114 Tämän väitteen tueksi Portugalin tasavalta vetoaa siihen, että Portugalin verojärjestelmän mukaan tuen saamiseen järjestelmästä III liittyy erillisen kirjanpidon pitäminen Madeiran vapaa-alueella saaduista tuloista, täydentäviä verovelvoitteita sekä vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä asetettujen edellytysten tehokkaita valvonta- ja tarkastusmekanismeja.
- 115 Portugalin tasavalta lisää, että Madeiran vapaa-alueelle rekisteröityjen yritysten osalta Madeiran autonomisen alueen veroviranomainen toteuttaa lukuisia tiukkoja ja järjestelmällisiä tarkastuksia, erityisesti ristiintarkistamalla täydentävien verovelvoitteiden perusteella saatuja tietoja ja tekemällä oikaisuja merkittävien määrien osalta.
- 116 Kolmanneksi Portugalin tasavalta väittää, että komissio teki tosiseikkoja koskevan virheen ja laiminlöi perusteluvollisuutensa, kun se katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että Portugalin viranomaiset olivat järjestelyä III toteuttaessaan tulkinneet virheellisesti työpaikkojen säilyttämistä tai luomista koskevaa edellytystä ja toteuttaneet tältä osin riittämättömiä tarkastuksia.
- 117 Portugalin tasavalta väittää komission katsoneen riidanalaisen päätöksen 178 perustelukappaleessa lähinnä, että kunkin järjestelyn III tuensaajayrityksen luomien tai säilyttämien työpaikkojen tarkan määrän laskemiseksi Portugalin viranomaisten olisi pitänyt käyttää työpaikkojen määrittämiseen nk. kokoaikavastaaviin tai vuosityöyksiköihin perustuvaa menetelmää.
- 118 Tältä osin Portugalin tasavalta väittää, että koska unionin tasolla ei ole olemassa yhdenmukaista työpaikan käsitettä, kunkin jäsenvaltion on lainsäädäntönsä perusteella määritettävä tälle käsitteelle annettava ulottuvuus. Näin ollen Portugalin viranomaiset saattoivat sen mukaan ottaa huomioon toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset, pätkätyöt, tilapäisen työn, etätyön ja osa-aikatyön. Tältä osin se lisää, että sen varmistamiseksi, että järjestelyn III tuensaajayritysten

antamat ilmoitukset ovat Portugalin lainsäädännössä tarkoitettujen työpaikan käsitteen mukaisia, suoritettiin lukuisia asianmukaisia ja tiukkoja tarkastuksia, joiden johdosta verotusta oikaistiin merkittävästi.

- 119 Portugalin tasavalta korostaa lopuksi, että vaikka oletettaisiin, että komission lähestymistapaa olisi noudatettava, Portugalin viranomaiset ovat joka tapauksessa suorittaneet tarkastuksia, joiden yhteydessä työpaikkojen määrä laskettiin vuosityöyksiköihin perustuvan menetelmän mukaisesti.
- 120 Komissio katsoo, että neljäs, viides ja kuudes kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 121 On muistettava, että SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaan voimassa olevat tuet voidaan toteuttaa sääntöjenmukaisesti niin kauan kuin komissio ei ole todennut niitä sisämarkkinoille soveltumattomiksi ja niihin sovelletaan tämän saman määräyksen mukaista jatkuvaa seurantaa koskevaa menettelyä. SEUT 108 artiklan 3 kohdassa sitä vastoin määrätään, että komissiolle on annettava ajoissa tieto uusien tukien myöntämisestä tai voimassa olevien tukien muuttamista koskevista suunnitelmista ja että niitä ei saa toteuttaa ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 122 Kyseisestä oikeuskäytännöstä, luettuna yhdessä asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdan kanssa, seuraa, että hyväksytty ja siten voimassa oleva tukiohjelma ei enää kuulu sen hyväksymisestä tehdyn päätöksen soveltamisalaan ja että se on näin ollen uutta tukea, kun asianomainen jäsenvaltio toteuttaa kyseisen tukiohjelman, jonka komissio kylläkin on hyväksynyt, mutta sellaisten yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka poikkeavat olennaisesti kyseisen jäsenvaltion ilmoittamaan tukiohjelmasuunnitelmaan sisältyvistä säännöistä ja tästä syystä myös niistä yksityiskohtaisista säännöistä, jotka komissio on ottanut huomioon todetessaan kyseisen ohjelman sisämarkkinoille soveltuvaksi.
- 123 Asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukiohjelmaa, kuten vuosien 2007 ja 2013 päätöksillä hyväksyttyä tukiohjelmaa, jota on olennaisesti muutettu ja joka on toteutettu komission etukäteen hyväksymiä maksuehtoja rikkoen, ei siten enää voida pitää hyväksyttynä, ja tästä syystä se menettää kokonaisuudessaan voimassa olevan tukiohjelman luonteensa (ks. analogisesti sellaisen komission päätöksessä nimenomaisesti säädetyn edellytyksen, jolla varmistetaan kyseessä olevan tuen soveltuvuus sisämarkkinoille, noudattamatta jättämisestä tuomio 25.10.2017, komissio v. Italia, C-467/15 P, EU:C:2017:799, 47 ja 54 kohta).
- 124 Edellä esitetyn perusteella on määritettävä, onko komissio riidanalaisen päätöksen 180, 211 ja 228 perustelukappaleessa sekä 1 artiklassa voinut perustellusti todeta, että Portugalin tasavalta oli toteuttanut järjestelyn III vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti, ja näin ollen katsoa, että kyseinen järjestely, sellaisena kuin se toteutettiin, poikkesi olennaisesti kyseisissä päätöksissä hyväksytystä järjestelystä ja että se oli tästä syystä uutta tukea, jonka toteuttaessaan jäsenvaltio oli rikkonut SEUT 108 artiklan 3 kohtaa.
- 125 Tätä varten on tärkeää selvittää peräkkäisessä järjestyksessä, onko komissio voinut pätevästi katsoa ensinnäkin, että ainoastaan Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettu toiminta oikeutti saamaan vuosien 2007 ja 2013 päätöksillä hyväksytyjä tukia (riidanalaisen päätöksen

151–167 perustelukappale), toiseksi, että Portugalin viranomaisten käyttämä laskentamenetelmä kunkin järjestelyn III tuensaajayrityksen luomien tai säilyttämien työpaikkojen määrittämiseksi ei mahdollistanut kyseisen järjestelyn asianmukaisen toteuttamisen tehokasta valvontaa (riidanalaisen päätöksen 168–178 perustelukappale) ja kolmanneksi, että Portugalin viranomaisten suorittamat verotarkastukset eivät mahdollistaneet mainitun järjestelyn asianmukaisen toteuttamisen tehokasta valvontaa (riidanalaisen päätöksen 165, 176 ja 178 perustelukappale).

1) Yhteisöveron alennuksen piiriin kuuluvien voittojen alkuperään liittyvä edellytys

