

HATÁROZATOK

A BIZOTTSÁG (EU) 2022/1414 HATÁROZATA

(2020. december 4.)

a Portugália által a Zona Franca da Madeira (ZFM) – III. programcsomag tekintetében nyújtott SA.21259. (2018/C) (korábbi 2018/NN.) számú támogatási programról

(az értesítés a C(2020) 8550. számú dokumentummal történt)

(Csak a portugál nyelvű szöveg hiteles)

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

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

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

miután az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁽¹⁾ 108. cikkének (2) bekezdése értelmében felhívta az érdekelt feleket észrevételeik megtételére, és tekintettel ezekre az észrevételekre,

mivel:

1. ELJÁRÁS

- (1) A 2015. évi ellenőrzési gyakorlat (a továbbiakban: a 2015. évi ellenőrzés)⁽²⁾ keretében a Bizottság 2015. március 12-i levelével tájékoztatást kért Portugáliától annak vizsgálata céljából, hogy a Bizottság által – összeegyeztethető regionális támogatásként – jóváhagyott Zona Franca da Madeira-program (a továbbiakban: ZFM-program vagy III. programcsomag) során Portugália betartotta-e a vonatkozó szabályokat, különös tekintettel a 2007. január 1-jétől 2013. december 31-ig alkalmazandó, 2007. június 27-i bizottsági határozat⁽³⁾ (a továbbiakban: a 2007. évi bizottsági határozat) és a 2013. január 1-jétől 2013. december 31-ig alkalmazandó, 2013. július 2-i bizottsági határozat⁽⁴⁾ (a továbbiakban: a 2013. évi bizottsági határozat) rendelkezéseit. A Bizottság első lépésként a program jogi keretéről kért tájékoztatást⁽⁵⁾, második lépésként pedig megvizsgálta a program végrehajtását, amihez a ZFM-programból 2012-ben és 2013-ban támogatásban részesült 26 kedvezményezettből álló mintát állított össze.

⁽¹⁾ HL C 101., 2019.3.15., 7. o.

⁽²⁾ Az EUMSZ 108. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat”. Lásd még az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2015. július 13-i (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet (HL L 248., 2015.9.24., 9. o.) 21. cikkének (1) bekezdését). Ennek érdekében a Bizottság programokból vett minta alapján rendszeresen megvizsgálja, hogy a tagállamok helyesen alkalmazzák-e az állami támogatási szabályokat, egyrészt a nemzeti jogszabályok megfelelése, másrészt az egyedi támogatások odaítélésének szabályszerűsége szempontjából, ez utóbbi esetben kedvezményezettekkel álló minta alapján. A 2015. évi ellenőrzés tárgyát a 2012. és a 2013. év képezte.

⁽³⁾ Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkében foglalt rendelkezések keretén belül az állami támogatások engedélyezése – Olyan esetek, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság nem emel kifogást (HL C 240., 2007.10.12., 1. o.).

⁽⁴⁾ Állami támogatás engedélyezése az EUMSZ 107. és 108. cikke alapján – Olyan esetek, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság nem emel kifogást (HL C 220., 2013.8.1., 1. o.).

⁽⁵⁾ Az 1989. július 1-jei 215/89. sz. törvényerejű rendelettel elfogadott, a 2008. június 26-i 108/2008. sz. törvényerejű rendelettel újra kihirdetett és a 2013. december 9-i 83/2013. sz. törvénnyel módosított, adókedvezményekről szóló törvény (*Estatuto dos Benefícios Fiscais*, a továbbiakban: EBF) 36. szakasza. Lásd még a 2013. augusztus 8-i 55/2013. sz. törvény 2. szakaszával módosított, 1986. június 26-i 165/86. sz. törvényerejű rendeletet, valamint a Regionális Pénzügyi Titkárság (*Secretaria Regional do Plano e das Finanças*) 2010. augusztus 18-i 46/2010. sz. rendeletét.

- (2) Portugália 2015. május 4-én adott tájékoztatást. A bizottsági szolgálatok június 5-én további információkat kértek, amire Portugália július 6-án válaszolt. A Bizottság 2015. október 1-jén újabb tájékoztatási kérelmet küldött, amelyre Portugália október 29-én válaszolt. A bizottsági szolgálatok 2016. február 29-én további információkat kértek, amire Portugália április 1-jén, 8-án és 12-én válaszolt. Miután a bizottsági szolgálatok 2017. március 29-én és augusztus 11-én kiegészítő információkat kértek, Portugália 2017. május 2-án, illetve szeptember 11-én ismét tájékoztatást adott. A portugál hatóságokkal 2017. október 26-án tartott konferenciahívás után a Bizottság 2017. október 27-én újabb tájékoztatási kérelemmel fordult Portugáliához, Portugália pedig 2017. november 21-én és 22-én válaszolt. A Bizottság és a portugál hatóságok között 2017. december 4-én tartott találkozót követően Portugália kérelmet nyújtott be a hiánypótlásra nyitva álló határidő 2017. december végéig történő meghosszabbítása iránt. A bizottsági szolgálatok 2017. december 7-én megküldték Portugáliának azokat a kérdéseket, amelyekre még választ vártak. Portugália 2018. február 2-án adott tájékoztatást. Portugália kérésére a Bizottság és a portugál hatóságok 2018. március 27-én újabb találkozót tartottak.
- (3) 2018. július 6-i levelében a Bizottság tájékoztatta Portugáliát, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás megindításáról határozott a ZFM-program tekintetében (a továbbiakban: az eljárás megindításáról szóló határozat) ⁽⁶⁾.
- (4) 2018. július 30-i levelükben a portugál hatóságok jelezték, hogy álláspontjuk szerint az eljárás megindításáról szóló határozat teljes szövege bizalmas információnak minősül, ezért arra kérték a Bizottságot, hogy tekintszen el az említett bizottsági határozat közzétételétől, és kizárólag a tömör összefoglalását tegye közzé, amelynek szövegére egyúttal javaslatot tettek.
- (5) 2018. szeptember 11-i levelében Portugália az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjának 1., illetve 2. alpontjában kért módon közölte a ZFM-ben 2007 és 2014 között bejegyzett összes vállalat jegyzékét, illetve a 2007–2011 között, valamint a 2014. évben a legnagyobb összegű támogatásban részesült 25 kedvezményezett jegyzékét. Portugália emellett kérte a hiánypótlásra nyitva álló határidő 2018. szeptember végéig történő meghosszabbítását. Portugália 2018. szeptember 26-án nyújtotta be az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás megindításával, valamint az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjának 3–7. pontjában kért információkkal kapcsolatos észrevételeit.
- (6) Miután részletes egyeztetéseket folytatott, de nem sikerült megállapodnia Portugáliával az eljárás megindításáról szóló határozat bizalmaságával kapcsolatos kérdésekben, a Bizottság 2019. február 11-i levelében ⁽⁷⁾ tájékoztatta Portugáliát, hogy a portugál hatóságok bizalmas kezelés iránti kérelmének elutasításáról és a határozat 2018. július 6-án elfogadott változatának közzétételéről határozott. Portugália eltekintett attól, hogy az uniós bíróságok előtt fellebbezzen a határozat ellen, és 2019. március 5-i levelében elfogadta annak közzétételét.
- (7) 2019. március 15-én közzétették az eljárás megindításáról szóló határozatot az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ⁽⁸⁾. A Bizottság felszólította az érdekelt feleket, hogy tegyék meg a támogatási programmal kapcsolatos észrevételeiket.
- (8) Portugália kérésére a Bizottság és a portugál hatóságok 2019. április 10-én újabb találkozót tartottak. A találkozó során a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjában kért információkat illetően hiánypótlásra emlékeztette Portugáliát. A találkozót követően Portugália 2019. április 24-i levelében adatokat szolgáltatott a nemzeti adóhatóságok által a ZFM-kedvezményezettek körében folytatott adóellenőrzésekről. Portugália emellett a ZFM-vállalatok adóbevallásaiban feltárt eltérésekre vonatkozó adatokat és a ZFM-adóalanyok által fizetendő adót érintő korrekciókkal kapcsolatos kiegészítéseket közölt ugyanarra az időszakra vonatkozóan.
- (9) A Bizottsághoz észrevételek érkeztek érdekelt felektől. A Bizottság 2019. május 23-i és június 12-i levelében továbbította őket Portugáliának, amely lehetőséget kapott a válaszára. Portugália észrevételei a 2019. június 26-i levelében érkeztek meg a Bizottsághoz.

⁽⁶⁾ Állami támogatás – Portugália – SA.21259. (2018/C) (korábbi 2018/NN.) számú állami támogatás – Zona Franca da Madeira (ZFM) – III. programcsomag – Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében (HL C 101., 2019.3.15., 7. o.).

⁽⁷⁾ C(2019) 1066 final (nem teendő közzé a Hivatalos Lapban).

⁽⁸⁾ Állami támogatás – Portugália – SA.21259. (2018/C) (korábbi 2018/NN.) számú állami támogatás – Zona Franca da Madeira (ZFM) – III. programcsomag – Állami támogatás – Portugália – SA.21259. (2018/C) (korábbi 2018/NN.) számú állami támogatás – Zona Franca da Madeira (ZFM) – III. programcsomag – Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében (HL C 101., 2019.3.15., 7. o.).

2. A TÁMOGATÁSI PROGRAM RÉSZLETES ISMERTETÉSE

2.1. A ZFM-program a 2007. évi bizottsági határozatban

- (10) 2007-ben a Portugália által tett bejelentést követően a Bizottság a 2007. január 1-től 2013. december 31-ig tartó időszakra jóváhagyta a ZFM-programot⁽⁹⁾ a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról szóló iránymutatás⁽¹⁰⁾ (a továbbiakban a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás) alapján. A programban 2013. december 31. előtt⁽¹¹⁾ bejegyzett és engedélyezett vállalatok az e határozat (12) preambulumbekzdésében leírtak szerint 2020. december 31-ig részesülhetnek társaságiadó-kedvezményben vagy egyéb adómentességben.
- (11) A Bizottság összegegyeztethető működési támogatásként jóváhagyta a ZFM-programot, amelynek célja Madeira regionális fejlesztésének és gazdaságszerkezeti diverzifikációjának előmozdítása. Mivel Madeira autonóm régió (a továbbiakban: Madeira) az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EK-Szerződés) 299. cikkének (2) bekezdésében (jelenleg az EUMSZ 349. cikke) meghatározott legkülső régió, az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének a) pontja (jelenleg az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja) értelmében regionális működési támogatásra jogosult. A regionális működési támogatás célja, hogy az adott régióban gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások számára ellentételezze a legtávolabbi régiók strukturális hátrányaiból⁽¹²⁾ adódó többletköltségeket.
- (12) A Bizottság által 2007-ben jóváhagyott ZFM-program támogatást engedélyezett társaságiadó-kedvezmény formájában⁽¹³⁾ a ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységekből származó nyereség tekintetében⁽¹⁴⁾, továbbá mentességet adott az önkormányzati és helyi adók, valamint az ingatlanátruházási adók alól vállalkozás ZFM-ben történő létrehozása esetén⁽¹⁵⁾, a kedvezményezettnek éves adóalapjára vonatkozó felső korlátot alapuló maximális támogatási összeg erejéig. E felső korlátot a kedvezményezett által az egyes adóévekben fenntartott munkahelyek száma alapján állapították meg az alábbiak szerint:

A létrehozott/megőrzött munkahelyek éves száma	Az adóalap felső korlátai (EUR)	Maximális támogatási összeg (EUR)
1–2	2 000 000	420 000
3–5	2 600 000	546 000
6–30	16 000 000	3 360 000
31–50	26 000 000	5 460 000
51–100	40 000 000	8 400 000
> 100	150 000 000	31 500 000

⁽⁹⁾ A ZFM-program a Madeirai Nemzetközi Üzleti Központ, a Nemzetközi Hajórajstromra és az Ipari Szabadkereskedelmi Övezetre terjed ki. A Bizottság először az N 204/86. sz. ügyben 1987. május 27-én hozott SG(87) D/6736 határozatával hagyta jóvá (I. programcsomag), majd 1992-ben az E 13/91. sz. ügyben 1992. január 27-én hozott SG(92) D/1118 határozatával, 1995-ben pedig az E 19/94. sz. ügyben 1995. február 3-án hozott SG(95) D/1287 határozatával meghosszabbította. Utódprogramját (II. programcsomag) a Bizottság az N222/A/2002. sz. ügyben 2002. december 11-én hozott határozatával hagyta jóvá (HL C 65., 2003.3.19., 23. o.). A Bizottság 2007-ben a harmadik utódprogramot (III. programcsomag) is jóváhagyta az N 421/2006. sz. ügyben 2007. június 27-én hozott határozatával (HL C 240., 2007.10.12., 1. o.), amelyet az SA.34160. (2011/N) sz. ügyben 2013. július 2-án hozott határozatával (HL C 220., 2013.8.1., 1. o.) 2013-ban módosított (a III. programcsomag módosítása). A Bizottság 2013-ban az SA.37668. (2013/N) sz. ügyben 2013. november 26-án hozott határozatával (HL C 37., 2014.2.7., 10. o.) 2014. június 30-ig, 2014-ben pedig az SA.38586. (2014/N) sz. ügyben 2014. május 8-án hozott határozatával (HL C 210., 2014.7.4., 27. o.) 2014 végéig meghosszabbította a III. programcsomag időtartamát.

⁽¹⁰⁾ HL C 54., 2006.3.4., 13. o.

⁽¹¹⁾ A 9. lábjegyzetben említett bizottsági határozatokkal jóváhagyott két hosszabbítást követően ezt a lejáratit 2014. december 31-ig meghosszabbították.

⁽¹²⁾ Távoli fekvés, szigetjelleg, kis méret, kedvezőtlen domborzati és éghajlati viszonyok, valamint néhány terméktől való gazdasági függés.

⁽¹³⁾ 2007-től 2009-ig 3 %, 2010-től 2012-ig 4 %, 2013-tól 2020-ig 5 %.

⁽¹⁴⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 14. pontja.

⁽¹⁵⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 17. pontja. Lásd még az EBF 36. szakaszának (1) és (10) bekezdését, valamint 33. szakaszának (4)–(8) és (11) bekezdését.

- (13) A ZFM-programba tartozó Ipari Szabadkereskedelmi Övezetben bejegyzett vállalatok bizonyos feltételek mellett ⁽¹⁶⁾ további 50 %-os társaságiadó-kedvezményben részesülhetnek.
- (14) A ZFM-programban való részvétel a 2007. évi bizottsági határozatban az Európai Közösségen belül folyó gazdasági tevékenységek közös statisztikai osztályozási rendszere, a NACE Rev. 1.1 ⁽¹⁷⁾ alapján felsorolt tevékenységekre korlátozódott a következők szerint: mezőgazdaság és állattenyésztés (A. nemzetgazdasági ág, 01.4. és 02.02. kód), halászat, halgazdálkodás és kapcsolódó szolgáltatások (B. nemzetgazdasági ág, 05. kód), feldolgozóipar (D. nemzetgazdasági ág), villamosenergia-, gáz-, és víztermelés és elosztás (E. nemzetgazdasági ág, 40. kód), nagykereskedelem (G. nemzetgazdasági ág, 50. és 51. kód), szállítás és távközlés (I. nemzetgazdasági ág, 60–64. kód), Ingatlanügyletek, bérbeadás és vállalatoknak nyújtott szolgáltatások (K. nemzetgazdasági ág, 70–74. kód), felsőoktatás, illetve felnőttoktatás (M. nemzetgazdasági ág, 80.3. és 80.4. kód), egyéb közösségi szolgáltatások (O. nemzetgazdasági ág, 90., 92. és 93.01. kód) ⁽¹⁸⁾. Arra az esetre, ha módosulna ez a jegyzék, mivel az ilyen jellegű osztályozási rendszerek továbbfejleszthetők, a portugál hatóságok vállalták, hogy megfelelően bejelenti a módosításokat a Bizottságnak ⁽¹⁹⁾.
- (15) A program alkalmazási köréből kizárták a pénzügyi közvetítési, biztosítási, valamint pénzügyi kiegészítő és biztosítással összefüggő tevékenységeket (J. nemzetgazdasági ág, 65–67. NACE-kód), továbbá a K. nemzetgazdasági ág 74. kódja (főként vállalatoknak nyújtott szolgáltatások) alatt folytatható összes, vállalatcsoporton belüli szolgáltatási tevékenységet (koordinációs, pénzgazdálkodási és elosztó központok) ⁽²⁰⁾. A 2007. évi bizottsági határozat emellett a portugál hatóságok azon kötelezettségvállalását is tartalmazta, hogy közli a Bizottsággal azoknak a vállalkozásoknak neveit, amelyek ZFM-programban történő nyilvántartásba vételét elutasították, az elutasítás indokolásával együtt ⁽²¹⁾.

2.2. A ZFM-program a 2013. évi bizottsági határozatban

- (16) A Portugáliától kapott bejelentést követően a Bizottság 2013-ban engedélyezte a társaságiadó-kedvezmény tárgyát képező adóalap felső korlátainak 36,7 %-kal történő emelését. Így 2013-tól kezdődően az adóalap felső korlátai és a maximális támogatási összegek az alábbiak voltak:

A létrehozott/megőrzött munkahelyek éves száma	Az adóalap felső korlátai (2013–2014, EUR)	Maximális támogatási összeg (2013–2014, EUR)
1–2	2 730 000	546 000
3–5	3 550 000	710 000
6–30	21 870 000	4 374 000
31–50	35 540 000	7 108 000
51–100	54 680 000	10 936 000
> 100	205 500 500	41 100 000

- (17) A 2013. évi bizottsági határozatot eredményező bejelentésben a portugál hatóságok jelezték, hogy a program összes többi feltétele – a 2007. évi jóváhagyás szerint – változatlan maradt ⁽²²⁾.

⁽¹⁶⁾ A következő feltételek közül legalább kettő teljesülése esetén: a) a regionális gazdasági szerkezet korszerűsítése termékekkel, gyártással vagy üzleti módszerekkel kapcsolatos technológiai innovációk révén, b) a regionális gazdaság diverzifikációja, különösen magas hozzáadott értékű tevékenységek bevezetése révén, c) magasan képzett munkaerő alkalmazása, d) a környezeti feltételek javítása, valamint e) legalább 15 – minimum öt évig fenntartandó – új munkahely létrehozása (a 2007. évi bizottsági határozat 16. pontja és az EBF 36. szakaszának (5) bekezdése).

⁽¹⁷⁾ A Bizottság 29/2002/EK rendelete (2001. december 19.) az Európai Közösségben a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozásáról szóló 3037/90/EGK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 6., 2002.1.10., 3. o.).

⁽¹⁸⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 25. pontja.

⁽¹⁹⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 29. pontja.

⁽²⁰⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 26. pontja.

⁽²¹⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 32. pontja.

⁽²²⁾ A 2013. évi bizottsági határozat 12. pontja.

2.3. A Portugália által létrehozott ZFM-program és Portugália álláspontja a 2015. évi ellenőrzés során

- (18) A 2015. évi ellenőrzés keretében a Bizottság a 2012. és 2013. évre vonatkozóan vizsgálta a III. programcsomagot ⁽²³⁾. Az ellenőrzés során Portugália által nyújtott tájékoztatás és az ellenőrzést követő, hivatalból indított vizsgálat (a továbbiakban: a 2016. évi vizsgálat) az alábbi eredményekkel zárult:

2.3.1. A társaságiadó-kedvezményrel érintett nyereség forrása

- (19) A 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban leírtak szerint a ZFM-program keretében engedélyezett adókedvezmény tárgyát kizárólag „*a ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységekből származó nyereség*” képezte ⁽²⁴⁾. A 2015. évi ellenőrzés során a Bizottság pontosítást kért e feltétel alkalmazását illetően. A 2015. évi ellenőrzés és a 2016. évi vizsgálat feltárta, hogy a mintában szereplő, ZFM-programban nyilvántartásba vett vállalatok egy része nem „*ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott*” tevékenységekből származó nyereség tekintetében részesült társaságiadó-kedvezményben.
- (20) Ezt a tényállást Portugália is megerősítette, és ennek kapcsán jelezte, hogy a társasági adó tekintetében a Madeirán központi irodával vagy tényleges üzletvezetési hellyel rendelkező adóalanyoknak a teljes eredményük után ott kell adót fizetniük, függetlenül attól, hogy tevékenységük során a központi irodájuktól vagy tényleges üzletvezetési helyüktől eltérő helyen is termeltek-e eredményt, voltak-e ráfordításaik, illetve felmerültek-e költségeik, feltéve, hogy az adott vállalkozás részesült az eredményben, gondoskodott a ráfordításokról és fedezte a költségeket a tevékenységével összefüggésben. Az eredmény termelhető Portugália területén és azon kívül egyaránt, és teljes egészében bevallandó és figyelembe veendő az adóalap és a megfelelő adókulccsal terhelt összeg kiszámításához, feltéve, hogy a Madeirán központi irodával vagy tényleges üzletvezetési hellyel rendelkező jogalanyok által folytatott és a ZFM-ben engedélyezett tevékenységekből származik ⁽²⁵⁾.
- (21) Portugália kifejtette, hogy az eredmény adózás céljából történő pontos bevallása érdekében a ZFM-program külön számvitelt írt elő a Portugália területén termelnek minősülő – és ezáltal a rendes társasági adó hatálya alá tartozó – eredmény és a Portugália területén kívül termelnek minősülő – és ezáltal a ZFM-programban biztosított kedvezményes társaságiadó-kulccsal terhelt – eredmény tekintetében. Az előbbi a ZFM-kedvezményezettnek a Portugália területén – tehát annak Madeirát magában foglaló, de a Madeirai Szabadkereskedelmi Övezet nélküli földrajzi területén – illetőséggel rendelkező jogalanyokkal folytatott ügyletekből származó eredménye. Az utóbbi a ZFM-kedvezményezettnek az ország területén illetőséggel nem rendelkező jogalanyokkal folytatott ügyletekből származó, valamint a ZFM-ben termelt eredménye ⁽²⁶⁾.
- (22) Portugália előadta, hogy a ZFM-program keretében engedélyezett tevékenységek NACE-kódjaira, valamint a ZFM-ben végzett tevékenységek túlnyomórészt nemzetközi jellegre és körére tekintettel az a feltétel, hogy a tevékenységeket ténylegesen és fizikailag Madeirán kellett folytatni, nem jelentette és nem is jelenthette azt, hogy a tevékenységeknek földrajzilag Madeira területére kellett korlátozódniuk, az eredmény pedig kizárólag annak földrajzi területéről származhatott ⁽²⁷⁾. Így Portugália szerint a Bizottság által alkalmazott „megszorító értelmezés” nem tükrözte a tényleges helyzetet, nem volt összhangban a legkülső régiókra vonatkozó programok céljával, tehát a beruházások belső piacról és azon kívülről történő bevonásával, valamint összeegyeztethetetlen volt az Unióban alapvető letelepedési szabadsággal, valamint az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásával. A Bizottság 2013-ban többek között azért hagyta jóvá a program felső korlátainak emelését, mivel a III. programcsomag a Madeirával versengő más joghatósági területekhez viszonyítva nem volt versenyképes: ez bizonyítja, hogy a külföldi – és nem csak regionális – vállalkozások bevonása nagyon fontos volt a legkülső régiók fejlődése szempontjából, és ez azóta sincs másképpen.

⁽²³⁾ Lásd a fenti 2. lábjegyzetet.

⁽²⁴⁾ Lásd a fenti 14. lábjegyzetet.

⁽²⁵⁾ Portugália 2017. szeptember 11-i levele (2017/085166), 20–23. o.

⁽²⁶⁾ Portugália 2017. szeptember 11-i levele, 22. o.

⁽²⁷⁾ Portugália 2016. március 31-i (2016/031779) levele, 6. o.; valamint 2017. szeptember 11-i levele, 18. o.

- (23) Portugália ezenkívül kifejtette, hogy akkor tekinthető úgy, hogy valamely tevékenységet ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatnak, ha valóban ott zajlik, és az adott vállalat rendes irodával, megfelelő személyzettel és erőforrásokkal, valamint valódi, tényleges döntéshozatali központtal rendelkezik ott. Portugália emellett azzal érvelt, hogy ez nem azt jelenti, hogy a vállalat teljes személyi állományának szükségszerűen ott kell végeznie az összes feladatát, vagy hogy a vállalat tevékenységének kizárólag Madeira földrajzi területére kell korlátozódnia. Végezetül Portugália előadta, hogy a 2007. évi bizottsági határozat 14. pontjában meghatározott, „ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott” tevékenységek alatt nem kizárólag a Madeira területén zajló tevékenységek értendők ⁽²⁸⁾.
- (24) Portugália továbbá jelezte, hogy a fizetendő adó és az adókedvezmény megállapításának alapjául szolgáló éves adóbevallások a kedvezményezettek önbevallása útján készültek. Ezeket a bevallásokat az adóhatóságok helytállóan és pontosnak tekintik, majd központi szinten az Adó- és Vámhatóság ellenőrzi. Kétség esetén ez a vélelem megszűnik, az adóhatóságok pedig további információkat kérhetnek annak vizsgálata céljából, hogy a kedvezményes adókulcs alá eső bevételek valóban külföldi illetőségű jogalanyokkal folytatott ügyletekből származnak-e ⁽²⁹⁾.
- (25) Végezetül Portugália előadta, hogy adóvizsgálatok útján ellenőrzések végeztek, amennyiben kétség merült fel valamely tevékenység valóságát és tényleges folytatását illetően, ezzel összefüggésben pedig nemzetközi együttműködést és információcserét folytattak más adóhatóságokkal ⁽³⁰⁾.

2.3.2. Munkahelyteremtés és -megőrzés a régióban

- (26) A Bizottság által engedélyezett ZFM-program az alapvető összeegyeztethetőségi kritériumok között előírta a létrehozandó és megőrzendő munkahelyek számát, ezzel a megengedhető maximális támogatást a munkahelyek számához kötötte, amely a regionális a regionális fejlődéshez való hozzájárulásnak minősül.
- (27) A 2015. évi ellenőrzés és a 2016. évi vizsgálat feltárta, hogy ZFM-programban nyilvántartásba vett és társaságiadó-kedvezményben részesült vállalatok egy része nem tudta bizonyítani, hogy ténylegesen létrehozott, illetve megőrzött munkahelyeket a régióban, tényszerűen kiszámította a munkahelyek számát, vagy a bevallott munkavállalói Madeirán végezték a tevékenységüket.
- (28) Portugália előadta, hogy a ZFM-program végrehajtása során érvényesen létrehozott munkahelynek tekintett bármilyen, munkavégzésre irányuló jogviszonyt a Munka Törvénykönyvében ⁽³¹⁾ foglaltak szerint, amelynek úgy rendelkezik, hogy a törvényben rögzített bármely formában létesíthető munkaviszony ⁽³²⁾. Ennek alapján a ZFM-program alkalmazásában érvényes munkahelyként fogadott el bármilyen munkaviszonyt, függetlenül annak jogi természetéről, valamint az éves szinten ténylegesen ledolgozott órák, napok és hónapok számától. Mivel a nemzeti jog megengedi a területi tagságot és a részmunkaidős foglalkoztatást, az egyszerre több kedvezményezett vállalatnál (bármilyen módon) részmunkaidőben foglalkoztatottak és igazgatósági tagok által betöltött álláshelyeket érvényes munkahelyként vették figyelembe az őket bevalló mindegyik kedvezményezett vállalat maximális adókedvezményének kiszámításához.

⁽²⁸⁾ Portugália 2016. március 31-i levele, 6. o.; valamint 2017. szeptember 11-i levele, 23. o.

⁽²⁹⁾ Portugália 2017. november 21-i (2017/110431) levele, 7. o.

⁽³⁰⁾ Portugália 2017. május 2-i levele (2017/042449), 11. o.; 2017. szeptember 11-i levele, 25. o.; valamint 2017. november 21-i levele, 28–29. o.

⁽³¹⁾ A 2009. február 12-i 7/2009. sz. törvény.

⁽³²⁾ Ideértve a kiküldetést (7. és 8. szakasz), a több munkáltatóval kötött szerződést (101. szakasz), a határozott idejű szerződést és a távmunkát (139. szakasz), a határozatlan idejű szerződést (147. szakasz), a részmunkaidős foglalkoztatást (150. szakasz), az időszakos foglalkoztatást (157. szakasz), a kirendelést (161. szakasz), az ideiglenes foglalkoztatást (172. szakasz), a munkaerő-kölcsönzést (288. szakasz), az alkalmi megbízást (289. szakasz) stb. Lásd: Portugália 2017. május 2-i levele, 7. o.

- (29) Tehát a ZFM-kedvezményezettet megillető adókedvezmény kiszámításához Portugália nem a teljes munkaidős egyenértéket⁽³³⁾ vette figyelembe (és nem is ellenőrizte azt), hanem a kedvezményezett által az éves adóbevallásukban (22. sz. űrlap vagy „Modelo 22”⁽³⁴⁾) és bizonyos esetekben a kedvezményezett vállalatok által a munkavállalók jövedelmét terhelő forrásadóval összefüggésben benyújtott, bevallásokban (10. sz. űrlap vagy „Modelo 10”, 30. sz. űrlap vagy „Modelo 30”, illetve a havi kereseti kimutatás vagy *declaração mensal de remunerações*) a továbbiakban: DMR⁽³⁵⁾) közölt munkahelyszámot vette alapul. Az említett bevallások lehetővé teszik a „Modelo 22” űrlapon bevallott munkahelyekre vonatkozó adatokkal való összevetést⁽³⁶⁾. Mindezek a bevallások az adózás általános rendjéről szóló törvény (*Lei Geral Tributária*) 75. szakasza értelmében helyállónak tekintendők. Ha a jogalanyok – a bevallás elmulasztása vagy helytelen adatok közlése miatt – nem tesznek eleget adóbevallási kötelezettségüknek, az adóügyi büncselekményekről szóló általános törvény (*Regime Geral das Infrações Tributárias*) az irányadó⁽³⁷⁾.
- (30) 2013-tól kezdődően a „DMR” havi kimutatásokat⁽³⁸⁾ tartalmazott, Portugália pedig jelezte, hogy csak a mindegyik év decemberében bevallott munkahelyszámot vette figyelembe, függetlenül arról, hogy az adott munkavállalók egész éven át a vállalatnál dolgoztak-e. Amikor a Bizottság kérte, hogy közölje a munkahelyek számának a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás szerinti teljes munkaidős egyenértékben való kifejezéséhez végzett számításokat, Portugália előadta, hogy a foglalkoztatás e meghatározása csak a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás alapján jóváhagyott beruházási támogatási programokra vonatkozik, a regionális működési támogatásra nem, mivel nem a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás működési támogatásról szóló szakaszában, hanem a beruházási támogatásról szóló szakaszában szerepel kifejezetten. Emellett kifejtette, hogy az alkalmazotti létszám 800/2008/EK bizottsági rendelet⁽³⁹⁾ (általános csoportmentességi rendelet, a továbbiakban: a 2008. évi általános csoportmentességi rendelet) I. mellékletének 5. cikkében foglalt meghatározása kizárólag a 2008. évi általános csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó kis- és középvállalkozások (kkv-k) meghatározásához kapcsolódik, a III. programcsomagra nem vonatkozik, mivel arról eseti határozat született. Portugália továbbá azzal érvelt, hogy a jóváhagyott ZFM-program fő célja nem a munkahelyteremtés vagy a bérköltségek ellentételezése, hanem a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása az egyik legkülső régióban a gazdaságának korszerűsítése és diverzifikálása révén⁽⁴⁰⁾.
- (31) A 2016. évi vizsgálat keretében a bizottsági szolgálatok a munkahelyek esetleges kétszeri beszámításának ellenőrzése céljából arra kérték Portugáliát, hogy közölje a ZFM-kedvezményezett által 2012-ben és 2013-ban foglalkoztatott összes alkalmazott társadalombiztosítási azonosító jelét. Portugália ugyan közölte a szóban forgó adatokat, egyúttal azonban jelezte, hogy a ZFM-program alkalmazása szempontjából nem lényegesek, mivel a ZFM-program adóprogram, az ellenőrzéseket pedig adóbevallások alapján végzik⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ A regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 58. pontja és 52. lábjegyzete alapján, tehát: „[a]z alkalmazottak száma az éves munkaegységek (ÉME) száma, azaz az egy év alatt teljes munkaidőben foglalkoztatott személyek száma, a résziadós és időnyomunka az ÉME törtrésze”. Az ÉME fogalma a 800/2008/EK bizottsági rendelet (és a 651/2014/EU bizottsági rendelet) I. mellékletének 5. cikkében „éves munkaerőegység” formában szerepel. Lásd a lenti 39. és az 56. lábjegyzetet.

⁽³⁴⁾ A társasági adóról szóló törvény (Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, a továbbiakban: CIRC) 117. és 127. szakasza szerint a vállalatok a „Modelo 22” űrlapon (D. melléklet, 6. mező: „A ZFM-ben engedélyezett jogalanyok”) évente közlik az általuk létrehozott, illetve megőrzött munkahelyek számát annak megállapítása érdekében, hogy eleget tesznek-e az EBF 36. szakaszában foglalt jogosultsági követelményeknek. A portugál hatóságok szerint ez csak azoknak a forrásadót termelő munkahelyeknek a számszerűsítését teszi lehetővé, amelyeket az adott időszakban hoztak létre és őriztek meg (a Pénzügyminiszter Hivatalának 16566-A/2012. sz. határozata). Lásd: Portugália 2017. november 21-i levele, 3–4. o.

⁽³⁵⁾ A „Modelo 10” űrlapon a vállalatok a forrásadó fizetésére kötelezett, portugál adóügyi illetőségű adóalanyok (vállalati alkalmazottak) által szerzett éves adóköteles, adómentes és nem adózó jövedelmet vallják be. A „Modelo 30” űrlap ugyanilyen jellegű adóbevallás a Portugáliában adóügyi illetőséggel nem rendelkező adóalanyok (vállalati alkalmazottak) számára. A portugál hatóságok szerint az ezen adóbevallásban szereplő adatok csak az adóalanyok illetősége szerinti államra vonatkoznak, amely nem feltétlenül egyezik meg azzal az országgal, ahol az őket foglalkoztató vállalat alkalmazottjaktéként, annak utasítása szerint a tevékenységüket végzik. A 2013. adóévben (a 2013. január 10-i 6/2013. sz. miniszteri végrehajtási rendelettel) hatályba lépett „DMR” ugyanezt a funkciót tölti be, de kizárólag a függő munkavégzésből származó jövedelemre vonatkozik, és havonta nyújtandó be. Emellett a forrásadóra, a szociális ellátórendszerhez, valamint az egészségügyi és a szakszervezeti jogi alrendszerhez való kötelező hozzájárulásokat is tartalmazza (lásd: Portugália 2017. november 21-i levele, 2–3. o.). A portugál adóhatóságok mindezeket a bevallásokat „kiegészítő kötelezettségnek” tekintik, mivel nem tesznek szükségessé adómegállapítást.

⁽³⁶⁾ Portugália 2015. október 29-i levele (2015/107167); 2017. május 2-i levele, 8–9. o.; valamint 2017. szeptember 11-i levele 25. o.

⁽³⁷⁾ Portugália 2017. november 21-i levele, 2. o.

⁽³⁸⁾ Lásd a fenti 35. lábjegyzetet.

⁽³⁹⁾ A Bizottság 800/2008/EK rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőségük nyilvánításáról (HL L 214., 2008.8.9., 3. o.).

⁽⁴⁰⁾ Portugália 2017. szeptember 11-i levele, 15–16. o.; valamint 2017. november 21-i levele, 5–6. o.

⁽⁴¹⁾ Portugália 2017. május 2-i levele, 7. o.; 2017. szeptember 11-i levele, 14. és 17. o.; valamint 2017. november 21-i levele, 1. o.

- (32) Ezenkívül Portugália jelezte, hogy a kedvezményezett vállalatoknak semmilyen bizonyítékot nem kellett szolgáltatniuk az adóhatóságnak a köztük és a bevallott munkavállalók között fennálló munkaviszonyra, mivel az adómegállapítás alapjául az e határozat (29) preambulumbekkezdésében említett adóbevallások („Modelo” űrlapok) szolgáltak⁽⁴²⁾. Ilyen jellegű tájékoztatást csak akkor kérhet az adóhatóság, ha értesülései alapján felmerülhet a tévedés, a mulasztás, a pontatlanság stb. gyanúja⁽⁴³⁾. A portugál Munka Törvénykönyvének 16. szakasza előírja a magánélet védelmét, amely nem teszi lehetővé a munkaviszony keretében közölt személyes adatokhoz való automatikus hozzáférést az érintett engedélye nélkül⁽⁴⁴⁾. Ezenfelül a Lei Geral Tributária 59. szakaszának (2) bekezdése és a 75. szakaszának (1) bekezdése szerint feltételezni kell, hogy az adóalanyok jóhiszeműen járnak el. Tehát az általuk benyújtott bevallások, valamint a szám- és könyvvitelük adatai és értékelései helytállóak és jóhiszeműen készítettnek tekintendők⁽⁴⁵⁾.
- (33) Portugália továbbá információkat közölt annak bizonyítására, hogy a 2015. évi ellenőrzéshez, majd a 2016. évi vizsgálathoz használt mintában szereplő egyes ZFM-kedvezményezettknél Madeirán (sőt, esetenként az Unió) kívül található azoknak a munkahelyeknek egy része, amelyek tekintetében adókedvezményben részesültek. Portugália előadta, hogy a ZFM-program alkalmazásában követett gyakorlata szerint a Madeira régióban és azon kívül létrehozott munkahelyeket egyaránt figyelembe vette, és amennyiben a ZFM-ben bejegyzett vállalat hozta létre őket, az adott vállalatnak nem volt szükséges a régióban működnie. Mivel a portugál munkajog szerint a vállalatok és a munkavállalók szerződésben tetszőlegesen meghatározhatják, hol kell nyújtania a munkavállalónak a szolgáltatásokat, így a ZFM-program alkalmazásában a munkavégzés helye bárhol lehet, akár Madeirán vagy Portugália kívül is. Portugália emellett úgy vélte, hogy az érintett adóbevallásokban közölt „munkavállalói” adatok nem függenek össze a munkavállalók állampolgárságával (mivel az állampolgárság az adózás céljából lényegtelen)⁽⁴⁶⁾. Ezenkívül Portugália szerint a ZFM-kedvezményezett vállalatok állandó jelleggel Portugálián kívül dolgozó alkalmazottai tárgyilagosan nézve az egyes kedvezményezett vállalatok fizetett alkalmazottai, és munkájukkal hozzájárulnak a kedvezményezett vállalat bevételének termeléséhez, ezáltal pedig munkahelyük a ZFM-program alkalmazásában „létrehozott és megőrzött munkahelynek” tekintendő⁽⁴⁷⁾.
- (34) A ZFM-kedvezményezett által létrehozott és megőrzött munkahelyek számával kapcsolatosan a portugál hatóságok által végzett ellenőrzéseket illetően Portugália előadta, hogy a különböző bevallásokban szereplő adatok közötti eltérések esetén a „Modelo 10” és a „Modelo 30” űrlap, illetve (2013. január 1-től) a „DMR” elsőbbséget élvez a „Modelo 22” űrlappal szemben⁽⁴⁸⁾. Miután a bizottsági szolgálatok a 2015. évi ellenőrzés során észlelt eltérésekkel kapcsolatosan tájékoztatást kértek, Portugália közölte, hogy a „Modelo 22” űrlap csak azoknak a forrásadót termelő munkahelyeknek a számszerűsítését teszi lehetővé, amelyeket az adott időszakban hoztak létre és őriztek meg. Ez eltérésekhez vezethet a többi „Modelo” űrlapokhoz képest, különösen abban az esetben, ha a munkavállalók jövedelme bizonyos küszöbérték alatt van, és nem termel forrásadót. Ezenfelül Portugália tájékoztatása alapján az adóhatóságok anélkül kérték az érintett vállalatoktól az éves adóbevallásukban feltüntetett munkahelyszám helyesbítését, hogy bármikor megkérdőjelezték volna a munkahelyek meglétét.
- (35) Portugália emellett jelezte, hogy a III. programcsomag alkalmazása során akkor is érvényesen benyújtottnak minősültek az éves adóbevallások, ha a kedvezményezettek elmulasztották közölni a régióban létrehozott munkahelyek számát, következésképpen ez a mulasztás a fizetendő adó és az adókedvezmény összegének megállapítását sem érintette.

⁽⁴²⁾ Portugália 2015. július 6-i levele (2015/065783), 8. o.; 2016. március 31-i levele, 19. o.; valamint 2017. szeptember 11-i levele, 17. o.

⁽⁴³⁾ Portugália 2015. október 29-i levele, 11. o.; 2017. szeptember 11-i levele, 25. o.; valamint 2017. november 21-i levele, 7. o. Ha szükségesnek ítéli a nemzeti Adóhatóság felkéri a vállalatokat, hogy nyújtsák be az alkalmazottaik munkaszerződését. Amennyiben nem áll rendelkezésre munkaszerződés (a munkaviszony sok esetben – határozatlan idejű, teljes munkaidős szerződéseknél – írásba foglalás nélkül jön létre, amire a portugál jog – a Polgári Törvénykönyv 219. szakasza – szerint az alaki szabadság elve vonatkozik), az adóalany a munkaviszony fennállásának egyéb módon történő bizonyítására kötelezhető. Lásd különösen: Portugália 2017. március 31-i levele, 5. o.; illetve 2017. május 2-i levele, 9. o.

⁽⁴⁴⁾ Portugália 2017. szeptember 11-i levele, 16–17. o.