- 126 Aluksi on todettava, että Portugalin tasavalta on kirjelmässään nimenomaisesti myöntänyt, että ”vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä säädet[tiin], että [yhteisöveron] alentamista vastaavat veroetuudet kosk[i]vat ”Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta saatuja etuuksia”.
- 127 Tästä seuraa, että Portugalin tasavalta vetoaa yksinomaan siihen, että järjestelyn III sanamuodosta sekä vuosien 2007 ja 2013 päätöksistä huolimatta se saattoi kyseisiä päätöksiä rikkomatta soveltaa järjestelyä III yhtiöihin, jotka tosin oli rekisteröity Madeiran vapaa-alueelle mutta jotka harjoittivat toimintaansa Madeiran autonomisen alueen ulkopuolella.
- 128 Tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sellaisten ilmaisujen merkitys ja ulottuvuus, joita ei ole määritelty unionin oikeudessa, on määriteltävä sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka niillä on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen lainsäädännön tavoitteet, johon ne kuuluvat (ks. tuomio 27.1.2022, Zinātnes parks, C-347/20, EU:C:2022:59, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 129 Toisin kuin Portugalin tasavalta väittää, ilmausta ”Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettu toiminta” ei voida sen tavanomaisessa merkityksessä tulkita siten, että sillä viitataan Madeiran autonomisen alueen ulkopuolella harjoitettuun toimintaan, ei edes Madeiran vapaa-alueelle rekisteröityjen yhtiöiden harjoittamaan toimintaan.
- 130 Tällaista päätelmää tukevat riidanalaisen päätöksen asiayhteys sekä valtioneuvoston koskevan ja erityisesti aluetukiin sovellettavan unionin säännösten tavoitteet.
- 131 Järjestelyjen II ja III hyväksymistä koskevista päätöksistä ilmenee ensinnäkin, että niiden tekemiseen johtaneissa hallinnollisissa menettelyissä komissio ja Portugalin viranomaiset olivat aina yksimielisiä siitä, miten ilmausta ”Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettu toiminta” on tulkittava.
- 132 Vuoden 2002 päätöksestä käy nimittäin ilmi, että Portugalin viranomaiset ilmoittivat sen tekemiseen johtaneessa hallinnollisessa menettelyssä, että ”veroetuudet rajat[taisii]n koskemaan vain Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettua toimintaa, mikä mahdollista[isi] Madeiran ulkopuolella harjoitetun toiminnan jättämisen soveltamisalan ulkopuolelle”.
- 133 Kuten riidanalaisen päätöksen 226 perustelukappaleesta, jota Portugalin tasavalta ei ole riitauttanut, samoin ilmenee, komissio ”oli pyytänyt, että Portugalin tasavallan 28.6.2006 ilmoittamaan lakiesitykseen sisällytetään nimenomainen säännös, jonka mukaan veronalennukset rajoittuisivat Madeiralla harjoitetusta toiminnasta saataviin voittoihin, ja Portugali oli kieltäytynyt noudattamasta tätä pyyntöä [sillä perusteella], että tällainen säännös ei ollut tarpeellinen, koska kyseinen rajoitus johtui Madeiran vapaa-alueen oikeusperustasta”.

- 134 Toiseksi vuosien 2007 ja 2013 päätösten sanamuotoja – jos oletetaan, että niitä voidaan pitää moniselitteisinä – on tulkittava niiden oikeusperustojen eli ensiksi mainitun päätöksen osalta EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan (josta on tullut SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohta) ja jälkimmäisen päätöksen osalta SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan ja lisäksi vuoden 2007 suuntaviivojen mukaisesti.
- 135 Kaikkia poikkeuksia SEUT 107 artiklan 1 kohdassa ilmaistusta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan valtiontuet ovat sisämarkkinoille soveltumattomia, on kuitenkin tulkittava suppeasti (ks. tuomio 29.4.2004, Saksa v. komissio, C-277/00, EU:C:2004:238, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 136 Kuten komissio on lisäksi riidanalaisen päätöksen 153 perustelukappaleessa perustellusti todennut, vuoden 2007 suuntaviivoissa ja erityisesti niiden 6 ja 76 kohdassa todetaan, että toimintatukea voidaan poikkeuksellisesti myöntää alueilla, joihin sovelletaan EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrättyä poikkeusta, kuten Madeiran autonomisella alueella, jonka aseman syrjäisimpiin alueisiin kuuluvana alueena komissio tunnustaa, edellyttäen, että tuki edistää alueellista kehitystä, myöntäminen on perusteltua tuen laadun vuoksi ja tuen taso on suhteessa niihin haittoihin, joita sillä pyritään lievittämään.
- 137 Tämä merkitsee, että tällaista toimintatukea on voitava myöntää ainoastaan sellaisiin toimiin, joille aiheutuu haittoja ja siten myös kyseisille alueille ominaisia lisäkustannuksia.
- 138 Näin ollen toiminta, jota harjoitetaan näiden alueiden ulkopuolella ja johon nämä lisäkustannukset eivät tästä syystä vaikuta, voidaan jättää tuen ulkopuolelle, vaikka kyseistä toimintaa harjoittaisivat näille samoille alueille sijoittautuneet yritykset.
- 139 Kuten komissio on lopuksi riidanalaisen päätöksen 157 perustelukappaleessa oikeutetusti todennut, vuoden 2007 päätöksessä esitetty arviointi järjestelyn III soveltuvuudesta sisämarkkinoille tehtiin niiden lisäkustannusten perusteella, joita aiheutui Madeiran autonomisella alueella eikä sen ulkopuolella toimiville yrityksille.
- 140 Vuoden 2007 päätöksen 44–53 kohdasta käy ilmi, että komissio tukeutui Portugalin viranomaisten toimittamaan tutkimukseen, jossa arvioitiin ”yksityiselle sektorille [Madeiran autonomisella alueella] aiheutuneiden lisäkustannusten” määrä. Huomioon otettavat lisäkustannukset eli kuljetus-, varastointi-, henkilöstö-, rahoitus- ja markkinointikustannukset ovat lisäksi Madeiran autonomisella alueella tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia eivätkä kyseiselle alueella rekisteröityjen yritysten saman alueen ulkopuolella harjoittamasta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Tätä toteamusta tukee vielä se, että vuoden 2007 päätöksen 48 kohdassa komissio on arvioinut kyseiset lisäkustannukset prosenttiosuutena vain yksityisen sektorin bruttoarvonlisäyksestä tai vain Madeiran autonomisen alueen BKT:sta.
- 141 Näin ollen sen lisäksi, että käsitteen ”Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettu toiminta” laajalle tulkinnalle, jota Portugalin tasavalta tukee, ei löydy perusteita vuosien 2007 ja 2013 päätösten sanamuodosta ja asiayhteydestä, se on ristiriidassa sekä EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa ja SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdassa – joista edellinen määräys muodostaa vuoden 2007 päätöksen ja jälkimmäinen määräys vuoden 2013 päätöksen oikeusperustan – asetettujen tavoitteiden että vuoden 2007 suuntaviivojen kanssa.

- 142 Tältä osin se, että komission omaksuma tulkinta voi olla, kuten Portugalin tasavalta väittää, ristiriidassa OECD:n veroasiain komitean selvityksen, OECD:n veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) käsittelevän ryhmän raportin ja OECD:n foorumin suuntaviivojen sekä komission aikaisemman päätöksentekokäytännön kanssa, ei voi muuttaa tätä päätelmää.
- 143 Vaikka komissio voi nimittäin ottaa huomioon OECD:ssä hyväksytyjä tekstejä, ne eivät mitenkään voi sitoa sitä, etenkin sovellettaessa EUT-sopimuksen määräyksiä ja erityisesti valtiontukiin liittyviä määräyksiä (ks. vastaavasti tuomio 12.5.2021, Luxemburg ja Amazon v. komissio, T-816/17 ja T-318/18, valitus vireillä, EU:T:2021:252, 154 kohta ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Luxemburgin valtio (Verovelvollisten ryhmää koskevat tiedot), C-437/19, EU:C:2021:450, 67 kohta).
- 144 Samoin komission päätöksen laillisuutta on arvioitava vain SEUT 107 artiklan 1 kohdan yhteydessä eikä komission väitetyn aikaisemman päätöksentekokäytännön kannalta (ks. vastaavasti määräys 10.10.2017, Greenpeace Energy v. komissio, C-640/16 P, ei julkaistu, EU:C:2017:752, 27 kohta ja tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio, C-244/18 P, EU:C:2020:238, 114 kohta).
- 145 Merkitystä ei ole myöskään sillä, että Portugalin viranomaiset eivät ole koskaan salanneet komissiolta, että sellaisten yhtiöiden, joiden kotipaikka tai tosiasiallisen johdon sijaintipaikka on Madeiran vapaa-alueella, kaikista tuloista peritään vero kyseisellä alueella.
- 146 Se, että Madeiran autonomisen alueen veroviranomaiset perivät veron kyseisten yritysten kaikista tuloista, ei suinkaan merkitse sitä, että kyseisen alueen näille yrityksille myöntämien toimintatukien on välttämättä hyödytettävä niiden kaikkea toimintaa eikä niitä voida varata tiettyyn osaan tästä toiminnasta.
- 147 Lisäksi tutkittaessa SEUT 108 artiklan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan määräysten mukaisesti valtiontukien soveltuvuutta sisämarkkinoille tuen ilmoittaneen valtion ja komission on vilpittömässä mielessä toimittava yhteistyössä siten, että komissio voi ratkaista ne vaikeudet, joita se on mahdollisesti kohdannut tutkiessaan ilmoitettua tukisuunnitelmaa SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn menettelyn yhteydessä (ks. tuomio 15.3.2001, Prayon-Rupel v. komissio, T-73/98, EU:T:2001:94, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 148 Tämä merkitsee erityisesti sitä, että asianomaisen valtion on toimitettava komissiolle kaikki tarvittavat tiedot, jotta se voi toteuttaa tehtävänsä ja erityisesti arvioida tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, kuten asetuksen N:o 659/1999 johdanto-osan 6 ja 16 perustelukappaleesta (joista on tullut asetuksen 2015/1589 johdanto-osan 6 ja 16 perustelukappale) kävi ilmi.
- 149 Portugalin tasavalta ei kuitenkaan osoita, että se olisi vuosien 2002 ja 2007 tai 2013 päätöksiin johtaneessa hallinnollisessa menettelyssä ilmoittanut komissiolle nimenomaisesti ja yksiselitteisesti siitä, että järjestelyä II tai III koskevien edellytysten sanamuodosta huolimatta mainittuja järjestelyjä oli tarkoitus soveltaa kaikkiin Madeiran vapaa-alueelle rekisteröityihin yhtiöihin ja niiden kaiken toiminnan osalta, mukaan lukien Madeiran autonomisen alueen ulkopuolella harjoitettu toiminta.