⁽⁴⁵⁾ Portugália 2017. november 21-i levele, 7–8. o.

⁽⁴⁶⁾ Portugália 2017. november 21-i levele, 4. o.

⁽⁴⁷⁾ Portugália 2016. március 31-i levele, 5–6. o.

⁽⁴⁸⁾ Portugália 2017. május 2-i levele, 9. o.; valamint 2017. november 21-i levele, 2. o.

- (36) Végezetül Portugália előadta, hogy meghatározott jellegű holdingtársaságok – *Sociedades Gestoras de Participações Sociais* (a továbbiakban: SGPS) – számára a ZFM-program nem írta elő a munkahelyteremtést ahhoz, hogy társaságiadó-kedvezményben részesülhessenek. Portugália szerint az SGPS-ek munkahelyteremtési követelmény alóli mentességét a törvényerejű rendelet bejelentéshez mellékelte tervezete⁽⁴⁹⁾ tartalmazta. Álláspontja szerint a 2007. évi bizottsági határozat a program jóváhagyásával hallgatólágyosan ezt a mentességet is jóváhagyta e jogszabály többi rendelkezésével együtt.

3. A HIVATALOS VIZSGÁLATI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁNAK INDOKAI

- (37) Az eljárás megindításáról szóló határozatában a Bizottság arra az előzetes álláspontra helyezkedett, hogy a ZFM-program az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásnak minősül, és komoly kétségeket fogalmazott meg ennek a Portugália által végrehajtott programnak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően.
- (38) A támogatás meglétét illetően a Bizottság előzetesen megállapította, hogy a Portugália által a ZFM-vállalatok javára végrehajtott ZFM-program állami támogatásnak minősül⁽⁵⁰⁾. A támogatásról az állam határoz, és az államnak tudható be⁽⁵¹⁾. A támogatás szelektív, mivel előnyhöz juttatja a ZFM-ben letelepedett vállalatokat, ugyanis lehetővé teszi a ZFM-vállalatok számára, hogy a rendszeres fizetendő társasági adóból olyan kedvezményben részesüljenek, amely az adórendszer logikája alapján indokolható⁽⁵²⁾. A Bizottság arra az előzetes következtetésre jutott, hogy amennyiben a ZFM-ben bejegyzett vállalatok a nemzetközi versenyre nyitott tevékenységeket folytatnak, akkor a ZFM-program torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, mivel alkalmas arra, hogy javítsa a ZFM-program kedvezményezettjeinek versenyhelyzetét a velük versengő többi vállalattal szemben⁽⁵³⁾.
- (39) A ZFM-program jogszerűségét illetően a Bizottság az alábbi két szempont miatt döntött hivatalos vizsgálati eljárás megindítása mellett⁽⁵⁴⁾:
- a nyereség földrajzi forrása;
 - a nem ellenőrzött munkahelyteremtés és -megőrzés a régióban.
- (40) A 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban foglaltak szerint a Bizottság azzal a feltétellel hagyta jóvá a ZFM-programot, hogy az engedélyezett társaságiadó-kedvezmény tárgyát kizárólag a ténylegesen és fizikailag a régióban folytatott tevékenységekből származó nyereség képezheti. Ez az alapvető feltétel szorosan összefügg a legkülső régiókban nyújtott regionális működési támogatás céljával (vagyis a vállalatoknál e régiók strukturális hátrányai miatt felmerülő többletköltségek ellentételezése), egyúttal magyarázatot ad arra, miért alapult a 2007. évi bizottsági határozatban adott jóváhagyás a vállalatoknál Madeira legkülső régióban felmerülő többletköltségek vizsgálatán⁽⁵⁵⁾.
- (41) A Bizottság előzetesen arra a következtetésre jutott, hogy ha a vállalatok nem Madeirán folytatják a tevékenységeiket, akkor nem merülnek fel náluk többletköltségek a legkülső régióban való működésük következtében. Ezek a vállalatok tehát nem tekinthetők a jóváhagyott ZFM-program jogos kedvezményezettjének, és nem jogosultak regionális működési támogatásra.
- (42) A Bizottság emellett megjegyezte, hogy Portugália nem szolgáltatott bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy az illetékes adóhatóságok ellenőrzéseket végeztek volna a bevallott és társaságiadó-kedvezmény tárgyát képező bevételek forrását illetően. Ráadásul a program mintában szereplő mindegyik kedvezményezettjének esetében megállapítható, hogy Portugália nem adott tájékoztatást a tényleges tevékenységi helyről, hanem mindössze a kedvezményezettnek madeirai központi irodája címének közlésére szorítkozott. Mivel Portugália elismerte, hogy főként Portugálián kívül folytatott tevékenységekből származó bevételekre képezték adókedvezmények tárgyát, ez a

⁽⁴⁹⁾ A 2003. július 24-i 163/2003. sz. törvényerejű rendelet, az 1989. július 1-jei 215/1989. sz. törvényerejű rendelet és az 1980. október 20-i 500/80. sz. törvényerejű rendelet módosításáról szóló törvényerejű rendelet tervezete 36. szakaszának (8) bekezdése. Lásd Portugália 2006. június 28-i levelét (1900/80392).

⁽⁵⁰⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 54. pontja.

⁽⁵¹⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 51. pontja.

⁽⁵²⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 52. pontja.

⁽⁵³⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 53. pontja.

⁽⁵⁴⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 63. pontja.

⁽⁵⁵⁾ Towards a Diversification Strategy for Madeira Autonomous Region – Recommendations to overcome the problem of ultra-peripherality, final report (Madeira autonóm régió diverzifikációs stratégiájának kidolgozása – Ajánlások a szélsőségesen periférikus fekvés problémájának megoldására, zárójelentés), ECORYS-NEI (Holland Gazdasági Intézet), Rotterdam, 2004.

tény már egyértelműen jelezte, hogy a társaságiadó-kedvezményrel érintett nyereség forrására vonatkozó összeegyeztethetőségi feltétel nem teljesült. Ezenkívül a Madeirán – sőt, az Unión – kívül dolgozó munkavállalók bejelentett munkája és a munkavállalóknak a 2015. évi ellenőrzésben feltárt nagyszámú kétszeri beszámítás miatti hiánya is határozottan arra utalt, hogy a ZFM-kedvezményezettnek nyújtott adókedvezmények nem feltétlenül kapcsolódnak a régióban termelt nyereséghez.

- (43) A Madeira régióban történő munkahelyteremtéssel és -megőrzéssel összefüggő összeegyeztethetőségi kritériumot illetően a Bizottság előzetesen megállapította, hogy Portugália a ZFM-programot annak teljes időtartama alatt a jóváhagyott program céljával, valamint a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban rögzített összeegyeztethetőségi kritériumokkal ellentétes módon alkalmazta. A munkahelyteremtés és -megőrzés ellenőrzetlenségére utalnak a 2015. évi ellenőrzés következő eredményei: i. az adóév egy részében dolgozó munkavállalókat teljes munkaidőben foglalkoztatott alkalmazottként vették figyelembe, ii. a munkavállalókat és a testületi tagokat egyszerre több ZFM-vállalattal munkaviszonyban álló alkalmazottként vették számításba, valamint iii. Madeirán – sőt, az Unión – kívül dolgozó munkavállalókat is figyelembe vettek a program keretében biztosított társaságiadó-kedvezményt eredményező munkahelyteremtés kiszámításakor. A 2016. évi vizsgálat során Portugália megerősítette, hogy mindezek a módszerek bevett gyakorlatnak minősültek.
- (44) A Bizottság továbbá rámutatott arra, hogy a „munkahely” fogalma, valamint a régióban létrehozott és megőrzött munkahelyek kiszámításának módszere nem felel meg a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban foglalt fogalom meghatározásoknak, feltételeknek és elveknek.
- (45) A Bizottság előzetesen azt a következtetést is levonta, hogy a régióon kívül dolgozó munkavállalók által végzett tevékenységek akkor sem tekinthetők fizikailag és ténylegesen Madeirán folytatott tevékenységnek, ha a belőlük származó bevételeket a ZFM-ben működő vállalatok kapják.
- (46) A Bizottság emellett arra az előzetes álláspontra helyezkedett, hogy a portugál adóhatóságok által végzett adóellenőrzések határozottan arra engednek következtetni, hogy Portugália a gyakorlatban nem gondoskodott a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban foglalt alapvető összeegyeztethetőségi kritériumok teljesülésének ellenőrzéséről. Sőt, Portugália arra sem szolgáltatott bizonyítékot, hogy a bizottsági szolgálatok által végzett ellenőrzésen kívül végzett volna ellenőrzést, mindenesetre ezek az ellenőrzések a jellegüket tekintve kizárólag adóügyi vonatkozásúnak tűntek, és nem kapcsolódtak a fenti kritériumokhoz, ezenkívül a 2012-ben és 2013-ban a ZFM-kedvezményezett alkalmazottként bevallott összes munkavállaló [30–40] %-át (*) vették számításba egyszerre több ZFM-kedvezményezett vállalatnál foglalkoztatottként a kedvezményezettnek járó adókedvezmény megállapítása céljából.
- (47) Végezetül a Bizottság aggályát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy nem sikerült megőrizni a létrehozott munkahelyeket a 2015. évi ellenőrzés eredményei alapján, amelyekből számottevő fluktuáció mutatható ki a ZFM-program kedvezményezettjei által az egyes hónapokban foglalkoztatott alkalmazottak körében.
- (48) Ezenkívül a Bizottság megvizsgálta, hogy a ZFM-program keretében nyújtott egyedi támogatások összeegyeztethetőek tekinthetők-e, ha csoportmentességben részesülnének a 651/2014/EU bizottsági rendelet (a továbbiakban: 2014. évi általános csoportmentességi rendelet) ⁽⁶⁶⁾ alapján, amely a megfelelő feltételek teljesülése esetén ⁽⁶⁷⁾ visszamenőlegesen alkalmazható a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet vonatkozó rendelkezéseinek hatálybalépése előtt nyújtott egyedi támogatásokra.
- (49) Madeira autonóm régió (a továbbiakban: Madeira) az EUMSZ 349. cikkében meghatározott legkülső régió. A 2014. évi általános csoportmentességi rendelet 15. cikkének (4) bekezdése szerint jogosult regionális működési támogatásra az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontjában foglalt eltérés alapján, a következő feltételekkel: i. a kedvezményezettnek ténylegesen a legkülső régióban kell folytatniuk a tevékenységüket, valamint ii. az éves támogatási összeg nem haladhatja meg a kedvezményezett által a régióban évente előállított bruttó hozzáadott érték, a kedvezményezettnél felmerülő éves munkaerőköltségek vagy a kedvezményezett által termelt éves árbevétel százalékban kifejezett felső határát.

(*) Bizalmas adat.

⁽⁶⁶⁾ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187., 2014.6.26., 1. o.).

⁽⁶⁷⁾ A 2014. évi általános csoportmentességi rendelet 58. cikke.

- (50) A ZFM-program az e határozat (12) preambulumbekzdésében ismertett adókedvezményekből áll, amelyek hatására csökkennek a vállalatok által az üzleti tevékenységeik folytatása során viselendő költségek. A program tehát működési támogatásnak minősül, amelyben a vállalatok a ZFM-ben részesülhetnek. Azonban a Portugália által az ellenörzés során nyújtott tájékoztatás alapján a Bizottság arra az előzetes álláspontra helyezkedett, hogy a Portugália által végrehajtott program kedvezményezettjei nem feltétlenül Madeirán folytatták a tevékenységüket. Ezenkívül a Bizottság előzetesen arra a következtetésre jutott, hogy az ezzel járó támogatási összegek nem kapcsolódtak szükségszerűen Madeirán létrehozott bruttó hozzáadott értékhez, felmerült munkaerőköltségekhez vagy termelt árbevételhez ⁽⁵⁸⁾.
- (51) Következésképpen a Bizottság arra az előzetes álláspontra helyezkedett, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program nem felel meg a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatnak, továbbá a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásnak sem, mivel az e határozat (39) preambulumbekzdésében felhozott két szempont a regionális működési támogatás jóváhagyásának a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás szerinti alapvető feltételeit tükrözi. A Bizottság kétségeket fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy a program keretében nyújtott egyedi támogatások összegegyeztethetőnek lennének tekinthetők a legkülső régiókban nyújtott működési támogatásra vonatkozó 2014. évi általános csoportmentességi rendelet alapján ⁽⁵⁹⁾. Végezetül a Bizottság kétségét fejezte ki a tekintetben, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program összegegyeztethetőnek lenne tekinthető közvetlenül az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján, mivel a portugál hatóságok látszólag oly módon alkalmazták a programot, hogy azzal nem ellensúlyozták a strukturális hátrányokat, amelyekkel a vállalatok a Madeirán folytatott tevékenységük során ténylegesen szembesülnek ⁽⁶⁰⁾.

4. AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ HATÁROZAT UTÁN NYÚJTOTT TÁJÉKOZTATÁS ÉS PORTUGÁLIA ÉSZREVÉTELEI

4.1. A részletes vizsgálat során közölt kiegészítő információk

- (52) A Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatban arra kérte Portugáliát, hogy nyújtson részletes tájékoztatást a ZFM-program végrehajtásáról annak teljes időtartamára (2007–2014) nézve ⁽⁶¹⁾. Portugáliának különösen az alábbiakat kellett közölnie:
- a ZFM-ben 2007 és 2014 között bejegyzett összes vállalat jegyzéke, feltüntetve az egyes években kapott támogatások összegét,
 - a ZFM-ben bejegyzett vállalatok által foglalkoztatott összes alkalmazott jegyzéke (2007 és 2014 között),
 - a III. programcsomag keretében a 2007–2011, valamint a 2014. évben a legnagyobb összegű támogatásban részesült 25 ZFM-kedvezményezett jegyzéke (feltüntetve az egyes években kapott támogatások összegét és az adókedvezmény nyújtásához figyelembe vett alkalmazotti létszámot, megfelelő igazoló dokumentumokkal együtt),
 - a bevétel forrásának igazolása az ellenörzés során a mintába felvett összes ZFM-kedvezményezett esetében a 2012. és 2013. évre vonatkozóan, a legnagyobb összegű támogatásban részesült 25 ZFM-kedvezményezett esetében pedig a 2007–2011, valamint a 2014. évre vonatkozóan (megfelelő igazoló dokumentumokkal együtt),
 - a tényleges tevékenységi hely igazolása a mintában szereplő összes ZFM-kedvezményezett esetében a 2007 és 2014 közötti időszakra vonatkozóan (megfelelő igazoló dokumentumokkal együtt),
 - a mintában szereplő összes ZFM-kedvezményezett alkalmazotti létszámának kiszámítása teljes munkaidős egyenértékben (a 2007–2014 évre vonatkozóan) a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 58. pontja és 52. lábjegyzete alapján (megfelelő igazoló dokumentumokkal együtt),

⁽⁵⁸⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 60. pontja.

⁽⁵⁹⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 61. pontja.

⁽⁶⁰⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 62. pontja.

⁽⁶¹⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjának 1–7. alpontja. Tehát a 2015. évi ellenörzés tárgyát képező két éven (2012 és 2013) kívül is. Ezenkívül megjegyzendő, hogy az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjában kért információk már a 2016. évi vizsgálat során is több, Portugáliához intézett, sikertelen tájékoztatási kérelem tárgyát képezték, különösen a következőkre vonatkozóan: i. az adóalap kiszámításához figyelembe vett bevétel forrásának igazolása a mintában szereplő összes ZFM-kedvezményezett esetében, ii. a tényleges tevékenységi hely igazolása a mintában szereplő összes ZFM-kedvezményezett esetében, iii. az alkalmazotti létszám kiszámítása (a vezetői álláshelyekkel együtt) teljes munkaidős egyenértékben a mintában szereplő összes ZFM-kedvezményezett esetében, valamint iv. a mintában szereplő ZFM-kedvezményezettek tevékenységeit illetően 2012–2013-ban végzett ellenörzés igazolása; lásd a Bizottság 2016. február 29-i (D/020793), 2017. március 29-i (D/030362), 2017. augusztus 11-i (D/069475) és 2017. október 2-i levelét (D/099275).

- a Portugália által végrehajtott ZFM-program összeegyeztethetőségi feltételeit illetően a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet alapján vagy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján korábban meg nem fogalmazott érvek.
- (53) A Bizottság továbbá tájékoztatta Portugáliát, hogy az említett információk hiányában a rendelkezésére álló információk alapján kell határozatot hoznia ⁽⁶²⁾.
- (54) 2018. szeptember 11-i és 26-i ⁽⁶³⁾, illetve 2019. április 24-i levélben Portugália kiegészítő információkat közölt a ZFM-program végrehajtásáról, illetve benyújtotta az eljárás megindításáról szóló határozathoz fűzött észrevételeit.
- (55) 2018. szeptember 11-én Portugália adatokat szolgáltatott a ZFM-ben bejegyzett összes vállalatról a program teljes időtartamára vonatkozóan (2007-től 2014-ig). Emellett közölte az egyes években kapott támogatások összegét kedvezményezettenként 2014-ig. Portugália továbbá benyújtotta a 2007–2011, valamint a 2014. évben ⁽⁶⁴⁾ a legnagyobb összegű támogatásban részesült 25 ZFM-kedvezményezett jegyzékét, feltüntetve a kapott támogatások összegét. Ezenkívül a 2007 és 2014 közötti évekre vonatkozó, 2018. szeptember 26-i levélben Portugália megadta a ZFM-ben bejegyzett összes vállalat által foglalkoztatott alkalmazottak jegyzékét ⁽⁶⁵⁾. Ezek az információk azonban nem teszik lehetővé azoknak az ellenőrzés során feltárt problematikus kérdéseknek a vizsgálatát, hogy i. területi tagok és munkavállalók egyszerre több ZFM-vállalatnál töltenek be tisztséget, ii. többször elfordult a munkahelyek kétszeri beszámítása, valamint iii. a részmunkaidős állásokat figyelembe vették a munkahelyteremtésnél és -megőrzésnél, és a ZFM-vállalatok teljes adókedvezményben részesültek.
- (56) Portugália a 2008., a 2009. és a 2010. évre vonatkozóan nem adott tájékoztatást az adókedvezmény nyújtásához figyelembe vett alkalmazotti létszámról ⁽⁶⁶⁾, a 2011. és a 2014. évre vonatkozóan pedig hiányos adatokat közölt ⁽⁶⁷⁾. Ezenkívül az egyes évekre vonatkozóan az alkalmazotti létszámról nyújtott tájékoztatás feltételei sem egyértelműek, ugyanis i. eltérőek a források, és ii. különbözőek a bevallási időszakok, így nem állapítható meg egyenes összefüggés létrehozott/megőrzött munkahelyek száma és a kapott támogatás összege között az egyes időszakokban.
- (57) Portugália továbbá a támogatások összeegyeztethetőségének vizsgálatához szükséges alábbi információkat, adatokat és igazoló dokumentumokat ⁽⁶⁸⁾ sem nyújtotta be:
- az alkalmazotti létszám ellenőrzéséhez használt dokumentumok igazolása. A 2010-et megelőző évekre vonatkozóan Portugália előadta, hogy a vállalatok nem voltak kötelesek közölni az alkalmazottaik létszámát az adóbevallásukban,
 - a bevétel forrásának igazolása az ellenőrzés során a mintába felvett ZFM-kedvezményezettek esetében ⁽⁶⁹⁾, valamint a ZFM-program keretében a legnagyobb összegű támogatásban részesült 25 kedvezményezett esetében a 2007–2009 évekre vonatkozóan ⁽⁷⁰⁾,
 - a ZFM-program kedvezményezettjei által foglalkoztatott alkalmazottak tényleges tevékenységi helyének igazolása,
 - az alkalmazottak létszámának kiszámítása teljes munkaidős egyenértékben, a ZFM-program ellenőrzés során a mintába felvett összes kedvezményezettje esetében a 2012. és a 2013. évre vonatkozóan, a legnagyobb összegű támogatásban részesülő 25 kedvezményezett esetében pedig a 2007–2011 és a 2014. évre vonatkozóan, a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 58. pontja és 52. lábjegyzete alapján.

⁽⁶²⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjának második bekezdése.

⁽⁶³⁾ A 2018. szeptember 11-i (2018/144207) és a 2018. szeptember 26-i levél (2018/153989).

⁽⁶⁴⁾ Portugália a 2015. évi ellenőrzés keretében nyújtott tájékoztatást 2012-re és 2013-ra vonatkozóan.

⁽⁶⁵⁾ Az információk a Társadalombiztosító és az Adóhatóság által 2018. augusztus 6-án szolgáltatott adatokon alapulnak.

⁽⁶⁶⁾ 2007 és 2010 között a „Modelo 22” úrlapokon nem kértek erre vonatkozó adatokat az adóalanyoktól.

⁽⁶⁷⁾ A 2011. évre vonatkozóan a 62 kedvezményezettből 25 esetében áll rendelkezésre ez az adat. A 2014. évre vonatkozóan az 526 kedvezményezettből 25 esetében áll rendelkezésre ez az adat.