- 150 Edellä 132 ja 133 kohdasta päinvastoin ilmenee, että Portugalin viranomaiset ovat useaan otteeseen ilmoittaneet komissiolle, että yhteisöveron alennukset rajoittuivat Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettuun toimintaan, mihin ei sisältynyt kyseisen alueen ulkopuolella harjoitettu toiminta.
- 151 Näin ollen komissio saattoi oikeudellista virhettä tekemättä ja asettamatta lisäehtoja vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä päätellä riidanalaisen päätöksen 167 perustelukappaleessa, että järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, oli ristiriidassa mainittujen päätösten kanssa yhteisöveron alennuksen piiriin kuuluvien voittojen alkuperää koskevan edellytyksen osalta.
- 152 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa Portugalin tasavallan väitteellä siitä, että tulkitessaan ilmaisua ”Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettu toiminta” siten, ettei sillä tarkoiteta Madeiran vapaa-alueelle rekisteröityjen yhtiöiden kyseisen alueen ulkopuolella harjoittamaa toimintaa, komissio ei ottanut riittävällä tavalla huomioon järjestelyjen II ja III kielteisiä vaikutuksia Madeiran autonomiseen alueeseen eikä järjestelyn III, sellaisena kuin se toteutettiin, heijastusvaikutusta tai sitä, että se loukkasi vapaan liikkuvuuden periaatteita.
- 153 Väitteestä, joka koskee sitä, ettei järjestelyjen II ja III kielteisiä vaikutuksia Madeiran autonomiseen alueeseen eikä järjestelmän III, sellaisena kuin se toteutettiin, heijastusvaikutusta otettu riittävällä tavalla huomioon, on ensinnäkin todettava, että Portugalin tasavalta ei tällä väitteellä pyri kyseenalaistamaan komission arviota siitä, että järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, ei ole vuosien 2007 ja 2013 päätösten mukainen, eikä näin ollen kyseisen järjestelyn luokittelemista oikeudellisesti asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi uudeksi tueksi, joka on myönnetty SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti.
- 154 Sitä vastoin Portugalin tasavalta kyseenalaista järjestelyn III sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevan arvioinnin, joka tehtiin vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä, jotka ovat tulleet lainvoimaisiksi ja joita ei näin ollen voida riitauttaa nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä.
- 155 Jäsenvaltio ei myöskään voi tukiohjelman hyväksymisestä aiemmin tehdyn päätöksen vastaisesti maksettuja uusia tukia koskevassa menettelyssä vedota sen päätöksen lainvastaisuuteen, jolla kyseinen ohjelma todettiin sisämarkkinoille soveltuvaksi. SEUT 108 artiklan 1 kohdassa määrätyn, voimassa olevan tuen jatkuvaa seuranta koskevan menettelyn nimenomaisena tarkoituksena on antaa komissiolle ja jäsenvaltioille tilaisuus keskustella siitä, voidaanko voimassa olevien tukien soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioida uudelleen. Lisäksi jäsenvaltioilla on aina mahdollisuus ilmoittaa uudesta tukisuunnitelmasta komissiolle SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti myös oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä, mitä Portugalin tasavalta ei ole tehnyt.
- 156 Sijoittautumisvapautta, henkilöiden vapaata liikkuvuutta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien periaatteiden loukkaamista koskevasta väitteestä on toiseksi todettava, että sillä pyritään kyseenalaistamaan myös vuosien 2007 ja 2013 päätösten lainmukaisuus ja että lisäksi sen tueksi on esitetty yksinomaan väite, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä evätään Madeiran vapaa-alueelle rekisteröidyn yrityksen palvelukseen ottamalla työntekijältä mahdollisuus harjoittaa ammattitoimintaansa toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa valtiossa sekä asianomaiselta yhtiöltä mahdollisuus tarjota palveluja Madeiran autonomisen alueen ulkopuolella, tai rajoitetaan näitä mahdollisuuksia.

- 157 Tällainen väite, jossa ainoastaan ilmaistaan toisin EUT-sopimuksen määräykset ja jonka tueksi ei esitetä mitään lisäperusteluja, on työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdan nojalla jätettävä tutkimatta.
- 158 Edellä esitetyn perusteella komissio ei ole tehnyt oikeudellista virhettä tulkitessaan vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä asetettua edellytystä, jonka mukaan järjestelyssä III myönnetty yhteisöveron alennukset voivat koskea vain Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetusta toiminnasta saatuja voittoja.

2) Työpaikkojen luomista tai säilyttämistä Madeiran autonomisella alueella koskeva edellytys

- 159 Riidanalaisen päätöksen 178 perustelukappaleessa komissio on todennut, että soveltaessaan järjestelyä III työpaikkojen luomista ja säilyttämistä koskevan edellytyksen osalta Portugalin tasavalta on rikkonut vuosien 2007 ja 2013 päätöksiä.
- 160 Tämän päätelmän tueksi komissio on todennut riidanalaisen päätöksen 168–174 perustelukappaleessa lähinnä, että tämä edellytys oli järjestelyyn III pääsyn edellytys ja että tuen määrän laskemiseen vaikuttavana muuttujana sen oli perustuttava vuoden 2007 suuntaviivoissa ja peräkkäisissä ryhmäpoikkeusasetuksissa käytettyihin objektiivisiin ja tarkistettavissa oleviin menetelmiin, jotka perustuvat esimerkiksi vuosityöyksiköihin ja kokoaikavastaaviin.
- 161 Komissio totesi tämän jälkeen riidanalaisen päätöksen 175 ja 176 perustelukappaleessa, että Portugalin viranomaisten mukaan järjestelyn III mukaisia päteviä työpaikkoja olivat mitkä tahansa työsuhteet niiden oikeudelliseen luonteeseen katsomatta ja riippumatta tuensaajien vuotuisissa veroilmoituksissa ilmoittamasta tosiasiallisten työtuntien, -päivien ja -kuukausien määrästä, eivätkä kyseiset viranomaiset pystyneet tarkistamaan, kuinka kauan työntekijä todellisuudessa oli työskennellyt eivätkä muuntamaan tätä aikaa kokoaikavastaaviksi.
- 162 Komissio on tällaisilla syillä perustellut päättelynsä selkeästi ja yksiselitteisesti, minkä ansiosta niille, joita päätelmä koskee, selviävät näin sen syyt ja unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia sen laillisuuden.
- 163 Tämän päätelmän perusteltavuuden osalta Portugalin tasavalta väittää lähinnä, että komissio velvoitti sen virheellisesti turvautumaan kokoaikavastaaviin ja vuosityöyksiköihin perustuviin menetelmiin, lukuun ottamatta Portugalin lainsäädännössä tarkoitettua työpaikan käsitettä, sen tarkistamiseksi, täyttyikö edellytys, joka koskee työpaikkojen luomista tai säilyttämistä Madeiran autonomisella alueella.
- 164 Tällainen väite johtuu kuitenkin riidanalaisen päätöksen virheellisestä tulkinnasta.
- 165 Vaikka komissio on tosin voinut todeta riidanalaisen päätöksen 173 perustelukappaleessa, että kokoaikavastaaviin ja vuosityöyksiköihin perustuvat menetelmät ovat asianmukaisia työpaikkojen määrän laskemiseksi, se ei millään tavoin velvoittanut Portugalin viranomaisia käyttämään tällaisia menetelmiä, minkä se vahvisti istunnossa, vaan se on ainoastaan väittänyt saman päätöksen 176 perustelukappaleessa, etteivät kyseiset viranomaiset ole käyttäneet menetelmää, jonka avulla voitaisiin tarkistaa järjestelyn III, sellaisena kuin se toteutettiin, tuensaajayritysten ilmoittamien työpaikkojen tosiasiallisuus tai pysyvyys.

166 Tätä väitettä kuitenkin tukevat oikeudellisesti riittävällä tavalla riidanalaisen päätöksen 28 ja 175 perustelukappale, joiden mukaan Portugalin viranomaisten käyttämän menetelmän mukaisesti työpaikkoja olivat järjestelyn III nojalla kaikki tuensaajien ilmoittamat työpaikat riippumatta niiden oikeudellisesta luonteesta ja siitä, kuinka monta tuntia, päivää tai kuukautta aktiivista työntekoa tuensaajat ilmoittivat vuodessa, mukaan lukien osa-aikaiset työpaikat tai sellaisten hallituksen jäsenen työpaikat, jotka toimivat useammassa kuin yhdessä järjestelyn III tuensaajajärityksessä.

167 Edellä esitetyn perusteella komissio ei näin ollen rikkonut SEUT 296 artiklan toista kohtaa eikä tehnyt arviointivirhettä todetessaan riidanalaisen päätöksen 179 perustelukappaleessa, että järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, ei täyttänyt edellytystä, joka koski työpaikkojen luomista ja säilyttämistä Madeiran autonomisella alueella.

3) Niiden verotarkastusten tehokkuus, joita suoritetaan yhteisöveron alennuksen piiriin kuuluvien voittojen alkuperää sekä työpaikkojen luomista tai säilyttämistä Madeiran autonomisella alueella koskevien edellytysten asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi

168 Riidanalaisen päätöksen 178 perustelukappaleessa komissio katsoi, että Portugalin viranomaisten järjestelyn III, sellaisena kuin se toteutettiin, tuensaajajärityksissä suorittamat verotarkastukset ja näiden tarkastusten yhteydessä kerätyt tiedot eivät mahdollistaneet niiden edellytysten tehokasta valvontaa, jotka koskivat yhteisöveron alennuksen piiriin kuuluvien voittojen alkuperää sekä työpaikkojen luomista tai säilyttämistä Madeiran autonomisella alueella.

169 Tämän päätelmän tueksi komissio totesi riidanalaisen päätöksen 165 perustelukappaleessa lähinnä, että Portugalin viranomaisten suorittamissa verotarkastuksissa oli noudatettu laajaa tulkintaa, jonka kyseiset viranomaiset olivat omaksuneet yhteisöveron alennuksen piiriin kuuluvien voittojen alkuperää koskevasta edellytyksestä ja joka poikkesi vuoden 2007 suuntaviivoissa sekä vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä esitetystä tulkinnasta.

170 Riidanalaisen päätöksen 176 perustelukappaleessa komissio lisäsi, että Portugalin viranomaiset eivät pystyneet järjestelyn III tuensaajajäritysten antamien ilmoitusten perusteella tarkastamaan ilmoitettujen työpaikkojen tosiasiallisuutta tai pysyvyyttä sen vuoksi, ettei ollut olemassa kaikkiin työsuhteisiin sovellettavaa yhteistä objektiivista laskentamenetelmää

171 Komissio on tällaisilla syillä perustellut päättelynsä selkeästi ja yksiselitteisesti, minkä ansiosta niille, joita päätelmä koskee, selviävät sen syyt, ja unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia sen laillisuuden.

172 Tämän päätelmän perusteltavuudesta on todettava, kuten edellä 168–170 kohdassa muistutettiin, että komissio on katsonut, että veroviranomaisten toteuttamat tarkastukset eivät soveltuneet sen varmistamiseen, että järjestelyssä III asetettuja edellytyksiä, jotka koskivat yhteisöveron alennuksen piiriin kuuluvien voittojen alkuperää sekä työpaikkojen luomista ja säilyttämistä Madeiran autonomisella alueella, sovellettiin asianmukaisesti. Tämä soveltumattomuus johtui komission mukaan pääosin siitä, että Portugalin viranomaiset tulkitsevat tai soveltavat näitä edellytyksiä vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti.

173 Koska unionin yleinen tuomioistuin on edellä 151 ja 167 kohdassa katsonut, että komission kritiikki, joka liittyi näiden kahden edellytyksen tulkintaan ja täytäntöönpanoon, oli perusteltua, pelkästään se seikka, jota komissio ei myöskään kiistä, että Portugalin veroviranomaiset vaativat erillisen kirjanpidon pitämistä Madeiran vapaa-alueella saaduista tuloista, että niillä on

käytettävissään välineitä verovelvollisten ja erityisesti järjestelyn III tuensaajajaritysten ennakko- ja jälkikäteisvalvontaa varten tai että ne toteuttavat lukuisia ja järjestelmällisiä tarkastuksia, joista osa on varmasti johtanut määrältään merkittäviin oikaisuihin, ei voi riittää osoittamaan, että kyseiset viranomaiset voivat näiden verotarkastusten avulla viime kädessä varmistaa tehokkaasti kyseisen järjestelmän asianmukaisen soveltamisen, koska ne tulkitsevat tai soveltavat kyseistä järjestelmää vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti.

- 174 Tämä koskee erityisesti Madeiran vapaa-alueelle sijoittautuneiden yhtiöiden velvollisuutta pitää erillistä kirjanpitoa Madeiran vapaa-alueella saaduista tuloista, sillä – kuten edellä 151 kohdassa on todettu – Madeiran vapaa-alueella saatuja tuloja laskettaessa ei ollut noudatettu vuosien 2007 ja 2013 päätöksiä.
- 175 Myöskään se, että Portugalin tasavalta vetoaa esimerkiksiin Madeiran vapaa-alueelle rekisteröidyssä yhtiössä suoritetusta verotarkastuksesta, jossa sovellettiin vuosityöyksiköihin perustuvaa menetelmää, ei riitä kyseenalaistamaan komission tekemää päätelmää, koska kyseinen esimerkistä ei käy ilmi Portugalin viranomaisten pysyviä ja vakiintuneita käytäntöjä ja menetelmiä, joiden avulla ne voisivat valvoa, että järjestely III toteutetaan yleisesti vuosien 2007 ja 2013 päätösten mukaisesti.
- 176 Näin ollen komissio ei ole rikkonut SEUT 296 artiklan toista kohtaa eikä tehnyt arviointivirhettä todetessaan riidanalaisen päätöksen 178 perustelukappaleessa, että Portugalin viranomaisten järjestelyn III tuensaajajarityksissä tekemien verotarkastusten ja näiden tarkastusten yhteydessä kerättyjen tietojen perusteella ei ollut mahdollista valvoa tehokkaasti niiden järjestelyssä III asetettujen edellytysten noudattamista, jotka koskivat yhteisöveron alennuksen piiriin kuuluvien voittojen alkuperää sekä työpaikkojen luomista ja säilyttämistä Madeiran autonomisella alueella.
- 177 Edellä esitetyn perusteella komissio on perustellusti todennut, että järjestelyssä III, sellaisena kuin se toteutettiin, ei noudatettu useita vuosien 2007 ja 2013 päätöksissä asetettuja edellytyksiä.
- 178 Koska kyseisen järjestelyn toteuttamisessa sivuutettiin vuosien 2007 ja 2013 päätökset tekemällä järjestelyyn merkittäviä muutoksia mainituissa päätöksissä hyväksytyyn järjestelyyn nähden, komissio on myös riidanalaisen päätöksen 180 perustelukappaleessa perustellusti katsonut, että kyseessä on uusi sääntöjenvastainen tuki (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2017, komissio v. Italia, C-467/15, EU:C:2017:799, 48 kohta).
- 179 Näin ollen neljäs, viides ja kuudes kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

E Seitsemäs kanneperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien sekä oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden loukkaamista sekä perustelujen puuttumista, koska komissio ei ottanut huomioon Portugalin tasavallan sille 6.4.2018 lähettämää kirjettä

- 180 Seitsemännessä kanneperusteessaan Portugalin tasavalta vetoaa puolustautumisoikeuksiansa sekä oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden loukkaamiseen ja perustelujen puuttumiseen. Portugalin tasavallan mukaan komissio jätti nimittäin muodollisesti ja aineellisesti huomiotta useita väitteitä, joiden tarkoituksena oli riitauttaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeva vaatimus ja jotka se väitti esittäneensä komissiolle 6.4.2018 päivätyssä kirjeessä, joka oli lähetetty komissiolle valvontamenettelyn yhteydessä ja jota ei myöskään mainita riidanalaisessa päätöksessä. Jos muodollisen menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen ei olisi liittynyt tätä

sääntöjenvastaisuutta, jonka vuoksi kyseisessä menettelyssä ei Portugalin tasavallan mukaan käyty kontradiktorista näkemystenvaihtoa, riidanalainen päätös olisi voinut olla sisällöltään erilainen.