⁽⁶⁸⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjának 3–6. alpontjában kért információk.

⁽⁶⁹⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjának 3. alpontját illetően Portugália jelezte, hogy a nemzeti adóhatóságok kérték az említett információkat a ZFM-kedvezményezettektől. Azonban ezek „az információk még nem állnak rendelkezésre”. Lásd Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 127. pontját, 30. o.

⁽⁷⁰⁾ Portugália azért nem közölt adatokat a legnagyobb összegű támogatásban részesült 25 ZFM-kedvezményezetttről a 2007–2009 évekre vonatkozóan, mert ezekben az években 25-nél kevesebb kedvezményezett részesült támogatásban: 2007: 0; 2008: 9 és 2009: 20.

- (58) Az e határozat (8) preambulumbekzdésében említett, a bizottsági szolgálatokkal 2019. április 10-én tartott találkozóan a Bizottság emlékeztette Portugáliát a folyamatban lévő hivatalos vizsgálati eljárás lépéseire és a 2017 szeptemberében vállalt kölcsönös együttműködési kötelezettségre, amely addig nem hozott érdemi eredményt. Portugália ezenfelül hiánypótlásra kapott felhívást az eljárás megindításáról szóló határozat 64. pontjában kért információkat illetően, hogy a bizottsági szolgálatok maradéktalanul tudomást szerezhessenek a ZFM-programmal kapcsolatos összes tényről és információról.
- (59) 2019. április 24-i levelében ⁽⁷¹⁾ a Bizottság adóellenőrzések nem megfelelő végrehajtásával kapcsolatos előzetes álláspontjára ⁽⁷²⁾ válaszolva Portugália adatokat szolgáltatott a 2015 és 2018 között a ZFM-kedvezményezettéknél adóvizsgálatok útján végzett adóellenőrzésekről ⁽⁷³⁾. A szóban forgó időszakban [300–600] adóvizsgálat indult, és [300–600] adóvizsgálat zárult le. A közölt adókorrekciók teljes összege mintegy [100–250] millió EUR volt. Portugália továbbá [100–300] ZFM-kedvezményezett adóbevallását illetően számolt be eltérésekről. Azonban a ZFM-program (III. programcsomag) esetében lezárult adóvizsgálatokra vonatkozóan közölt információk alapján nem volt megállapítható az összefüggés a közölt adóellenőrzések és -korrekciók, illetve azon két szempont között, amelynek tárgyában hivatalos vizsgálati eljárás indult.
- (60) Ezen túlmenően Portugália elismerte, hogy a munkahelyteremtési és -megőrzési kritériumok az értelmezésükkel kapcsolatos kétségek eloszlátása érdekében további pontosításra szorulnak, ehhez pedig meg kell előzni a szóban forgó támogatással való visszaéléseket, és további garanciákat kell bevezetni arra vonatkozóan, hogy a munkahelyek elszámolása hozzájárul Madeira társadalmi és gazdasági fejlődéséhez ⁽⁷⁴⁾. E tekintetben Portugália rendelettervezetet (*projeto de despacho da Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira*) nyújtott be, amely a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban szereplő meghatározásokkal összhangban pontosítja a „munkahelyteremtés” fogalmát ⁽⁷⁵⁾.
- (61) Ezzel összefüggésben Portugália elismerte, hogy a ZFM-programot érintő jogszabályi változások bevezetése szükséges volt az esetleges visszaélések elkerüléséhez. Ezenfelül Portugália a ZFM-programmal kapcsolatosan jogalkotási, szabályozási és vizsgálati intézkedéseket terjesztett elő, és kérte, hogy a Bizottság adja a hozzájárulását ajánlás útján, amelyben megfelelő intézkedéseket javasol az érintett tagállamnak az (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet ⁽⁷⁶⁾ 22. cikkének a) és b) pontja szerint. Másik lehetőségként Portugália felvetette, hogy az ilyen jellegű jogszabály-módosításokat bizottsági határozattal (feltételes határozattal) kellene jóváhagyni az (EU) 2015/1589 rendelet 9. cikkének (4) bekezdése szerint ⁽⁷⁷⁾.
- (62) E tekintetben a „munkahelyteremtés” fogalmának az e határozat (60) preambulumbekzdésében említett pontosítása mellett Portugália a ZFM-program jogalapjának ⁽⁷⁸⁾ módosítására is javaslatot tett a következők szerint: i. az SGPS-ek ⁽⁷⁹⁾ kizárása, ii. a ZFM társaságiadó-bevételének egészség- és oktatáspolitikai célokra fordítása, iii. az adóvisszaélés tilalmára vonatkozó szabály megalkotása kifejezetten a ZFM-programra nézve, a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról szóló (EU) 2016/1164 tanácsi irányelv ⁽⁸⁰⁾ szerint, a harmadik országokat érintő hibrid struktúrából adódó diszkrpanciák tekintetében, valamint iv. kritériumok meghatározása azoknak a ZFM-ben működő nagyadózóknak az azonosítására, amelyek adózási helyzetét folyamatosan figyelemmel kell kísérni az évente elvégzendő adóvizsgálati tevékenységek tekintetében illetékes Szabadkereskedelmi Övezeti Hivatalnak (*Gabinete da Zona Franca*) ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷¹⁾ Portugália 2019. április 24-i levele (2019/055874).

⁽⁷²⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 36., 44. és 45. pontja.

⁽⁷³⁾ Az adatszolgáltatás kiterjed a ZFM-program utódprogramjára, a IV. programcsomagra (2015–2020) is, amelynek végrehajtását Portugália 2015. január 1-jén kezdte meg a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet alapján.

⁽⁷⁴⁾ Portugália 2019. április 24-i levele, 4. o.

⁽⁷⁵⁾ A rendelettervezet a következő biztosításra irányul: i. a rész munkaidős munkavégzést a ledolgozott munkaórák arányában számolják el (teljes munkaidős egyenérték), ii. bizonyított kapcsolat álljon fenn a munkavállaló és Madeira régió között, valamint iii. az ideiglenes foglalkoztatás útján történő munkahelyteremtésre és -megőrzésre ne tartozzon a fogalom meghatározás alá. A rendelettervezet 2018. április 6-án benyújtott első változatától eltérően a jelenlegi változat hatálya a III. programcsomagra is kiterjed (a 2018. évi rendelettervezet csak a IV. programcsomagra vonatkozott).

⁽⁷⁶⁾ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 248., 2015.9.24., 9. o.).

⁽⁷⁷⁾ Portugália 2019. április 24-i levele, 3. o.

⁽⁷⁸⁾ Az EBF 36. szakasza rendelkezik a nemzeti parlament kizárólagos jogalkotási hatáskörébe tartozó ügyekről (vagyis az adókról és az adókedvezményekről). Lásd a portugál alkotmány 165. cikke (1) bekezdésének i) pontját. Portugália elismerte, hogy a ZFM-re vonatkozó „új program” bevezetése céljából javasolt módosítások a nemzeti parlament által elfogadandó további jogi aktusokat igényelnek, és nem hajthatók végre csupán közigazgatási intézkedésekkel. Lásd: Portugália 2019. április 24-i levele, 4. o.

⁽⁷⁹⁾ E határozat (36) preambulumbekzdése.

⁽⁸⁰⁾ A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról (HL L 193., 2016.7.19., 1. o.).

⁽⁸¹⁾ A 2015. augusztus 19-i 14/2015/M. sz. végrehajtási rendelet. A 8. szakasz (1) bekezdése szerint a Hivatal feladata a ZFM-ben folytatott tevékenységek figyelemmel kísérése és összehangolása.

4.2. Portugália észrevételei

- (63) Az alábbi preambulumbekendésekben összefoglaljuk a Portugália által a 2018. szeptember 26-i levélben benyújtott észrevételeket.
- (64) Portugália előadta, hogy a ZFM-programra vonatkozó elutasító határozat drasztikus és helyrehozhatatlan hatással lenne Madeira gazdasági fenntarthatóságra⁽⁸²⁾. A Bizottságnak ezért figyelembe kellene vennie Madeira legkülső régiói jogállását, amelyet az EUMSZ 349. cikke is elismer.
- (65) Portugália továbbá előadta, hogy a Bizottságnak a vizsgálat során figyelembe kellene vennie a ZFM-program gazdasági hatását a régió fejlődésére⁽⁸³⁾, különös tekintettel a nemzeti, európai és nemzetközi kereskedelemre gyakorolt gazdasági hatására⁽⁸⁴⁾.
- (66) Végezetül Portugália megítélése szerint a folyamatban lévő részletes vizsgálat hátrányos megkülönböztetésben részesítené Madeirát egyéb olyan joghatóságokkal szemben, amelyek kedvezményes társaságiadó-kulcsot alkalmaznak, és mentesülnek az állami támogatási szabályok hatálya alól⁽⁸⁵⁾.

A támogatás megléte

- (67) Portugália úgy véli, hogy a ZFM-program nem jár állami források bevonásával (tehát nem jár az államháztartás kiadásainak növekedésével, sőt, a bevételeinek csökkenésével sem). A program nem jelent „valós adókiadást”, hanem egyszerűen látszólagos adókiadásnak, sőt, számviteli fikciónak („elméleti adóbevétel-kiesésnek”) minősül⁽⁸⁶⁾. Portugália emellett kifejtette, hogy a vállalatok csak az adókönyvtől való bevezetését követően kezdtek letelepedni és beruházásokat végrehajtani a ZFM-ben. Ellenkező esetben – adókedvezmény nélkül – nem telepedtek volna le a ZFM-ben, és nem fizették volna a Portugália kontinentális területén vagy Madeirán alkalmazandó szokványos adókat⁽⁸⁷⁾.
- (68) Portugália előadta, hogy a ZFM-program a portugál adórendszer általános szerkezetének részét képezi⁽⁸⁸⁾. Portugália továbbá úgy véli, hogy a Bizottság gyakorlata⁽⁸⁹⁾ szerint a tagállam vagy autonóm régió egész területén alkalmazott alacsony adókulcs általános intézkedésnek tekintendő, ezért nem juttatja előnyhöz a ZFM-ben letelepedett vállalatokat⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸²⁾ 2016-ban a ZFM közel [100–200] millió EUR társasági adó (az adott évben a régióban beszedett összes adó mintegy [15–25] %-a) beszedését tette lehetővé. A határozat következtében több mint [1 000–2 000], ZFM-ben bejegyzett vállalatot helyezhetnek át más régiókba vagy országokba, és jelentősen megnőne a munkanélküliség a régióban (2014-ben [4 000–6 000] közvetlen, közvetett és indukált munkahely volt a ZFM-ben, ami a teljes madeirai foglalkoztatás [1–10] %-át tette ki). Lásd Portugália 2017. május 2-i levele, 6. o.; valamint 2018. szeptember 26-i levele (I. melléklet), 62. o.

⁽⁸³⁾ A Madeira Regionális Statisztikai Igazgatósága (Direção Regional de Estatística da Madeira) által szolgáltatott adatok szerint a ZFM-ben folyó tevékenység a 2012 és 2015 közötti időszakban Madeira autonóm régió bruttó hozzáadott értékének átlagosan mintegy [1–10] %-át és foglalkoztatásának [0,5–10] %-át adta. Leginkább a kereskedelemmel, szállítással és tárolással, valamint a szálláshelyszolgáltatással és étkeztetéssel kapcsolatos tevékenységek járultak hozzá a ZFM-ben letelepedett vállalatok teljes bruttó hozzáadott értékéhez (mintegy [70–80] %-ban). Az iparhoz kapcsolódó feldolgozóipari tevékenységek járultak hozzá a legnagyobb mértékben (mintegy [30–40] %-kal) a régió belüli foglalkoztatás bővüléséhez. 2014-ben a ZFM adta a régió hozzáadott értékének [1–10] %-át, ami megközelítőleg [200–400] millió EUR-t tett ki (Tax and economic analysis report – Madeira Free Trade Zone” (Adóügyi és gazdasági elemzési jelentés – Madeirai Szabadkereskedelmi Övezet), Ernst & Young, 2018. szeptember, 60–62. o.; Portugália 2018. szeptember 26-i levelének I. melléklete).

⁽⁸⁴⁾ 2014-ben a ZFM-vállalatok a kivitel 79 %-át adták ([50–200] millió EUR). Az Európai Unióba irányuló kivitel 2016-ban a 2014. évi [20 000–30 000] ezer EUR-ról [30 000–40 000] ezer EUR-ra nőtt. Az exportvolumen nagy részét az élelmiszeripar és a mezőgazdasági ágazat adta, amelyet a gépipar és a textilipar követett, amely tagadhatatlanul kedvező hatást gyakorolt az európai gazdaság fejlődésére. Lásd: Tax and economic analysis report (Adóügyi és gazdasági elemzési jelentés), Ernst & Young, 2018. szeptember 24., 68. o.

⁽⁸⁵⁾ Málta, Luxemburg, Hollandia és Ciprus. Lásd: Portugália 2018. szeptember 26-i levele, 14–16. o.

⁽⁸⁶⁾ Az 1999 és 2004 között általános államháztartási törvények a következőképpen rendelkeznek: „[e]z a mentesség [...] olyan bevétel után be nem szedett adónak felel meg, amely a kedvezmény hiányában fel sem merült volna” (2002. évi általános államháztartási törvény), vagy „a jelenlegi program megszüntetése [...] esetén sem lehetne beszedni ezt az adóbevételt” (2004. évi általános államháztartási törvény).

⁽⁸⁷⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 50. pontja, 18. o.

⁽⁸⁸⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 29. pontja, 13. o.; valamint 2017. szeptember 11-i levele, 30. o.

⁽⁸⁹⁾ A Bizottság (EU) 2019/1252 határozata (2018. szeptember 19.) a Luxemburg által a McDonald's Europe javára kiadott SA.38945. (2015/C.)(korábbi 2015/NN.)(korábbi 2014/CP.) számú feltételes adómegállapítási határozatokról (HL L 195., 2019.7.23., 20. o.).

⁽⁹⁰⁾ Tax and economic analysis report (Adóügyi és gazdasági elemzési jelentés), Ernst & Young, 2018. szeptember 24., 67. o.

- (69) Portugália azért sem tartja szelektívnek a ZFM-programot, mert az intézkedésnek nem célja az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében „bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése”. Portugália előadta, hogy az adókedvezményekről szóló törvény (*Estatuto dos Benefícios Fiscais*, a továbbiakban: EBF) 36. szakaszának (6) bekezdése szerint minden, kereskedelmi, ipari, tengeri vagy egyéb szolgáltatási tevékenységet folytató vállalat valószínűleg letelepedett a ZFM-ben (feltéve, hogy a tevékenysége nincs kifejezetten kizárva a programból, mint a biztosítási és pénzügyi tevékenységek). Ezért a ZFM-kedvezményezettnek nyújtott adókedvezmények esetében nem teljesül a szelektivitás feltétele, amely elengedhetetlen az állami támogatás meglétéhez. Végezetül nem vonható le az a következtetés, hogy a szelektivitás *de facto* fennáll, mivel az érintett adókedvezmények nem korlátozódnak bizonyos, azonos jellemzőkkel rendelkező csoportokra vagy ágazatokra.
- (70) Portugália arra a következtetésre jutott, hogy a ZFM-programot állami támogatási intézkedés helyett általános intézkedésnek kell tekinteni⁽⁹¹⁾. A vizsgált intézkedés nem juttatja szelektív előnyhöz a ZFM-ben bejegyzett vállalatokat, és az adórendszer logikája alapján indokolható. Végezetül Portugália úgy véli, hogy a Bizottságra hárul a bizonyítási teher annak megállapítását illetően, hogy a ZFM-program az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében támogatást tartalmaz.
- (71) Ezenfelül Portugália előadta, hogy amennyiben a ZFM-program „támogatást” foglal magában, akkor „létező támogatásnak” kell minősíteni. A ZFM-program Portugália EGK-hoz való csatlakozása előtt indult⁽⁹²⁾, és azóta a létező támogatásra vonatkozó tárgyalási kereten kívül nem módosult jelentősen. A ZFM-programhoz tehát nincs szükség a Bizottság előzetes jóváhagyására az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése alapján. Éppen ellenkezőleg, a Bizottságnak ehelyett a megfelelő intézkedések meghatározása érdekében kellene eljárást indítania⁽⁹³⁾. Ilyen intézkedés lehetne a támogatási program tartalmának módosítása, illetve követelmények bevezetése vagy pontosítása. Másik megoldásként Portugália azt javasolja, hogy a Bizottság fogadjon el bizonyos feltételekhez kötött megengedő határozatot (a továbbiakban: feltételt megállapító határozat)⁽⁹⁴⁾.

A társaságiadó-kedvezménnyel érintett nyereség forrása

- (72) Portugália elismeri, hogy a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat rögzíti, hogy a társaságiadó-kedvezmény formájában nyújtott támogatás tárgyát „a ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységekből származó nyereség” képezi⁽⁹⁵⁾. Portugália ugyanakkor elutasítja a Bizottság azon következtetését, hogy ha a vállalatok nem Madeirán folytatják a tevékenységeiket, akkor nem merülnek fel náluk többletköltségek a legkülső régióban való működésük következtében, következésképpen nem jogosultak regionális működési támogatásra⁽⁹⁶⁾.
- (73) Portugália emlékeztetett arra, hogy a Madeira legkülső régióban működő vállalatoknál felmerült, számszerűsített többletköltségeket⁽⁹⁷⁾ a ZFM gazdasági dimenziójára tekintettel kiigazították, amit a 2007. évi bizottsági határozat is elismert⁽⁹⁸⁾. Ezenkívül a ZFM-program jelenlegi végrehajtása teljes összhangban áll a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat rendelkezéseivel, amelyek azt a következtetést fogalmazzák meg, hogy „az intézkedés lehetővé teszi az említett legkülső régióban működő vállalatok többletköltségeinek ellentételezését”⁽⁹⁹⁾. Portugália továbbá előadta, hogy a ZFM adókedvezményei jelentősen elmaradnak a „többletköltségektől”, az a feltétel pedig, miszerint a tevékenységeket „ténylegesen és fizikailag Madeirán” kell folytatni, megnyilvánul a ZFM engedélyezési kötelezettségében és egyéb olyan jogi követelmények teljesítésében, amelyek alapján a ZFM-programban (III. programcsomagban) nyilvántartásba vett vállalatok a program jogos kedvezményezettjeinek és regionális működési támogatásra jogosultnak minősülnek⁽¹⁰⁰⁾.

⁽⁹¹⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 28. pontja, 13. o.; valamint Tax and economic analysis report (Adóügyi és gazdasági elemzési jelentés), Ernst & Young, 2018. szeptember, 66–68. o.

⁽⁹²⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 10. pontja.

⁽⁹³⁾ Az (EU) 2015/1589 rendelet 22. cikkének a) és b) pontja. Lásd e határozat (61) preambulumbekzdését.

⁽⁹⁴⁾ Az (EU) 2015/1589 rendelet 9. cikkének (4) bekezdése és 20. cikke. Lásd: Portugália 2019. április 24-i levele, 3. o. Lásd még e határozat (61) preambulumbekzdését.

⁽⁹⁵⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 88. pontja, 20. o.

⁽⁹⁶⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 30. pontja.

⁽⁹⁷⁾ Lásd a fenti 55. lábjegyzetet. A Madeira távoli fekvéséből eredő többletköltségek a magánszektor bruttó hozzáadott értékének legalább 26 %-ának, illetve Madeira bruttó hazai termékének (GDP) legalább 16,7 %-ának felelnek meg, és 1998-ban összesen 400 millió EUR-t tettek ki. Lásd a 2007. évi bizottsági határozat 46–48. pontját.

⁽⁹⁸⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 51. pontja.

⁽⁹⁹⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 124. pontja.

⁽¹⁰⁰⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 125. pontja.