- 181 Komissio katsoo, että Portugalin tasavalta on menettänyt oikeutensa vedota puolustautumisoikeuksiensa loukkaamiseen ja että seitsemäs kanneperuste on joka tapauksessa hylättävä perusteettomana.
- 182 Sen väitteen tutkittavaksi ottamisesta, jonka mukaan 6.4.2018 päivättyä kirjettä ei otettu huomioon ja jonka komissio riitauttaa sillä perusteella, ettei Portugalin tasavalta ollut vedonnut siihen hallinnollisessa menettelyssä, on todettava, että missään unionin oikeuden määräyksessä tai säännöksessä ei aseteta muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen adressaattina olevalle jäsenvaltiolle velvollisuutta riitauttaa siinä olevat eri tosiseikat tai oikeudelliset seikat hallinnollisen menettelyn kuluessa sillä uhalla, ettei se voi enää tehdä näin myöhemmin asian tuomioistuinkäsittelyssä (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 1.7.2010, Knauf Gips v. komissio, C-407/08 P, EU:C:2010:389, 89–92 kohta).
- 183 On kuitenkin huomattava, että Portugalin tasavalta lähetti komissiolle 6.4.2018 päivätyn kirjeen. Portugalin tasavalta ei siten voi tehokkaasti vedota siihen, että kirjeen mainitsematta jättäminen muodollisen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä loukkasi sen puolustautumisoikeuksia sekä oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon periaatteita.
- 184 Kuten asetuksen 2015/1589 6 artiklan 1 kohdasta nimittäin ilmenee, komissio aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevalla päätöksellä menettelyn, jonka tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle ja muille asianomaisille osapuolille mahdollisuus esittää huomautuksensa asetetussa määräajassa.
- 185 Kyseisen kirjeen laatinut Portugalin tasavalta ei voi väittää, ettei se ollut tiennyt sen sisällöstä ja ettei se voinut tehokkaasti vedota väitteisiinsä muodollisen tutkintamenettelyn aikana, pelkästään sen vuoksi, että kirjettä ei mainittu muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.
- 186 Portugalin tasavalta ei voi myöskään arvostella komissiota siitä, että se ei ole perustellut riidanalaisista päätöistä tältä osin. Oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin, jotka Portugalin tasavallan mukaan mainittiin kyseisessä kirjeessä, viitattiin nimittäin riidanalaisen päätöksen 64, 71–73, 81–88 ja 220 perustelukappaleessa Portugalin tasavallan muodollisessa tutkintamenettelyssä esittäminä väitteinä.
- 187 Näin ollen seitsemäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

F Kahdeksas kanneperuste, joka koskee oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja hyvän hallinnon periaatteiden loukkaamista siltä osin kuin riidanalaisessa päätöksessä velvoitettiin Portugalin tasavalta perimään takaisin riidanalaisessa päätöksessä sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todetut tuet

- 188 Kahdeksannessa kanneperusteessaan Portugalin tasavalta väittää, että komissio on loukannut oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja hyvän hallinnon periaatteita, kun se määräsi Portugalin tasavallan perimään takaisin vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti maksetut tuet.

- 189 Näiden periaatteiden loukkaaminen johtuu Portugalin tasavallan mukaan siitä, että järjestely III, sellaisena kuin toteutettiin, ei ole valtioneutua, tai toissijaisesti siitä, että kyseinen järjestely on voimassa olevaa tukea; että komissio on nimenomaisesti ja kerta toisensa jälkeen tutkinut ja hyväksynyt ZFM-ohjelman vuodesta 1987 lähtien; että järjestelyssä III asetetut edellytykset perustuvat järjestelyyn II; että kyseisten edellytysten epäselvyyden lisäksi komissio on tulkinnut niitä vuosien 2007 ja 2013 päätösten tekstin ja aiemman päätöksentekokäytäntönsä vastaisesti; että komissio on riitauttanut järjestelyn III toteuttamisen vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa; että komissio on hyväksynyt järjestelyjen II ja III edellytysten tulkinnan, kun se ei vuonna 2006 kyseenalaistanut sitä, että Portugalin lainsäädäntöön ei ollut tarpeen sisällyttää voittojen alkuperää koskevan edellytyksen täsmennystä. Vastaavasti myös se, että muodollinen tutkintamenettely kesti 29 kuukautta, estää Portugalin tasavallan mukaan kyseisten tukien takaisinperinnän.
- 190 Portugalin tasavalta väittää myös, että oikeuskäytäntöä, jonka mukaan asetuksen 2015/1589 1 artiklan e alakohdassa tarkoitetun yksittäisen tuen saaja ei voi perustellusti luottaa siihen, että tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti, jos SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä menettelyä ei ole noudatettu, ei sovelleta nyt käsiteltävässä asiassa, joka koskee saman asetuksen 1 artiklan d alakohdassa tarkoitettua tukiohjelmää, joka on kyseenalaistettu vuosikymmeniä sen käyttöönnoton jälkeen.
- 191 Portugalin tasavalta toteaa vielä, että oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja hyvän hallinnon periaatteiden loukkaaminen on sitäkin ilmeisempää, koska se itse ja muodolliseen tutkintamenettelyyn osallistuneet 102 asianomaista osapuolta puolsivat asian käsittelyn lopettamista, koska komissio oli tietoinen Madeiran vapaa-alueen taloudellisesta, verotuksellisesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä syrjäisimpiin alueisiin kuuluvana alueena, johon oli sovellettava edullisempaa kohtelua, ja koska Portugalin viranomaiset paitsi vahvistivat Madeiran vapaa-alueeseen kohdistuvia tarkastuksia myös ehdottivat järjestelyä III koskevia muutoksia asian käsittelyn lopettamiseksi.
- 192 Lopuksi Portugalin tasavalta väittää, että tuen takaisinperintä on ristiriidassa oikeusvaltion käsitteen kanssa.
- 193 Komissio katsoo, että kahdeksas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.
- 194 Riidanalaisessa päätöksessä Portugalin tasavallalle asetetusta velvoitteesta periä takaisin järjestelyn III nojalla vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti maksetut tuet, on muistutettava, että sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman tuen poistaminen perimällä se takaisin on johdonmukainen seuraus siitä, että se on todettu sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Asianomaiselle jäsenvaltiolle asetetulla velvollisuudella poistaa komission sisämarkkinoille soveltumattomaksi katsoma valtioneutua pyritään näet palauttamaan aikaisempi tilanne, jolloin tuensaaja menettää edun, jonka se on tosiasiallisesti saanut kilpailijoihinsa nähden (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2021, komissio v. Espanja (maanpäällinen digitaalitelevisioverkko Castilla-La Manchassa), C-704/19, ei julkaistu, EU:C:2021:342, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 195 Asetuksen 2015/1589 16 artiklan 1 kohdan mukaan komissio on lisäksi aina velvollinen määräämään takaisinperittäväksi tuen, jonka se toteaa sisämarkkinoille soveltumattomaksi, paitsi jos tällainen takaisinperintä olisi unionin lainsäädännön jonkin yleisen periaatteen vastaista (tuomio 28.7.2011, Mediaset v. komissio, C-403/10 P, ei julkaistu, EU:C:2011:533, 124 kohta).