- (74) Portugália megismételte, hogy „*a tevékenységek Madeirán folytatása*” csupán úgy értendő, hogy a vállalat Madeirán végzi a tevékenységét, ha annak végrehajtásakor rendelkezik ott bejegyzett székhellyel, üzletvezetési és döntéshozatali központtal, ugyanakkor nem köteles ott teljes, állandó személyzetet fenntartania. Portugália megítélése szerint a jellegükből fakadóan nemzetközi tevékenységek Madeirán történő tényleges végrehajtásának előírásával a Bizottság tagadja, hogy az ilyen nemzetközi tevékenységek kapcsolódnak a régióhoz, holott azt a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban elismerte ⁽¹⁰¹⁾.
- (75) Portugália ezenkívül ismét előadta azon álláspontját, miszerint annak előírása, hogy a tevékenységeket ténylegesen és fizikailag Madeirán kell folytatni, nem jelenti és nem is jelentheti azt, hogy a tevékenységeknek földrajzilag Madeira területére kell korlátozódniuk, az eredmény pedig kizárólag annak földrajzi területéről származhat. A Bizottság által alkalmazott „megszorító értelmezés” tehát nincs összhangban a „fő érdekeltségek központjára” vonatkozó állandó uniós ítélezési gyakorlattal ⁽¹⁰²⁾, a „tovagyűrűző hatásra” ⁽¹⁰³⁾ vonatkozó bizottsági határozathozatali gyakorlattal és uniós ítélezési gyakorlattal, valamint az Unióban alapvető letelepedési szabadsággal, valamint az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásával.
- (76) Portugália továbbá arra a következtetésre jutott, hogy az államnak való betudhatóság a vállalat központi irodája vagy tényleges üzletvezetési helye alapján áll fenn. Ez teljes összhangban van a 2007. évi bizottsági határozattal, amely úgy rendelkezik, hogy „*a program a Portugáliában illetőséggel rendelkező és külföldi illetőségű vállalatok megkülönböztetése nélkül alkalmazandó*” ⁽¹⁰⁴⁾. A 2013. évi bizottsági határozat azt is elismeri, hogy a ZFM-ben engedélyezett vállalatok alapvetően nemzetközi jellegűek, mivel „*az e vállalatok által folytatott tevékenységek ki vannak téve a nemzetközi versenynek*” ⁽¹⁰⁵⁾. Tehát a 2007. évi bizottsági határozat 14. pontjának olyan módon történő átértelmezése, hogy az érintett tevékenységek kizárólag teljes mértékben Madeira szigorúan vett földrajzi határain belül végezhetők, ellentmond magának ZFM-programnak és a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásnak, amely a beruházások belső piacról és azon kívülről történő bevonzásának kulcsfontosságú eszköze. Szintén ellentétes az EUMSZ 349. cikkének céljával, amely lehetővé teszi egyedi (adó)intézkedések elfogadását a beruházások bevonása és ezáltal a gazdaság korszerűsítésének és diverzifikálásának elindítása érdekében.
- (77) Ezenfelül Portugália eleget tesz kötelezettségvállalásainak az OECD adóalap-erózió és nyereségátcsoportosítás elleni cselekvési terve ⁽¹⁰⁶⁾ (a továbbiakban: BEPS cselekvési terv) szerint, amelyet 2016-ban írt alá. A BEPS cselekvési terv tartalmazza az „érdemi tevékenység” fogalmát, amely a preferenciális programok alkalmazását arra az eredményre korlátozza, amely ok-okozati összefüggésben áll a vállalat által a mögöttes eszköz fejlesztésére fordított költségekkel.
- (78) Portugália megítélése szerint a Bizottságnak a ZFM-program jogszerűségének vizsgálata során figyelembe kellene vennie az OECD-szabályokban és különösen a BEPS cselekvési terv keretében végrehajtott intézkedések értékelésének általános irányelveiben meghatározott „érdemi tevékenység” kritériumát ⁽¹⁰⁷⁾. Portugália úgy véli, hogy a Bizottságnak a vizsgálat során ki kell térnie az adókiadás és adócsalás elleni küzdelemről szóló hatályos uniós jogi eszközökre, különösen az (EU) 2016/1164 irányelv által a valódi jogügyletekkel való visszaélésekre vonatkozóan rögzített szabályokra, valamint a 2011/16/EU tanácsi irányelv ⁽¹⁰⁸⁾ által az adatszolgáltatási kötelezettség alá tartozó, határokon átnyúló konstrukciókkal kapcsolatosan az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcserére vonatkozóan bevezetett szabályokra.

⁽¹⁰¹⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 11., 25., 72. és 73. pontja, valamint a 2013. évi bizottsági határozat 24., 26. és 28. pontja.

⁽¹⁰²⁾ A Bíróság 2006. május 2-i ítélete, Eurofood IFSC, C-341/04, ECLI:EU:C:2006:281, 34–36. pont, valamint a Bíróság 2010. december 22-i ítélete, Weald Leasing, C-103/09, ECLI:EU:C:2010:804, 44. pont.

⁽¹⁰³⁾ A régió kívüli folytatott tevékenységek számottevő előnyökkel járhatnak az adott régió számára. Portugália szerint a Bizottság a francia tengerentúli megyékkel kapcsolatos 2007. évi határozatában elismerte ezt az elvet (a Bizottság N522/2006. számú. Franciaország – Loi de programme pour l'outre-mer – Aide fiscale állami támogatási ügyben 2007. október 27-én hozott C(2007) 5115 végleges határozatának 2.8.3. és 2.8.8. szakasza, 24. és 25. o.). Lásd még: a Bíróság 2012. december 19-i ítélete, GAMP, C-579/11, ECLI:EU:C:2012:833, 30–39. pont.

⁽¹⁰⁴⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 22. pontjához fűzött 9. lábjegyzet.

⁽¹⁰⁵⁾ A 2013. évi bizottsági határozat 22. pontja.

⁽¹⁰⁶⁾ 5. intézkedés (a káros adózási gyakorlatok hatékonyabb felszámolása, az átláthatóság és a tartalom figyelembevétele) és 6. intézkedés (az adóegyezményekkel való visszaélések megelőzése): <http://www.oecd.org/tax/beps/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-9789264202719-en.htm>

⁽¹⁰⁷⁾ A BEPS-jelentés 5. intézkedése és az OECD káros adóversenyéről szóló fórumának iránymutatásai, a nem szellemi tulajdoni rendszerekkel összefüggésben az érdemi tevékenység követelménye tekintetében (<https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action5/>).

⁽¹⁰⁸⁾ A Tanács 2011/16/EU irányelve (2011. február 15.) az adózás területén történő közgazgatási együttműködésről és a 77/799/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 64., 2011.3.11., 1. o.).

- (79) Portugália előadta, hogy az (EU) 2016/1164 irányelv által bevezetett adókikerülési szabályok a nem valódi jogügyletekre alkalmazandók (tehát azokra az esetekre, amikor az alacsony adójú területeken letelepedett, de ott semmilyen gazdasági tevékenységet nem folytató vállalatok alacsony vagy nulla százalékos adókulccsal adóznak). Ezen irányelvnek megfelelően kiemelendő, hogy a ZFM-ben letelepedett vállalatok jogszerűségének vizsgálata céljából a Bizottságnak az adóvisszaélés tilalmára vonatkozó általános szabályokra kellene támaszkodnia az állami támogatás nyújtásának értékelésére irányuló szakasz során. Portugália megítélése szerint elfogadhatatlan az a következtetés, hogy a ZFM-ben engedélyezett vállalatoknak nyújtott, „adókönnyítésnek” minősülő adókedvezmény szükségszerűen maga után vonja, hogy az ilyen vállalatok nem valódi jogügylet részesei ⁽¹⁰⁹⁾.
- (80) Végezetül Portugália bemutatta a ZFM-ben bejegyzett vállalatokra vonatkozó hatályos adóellenőrzési rendszert ⁽¹¹⁰⁾. Portugália továbbá ismertette a ZFM-ből származó eredményre vonatkozó külön számvitelrel kapcsolatos követelmény teljesülésének ellenőrzését ⁽¹¹¹⁾, ennek alapján pedig vitatja a Bizottság eljárás megindításáról szóló határozatban megfogalmazott álláspontját, miszerint kétségbe vonható az adóhatóság által végzett ellenőrzések eredményessége ⁽¹¹²⁾.

Munkahelyteremtés és -megőrzés a régióban

- (81) Portugália előadta, hogy a munkahelyek minimális számához kapcsolódó korlátozások bevezetése szervesen összefügg az adóvisszaélés elleni intézkedés hasonló logikával: a cél annak elkerülése volt, hogy az érdemi gazdasági tevékenységet nem folytató vállalatok jogtalan előnyhöz jussanak Madeirán. Ez azonban nem írja elő és nem indokolja a munkahelyekre vonatkozó követelményeknek az alkalmazandó uniós és nemzeti jog keretén kívüli értelmezését.
- (82) A jogharmonizációról szóló uniós jogszabályokon ⁽¹¹³⁾ túlmenően Portugália azzal érvelt, hogy az uniós jogban nincs egységes meghatározása a „munkaszerződés”, a „munkaviszony” és a „munkavállaló” ⁽¹¹⁴⁾, következésképpen a „munkahely” fogalmának sem. A „munkahely” vonatkozó fogalmát a portugál munkajog ⁽¹¹⁵⁾ határozza meg, amely nem ellentétes az alkalmazandó uniós joggal.
- (83) Portugália mindig úgy vélte, hogy a ZFM-ben működési engedéllyel rendelkező jogalanyok munkahelyteremtési és -megőrzési kötelezettsége csak akkor teljesül, amennyiben munkaszerződés jön létre ZFM-ben letelepedett vállalattal ⁽¹¹⁶⁾. Nem hagyhatók figyelmen kívül a munkavégzésre irányuló szerződések uniós és nemzeti szabályokban foglalt formái, különös tekintettel az ideiglenes foglalkoztatásra és a munkavállalók szabad mozgásának (alapvető) jogára.
- (84) Portugália továbbá előadta, hogy az uniós jogszabályok ⁽¹¹⁷⁾ és az uniós ítélkezési gyakorlat ⁽¹¹⁸⁾ szellemében el kell fogadni és meg kell védeni a különféle (akár ideiglenes, akár állandó) munkaviszonyokat és a munkavállalói mobilitást a tagállamokban, egyebek mellett a tagállamok gazdaságának fejlődése szempontjából kedvező tényezőként tekintve erre a jelenségre (a mobilitásra). Ehhez hasonlóan az Unió széles körben elismeri, hogy a vállalatok szabadon nyújthatnak szolgáltatásokat más tagállamokból, és ideiglenesen kiküldhetik alkalmazottaikat e

⁽¹⁰⁹⁾ Tax and economic analysis report (Adóügyi és gazdasági elemzési jelentés), Ernst & Young, 2018. szeptember 24., 66. o.

⁽¹¹⁰⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 282–318. pontja.

⁽¹¹¹⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 296–298. pontja.

⁽¹¹²⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 34. pontja.

⁽¹¹³⁾ A Tanács 98/59/EK irányelve (1998. július 20.) a csoportos létszámcsökkentésre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről (HL L 225., 1998.8.12., 16. o.); a Tanács 2001/23/EK irányelve (2001. március 12.) a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről (HL L 82., 2001.3.22., 16. o.); valamint az Európai Parlament És a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről (HL L 18., 1997.1.21., 1. o.).

⁽¹¹⁴⁾ Póiares Maduro főtanácsnok C-478/03. sz. Celtec ügyben 2005. január 27-én ismertetett indítványa (ECLI:EU:C:2005:66).

⁽¹¹⁵⁾ A 2018. március 19-i 14/2018. sz. törvénnyel módosított, 2009. február 12-i 7/2009. sz. törvény.

⁽¹¹⁶⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 222. pontja.

⁽¹¹⁷⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/104/EK irányelve (2008. november 19.) a munkaerő-kölcsönzés keretében történő munkavégzésről (HL L 327., 2008.12.5., 9. o.); az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról (HL L 141., 2011.5.27., 1. o.); valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/54/EU irányelve (2014. április 16.) a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a munkavállalóknak biztosított jogok gyakorlását megkönnyítő intézkedésekről (HL L 128., 2014.4.30., 8. o.).

⁽¹¹⁸⁾ Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok C-138/02. sz. Collins ügyben 2003. július 10-én ismertetett indítványa (ECLI:EU:C:2003:409).

tagállamokba (ami szintén a jelenlegi munkaviszonyok mobil jellegét tükrözi), anélkül, hogy ez arra utalna, hogy a vállalatok érdemi gazdasági tevékenysége nem ellenőrzött. Következésképpen Portugália nem fogadja el azt, hogy a ZFM-program jogszerűsége közvetlenül függene bizonyos számú munkahely létrehozásától vagy a „munkahely” elmaradott fogalmától, amelynek alapját kizárólag a térbeli elhelyezkedés, vagyis az a fizikai hely képezi, ahol a munkavállalók állandó jelleggel végzik a feladataikat ⁽¹¹⁹⁾.

- (85) Portugália a II. programcsomagot jóváhagyó 2002. évi bizottsági határozattal ⁽¹²⁰⁾ összefüggésben a Bizottsággal folytatott tárgyalásokra hivatkozott, amelyek eredményeként Portugália hozzájárult az adóalap munkahelyek számához kötött felső korlátainak belefoglalásához, ebből azonban nem következik, hogy ez a feltétel elengedhetetlen, Portugália pedig a program végrehajtása során sosem tekintette annak ⁽¹²¹⁾.
- (86) Végezetül Portugália megítélése szerint a ZFM nem foglalkoztatási támogatási program, hanem Madeira gazdaságának diverzifikálására és korszerűsítésére irányuló támogatási program. A ZFM-program elsődleges célja, hogy hozzájáruljon a régió bruttó hazai termékéhez (a továbbiakban: GDP). A program Madeira GDP-jéhez való hozzájárulása bizonyítja, hogy szoros kapcsolat van a ZFM-vállalatok által végzett gazdasági tevékenységek és a régió között.

A létrehozott munkahelyek számának meghatározása

- (87) Portugália megismételte, hogy a „munkahelyteremtés” és az „éves munkaegység” (ÉME) regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 58. pontjában és 52. lábjegyzetében meghatározott fogalma nem vonatkozik a ZFM-programra. A meghatározások csak „regionális beruházási támogatás” (a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 4. szakasza) esetében alkalmazható, működési támogatás (a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 5. szakasza) esetében nem. Ezenkívül Portugália kiemelte, hogy a Bizottság eljárás megindításáról szóló határozatban megfogalmazott állításával ⁽¹²²⁾ ellentétben nincs precedens az ÉME fogalmának legkülső régióban nyújtott regionális támogatásra való alkalmazására. A portugál hatóságok szerint a legkülső régiók rendkívüli jellegére tekintettel eltérő fogalom meghatározást kellene elfogadni munkahelyteremtésre vonatkozóan. Portugália emlékeztetett arra, hogy átfogóbban szemlélve a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás, valamint a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat feltételei nem kötelező erejűek. Mindenesetre a munkahelyteremtés regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban szereplő fogalmát illetően Portugália emlékeztet arra, hogy nem vállalt kötelezettséget e fogalom alkalmazására. A régióban létrehozott és megőrzött munkahelyek számának kiszámítására ezért nem vonatkozhatnak a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban rögzített feltételek vagy az alkalmazotti létszám mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló bizottsági ajánlás ⁽¹²³⁾ 5. cikke szerinti meghatározása.

Madeira régió kívüli munkahelyek

- (88) Portugália továbbá megismételte, hogy a ZFM-kedvezményezettnek nem feltétlenül kell a régióban folytatniuk a tevékenységüket, mivel a program külföldi beruházás bevonására és nemzetközi szolgáltatások fejlesztésére irányul. A tevékenységeket Madeira területére korlátozó, megszorító értelmezés esetén semmi nem ösztönzi a vállalkozásokat a nemzetköziesedésre, ezáltal pedig szembemegy a támogatandó regionális fejlesztés logikájával. Portugália arra a következtetésre jutott, hogy sem a kizárólag Madeirára korlátozódó munkahelyek létrehozása, sem az adó beszédese nem tartozott az elsődleges szempontok közé a ZFM-programban.

⁽¹¹⁹⁾ Tax and economic analysis report (Adóügyi és gazdasági elemzési jelentés), Ernst & Young, 2018. szeptember, 54. o.

⁽¹²⁰⁾ A Bizottság C(2002) 4811 határozata (2002. december 11.) az N 222/A/02. sz. állami támogatási ügyben – Portugália – A 2003 és 2006 közötti időszakra vonatkozó, Zona Franca da Madeirához kapcsolódó támogatási program (HL C 65., 2003.3.19., 23. o.); valamint a Bizottság C(2003) 92 határozata (2003. április 4.) az N222/B/2002 sz. állami támogatási ügyben – Portugália – Regime de auxílios da Zona Franca da Madeira para o período 2003-2006. Lásd még a Bizottság 2002. február 25-i D/52122. sz. levelét és Portugália 2002. június 3-i válaszát (1580).

⁽¹²¹⁾ A kötelezettségvállalás a Portugália által a támogatási program „tárgyalási folyamata” során képviselt álláspont fényében értelmezendő. Portugália előadta, hogy a ZFM-programot a vállalatoknál a Madeira legkülső régióban felmerülő többletköltségekkel való arányosság alapján kellene vizsgálni („az arányosság fogalmának az egyszerű, számszerűsíthető többletköltségekre való korlátozása levon az EUMSZ 349. cikkének [az EK-Szerződés 299. cikke (2) bekezdésének] jelentőségéből”). Lásd: Portugália 2018. szeptember 26-i levele, 22–24. o.

⁽¹²²⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 41. pontja.

⁽¹²³⁾ A Bizottság ajánlása (2003. május 6.) a mikro-, kis- és középvállalkozások fogalmának meghatározásáról, C(2003) 1422 (HL L 124., 2003.5.20., 36. o.).

A munkahelyteremtésre és -megőrzésre vonatkozó ellenőrzések

- (89) Portugália megismételte, hogy a ZFM-en belüli munkahelyteremtés és -megőrzés ellenőrzését elegendő volt az éves adóbevallások (Modelo 10 és 30), a havi kereseti kimutatás (DMR), valamint a létrehozott és megőrzött munkahelyeknek a „Modelo 22” űrlap D. mellékletének 6. mezőjében (csak a ZFM-program kedvezményezettjei számára volt kötelező) feltüntetett módon történő bevallása alapján elvégezni⁽¹²⁴⁾. Ezek a bevallások a portugál munkajog szerint lehetővé teszik a pénzügyi év elején és végén meglévő munkahelyek ellenőrzését.
- (90) Portugália megítélése szerint a portugál adórendszer több olyan eszközt is tartalmaz, amellyel eredményesen ellenőrizhető a ZFM-program. A ZFM-ben letelepedett vállalatokat az Adó- és Vámhatóság (AT), a regionális kormányzat, a Pénzügyi Főfelügyelet és minden egyéb adóügyi szervezeti egység, többek között a család és a különleges intézkedések vizsgálatával foglalkozó igazgatóság, az adóvizsgálati igazgatóság és a nagyadózókkal foglalkozó egység is ellenőrzi. Ezenkívül jogellenes tevékenység feltárása esetén szabálysértési vagy akár büntetőeljárás is indulhat. A ZFM-ben folytatott tevékenységek jogszerűségének felügyelete, vizsgálata és ellenőrzése kiemelt helyet foglal el a nemzeti adóvizsgálati tervekben.
- (91) Végezetül Portugália megítélése szerint a Bizottság azon előzetes álláspontja, hogy a különböző adóbevallások sem az egyes ZFM-kedvezményezettek által fenntartott munkahelyek számának pontos kiszámítására, sem a munkahelyek regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás értelmében vett meghatározásának alternatívájaként nem használhatók⁽¹²⁵⁾, sérti az állami funkciók tiszteletben tartásának az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése szerinti elvét.

Hozzájárulás a regionális fejlődéshez

- (92) Portugália kiemelte a ZFM-program Madeira legkülső régió fejlődéséhez való hozzájárulását, ennek alátámasztására pedig tanulmányt⁽¹²⁶⁾ nyújtott be, amelyből kiderül, mekkora jelentőséggel bír a ZFM Madeira gazdaságának nemzetköziesítésében és diverzifikálásában. Portugália továbbá előadta, hogy az alkalmazott intézkedés megfelel a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatnak, valamint az alkalmazandó állami támogatási szabályoknak. Portugália emellett arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottságnak következetesen a legkülső régiókra vonatkozó uniós gazdasági, társadalmi és területi kohéziós politikák alapján kellene vizsgálnia a ZFM-programot.

A 2014. évi általános csoportmentességi rendelet visszamenőleges hatályú alkalmazása

- (93) Portugália megismételte, hogy a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet nem alkalmazható visszamenőleges hatállyal a ZFM-program keretében nyújtott egyedi támogatásokra az összeegyeztethetővé nyilvánításuk céljából, ha ez az általános csoportmentességi rendelet mentesítette őket. Portugália továbbá úgy ítélte meg, hogy a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet rugalmas értelmezése esetén nem kellene a ZFM-kedvezményezettek arra kötelezni, hogy kizárólag Madeira legkülső régióban folytassák gazdasági tevékenységüket. Portugália arra a következtetésre jutott, hogy a ZFM-program végrehajtásának az akkor hatályos, regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatáson kell alapulnia.

A támogatás visszafizetése; a bizalomvédelem és a jobbiztonság elvének megsértése

- (94) Portugália előadta, hogy a Bizottság korábban már többször jóváhagyta a ZFM-programot. Ezért a jelenlegi esetben sem kérhetők fel a nemzeti adóhatóságok a támogatás visszafizetetésére.
- (95) Portugália továbbá úgy véli, hogy az összes adókedvezményt a ZFM-program feltételeinek tiszteletben tartása mellett nyújtották. Következésképpen az ettől eltérő értelmezés nem felelne az állandó uniós ítélkezési gyakorlat egyértelműsége, pontossága és a hatások kiszámíthatóságára vonatkozó követelményeinek⁽¹²⁷⁾. Portugália és a támogatás kedvezményezettjei azt feltételezték, hogy bízhatnak abban, hogy a végrehajtott ZFM-program jogszerűen a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat hatálya alá tartozik. Portugália arra a következtetésre jutott, hogy a III. programcsomag keretében támogatásban részesült vállalatok jogosulttá váltak a jobbiztonságra és arra a jogos elvárásra, hogy ne szülessen velük szemben visszafizetési határozat.