- 196 Luottamuksensuojan periaatteesta on todettava, että jäsenvaltio, jonka viranomaiset ovat – kuten käsiteltävässä asiassa – myöntäneet tuen SEUT 108 artiklan 3 kohdassa vahvistettujen menettelymääräysten vastaisesti, ei lähtökohtaisesti voi vedota tuensaajien perustellun luottamuksen suojaan vapautuakseen velvollisuudestaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sellaisen komission päätöksen täytäntöön panemiseksi, jolla komissio on määrännyt kyseisen jäsenvaltion perimään tuen takaisin. Tällaisen mahdollisuuden myöntämisellä nimittäin poistettaisiin SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan määräysten tehokas vaikutus, koska kansalliset viranomaiset voisivat tällä tavoin vaarantaa näiden määräysten nojalla tehtyjen komission päätösten tehokkuuden käyttäen perusteena omaa lainvastaista menettelyään (ks. tuomio 9.6.2011, *Diputación Foral de Vizcaya ym. v. komissio*, C-465/09 P–C-470/09 P, ei julkaistu, EU:C:2011:372, 150 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 197 Lisäksi kun tuki myönnetään ilmoittamatta sitä ennalta komissiolle, siten, että se on SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla lainvastainen, tuensaaja ei voi kyseisellä hetkellä perustellusti luottaa siihen, että tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti, ja tämä toteamus pätee – toisin kuin Portugalin tasavalta väittää – erityisesti tukiohjelman nojalla maksettuihin tukiin (ks. vastaavasti tuomio 15.12.2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 198 Käsiteltävässä asiassa Portugalin tasavalta ei kuitenkaan osoita, että komissio olisi vuosien 2007 ja 2013 päätösten ja siksi myös SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti maksettujen tukien osalta antanut sille tai edes kyseisten tukien saajille täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä mutta myös sovellettavien oikeussääntöjen mukaisia vakuutteluja, jotka olivat omiaan synnyttämään niille perusteltuja odotuksia oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 5.3.2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, 97 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 199 Tällaista päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että Portugalin tasavalta on saattanut uskoa, että järjestely III, sellaisena kuin se toteutettiin, jäi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun valtiontuesta esitetyn luonnehdinnan ulkopuolelle, tai toissijaisesti, että se oli luokiteltava asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi.
- 200 Tällaista uskomusta – vaikka sen oletettaisiin pitävän paikkansa – ei nimittäin voida rinnastaa komission antamiin täsmällisiin, ehdottomiin ja yhtäpitäviin vakuutteluihin.
- 201 Lisäksi se, ettei kyseistä järjestelyä luokiteltaisi valtiontueksi, oli erittäin epätodennäköistä, kun otetaan huomioon komission aiempiin ZFM-ohjelmiin liittyvät päätökset. Sama koski asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i tai ii alakohdassa tarkoitettun voimassa olevan tuen luokittelua, kun otetaan huomioon järjestelyjen I ja III väliset huomattavat erot ja tulkinta, jonka komission teki yhteisöveron alennuksen piiriin kuuluvien voittojen alkuperää koskevasta edellytyksestä ja joka kävi yksiselitteisesti ilmi komission ja Portugalin viranomaisten välisestä näkemystenvaihdosta vuosien 2002 ja 2007 päätöksiin johtaneessa menettelyssä, kuten edellä 132 ja 133 kohdassa on jo todettu.
- 202 Komission antamiin täsmällisiin, ehdottomiin ja yhtäpitäviin vakuutteluihin ei voida myöskään rinnastaa yhtäältä sitä, että Portugalin tasavalta ja erittäin lukuisat muodolliseen tutkintamenettelyyn osallistuneet asianomaiset osapuolet eivät vedonneet kyseisessä menettelyssä samaan tulkintaan, jonka komissio lopulta omaksui riidanalaisessa päätöksessä, tai toisaalta sitä, että komissio ei hyväksynyt Portugalin viranomaisten ehdotuksia, joilla järjestelyä III pyrittiin muuttamaan muodollisen tutkintamenettelyn lopettamiseksi.

- 203 Näin ollen ei voida todeta, että luottamuksensuojan periaatetta olisi millään tavalla loukattu, vaikka oletettaisiin Portugalin tasavallan voivan vedota tähän periaatteeseen.
- 204 Oikeusvarmuuden periaatteesta on huomattava, että valtiontukiasioissa väitteet, joilla pyritään riitauttamaan takaisinperintävelvoite oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamisen perusteella, hyväksytään ainoastaan täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa.
- 205 Tältä osin oikeuskäytännöstä ilmenee, että oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamisen olemassaolon tutkimiseksi on tarkasteltava useaa seikkaa, etenkin sovellettavan oikeusjärjestelmän selvyyden puutetta (ks. vastaavasti tuomio 14.10.2010, *Nuova Agricast ja Cofra v. komissio*, C-67/09 P, EU:C:2010:607, 77 kohta) tai komission perusteetonta pitkäaikaista toimimattomuutta (ks. vastaavasti tuomio 24.11.1987, *RSV v. komissio*, 223/85, EU:C:1987:502, 14 ja 15 kohta ja tuomio 22.4.2008, *komissio v. Salzgitter*, C-408/04 P, EU:C:2008:236, 106 ja 107 kohta).
- 206 Viimeksi mainitusta seikasta on muistutettava, että komissio on velvollinen toimimaan kohtuullisessa ajassa valtiontukien tutkintamenettelyssä ja että se ei voi pysyä passiivisena alustavan tutkintavaiheen aikana. On lisättävä, että käsittelyajan kohtuullisuutta on arvioitava kunkin asian ominaispiirteiden, kuten asian monitahoisuuden ja asianosaisten käyttäytymisen, perusteella (tuomio 13.6.2013, *HGA ym. v. komissio*, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 81 ja 82 kohta).
- 207 Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan voida pitää kohtuuttomana aikaa, joka kului yhtäältä vuosien 2007 ja 2013 päätösten ja 12.3.2015 aloitetun järjestelyn III valvontamenettelyn ja toisaalta edes 6.7.2018 tehdyn, muodollisen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen välillä.
- 208 On nimittäin aluksi todettava, että asetuksen 2015/1589 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti komissiota eivät sido kyseisen asetuksen II luvussa, joka koskee ilmoitettua tukea koskevaa menettelyä, säädetyn kaltaiset erityiset määräajat (ks. vastaavasti määräys 20.1.2021, *KC v. komissio*, T-580/20, ei julkaistu, EU:T:2021:14, 26 kohta).
- 209 Toiseksi ei voida katsoa, että komission olisi pitänyt noudattaa erityistä huolellisuutta käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisissa hyväksytyihin tukiin tai tukiohjelmiin liittyvissä valvontatoimissa, koska SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätty vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki toimenpiteet, joilla voidaan taata unionin oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus.
- 210 Valtiontukien alalla tämä merkitsee erityisesti sitä, että jäsenvaltioiden on varmistettava, etteivät ne toteuta tukia tai tukiohjelmiä aikaisemmin tehtyjen hyväksymispäätösten vastaisesti, etenkin silloin, kun komissio ja asianomainen jäsenvaltio ovat alun perin päässeet yhteisymmärrykseen kyseisten tukien tai tukiohjelmien toteuttamisedellytyksistä, kuten edellä 132 ja 133 kohdassa on todettu.
- 211 On lopuksi todettava, että kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen 1 ja 2 perustelukappaleessa esitetty kuvaus muodollisen menettelyn aloittamista koskevaa päätöstä edeltäneestä menettelystä, käsiteltävässä asiassa ei voida todeta komission perusteetonta pitkäaikaista toimimattomuutta.

- 212 Myöskään sitä, että muodollinen tutkintamenettely kesti 29 kuukautta, ei voida pitää kohtuuttomana, kun otetaan huomioon – kuten riidanalaisen päätöksen 3–9 ja 96 perustelukappaleesta ilmenee – että komission oli käsiteltävä Portugalin viranomaisten pyyntö, joka koski kyseisen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen luottamuksellisuutta, pyydettävä useita kertoja kyseisiä viranomaisia toimittamaan puuttuvat tiedot ja käsiteltävä menettelyyn osallistuneiden hyvin lukuisten asianomaisten osapuolten esittämät huomautukset.
- 213 Vastaavasti riidanalaiseen päätökseen johtanut menettely poikkeaa selvästi siitä menettelystä, josta oli kyse 24.11.1987 annetun tuomion RSV vastaan komissio (223/85, EU:C:1987:502) taustalla olleessa asiassa, johon Portugalin tasavalta ei näin ollen voi pätevästi vedota.
- 214 Näin ollen ei voida todeta, että oikeusvarmuuden periaatetta olisi millään tavalla loukattu.
- 215 Edellä 212 kohdassa esitettyjen päätelmien perusteella voidaan myös hylätä kaikki väitteet hyvän hallinnon periaatteen loukkaamisesta.
- 216 Siltä osin kuin Portugalin tasavalta väittää, että riidanalaisessa päätöksessä sille asetettu kyseisten tukien takaisinperintävelvollisuus on ristiriidassa oikeusvaltioperiaatteen kanssa, on lisäksi riittävää huomauttaa, että kyseinen väite on työjärjestyksen 76 artiklan d alakohdan nojalla jätettävä tutkimatta, ellei sen tueksi esitetä muita perusteita.
- 217 Edellä esitetyn perusteella kahdeksas kanneperuste on hylättävä, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset osittain puuttuvat ja koska se on osittain perusteeton.

G Yhdeksäs kanneperuste, jonka mukaan Portugalin tasavallan oli mahdotonta periä takaisin riidanalaisessa päätöksessä sääntöjenvastaisiksi ja sisämarkkinoille soveltumattomiksi todetut tuet

- 218 Yhdeksännessä kanneperusteessaan Portugalin tasavalta väittää, että sen oli mahdotonta noudattaa kyseessä olevien tukien takaisinperintäpäätöstä, lähinnä sillä perusteella, että riidanalainen päätös ei mahdollistanut takaisin perittävien määrien määrittämistä ilman kohtuuttomia vaikeuksia.
- 219 Se väittää, että Portugalin viranomaiset eivät pysty määrittämään viime vuosikymmenen osalta, täyttivätkö järjestelyn III tuensaajayritykset tosiasiallisesti vuosina 2007 ja 2013 tehdyissä päätöksissä tarkoitetut kaksi riidanalaisista edellytystä. Tätä vaikeutta pahentaa sen mukaan tarve selvittää, täyttivätkö nämä yhtiöt edellytykset, joiden nojalla niihin voidaan soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa asetusta (riidanalaisen päätöksen 2 artikla) tai ryhmäpoikkeusasetusta (riidanalaisen päätöksen 3 artikla). Tässä yhteydessä komission olisi pitänyt laskea veron vaikutukset takaisin perittävien tukien määrään tai ainakin ilmoittaa takaisin perittäväksi vaaditun tuen bruttomäärä. Lopuksi Portugalin tasavalta lisää, että useat takaisinperintäpäätökset johtaisivat maksukyvyttömyystilanteisiin.
- 220 Komissio väittää, että yhdeksäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana.
- 221 Väitteestä, jonka mukaan Portugalin tasavallan on mahdotonta noudattaa riidanalaisista päätöistä, on todettava, että komissio ei voi antaa takaisinperintämääräystä, jonka täytäntöönpano on sen antamisesta alkaen objektiivisella ja absoluuttisella tavalla mahdotonta, ja tällainen määräys olisi

- pätemätön (ks. tuomio 6.11.2018, *Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 222 Tästä seuraa, että sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisin perimistä koskevasta komission päätöksestä nostetun kumoamiskanteen yhteydessä asianomainen jäsenvaltio voi vedota periaatteeseen, jonka mukaan ”ketään ei velvoiteta mahdottomaan” ja joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin (ks. tuomio 6.11.2018, *Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 223 Täytäntöönpanon täydellistä mahdottomuutta koskeva edellytys ei tässä yhteydessä kuitenkaan täyty silloin, jos vastaajana oleva jäsenvaltio vain vetoaa päätöksen täytäntöönpanossa sisäisiin vaikeuksiin, jotka ovat luonteeltaan oikeudellisia tai poliittisia tai käytännön vaikeuksia ja sellaisenaan luettavissa kansallisten viranomaisten omista teoista tai laiminlyönneistä johtuviksi, ja jos se ei ehdota komissiolle sellaisia vaihtoehtoisia kyseisen päätöksen täytäntöönpanotapoja, joiden avulla nämä vaikeudet voitaisiin voittaa perimällä kyseiset tuet takaisin ainakin osittain (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2018, *Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 91 ja 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 224 Sisäiset ongelmat, joita komission päätöksen täytäntöönpanosta väitetään voivan aiheutua, eivät myöskään voi olla peruste sille, että jäsenvaltio laiminlyö unionin oikeuden mukaisten veloitteidensa noudattamisen. Takaisinperinnän ei voida katsoa olevan teknisesti mahdotonta etenkin tuensaajien suuresta määrästä aiheutuvien hallinnollisten ja käytännön vaikeuksien vuoksi (tuomio 12.5.2021, *komissio v. Kreikka (Tuki maataloustuottajille)*, C-11/20, ei julkaistu, EU:C:2021:380, 44 kohta).
- 225 Käsiteltävässä asiassa Portugalin tasavalta kuitenkin ainoastaan vetoaa kyseisten tukien takaisinperintämenettelyn monimutkaisuuteen sekä poliittisiin, oikeudellisiin ja käytännön vaikeuksiin näyttämättä toteen oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tuen takaisin periminen olisi ollut objektiivisesti täysin mahdotonta riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen.
- 226 Portugalin tasavalta ei etenkään osoita, että sillä todellisuudessa oli ne vaikeudet, joihin se vetoaa, ja että vaihtoehtoisia tapoja tukien takaisinperimiseksi ei ollut (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2018, *Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 96 kohta).
- 227 Portugalin tasavalta ei myöskään esitä mitään seikkaa, joka olisi omiaan osoittamaan, että Portugalin viranomaiset olisivat pyrkineet toimimaan vilpittömässä mielessä yhteistyössä komission kanssa, jotta kyseiset vaikeudet voitettaisiin noudattaen täysimääräisesti EUT-sopimuksen määräyksiä (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2021, *Komissio v. Espanja (maapäällinen digitaalitelevisioverkko Castilla-La Manchassa)*, C-704/19, ei julkaistu, EU:C:2021:342, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 228 Tältä osin Portugalin tasavalta ei voi tehokkaasti vedota siihen, että komissio ei antanut sille mahdollisuutta määrittää takaisinperittäviä määriä ilman kohtuuttomia vaikeuksia esimerkiksi laskemalla veron vaikutukset takaisin perittävän tuen määrään tai ainakin ilmoittamalla sille takaisin perittäväksi vaaditun tuen bruttomäärän.

- 229 Yhdessäkään unionin oikeuden määräyksessä tai säännöksessä ei nimittäin edellytetä, että kun komissio määrää sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen perittäväksi takaisin, sen on vahvistettava palautettavan tuen täsmällinen määrä (ks. tuomio 18.10.2007, komissio v. Ranska, C-441/06, EU:C:2007:616, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 20.3.2013, Rouse Industry v. komissio, T-489/11, ei julkaistu, EU:T:2013:144, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi jäsenvaltion velvollisuus laskea takaisin perittävien tukien täsmällinen määrä on osa sellaista laajempaa vilpittömän yhteistyön velvollisuutta, joka sitoo komissiota ja jäsenvaltioita molemminpuolisesti pantaessa täytäntöön valtioneuvoston päätöksiä koskevia perussopimuksen määräyksiä (ks. tuomio 20.3.2013, Rouse Industry v. komissio, T-489/11, ei julkaistu, EU:T:2013:144, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 230 Näin ollen on riittävää, että komission päätös sisältää sellaiset tiedot, joiden nojalla sen adressaatti voi itse suuremmista vaikeuksista määrittää tuon summan (ks. tuomio 18.10.2007, komissio v. Ranska, C-441/06, EU:C:2007:616, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 231 Toisin kuin Portugalin tasavalta väittää, käsiteltävässä asiassa on kuitenkin todettava, että riidanalaisen päätöksen 213 perustelukappaleessa ja 1–4 artiklassa komissio on antanut tarpeelliset mutta myös riittävät tiedot, joiden perusteella Portugalin viranomaiset ovat voineet ilman kohtuuttomia vaikeuksia määrittää palautettavat määrät.
- 232 Portugalin tasavalta ei voi myöskään arvostella komissiota siitä, että se ei ole muodollisen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä kehottanut Portugalin tasavaltaa esittämään perusteltuja odotuksia, jotka voisivat olla esteenä kyseisten tukien takaisin perimiselle. Vaikka tällaista kehoitusta ei olisikaan esitetty, Portugalin viranomaisia koskeva vilpittömän yhteistyön velvoite edellytti, että ne saattavat oma-aloitteisesti nämä vaikeudet komission tietoon, mitä ne eivät osoita tehneensä.
- 233 Näin ollen yhdeksäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

H Kymmenes kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista sen vuoksi, että komissio on omaksunut suppean lähestymistavan niiden edellytysten osalta, jotka koskevat työpaikkojen luomista ja säilyttämistä alueella ja [Madeiran autonomisella alueella] tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettua toimintaa