⁽¹²⁴⁾ E határozat (29) preambulumbekkezdése.

⁽¹²⁵⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 42. pontja.

⁽¹²⁶⁾ Lásd a fenti 55. lábjegyzetet.

⁽¹²⁷⁾ A Bíróság 1996. február 15-i ítélete, Duff és társai, C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, 20. pont és Cosmas főtanácsnok 1995. június 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:1995:170; a Bíróság 2007. június 7-i ítélete, Britannia Alloys & Chemicals kontra Bizottság, C-76/06 P, ECLI:EU:C:2007:326, 79. pont; valamint a Bíróság 2008. november 18-i ítélete, Förster, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630, 67. pont.

5. ÉRDEKELT HARMADIK FELEK ÉSZREVÉTELEI ÉS PORTUGÁLIA ÉSZREVÉTELEI

5.1. Érdekeltek harmadik felek észrevételei

- (96) A Bizottsághoz 102 érdekelt féltől (polgároktól, vállalatoktól és vállalati társulások) érkeztek észrevételek. Az észrevételek túlnyomó többségét (102-ből 94-et) ZFM-vállalatok és alkalmazottaik nyújtották be. Ezek az érdekelt felek különösen a ZFM működésének megszüntetésével vagy korlátozásával kapcsolatosan fejezték ki aggályaikat, emiatt ugyanis számos munkahely megszűnhet, a regionális gazdaságot pedig kedvezőtlen hatások érhetik. Emellett azt is előadták, hogy a ZFM-vállalatok által folytatott tevékenységek a jellegüknél fogva nem korlátozhatók Madeira területére, nem csak azért, mert viszonylag kis piaccal rendelkezik, hanem főként azért, mert a ZFM egyik célja kezdettől fogva a legkülső régió gazdaságának nemzetköziesítése. Ezenfelül arra a következtetésre jutottak, hogy a Bizottság által „a gazdasági tevékenységek folytatásának helye” tekintetében képviselt álláspont a ZFM működési feltételeinek megszorító értelmezését tükrözi, miközben a gazdaság nyitott és nemzetközi jellegű.
- (97) A Bizottság hét ágazati vállalati társulásból ⁽¹²⁸⁾ és magától a ZFM-et irányító vállalattól ⁽¹²⁹⁾ is kapott észrevételeket. Mindannyian bíralták a Bizottság általuk megszorítónak tartott értelmezését, amely a támogatás összegét valódi munkahelyek Madeirán történő létrehozásához és megőrzéséhez, a társaságiadó-mentesség alkalmazását pedig „ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységből” származó bevételhez köti.
- (98) Az érdekelt felek által a támogatás meglétével, a nyereség forrásával és a munkahelyteremtéssel kapcsolatos álláspontjuk alátámasztása érdekében felhozott érveket az alábbi preambulumbekendésekben foglaljuk össze.
- (99) Mindössze egy érdekelt fél, a Funchal Kereskedelmi és Ipari Szövetség (Associação Comercial e Industrial do Funchal, ACIF) ⁽¹³⁰⁾ vélte úgy, hogy a társaságiadó-kedvezmény nem minősül támogatásnak. Álláspontja szerint az adókedvezmény csupán olyan bevételek után be nem szedett adók különbözetének felel meg, amelyek az adókedvezmény hiányában fel sem merültek volna. A ZFM-program pusztán elméleti és mesterséges adóráfordítással jár, amelyet kizárólag számviteli célból irányoznak elő és számítanak ki évente, mivel nem eredményez tényleges adóráfordítást vagy a beszedett adóbevétel csökkenését. A ZFM adókedvezményeinek megszüntetése esetén nem lehetne beszélni az említett adókülönbözetet. Az ACIF továbbá úgy véli, hogy Madeira olyan egyéb, versenyképes adórendszerrel rendelkező európai országokkal való összevetése esetén, amelyeket nem érintenek ugyanazok az állandó korlátok, és amelyek nem kötik az adókedvezményeket a létrehozott munkahelyekhez, megállapítható lenne, hogy a madeirai ZFM-programhoz nem kapcsolódik gazdasági előny. Erre tekintettel rendkívül valószínűtlen, hogy a ZFM-program torzíja a versenyt, és hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre.
- (100) Az érdekelt felek előadták, hogy a jellegüknél fogva nemzetközi tevékenységek és munkahelyek helyileg Madeira régióhoz kötése jogtalanul korlátozza a Madeira legkülső régió javára nyújtott támogatást kizárólag a vállalatoknál Madeirán annak EUMSZ 349. cikkében foglalt hátrányos természeti adottságai miatt felmerülő többletköltségek ellentételezésére.
- (101) Az érdekelt felek megítélése szerint a Bizottság értelmezésében figyelmen kívül hagyja, hogy a ZFM-ben letelepedett összes vállalat csak akkor részesülhet támogatásban a program keretében, ha állandó telephellyel rendelkezik Madeirán, figyelemmel az OECD-modelllegyezményre ⁽¹³¹⁾ a kettős adóztatás elkerülése érdekében, továbbá székhelye és tényleges üzletvezetési helye egyaránt a régióban van.

⁽¹²⁸⁾ Associação Comercial e Industrial do Funchal (ACIF), Câmara do Comércio e Indústria dos Açores (CCIA), Confederação de Comércio e Serviços de Portugal (CCP), Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), Confederação de Turismos de Portugal (CTP), European International Shipowners' Association of Portugal (EISAP, Portugália Európai Nemzetközi Hajótulajdonosi Szövetsége) és EURODOM (a francia legkülső régiók érdekképviseleti szervezete).

⁽¹²⁹⁾ Sociedade de Desenvolvimento da Madeira S.A. (SDM). Az SDM 1984 óta látja el a madeirai regionális kormány nevében (koncessziós szerződés alapján) a ZFM (más néven Madeirai Nemzetközi Üzleti Központ) irányításával, igazgatásával és támogatásával kapcsolatos feladatokat.

⁽¹³⁰⁾ Az ACIF vállalati társulás, amely 800 társult vállalatot tömörít, köztük pedig minden ágazat képviselteti magát (63 % kereskedelem és szolgáltatás, 23 % ipar, 14 % turizmus).

⁽¹³¹⁾ OECD-modelllegyezmény a jövedelem és a vagyon adóztatásáról: 2017. évi rövidített változat (https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version_20745419).

- (102) Ezenkívül az érdekelt felek azt állítják, hogy a ZFM-vállalatoknak a jelenleg az immateriális tevékenységeken felül folytatott tevékenységeik nagy részét a székhelyüktől eltérő helyen kell végezniük. E lehetőség korlátozása esetén Madeira önkényes és kedvezőtlen bánásmódban részesülne, ami érthetetlen és észszerűtlen, különösen azon ösztönzők tekintetében, amelyek nem tényleges, hanem látszólagos adókiadásnak minősülnek, és adóbevételkieséssel sem járnak Madeira régió számára.
- (103) Mindössze néhány érdekelt fél állítja, hogy a Bizottság ellehetetleníti a madeirai gazdaság nemzetköziesedését azzal, hogy ehelyett a régió gazdasági elszigetelődését ösztönzi, ami sérti a piacgazdaság elveit, és ellentétes a kedvezőtlen helyzetű régiók piacgazdaságba való integrálásával.
- (104) Az érdekelt felek továbbá visszaélésnek tekintik a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban rögzített fogalom meghatározások, feltételek és elvek ZFM-programra való alkalmazását a munkahelyek meghatározása és számának kiszámítása tekintetében, mivel a támogatási programot regionális működési támogatásként, nem pedig beruházási támogatásként hagyták jóvá. Következésképpen még analóg módon sem helyénvaló a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 58. pontjában és 52. lábjegyzetében meghatározott kritériumok és fogalmak alkalmazása a regionális működési állami támogatás, ezen belül a ZFM-programhoz engedélyezett támogatás értékelése során. Végezetül az érdekelt felek állítása szerint a „munkahely” fogalmát a portugál munkajogban foglalt fogalom meghatározások és feltételek szerint kell figyelembe venni.
- (105) Az érdekelt felek továbbá megjegyezték, hogy az általános csoportmentességi rendeletben a „munkahelyteremtés” fogalmáról kizárólag a regionális beruházási támogatást szabályozó 14. cikk és a kkv-knak nyújtott beruházási támogatást szabályozó 17. cikk rendelkezik. Az elszámolható költségek meghatározásához mindkét esetben „*az induló beruházás által létrehozott munkahelyek két évre számított becsült bérköltsége*” az irányadó. Az érdekelt felek arra a megállapításra jutottak, hogy „a ZFM-vállalatoknak nyújtott támogatás nem kapcsolódik bérköltségekhez, nem tartozik induló beruházás körébe, és nem korlátozódik két évre”.
- (106) Mindössze néhány érdekelt fél adta elő, hogy az „éves munkaerőegység” fogalmának meghatározását csak a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet I. mellékletének 5. cikke tartalmazza (ahogyan a 2008. évi általános csoportmentességi rendeletben is volt). Ezenkívül kifejtették, hogy a fogalom a kkv-k „védelmét” szolgálja azáltal, hogy megakadályozza az összes alkalmazottjuk „tényleges” munkavállalóként való figyelembevételét és „teljes munkaidős alkalmazottként” való számításba vételét, különösen a kkv-jogállás megtartásához elfogadható legnagyobb munkavállalói létszám túllépésének elkerülése érdekében ⁽¹³²⁾.
- (107) Az érdekelt felek továbbá előadták, hogy a program keretében támogatásban részesülő vállalatoknál betöltött vezetői álláshelyek esetében az „éves munkaerőegységre vonatkozó követelmény” alkalmazásának sem logikailag, sem jogilag nincs értelme. A vállalati vezető testületek tagjaira irányadó nemzeti szabályok ⁽¹³³⁾ szerint e feladatok egyszerre több vállalatnál történő ellátása jogszerű. Ezért a Bizottság e feladatok egyszerre több vállalatnál történő ellátását „ellehetetlenítő” értelmezése nemcsak aláaknázza a nemzeti jogi keretet, de figyelmen kívül hagyja a szóban forgó feladatok funkcionális tartalmát és az ilyen álláshelyeket betöltő személyek jellemzőit.
- (108) Az érdekelt felek állítása szerint a vezetői álláshelyek és az ezekkel járó feladatok nem igényelnek teljes munkaidős és kizárólagos foglalkoztatást és rendelkezésre állást, mivel az ilyen irodai feladatokat rendszer magasan képzett és képesített munkavállalók látják el, akik gyakran végeznek egyéb szakmai és üzleti tevékenységeket. Számítalan esetben előfordul, hogy tisztviselők/igazgatók, illetve cégvezetők/vállalkozók több vállalathoz is kapcsolódnak, szakértelmükkel és szakmai készségeikkel pedig hozzájárulnak a vállalatok fejlődéséhez. Az érdekelt felek emellett arra a következtetésre jutottak, hogy a Bizottság álláspontjával ellentétben semmilyen szabály vagy korlátozás nem vonatkozik az álláshelyek/feladatkörök egyszerre több, ZFM-ben letelepedett vállalatnál egyidejűleg történő betöltésére. Így a vállalat vezetői testületeinek tagjai a nemzeti jog erre vonatkozó szabályainak betartása esetén „tényleges alkalmazottnak” minősülnek.

⁽¹³²⁾ Lásd az ACIF 2019. április 12-i levelének a ZFM és az ott letelepedett vállalatok védelméről szóló I. mellékletét, 26. o.

⁽¹³³⁾ E feladatok ellátása után nem jár díjazás. A vállalat szabadon állapítja meg a díjazást, amely nem feltétlenül függ össze a ténylegesen ledolgozott munkaórák számával vagy a többi alkalmazott díjazásával. A feladatellátás csak akkor lehet kizárólagos, ha a vállalat ezt előírja, a vezetői testületi tag pedig elfogadja. E feladatok ellátása főszabály szerint a munkaidő alóli mentesítéssel jár, nem vonatkozik rájuk a munkaidő alsó vagy felső korlátja.

- (109) Mindössze néhány érdekelt fél állította, hogy Madeira előnyben részesül az EUMSZ 349. cikkében elismert legkülső régiói jogállása alapján, és kiemelte a ZFM fontosságát Madeira gazdasága szempontjából⁽¹³⁴⁾ (számszerűsítve, milyen hatást gyakorolna a régióra, ha a jelenleg ott működő vállalatok többsége vagy mindegyike beszüntetné a tevékenységét⁽¹³⁵⁾).
- (110) Végezetül néhány érdekelt fél állítása szerint a visszafizettetés sértené az uniós jog általános elveit. Ezzel összefüggésben előadták, hogy ha a Bizottság jogellenes támogatásnak nyilvánítaná a Portugália által végrehajtott programot, azzal megsértené a jogbiztonság⁽¹³⁶⁾ és a bizalomvédelem állandó uniós ítélkezési gyakorlatban foglalt elvét⁽¹³⁷⁾.

5.2. Portugália észrevételei

- (111) A Bizottság az érdekelt felektől kapott észrevételeket 2018. május 23-án és június 12-én továbbította Portugáliának. Portugália ezen észrevételekre adott válaszai az alábbiak szerint foglalhatók össze⁽¹³⁸⁾.
- (112) Portugália kiemelte, hogy az érdekelt felektől kapott összes észrevétel egyértelművé tette, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program összeegyeztethető a belső piaccal. Ezek az észrevételek arra is rávilágítanak, mennyire fontos a ZFM a regionális fejlődés, a területi kohézió, a Madeira régió belüli foglalkoztatás, valamint a Madeira legkülső régiói jogállásából fakadó következmények enyhítéséhez való hozzájárulása szempontjából. Következésképpen nem tartják bizonyítottnak a Bizottság előzetes következtetéseinek alapjául szolgáló kockázatok és helyzetek fennállását.
- (113) Portugália továbbá megjegyezte, hogy a kapott észrevételek számából és tartalmából is kiderül, hogy a program nem gyakorol érzékelhető hatást a tagállamok közötti kereskedelemre és a versenyre.
- (114) Ezenfelül Portugália megítélése szerint a kapott általánosan kedvező észrevételek, a ZFM-programmal versenybe álló joghatósági területek észrevételeinek hiánya, valamint a program keretében támogatásban nem részesülő vállalatok észrevételeinek hiánya egyértelműen jelzi, hogy a programot megfelelően hajtották végre.
- (115) Portugália sürgeti a Bizottságot, hogy az EUMSZ 349. cikkének és Portugália Európai Gazdasági Közösséghez (EGK) történő csatlakozásáról szóló okmányok feltételei szerint és annak alkalmazásában vegye figyelembe Madeira legkülső régiói jogállását, és tekintse indokoltnak a jóváhagyott programból fakadó előnyben részesítést.

⁽¹³⁴⁾ A foglalkoztatást illetően a 2017. december 31-i állás szerint [5 000–10 000] munkavállaló dolgozik a ZFM-ben ([1 000–3 000] a nemzetközi szolgáltatások terén, [100–1 000] az ipari övezetben, [4 000–6 000] pedig a Nemzetközi Hajórajstromnál). Az ACIF által végzett felmérés útján közvetlenül gyűjtött adatok alapján 2018-ban [1 000–3 000] munkavállaló dolgozott a ZFM nemzetközi szolgáltatásokkal foglalkozó részén. 2018. december 31-i állás szerint [1 000–3 000] vállalat telepedett le a ZFM-ben. A Madeirai Adóhatóság által összeállított adatok szerint a ZFM 2018-ban [50 000–200 000] EUR közvetlen adóbevételt termelt Madeira autonóm régió számára, ami a régióban beszedett teljes adóbevétel [10–20] %-ának felel meg. A Portugál Nemzeti Bank 2013. évi adatai alapján Portugáliában a közvetlen befektetés [10–20] %-a volt betudható a ZFM-nek. Lásd az ACIF ZFM-re és az ott letelepedett vállalatokra vonatkozó védelmét (az ACIF 2019. április 12-i levelének I. melléklete, 29–35. o.).

⁽¹³⁵⁾ Feltételezve, hogy a jelenleg a ZFM-ben letelepedett összes vállalat beszüntetné a tevékenységét a régióban (1. forgatókönyv), a bruttó hozzáadott érték csökkenése a 2015. évi értékének hányadaként kifejezve [1–10] % és [10–20] % közé, a megszűnő munkahelyek száma pedig [1 000–4 000] és [5 000–7 000] közé tehető. Ha a jelenlegi tevékenységek egy része megmarad, de a ZFM-ben jelenleg előállított bruttó hozzáadott érték [80–90] %-át adó vállalatok beszüntetik a tevékenységüket (2. forgatókönyv), a várható hatások szintén válsághelyzettel érnek fel: a [1–10] és [1–10] % közötti visszaesés, valamint [1 000–3 000] és [4 000–6 000] közötti munkahely megszűnésére lehet számítani. Lásd: az ACIF 2018. április 12-i levele, 36–37. o., valamint a mellékelt, az ACIF megbízásából a lisszaboni Portugál Katolikus Egyetem Alkalmazott Tudományi Központja által készített tanulmányt: CONFRARIA, João, Impacto do Centro Internacional de Negócios da Madeira na economia da Região, Universidade Católica de Lisboa – Centro de Estudos Aplicados, 2019. április 4., 1-25. o.

⁽¹³⁶⁾ A Bíróság 2012. július 5-i ítélete, SIAT, C-318/10, ECLI:EU:C:2012:415; a Bíróság 2013. október 3-i ítélete, Itecar, C-282/12, ECLI:EU:C:2013:629; valamint a Bíróság 2015. június 11-i ítélete, Berlington Hungary és társai, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386.

⁽¹³⁷⁾ A Bíróság 2005. november 24-i ítélete, Németország kontra Bizottság, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, 58. pont; valamint a Törvényszék 2014. december 3-i ítélete, Castelnuovo Energia kontra Bizottság, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, 189. pont.

⁽¹³⁸⁾ Portugália 2019. június 26-i levele (2019/082914).

- (116) Portugália továbbá úgy véli, hogy a ZFM az állam számára, valamint Madeira régió gazdaságának korszerűsítése, diverzifikálása és fejlesztése szempontjából egyaránt rendkívül fontos, mivel döntően hozzájárul a gazdasági és pénzügyi rendszerekhez, és lényeges hatást gyakorol a nemzetgazdaságra és az államháztartásra. Az említett korszerűsítés és fejlesztés nem valósulhatott volna meg a régióban létrehozott és eredményesen fejlesztett munkahelyek, valamint a tárgyi beruházások nélkül.
- (117) Portugália kiemelte, hogy a ZFM folytatott tevékenységek sokfélesége, a közvetlenül vagy közvetve létrehozott munkahelyek száma, a végrehajtott (belföldi és külföldi) beruházások, a fogyasztás élénkítése, a beszedett adók regionális költségvetéshez való nagymértékű hozzájárulása, valamint a regionális gazdaság nemzetköziesedése mind elengedhetetlen Madeira gazdasági és társadalmi fenntarthatóságához. Az ACIF által benyújtott észrevételekhez mellékelt gazdasági tanulmányok ugyanerre az eredményre jutottak.
- (118) Ezenfelül Portugália álláspontja szerint az érdekelt felek észrevételei megerősítik, hogy a portugál hatóságok a program jogosultsági feltételei tekintetében éltek felügyeleti hatáskörükkel. A benyújtott észrevételekből voltaképpen az derült ki, hogy a portugál hatóságok a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban foglalta követelményekhez képest szigorúbb ellenőrzést végeztek a ZFM-program kedvezményezettjei körében.
- (119) Végezetül Portugália előadta, hogy az EBF 36. szakasza előírja ugyan a munkahelyteremtést, azonban kifejezetten nem utal arra, hogy a munkahelyeket a régióban kell létrehozni. Portugália továbbá kifejtette, hogy a munkahelyteremtésről szóló rendelkezés nem azért született, hogy ennek alapján ellenőrizni lehessen, hogy az egyes vállalatok konkrétan hogyan járulnak hozzá a régió fejlődéséhez, hanem mindössze az érdemi gazdasági tevékenység egyik kritériumának tekintették, az OECD és a magatartási kódexszel foglalkozó csoport (társasági adózás) ⁽¹³⁹⁾ ajánlásaira figyelemmel, a „postafiókcségek” kizárása érdekében ⁽¹⁴⁰⁾.

6. A TÁMOGATÁS ÉRTÉKELÉSE

6.1. Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett támogatás megléte

- (120) Az állami támogatás EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében foglalt fogalommeghatározása szerint „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”.
- (121) Ennek megfelelően ahhoz, hogy egy támogatási intézkedés az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett támogatásnak minősüljön, együttesen kell teljesítenie a következő feltételeket: i. az intézkedést az állam által vagy állami forrásokból kell finanszírozni, és az adott államnak betudhatónak kell lennie; ii. bizonyos vállalkozások vagy bizonyos áruk előnyben részesítése által szelektív előnyhöz kell juttatnia a kedvezményezetteket; iii. torzítania kell a versenyt vagy a verseny torzításával kell fenyegetnie, és iv. képesnek kell lennie a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására.
- (122) Az alábbi preambulumbekendésekben a Bizottság megvizsgálja, hogy a Portugália által a ZFM-kedvezményezettek javára végrehajtott ZFM-program megfelel-e a (121) preambulumbekendésben foglalt kritériumoknak, és ennél fogva állami támogatásnak minősül-e.

6.1.1. Állami források és az államnak való betudhatóság

- (123) Portugália megítélése szerint a ZFM-program nem jár állami források bevonásával, mivel nem jelent „valós adókiadást”, hanem egyszerűen látszólagos adókiadásnak („elméleti adóbevétel-kiesésnek”) minősül, ezért nem állami támogatási intézkedés ⁽¹⁴¹⁾.

⁽¹³⁹⁾ 1997. december 1-jén a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői a káros adóverseny visszaszorítása céljából állásfoglalást fogadott el a társasági adózásra vonatkozó magatartási kódexről. A magatartási kódexszel foglalkozó csoportot (társasági adózás) a Tanács keretében a Gazdasági és Pénzügyi Tanács hozta létre 1998. március 9-én azzal a céllal, hogy megvizsgálja a magatartási kódex hatálya alá tartozó adóügyi intézkedéseket (HL C 99., 1998.4.1., 1. o.). Lásd: <https://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/>

⁽¹⁴⁰⁾ Portugália 2019. június 26-i levele, 3. o.

⁽¹⁴¹⁾ E határozat (67) preambulumbekendése.

- (124) Az egyik érdekelt fél, az ACIF hasonló érveket hozott fel, és szintén úgy vélte, hogy a program nem minősül támogatásnak ⁽¹⁴²⁾.
- (125) A Bizottság megjegyzi, hogy a portugál alkotmány Madeirát saját politikai és közigazgatási jogállással („*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira*” ⁽¹⁴³⁾, a továbbiakban: Estatuto), valamint saját önkormányzati intézményekkel rendelkező „autonóm régióként” ismeri el. A Bizottság továbbá rámutat arra, hogy az Estatuto 5. cikkének (1) bekezdése szerint Madeira autonóm régió többek között pénzügyi, gazdasági és adójogi autonómiát élvez. A Bizottság szintén megjegyzi, hogy az Estatuto külön „regionális adórendszer” biztosít, amely egyúttal kifejezetten magában foglalja a ZFM-et ⁽¹⁴⁴⁾. A regionális hatóságok által beszedett adók és járulékok Madeira bevételét képezik ⁽¹⁴⁵⁾, az adóbevételek pedig többek között jogi személyek bevételeiből és nyereségeiből, valamint bélyegilletékből származnak ⁽¹⁴⁶⁾. Madeira saját adójogi hatáskörrel rendelkezik, és jogosult a nemzeti adójogi rendelkezéseket a regionális sajátosságokhoz igazítani ⁽¹⁴⁷⁾. Ezenkívül a regionális parlament hatáskörrel rendelkezik a nemzeti parlament által Portugália egész területére vonatkozóan évente megállapított a társaságiadó-kulcs csökkentésére ⁽¹⁴⁸⁾. Végezetül a Bizottság megjegyzi, hogy a ZFM jogi keretére az EBF 36. szakasza az irányadó ⁽¹⁴⁹⁾.
- (126) Az e határozat (12) és (13) preambulumbekzdésében foglaltak szerint a ZFM-program társaságiadó-kedvezményt és más, rendszeren a portugál államnak fizetendő adók alóli mentességet foglal magában ⁽¹⁵⁰⁾. Különösen a jogi személyek bevételeit és nyereségeit terhelő társasági adóról szóló törvény (*Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas*, a továbbiakban: CIRC) ⁽¹⁵¹⁾ alapján a társasági bevétel után rendszeren fizetendő adóhoz képest kedvezményes társasági adó és bizonyos feltételek mellett további 50 %-os társaságiadó-kedvezmény alkalmazását teszi lehetővé.
- (127) Az állami adóbevétel kiesése egyenértékű az állami források adókiadás formájában történő felhasználásával. Az EBF 36. szakaszával jóváhagyott ZFM-program keretében a CIRC szerinti adóból nyújtott kedvezmény engedélyezésével Portugália lemond arról a bevételről, amelyhez akkor jutott volna, ha nem vezette volna be ezt az adójogi rendelkezést. A társaságiadó-kedvezményt állami forrásokból nyújtják. Ezt az intézkedést állami rendelkezés (a parlament által hozott, adókedvezményekről szóló törvény, *Estatuto dos Benefícios Fiscais*, a továbbiakban: EBF) formájában léptették életbe, amely a portugál államnak betudható jogi aktus. Mivel ezt az adókedvezményt a portugál hatóságok nyújtják, betudható az államnak.
- (128) A „támogatás” fogalma nemcsak pozitív juttatásokat foglal magában, hanem olyan intézkedéseket is, amelyek különféleképpen könnyítenek a vállalkozás költségvetésében rendszerint megjelenő terheken, és amelyek ugyan a szó szoros értelmében nem minősülnek szubvenciónak, mégis hasonló jellegűek, és azonos hatásúak ⁽¹⁵²⁾.
- (129) A Bizottság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a társaságiadó-kedvezmény (a ZFM ipari övezetében ipari tevékenységet folytató vállalatoknak nyújtott további 50 %-os társaságiadó-kedvezménnyel együtt) állami forrásokból származik, és betudható az államnak ⁽¹⁵³⁾.

⁽¹⁴²⁾ E határozat (99) preambulumbekzdése.

⁽¹⁴³⁾ Az 1999. augusztus 21-i 130/99. sz. törvénnyel és a 2000. június 21-i 12/2000. sz. törvénnyel módosított, 1991. június 5-i 13/91. sz. törvény.

⁽¹⁴⁴⁾ Az Estatuto 107. cikkének (4) bekezdése és 146. cikke.

⁽¹⁴⁵⁾ Az Estatuto 108. cikkének b) pontja.

⁽¹⁴⁶⁾ A 112. cikk (1) bekezdésének b) és e) pontja. Lásd még a 2013. szeptember 2-i 2/2013. sz. törvény (az autonóm régiók pénzügyeiről szóló törvény, *Lei das Finanças das Regiões Autónomas*, a továbbiakban: LFRA) 26. szakaszát.

⁽¹⁴⁷⁾ Az LFRA 55. és 56. szakasza.

⁽¹⁴⁸⁾ Az LFRA 59. szakaszának (2) bekezdése.

⁽¹⁴⁹⁾ Az Estatuto 146. cikkének (4) bekezdése és az LFRA 59. szakaszának (6) bekezdése.

⁽¹⁵⁰⁾ Az LFRA 5. és 26. szakasza., valamint 59. szakaszának (2), (3), (4) és (6) bekezdése. A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozóan lásd a 2010. március 29-i 1/2010. sz. törvénnyel, a 2010. június 16-i 2/2010. sz. törvénnyel és a 2012. december 20-i 64/2012. sz. törvénnyel módosított, 2007. február 19-i 1/2007. sz. törvényt.

⁽¹⁵¹⁾ 2007 és 2009 között 3 %, 2010 és 2012 között 4 %, 2013 és 2020 között pedig 5 % a 2007. évi 29 %, a 2008 és 2011 közötti 20 %, a 2012. és 2013. évi 25 %, a 2014. évi 23 %, valamint a 2015 és 2020 közötti 21 % helyett.

⁽¹⁵²⁾ A Bíróság 2001. november 8-i ítélete, *Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99. sz., ECLI:EU:C:2001:598, 38. pont; a Bíróság 1994. március 15-i ítélete, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 13. pont; valamint a Bíróság 1998. december 1-jei ítélete, *Ecotrade*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, 34. pont.

⁽¹⁵³⁾ A Bíróság 2002. május 16-i ítélete, *Franciaország kontra Bizottság*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 24. pont; az Elsőfokú Bíróság 2006. április 5-i ítélete, *Deutsche Bahn kontra Bizottság*, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, 103. pont.

6.1.2. *Szelektív előny*

- (130) Portugália azért nem tartja szelektívnek a ZFM-programot, mert az intézkedésnek nem célja az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében „bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése”. Portugália megítélése szerint minden, kereskedelmi, ipari, tengeri vagy egyéb szolgáltatási tevékenységet folytató vállalat valószínűleg letelepedett a ZFM-ben. Előadta, hogy a ZFM-program a portugál adórendszer általános szerkezetének részét képezi, és az intézkedés nem juttatja szelektív előnyhöz a ZFM-ben bejegyzett vállalatokat. Következésképpen nem minősül állami támogatásnak. A ZFM-programot inkább általános intézkedésnek kellene tekinteni ⁽¹⁵⁴⁾.
- (131) Az állandó uniós ítélkezési gyakorlat szerint annak megállapítása érdekében, hogy valamely állami intézkedés állami támogatásnak minősül-e, meg kell állapítani, hogy a kedvezményezett vállalkozások olyan gazdasági előnyhöz jutnak-e, amelyben szokásos piaci feltételek mellett – vagyis állami beavatkozás nélkül – nem részesültek volna. Az olyan intézkedés, amellyel a közhatóságok egyes vállalkozásoknak adómentességeket adnak, és így a kedvezményezettek előnyösebb helyzetbe kerülnek más adóalanyoknál, az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősül ⁽¹⁵⁵⁾. Hasonlóképpen állami támogatásnak minősülhet az olyan intézkedés is, amely egyes vállalkozások számára adókedvezményt nyújt a szokásosan befizetendő adó tekintetében.
- (132) A ZFM-program regionális támogatási program, amely az e határozat (12) preambulumbekkezdésében foglaltak szerint a 2007. évi bizottsági határozattal jóváhagyott módon támogatást engedélyezett a ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységekből származó nyereség tekintetében nyújtott társaságiadó-kedvezmény formájában.
- (133) E határozat (127) preambulumbekkezdése szerint a ZFM-programra az EBF 36. szakasza az irányadó ⁽¹⁵⁶⁾.
- (134) A Madeira régióban működő vállalkozásokra több (rendes) társaságiadó-kulcs vonatkozott a 2007 és 2014 közötti időszakban az egymást követő regionális költségvetési törvények alapján ⁽¹⁵⁷⁾. A ZFM-ben bejegyzett vállalatok 2020. december 31-ig részesülnek a nyereségük tekintetében társaságiadó-kedvezményben ⁽¹⁵⁸⁾ vagy egyéb adómentességben. A ZFM-program révén a kedvezményezettek csökkenthetik ráfordításaikat. Ez az eltérés kifejezetten a ZFM-ben bejegyzett vállalatok által folytatott tevékenységek előnyhöz juttatására és támogatására irányul, ezáltal pedig kedvezőbb helyzetbe hozza e vállalatokat az ország vagy Madeira más részén működő egyéb vállalatoknál.
- (135) A vizsgált intézkedés tehát kizárólag a ZFM-ben bejegyzett vállalatokat juttatja előnyhöz. A vizsgált intézkedés a földrajzi hatályára tekintettel szelektív, mivel csak a ZFM-ben bejegyzett vállalatok vehetik igénybe.
- (136) A fentiekre tekintettel a Bizottság megállapítja, hogy a ZFM-program az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett szelektív előnyhöz juttatja a ZFM-ben bejegyzett vállalatokat azáltal, hogy mérsékli a rájuk rótt adóterhet.

⁽¹⁵⁴⁾ Lásd e határozat (68) és (69) preambulumbekkezdését.

⁽¹⁵⁵⁾ A Bíróság 2006. január 10-i ítélete, Cassa di Risparmio di Firenze SpA és társai, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, 132. pont.

⁽¹⁵⁶⁾ Lásd a fenti 5. lánbjegyzetet.

⁽¹⁵⁷⁾ 2007-ben 29 % (a 2007. január 9-i Decreto Legislativo Regional No 3/2007/M 12. szakasza); 2008 és 2011 között 20 % (a 2008. január 16-i Decreto Legislativo Regional No 2/2008/M 15. szakasza, 2008. december 31-i Decreto Legislativo Regional No 45/2008/M 14. szakasza, a 2009. december 31-i Decreto Legislativo Regional No 34/2009/M 13. szakasza, valamint a 2008. január 10-i Decreto Legislativo Regional No 2/2011/M 14. szakasza); 2012 és 2013 között 25 % (a 2011. december 26-i Decreto Legislativo Regional No 20/2011/M 2. szakasza, valamint a 2012. december 31-i Decreto Legislativo Regional No 42/2012/M 16. szakasza); 2014-ben 23 % (a 2013. december 31-i Decreto Legislativo Regional No 31-A/2013/M 18. szakasza).

⁽¹⁵⁸⁾ Lásd a fenti 15. lánbjegyzetet.

6.1.3. Versenytorzulás és a kereskedelemre gyakorolt hatás

- (137) Portugália közvetlenül nem állította, hogy az intézkedés nem torzítja a versenyt, nem fenyeget a verseny torzításával, és a tagállamok közötti kereskedelmet sem érinti ⁽¹⁵⁹⁾. Az érdekelt felek egyikének, az ACIF-nak az állítása szerint viszont rendkívül valószínűtlen, hogy a ZFM-program torzítaná a versenyt, és hatással lenne a tagállamok közötti kereskedelemre ⁽¹⁶⁰⁾.
- (138) Az állam által nyújtott intézkedés akkor tekinthető úgy, hogy torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, ha feltehetően javítja a kedvezményezett versenyhelyzetét a vele versengő többi vállalkozással szemben ⁽¹⁶¹⁾. Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésének értelmében vett versenytorzulás tehát akkor feltételezhető, ha az állam pénzügyi előnyhöz juttatja valamely vállalkozást olyan liberalizált ágazatokban, ahol verseny zajlik vagy verseny alakulhatna ki ⁽¹⁶²⁾. Ha egy, az állam által nyújtott pénzügyi támogatás megerősíti egy vállalkozás helyzetét más, a Közösségen belüli kereskedelemben versenytárs vállalkozásokkal szemben, e kereskedelmet a támogatás által érintettek kell tekinteni ⁽¹⁶³⁾.
- (139) Amennyiben a ZFM-ben bejegyzett vállalatok a nemzetközi versenyre nyitott tevékenységeket folytatnak, a szóban forgó intézkedés javítja a versenyhelyzetüket, és a verseny torzításával fenyeget, ezáltal pedig hatással van a tagállamok közötti kereskedelemre.

6.1.4. A létező támogatás minősítése és megfelelő intézkedések

- (140) Portugália azzal érvelt, hogy a ZFM-programot akkor kellene „létező támogatásnak” minősíteni, ha „támogatást” foglalna magában. Portugália továbbá előadta, hogy a ZFM 1980-ban – tehát Portugália EGK-hoz való 1986-os csatlakozása előtt – jött létre ⁽¹⁶⁴⁾, és azóta a létező támogatásra vonatkozó tárgyalási kereten kívül nem módosult jelentősen. Ezért az (EU) 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontja értelmében vett „létező támogatási programnak” kellene minősíteni ⁽¹⁶⁵⁾.
- (141) A fentiekre tekintette Portugália úgy véli, hogy a Bizottságnak megfelelő intézkedéseket kellene javasolnia a ZFM-program belső piaccal való további összeegyeztethetőségének biztosítása érdekében. Ilyen intézkedés lehetne a támogatási program tartalmának módosítása, követelmények bevezetése vagy a meglévő követelmények pontosítása ⁽¹⁶⁶⁾.
- (142) Az (EU) 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontjának i. alpontjában foglalt fogalom meghatározás szerint „létező támogatás” „minden támogatás, amely az EUMSZ-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket az EUMSZ-nek az érintett tagállamokban történő hatálybalépése előtt vezettek be és azt követően is alkalmazhatók”.
- (143) Portugália csatlakozási okmányának ⁽¹⁶⁷⁾ 26. cikke és I. mellékletének 10. szakasza az intézmények által elfogadott jogi aktusok kiigazításáról rendelkezik, a vámjogszabályokról szóló szakaszban pedig a „Zona Franca da Madeira” is szerepel. Portugália csatlakozási okmánya nem rendelkezik úgy, hogy a ZFM-et az EK-Szerződés 88. cikkének (1) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 108. cikkének (1) bekezdése) értelmében létező támogatásnak kell tekinteni.

⁽¹⁵⁹⁾ E határozat (113) preambulumbekkezdése.

⁽¹⁶⁰⁾ E határozat (99) preambulumbekkezdésének vége.

⁽¹⁶¹⁾ A Bíróság 1980. szeptember 17-i ítélete, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11. pont; valamint az Elsőfokú Bíróság 2000. június 15-i ítélete, Alzetta és társai kontra Bizottság, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 és T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, 80. pont.

⁽¹⁶²⁾ Az Elsőfokú Bíróság 2000. június 15-i ítélete, Alzetta és társai kontra Bizottság, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97–607/97, T-1/98, T-3/98–T-6/98 és T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, 141–147. pont.

⁽¹⁶³⁾ Az Elsőfokú Bíróság 2001. április 4-i ítélete, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia kontra Bizottság, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, 41. pont.

⁽¹⁶⁴⁾ Az 1980. október 20-i 500/80. sz. törvényerejű rendelet és az 1982. augusztus 23-i 53/82. sz. regionális végrehajtási rendelet. Lásd még az 1985. december 30-i 502/85. sz. törvényerejű rendeletet és az 1986. június 26-i 165/86. sz. törvényerejű rendeletet.

⁽¹⁶⁵⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 67. pontja.

⁽¹⁶⁶⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 85. pontja.

⁽¹⁶⁷⁾ A Spanyol Királyság és a Portugál Köztársaság csatlakozásának feltételeiről szóló okmány (HL L 302., 1985.11.15., 23. o.).

- (144) Ezenfelül az állami támogatási szabályok értelmében először 1986-ban jelentették be a ZFM-programot (I. programcsomagot), amelyet a Bizottság az 1987. május 25-i határozatával jóváhagyott. 1987 óta a ZFM-programot többször meghosszabbították, utódprogramjait pedig a 2002., illetve a 2007. évi határozatával hagyta jóvá a Bizottság ⁽¹⁶⁸⁾. A ZFM-program továbbá jelentősen módosult az egymást követő I., II. és III. programcsomag között. Az I. programcsomag nem írta elő a munkahelyteremtést és -megőrzést. Ezt a követelményt a II. programcsomag vezette be (a kedvezményezettek éves adóalapjára vonatkozó felső korlátokkal összefüggésben), és a III. programcsomagban is megmaradt. A II. programcsomag alkalmazási köréből kizárták a pénzügyi közvetítési, biztosítási, valamint pénzügyi kiegészítő és biztosítással összefüggő tevékenységeket, továbbá a vállalatcsoporton belüli szolgáltatási tevékenységeket (koordinációs, pénzgazdálkodási és elosztó központok) ⁽¹⁶⁹⁾. Emellett a támogatás fokozatos csökkentését is bevezették a rendszerbe az alkalmazandó adókulcsok emelése révén (2003-ban és 2004-ben 1 %, 2005-ben és 2006-ban 2 %, 2007-től pedig 3 %). Végezetül további előnyként 50 %-os társaságiadó-kedvezményt vezettek be a ZFM Ipari Szabadkereskedelmi Övezetében működő vállalatok számára. A III. programcsomag keretében – és különösen a 2013. évi bizottsági határozat nyomán – jóváhagyták a társaságiadó-kedvezmény tárgyát képező adóalap felső korlátainak 36,7 %-kal történő emelését.
- (145) A fentiek alapján az ezen ügy tárgyát képező intézkedés nem minősül létező támogatásnak az (EU) 2015/1589 rendelet 1. cikke b) pontja i. alpontjának értelmében. Következésképpen nem alkalmazható az említett rendelet 22. cikke, amelynek alapján Portugália arra kéri a Bizottságot, hogy szorítkozzon „megfelelő intézkedések” elfogadására.

6.1.5. Csekély összegű támogatás

- (146) Azokban az esetekben, amikor a ZFM-program egyes kedvezményezettjei az 1998/2006/EK bizottsági rendeletben ⁽¹⁷⁰⁾ meghatározott küszöbértéket meg nem haladó előnyben részesültek, ez az előny nem tekintendő állami támogatásnak, így nem tartozik az EK-Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése (jelenleg az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése) szerinti tilalom hatálya alá, feltéve, hogy a rendeletben meghatározott minden egyéb feltétel teljesül. Hasonlóképpen a ZFM-program azon kedvezményezettjei sem részesültek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásban, akik az 1407/2013/EU bizottsági rendeletben ⁽¹⁷¹⁾ (amely annak 7. cikke (1) bekezdése értelmében visszamenőleges hatállyal alkalmazandó a jelenlegi ügyben) meghatározott küszöbértéket meg nem haladó előnyben részesültek, feltéve, hogy a rendeletben meghatározott minden egyéb feltétel teljesül.
- (147) A Portugália által benyújtott számszerű adatok alapján úgy tűnik, hogy a ZFM kedvezményezettjei által kapott támogatás összege több esetben a csekély összegű támogatásokra vonatkozó 200 000 EUR küszöbérték alatt van.