- 234 Portugalin tasavalta katsoo kymmenennessä kanneperusteessaan, että komissio on loukannut suhteellisuusperiaatetta, kun se on omaksunut suppean ja taannehtivan lähestymistavan Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitetun toiminnan sekä työpaikkojen luomisen tai säilyttäminen käsitteiden osalta, kun otetaan huomioon tämän lähestymistavan tuhoisat vaikutukset Madeiran autonomiseen alueeseen ja se, ettei tältä osin ole olemassa aiempaa päätöksentekokäytäntöä. Lisäksi komissio on Portugalin tasavallan mukaan laiminlyönyt SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisen vilpittömän yhteistyön velvoitteen täyttämisen ja loukannut hyvän hallinnon periaatetta.
- 235 Komissio katsoo, että kymmenes kanneperuste on hylättävä perusteettomana.
- 236 Väitteestä, jonka mukaan komissio on loukannut suhteellisuusperiaatetta sillä perusteella, että se on tulkinnut suppeasti Madeiralla tosiasiallisesti ja olennaisesti harjoitettua toimintaa sekä työpaikkojen luomista tai säilyttämistä koskevia edellytyksiä, on todettava, että kyseinen väite on

olennaisilta osin samanlainen kuin neljänteen, viidenteen ja kuudenteen kanneperusteeseen sisältyvä väite, joka on jo hylätty edellä 179 kohdassa, ja se on näin ollen hylättävä samoin perustein.

- 237 Jos oletetaan Portugalin tasavallan väittävän kyseisessä kanneperusteessa, että riidanalaisessa päätöksessä on loukattu suhteellisuusperiaatetta velvoittamalla perimään takaisin järjestelyn III, sellaisena kuin se on toteutettu, nojalla maksetut tuet, on riittävää muistaa, että sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman tuen poistaminen perimällä se takaisin on johdonmukainen seuraus siitä, että se on todettu sääntöjenvastaiseksi, joten kyseisen tuen takaisin perimistä aiemman tilanteen palauttamiseksi ei lähtökohtaisesti voida pitää EUT-sopimuksen valtiontukia koskevien määräysten tavoitteisiin nähden suhteettomana toimenpiteenä (ks. tuomio 21.12.2016, komissio v. Aer Lingus ja Ryanair Designated Activity, C-164/15 P ja C-165/15 P, EU:C:2016:990, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 238 Minkään Portugalin tasavallan esittämän seikan perusteella ei kuitenkaan voida todeta, että käsiteltävässä asiassa olisi syytä poiketa sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen takaisin perimisen periaatteesta.
- 239 Päinvastoin – kuten komissio on perustellusti todennut – takaisinperintävelvollisuus ei koske kaikkia järjestelyn III nojalla maksettuja yksittäisiä tukia, vaan ainoastaan niitä, jotka on maksettu vuosien 2007 ja 2013 päätösten vastaisesti, ja edellyttäen, että tuensaajat eivät täytä vähämerkityksistä tukea koskevassa asetuksessa tai ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyjä edellytyksiä, kuten riidanalaisen päätöksen 1–3 artiklasta ilmenee.
- 240 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myöskään se, että sääntöjenvastaisten ja sisämarkkinoille soveltumattomien tukien takaisinperiminen voi johtaa sääntöjenvastaisesti tukea saaneiden yhtiöiden konkurssiin, ei myöskään voi vaikuttaa takaisinperimisen pakollisuuteen (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2015, komissio v. Ranska, C-37/14, ei julkaistu, EU:C:2015:90, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 241 Siltä osin kuin Portugalin tasavalta vetoaa samoissa väitteissä siihen, että komissio on laiminlyönyt SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön veloitteen noudattamisen ja loukannut hyvän hallinnon periaatetta, nämä väitteet on hylättävä samoista syistä.
- 242 Näin ollen kymmenes kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

I Yhdestoista kanneperuste, joka koskee asetuksen 2015/1589 17 artiklan rikkomista tiettyjen järjestelyn III nojalla maksettujen tukien vanhentumisen vuoksi

- 243 Portugalin tasavalta väittää yhdennessätoista kanneperusteessaan, että kun otetaan huomioon sille 9.7.2018 tiedoksi annetun, muodollisen menettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekopäivämäärä, 9.7.2008 asti maksetut tuet ovat vanhentuneet asetuksen 2015/1589 17 artiklan mukaisesti.
- 244 Komissio katsoo, että yhdestoista kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

- 245 Tiettyjen järjestelyn III nojalla maksettujen tukien vanhentumisesta on muistettava, että asetuksen 2015/1598 17 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla kymmenen vuoden vanhentumisaika alkaa tukiohjelman yhteydessä päivästä, jona sääntöjenvastainen tuki on tosiasiallisesti myönnetty tuensaajalle, eikä tukiohjelman hyväksymispäivästä (ks. määräys 7.12.2017, Irlanti v. komissio, C-369/16 P, ei julkaistu, EU:C:2017:955, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 246 Tämän saman säännöksen mukaan sääntöjenvastaista tukea koskevat komission toimet keskeyttävät vanhentumisajan. Tämä koskee erityisesti komission jäsenvaltioille lähettämiä kirjeitä, joissa ilmoitetaan, että jokin toimenpide voidaan luokitella valtioneuoksi (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, 83 ja 84 kohta), tai toimenpiteen ilmoittamista koskevaa jäsenvaltioiden pyyntöä (ks. vastaavasti määräys 7.12.2017, Irlanti v. komissio, C-369/16 P, ei julkaistu, EU:C:2017:955, 42 kohta) taikka niiden pyyntöä tietojen toimittamisesta komissiolle (ks. vastaavasti tuomio 10.4.2003, Département du Loiret v. komissio, T-369/00, EU:T:2003:114, 81 ja 82 kohta).
- 247 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen 1 ja 3 perustelukappaleesta ilmenee, että komissio lähetti 12.3.2015 Portugalin tasavallalle tietopyynnön selvittääkseen, oliko järjestelyssä III, sellaisena kuin se toteutettiin, noudatettu vuosien 2007 ja 2013 päätöksiä, ennen kuin se ilmoitti sille 6.7.2018 päätöksestään aloittaa muodollinen tutkintamenettely.
- 248 Näin ollen kun otetaan huomioon, että yksittäiset tuet, jotka komissio määräsi Portugalin tasavallan perimään takaisin, ovat tukia, jotka maksettiin alun perin 28.6.2006 ilmoitetun ja sittemmin 27.6.2007 hyväksytyyn järjestelyyn III nojalla ennen kuin Portugalin tasavalta toteutti kyseisen järjestelyn, asetuksen 2015/1589 17 artiklan 2 kohdassa säädetty 10 vuoden vanhentumisaika ei voinut alkaa ennen kyseisiä päivämääriä, ja se keskeytyi 12.3.2015 eli alle 10 vuotta kyseisten päivämäärien jälkeen.
- 249 Näin ollen Portugalin tasavalta väittää virheellisesti, että 9.7.2008 asti maksetut tuet ovat vanhentuneet.
- 250 Pelkästään se seikka, että tietyt yksittäiset tuet, jotka on maksettu komission päätöksessä sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tukiohjelman nojalla, ovat vanhentuneet, ei missään tapauksessa voi johtaa kyseisen päätöksen kumoamiseen. Tukiohjelmien osalta niiden kansallisten viranomaisten, jotka ovat velvollisia perimään kyseiset tuet välittömästi ja tehokkaasti takaisin, on nimittäin ratkaistava jokaisen tukiohjelman tuensaajan erityisolosuhteet huomioon ottaen, onko kunkin niistä tosiasiallisesti palautettava mainittu tuki (ks. analogisesti tuomio 13.2.2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, 22 kohta).
- 251 Yhdestoista kanneperuste on siis hylättävä perusteettomana.
- 252 Näin ollen nyt käsiteltävä kanne on hylättävä kokonaisuudessaan, eikä Portugalin tasavallan esittämiin prosessinjohtotoimia koskeviin pyyntöihin tarvitse myöntyä enempää kuin niin on jo tehty.

IV Oikeudenkäyntikulut

- 253 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

254 Koska Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti, mukaan lukien välitoimimenettelystä aiheutuneet kulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Portugalin tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien välitoimimenettelystä aiheutuneet kulut.

Svenningsen

Mac Eochaidh

Pynnä

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä syyskuuta 2022.

Allekirjoitukset