A támogatás meglétére vonatkozó következtetés

- (148) A fentiekre tekintettel a Bizottság úgy véli, a Portugália által a ZFM-vállalatok javára végrehajtott intézkedés az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősül.
- (149) Egyúttal hozzá kell tenni, hogy Portugália nem vitatta a Bizottság által a 2007. évi határozatban a támogatás meglétére tett megállapítást ⁽¹⁷²⁾.

⁽¹⁶⁸⁾ Lásd a 9. lábjegyzetet.

⁽¹⁶⁹⁾ Lásd a 2003. július 24-i 163/2003. sz. törvényerejű rendelet preambulumát.

⁽¹⁷⁰⁾ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 379., 2006.12.28., 5. o.). Ez a rendelet 2007. január 1. és 2013. december 31. között volt alkalmazandó (lásd a 6. cikket).

⁽¹⁷¹⁾ A Bizottság 1407/2013/EU rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 352., 2013.12.24., 1. o.).

⁽¹⁷²⁾ A ZFM-program Bizottságnak való 2006-os bejelentése keretében Portugália „működési támogatási programként” hivatkozik a ZFM-programra. Lásd Portugália 2006. június 28-i levelét (1900/80932), különösen az általános bejelentési formanyomtatvány 2.1. és 10. pontját, a kiegészítő adatlap 1.2. pontját, a bejelentett törvénytervezet preambulumát, az indokolást és a 2003. július 24-i 163/2003. sz. törvényerejű rendelet preambulumát. Lásd még: Portugália 2015. október 29-i levele, 22. o.; 2016. március 31-i levele, 4. o.; valamint 2017. november 21-i levele, 5–6. o.

6.2. A támogatás összeegyeztethetősége a belső piaccal

6.2.1. A ZFM-program megfelelése a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatnak

- (150) Portugália úgy véli, hogy a portugál hatóságok által végrehajtott ZFM-program összhangban van a Portugália által a bejelentéskor vállalt kötelezettségekkel, valamint a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozattal.

A társaságiadó-kedvezményvel érintett nyereség forrása

- (151) A ZFM-programot a Bizottság a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás alapján regionális működési támogatásként vizsgálta, és ennek megfelelően hagyta jóvá a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban. A ZFM-program támogatást engedélyezett a ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységekből származó nyereség tekintetében nyújtott társaságiadó-kedvezmény és egyéb adók alóli mentesség formájában, az adóalapnak a kedvezményezettek által az egyes adóévekben fenntartott munkahelyek számán alapuló felső korlátai alapján kiszámított maximális támogatási összeg erejéig.
- (152) A 2007. évi bizottsági határozatot eredményező bejelentési eljárás folyamán Portugália nem vitatta, hogy a programban foglalt adókedvezmények a Madeirán folytatott tevékenységekre korlátozódnak, amint arra az eljárás megindításáról szóló határozat 32. pontja is emlékeztet ⁽¹⁷³⁾.
- (153) A regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás csak kivételes esetekben engedélyezi a regionális működési támogatást ⁽¹⁷⁴⁾: „a[z EK-Szerződés] 87. cikk[e] (3) bekezdésének a) pontja [jelenleg az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja] szerinti régiókban nyújthatnak ilyen támogatást, feltéve, hogy i. a regionális fejlődéshez való hozzájárulása és természete szempontjából indokolt, és ii. mértéke az általa enyhíteni kívánt hátrányokkal arányos ⁽¹⁷⁵⁾.”
- (154) Kétségtelen, hogy Madeira az EUMSZ 349. cikkének alkalmazásában legkülső régióknak minősül, tehát az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint jogosult.
- (155) A működési támogatási program regionális fejlődéshez való hozzájárulását azonban az adott régió hátrányaival összefüggésben és azokkal arányosan kell vizsgálni, a legkülső régiók esetében pedig olyan, az EUMSZ által elismert strukturális és állandó hátrányok merülnek fel, mint a távoli fekvés, a szigetjelleg, a kis méret, a kedvezőtlen domborzati és éghajlati viszonyok, valamint a néhány terméktől való gazdasági függés, amint azt az EUMSZ 349. cikke is rögzíti.
- (156) Amint arra az eljárás megindításáról szóló határozat 30. pontja is emlékeztet, a legkülső régiókban nyújtott regionális működési támogatás létezésének célja, hogy ellentételezze a vállalatoknál e régiókban az említett hátrányok miatt felmerülő többletköltségeket.
- (157) A ZFM-program vizsgálata során a Bizottság a portugál hatóságok által benyújtott tanulmány alapján tárta fel és számszerűsítette a többletköltségeket. A 2007. évi bizottsági határozatban e számszerűsített többletköltségeken alapult az intézkedés arányosságának vizsgálata a ZFM összesített szintjén és a ZFM-ben bejegyzett egyes kedvezményezettek szintjén ⁽¹⁷⁶⁾.
- (158) A társaságiadó-kedvezményvel érintett nyereség forrását illetően Portugália előadta, hogy a program Madeira regionális fejlődéséhez való hozzájárulására figyelemmel kell vizsgálni, és földrajzilag nem korlátozódhat a régióra, mivel így a támogatási program alkalmazási köre kizárólag a ZFM-ben működő vállalatoknál felmerülő többletköltségek ellentételezésére szűkülne ⁽¹⁷⁷⁾. Portugália továbbá előadta, hogy a végrehajtott program összhangban van a nemzetközi adójogi normákkal, a ZFM-ben működő vállalatok pedig az OECD adóalap-erózió és a nyereségátcsoportosítás elleni cselekvési tervének értelmében vett érdemi tevékenységet folytatnak ott, adójogi előírások vonatkoznak rájuk, és számos ellenőrzést végeznek náluk ⁽¹⁷⁸⁾. Ezt az álláspontot általánosságban az érdekelt felek is támogatták ⁽¹⁷⁹⁾.

⁽¹⁷³⁾ Portugália 2006. december 19-i levele.

⁽¹⁷⁴⁾ A regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 6. pontja.

⁽¹⁷⁵⁾ A regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 76. pontja.

⁽¹⁷⁶⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 53–59. pontja.

⁽¹⁷⁷⁾ E határozat (74) preambulumbekkezdése.

⁽¹⁷⁸⁾ E határozat (77) preambulumbekkezdése.

⁽¹⁷⁹⁾ E határozat (100) és (101) preambulumbekkezdése.

- (159) Portugália állításával⁽¹⁸⁰⁾ ellentétben a ZFM-ben bejegyzett vállalatoknál csak akkor merülnek fel ilyen többletköltségek, ha tevékenységeiket ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatják, ebből pedig az következik, hogy nyereségük is az ilyen többletköltségekkel közvetlenül terhelt tevékenységekből származik. Egyéb jellegű nyereségek, amelyeket e költségek nem terhelnek, mivel a régióon folytatott tevékenységekből származnak, nem számíthatók be az adóintézkedéssel érintett adóalapba.
- (160) A Bizottság megjegyzi, hogy Portugália a 2015. évi ellenőrzés során egyértelműen állította, a hivatalos vizsgálat keretében pedig megerősítette, hogy a kedvezményezetteknek nem feltétlenül kell a régióban tevékenykedniük, és akár a régióon kívül folytatott tevékenységek is részesülhetnek támogatásban a program keretében (lásd e határozat (20) és (21) preambulumbekendését).
- (161) A Bizottság megítélése szerint a nyereség forrásának Portugália által elítelt, úgynevezett földrajzi korlátozása mindössze a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban foglalt alapelvek megnyilvánulása a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban, és a ZFM-program végrehajtása a nyereség forrása tekintetében nincs összhangban az említett iránymutatás működési támogatásra vonatkozó rendelkezéseivel.
- (162) Az eljárás megindításáról szóló határozatában a Bizottság nem vonta kétségbe, hogy a program összhangban lenne a nemzetközi adójogi normákkal és az adójogi előírásokkal. Az állami támogatás ellenőrzése céljából nem az OECD saját adóügyi célkitűzéseket szolgáló adóegyezményei alapján, hanem a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás működési támogatásra vonatkozó elveivel összefüggésben kell vizsgálni, hogy a kedvezményezettek ténylegesen és fizikailag folytatják-e a tevékenységet, amint arra e határozat (156) és (157) preambulumbekendése is emlékeztet.
- (163) A Bizottság ehhez hasonlóan arra is rámutat, hogy a ZFM-ben termelt bevételre vonatkozó, adózási célú külön számvittel kapcsolatos – e határozat (21) preambulumbekendésében ismertetett – jogi előírás önmagában nem elegendő a Bizottság azzal kapcsolatos kételyeinek eloszlására, hogy a ZFM-program esetében megfelelő az adóalap, mivel a ZFM-ben ezen előírásnak megfelelően termelt bevételt nem, a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás működési támogatásra vonatkozó elveivel összefüggésben határozzák meg.
- (164) Éppen ellenkezőleg, a számvitel elkülönítése csupán azt bizonyítja, hogy az alacsonyabb adókulcsot alkalmazták az egyrészt a támogatás kedvezményezettjei, másrészt a ZFM-ben adóügyi illetőséggel rendelkező jogalanyok, illetve a Portugália területén kívül illetőséggel rendelkező jogalanyok közötti ügyletekből származó eredményekre. Azonban a számvitel ilyen elkülönítése alapján semmilyen következtetés nem vonható le azzal kapcsolatosan, hogy ezek az ügyletek a támogatás kedvezményezettjei által tényleges és fizikailag Madeirán belül vagy kívül folytatott tevékenységekből fakadtak-e.
- (165) Végezetül a Bizottság megjegyzi, hogy az adóalapra és nyereség forrására vonatkozó részletes adóellenőrzéseket a portugál hatóságok e határozat (158) preambulumbekendésében említett megközelítésére tekintettel végezték el, és nem vették figyelembe az elszámolható nyereség és a ZFM-ben felmerült többletköltségek közötti kapcsolatot, amint arra a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás, majd a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat is utalt.
- (166) A Bizottság ezért úgy véli, hogy a Portugália által az adózási szabályokkal, jogi előírásokkal és adóellenőrzésekkel való összhangot illetően felhozott érvek a ZFM-program végrehajtásának a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás, valamint a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat alapján történő értékelése szempontjából nem lényegesek.
- (167) A fentiekre tekintettel a Bizottság kijelenti, hogy a ZFM-ben adókedvezmény tárgyát képező nyereség forrásával kapcsolatos kételyei továbbra is fennállnak, és megállapítja, hogy a ZFM-program végrehajtása e kritérium tekintetében a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatba ütközik.

Munkahelyteremtés és -megőrzés a régióban

- (168) Amint arra e határozat (151) preambulumbekendése is emlékeztet, a ZFM-ben bejegyzett kedvezményezettek által a jóváhagyott regionális működési támogatási program keretében megszerezhető támogatás maximális összegét az adóalapnak a kedvezményezettek által az egyes adóévekben fenntartott munkahelyek számán alapuló felső korlátai alapján számították ki.

⁽¹⁸⁰⁾ E határozat (73) és (74) preambulumbekendése.

- (169) A Bizottság rámutat arra, hogy a munkahelyteremtési és -megőrzési követelmény a programban való részvétel egyik feltétele volt, és beépült a Portugália által bejelentett ⁽¹⁸¹⁾ és a 2007. és 2013. évi bizottsági határozattal jóváhagyott ZFM-program keretében nyújtott támogatási összeg számításának módszerébe.
- (170) Ezenkívül a Bizottság a 2007. évi határozatában úgy ítélte meg, hogy a ZFM-program keretében történő munkahelyteremtés hozzájárul a regionális fejlődéshez ⁽¹⁸²⁾.
- (171) A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy a munkahelyteremtés és -megőrzés a jóváhagyott regionális ZFM-program szerves részét képezte. Következésképpen a munkahelyek száma a támogatási összeg egyik paramétere és a program regionális fejlődéshez való hozzájárulásának mérőszáma, megállapítása tehát mindkét célból az állami támogatásokkal kapcsolatos határozathozatali gyakorlatban alkalmazott objektív, igazolt módszeren kell alapulnia.
- (172) Portugália elutasítja a munkahelyek teljes munkaidős egyenértékben vagy éves munkaegységben történő, megszorító meghatározását, amelyet a Bizottság a támogatási összegek kiszámításához alkalmazott. Ezzel szemben Portugália előadta, hogy a munkahely fogalmának általa alkalmazott meghatározása összhangban van a nemzeti és nemzetközi munkajogi szabályokkal, a kedvezményezetteknel pedig számos ellenőrzést végeztek, amelyek eredményeit a Bizottság megkapta, ezért a program végrehajtása összhangban van a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozattal.
- (173) Portugália érvelésével ⁽¹⁸³⁾ ellentétben a Bizottság úgy véli, hogy helyénvaló a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 58. pontjában – és különösen a hozzá kapcsolódó 52. lábjegyzetben – meghatározott módszert alkalmazni a létrehozott és megőrzött munkahelyek számának kiszámításához, tehát „[a]z alkalmazottak száma az éves munkaegységek (ÉME) száma, azaz az egy év alatt teljes munkaidőben foglalkoztatott személyek száma, a részdíós és idegnyomunka az ÉME törtrésze”, még ha ez a fogalommeghatározás a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás regionális beruházási támogatásról szóló szakaszában is szerepel. Ezt a módszert a mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározásáról szóló bizottsági ajánlás ⁽¹⁸⁴⁾ 5. cikke is említi, amely az uniós jogszabályok, különösen az uniós állami támogatási szabályok tekintetében általánosan alkalmazandó, mivel ezeket az ajánlások a 2008. évi általános csoportmentességi rendeletnek és a 2014. évi általános csoportmentességi rendeletnek is következetesen az I. mellékletét képezték.
- (174) Portugália érvelésével ellentétben a munkahelyek ily módon teljes munkaidős egyenértékben és éves munkaegységben történő meghatározása a legjobb módja mindenfajta munkaviszony és munkaszerződés (állandó és ideiglenes foglalkoztatás, több munkaszerződés alapján, különböző vállalatoknál foglalkoztatott alkalmazottak és testületi tagok, távmunkát végző munkavállalók) megkülönböztetés nélküli figyelembevételének, mivel a munkavállaló által ténylegesen a ZFM-ben működő vállalatnál töltött idő tárgyilagos és ellenőrizhető módon számítható ki. A Bizottság továbbra is semleges a munkaviszony nemzeti jog szerinti jellegét illetően, feltéve, hogy a munkahelyek számának állami támogatás szempontjából történő kiszámítása tárgyilagos.
- (175) Mindenesetre a Bizottság hozzáteszi, hogy a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 52. lábjegyzetében szereplő meghatározástól függetlenül Portugália nem határozta meg a munkahelyeket oly módon, hogy azzal ténylegesen számításba vette volna a Madeirán létrehozott és megőrzött munkahelyeket. Az e határozat (28) preambulumbekzdésében foglaltak szerint Portugália a ZFM-program keretében érvényes munkahelyként fogadott el bármilyen, a kedvezményezettek által az éves adóbevallásukban feltüntetett munkaviszonyt, függetlenül annak jogi természetéről, valamint az éves szinten ténylegesen ledolgozott órák, napok és hónapok számától. Ennek kapcsán nem ellenőrizte, hogy a munkavállaló tényleges mennyi időt töltött az egyes kedvezményezetteknel, és teljes munkaidős egyenértékre sem számította át ezt az időt.
- (176) A 2015. évi ellenőrzés eredményére és a Portugália által a hivatalos vizsgálat során nyújtott tájékoztatásra tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy a portugál hatóságoknak éppen azért nem állt módjában a kedvezményezettek bevéllásai alapján ellenőrizni a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatban kért módon bevéllott munkahelyek valódiságát és állandóságát, mert nem állt rendelkezésre olyan közös, tárgyilagos számítási módszer, amely mindenfajta munkaviszonyra alkalmazható lett volna.

⁽¹⁸¹⁾ Portugália 2006. június 28-i levele (a III. programcsomag bejelentése).

⁽¹⁸²⁾ A 2007. évi bizottsági határozat 64. pontja.

⁽¹⁸³⁾ E határozat (87) preambulumbekzdése.

⁽¹⁸⁴⁾ A Bizottság ajánlása (2003. május 6.) a mikro-, kis- és középvállalkozások fogalma kapcsán a kis- és közepes méretű vállalkozások meghatározásáról, C(2003) 1422 (HL L 124., 2003.5.20., 36. o.).

- (177) Végezetül a rámutat arra, hogy Portugália nem győződött meg arról, hogy a ZFM-program alkalmazása céljából nyilvántartásba vett összes munkahelyet olyan munkavállalók töltötték be, akik ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységekben működnek közre. A portugál hatóságok jelezték, hogy bizonyos esetekben az alkalmazotti létszám éves beválásban való feltüntetésének elmulasztása nem érintette a fizetendő adó és az adókedvezmény megállapítását, a 2015. évi ellenőrzés során felmerült más esetekben pedig bizonyíthatóan a ZFM-en, Madeirán, sőt, az Unión kívül voltak munkahelyek. A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy Portugália a Bizottság többszöri kérése ⁽¹⁸⁵⁾ ellenére sem adott tájékoztatást az összes ZFM-kedvezményezett alkalmazottainak tényleges tevékenységi helyéről.
- (178) A Bizottság elismeri, hogy Portugália dokumentumokat nyújtott be annak alátámasztására, hogy számos ellenőrzést végeztek a ZFM-program kedvezményezettjeinél. Portugália érvelésével ellentétben viszont a Bizottság soha nem kérdőjelezte meg a portugál hatóságok által végzett adóellenőrzések általában vett eredményességét. Mindössze az egyes ZFM-kedvezményezetteknel fennálló munkahelyek számának pontos kiszámításával, valamint a létrehozott munkahelyek és a ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységek közötti kapcsolat értékelésével összefüggésben vonta kétségbe azok eredményességét. A Bizottsággal megosztott dokumentumok megerősítik, hogy valóban végeztek adózási célú ellenőrzéseket. Az összegyűjtött adatok azonban az állami támogatás szempontjából nem lényegesek, mivel az ellenőrzések nem tértek ki a jelenlegi ügy tárgyát képező két problémára, vagyis az egyes ZFM-kedvezményezetteknel fennálló munkahelyek számának pontos kiszámítására, valamint az adott kedvezményezettek által létrehozott munkahelyek és ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységek közötti kapcsolatra.
- (179) A fentiekre tekintettel a Bizottság kijelenti, hogy a ZFM munkahelyteremtési és -megőrzési kritériumával kapcsolatos kételyei továbbra is fennállnak, és megállapítja, hogy a ZFM-program végrehajtása e kritérium tekintetében a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatba ütközik.

Következtetés

- (180) A Bizottság tehát a Portugália által végrehajtott ZFM-program a III. programcsomagot engedélyező 2007. és a 2013. évi bizottsági határozatba ütközik, ezért jogellenes.

6.2.2. A ZFM-program összeegyeztethetősége a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatással

- (181) Portugália előadta, hogy soha nem fogadta el a 2007. és a 2013. évi határozatban foglalt feltételek bizottsági értelmezését a nyereség forrására és a munkahelyteremtésre vonatkozóan. Portugália megítélése szerint továbbá ezek a feltételek nem kötelező erejűek, mivel az említett határozatokat a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás alapján fogadták el, amelyet Portugália szintén nem tekint kötelező erejűnek ⁽¹⁸⁶⁾.
- (182) Portugália szintén előadta, hogy a munkahelyteremtésnek a 2007. évi bizottsági határozatban foglaltak szerint teljes munkaidős egyenérték és éves munkaegység tekintetében történő meghatározása nem szerepel a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás működési támogatásról szóló szakaszában, amit a Bizottság sem tagad ⁽¹⁸⁷⁾. Ezért a portugál hatóságok álláspontja szerint a ZFM-programot kizárólag a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 76–83 pontja alapján kellene vizsgálni.
- (183) A Bizottság rámutat arra, hogy Portugália 2006. május 10-i levelében elfogadta a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatást és az azt követő megfelelő intézkedéseket ⁽¹⁸⁸⁾, következésképpen mindegyik regionális támogatási programnak meg kell felelnie a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban előírt szabályoknak ⁽¹⁸⁹⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ E határozat (52) és (57) preambulumbekzdése.

⁽¹⁸⁶⁾ Portugália 2019. szeptember 26-i levelének 106., 107. és 272. pontja.

⁽¹⁸⁷⁾ Az eljárás megindításáról szóló határozat 41. pontja.

⁽¹⁸⁸⁾ A Bizottság az újonnan elfogadott szabályokra tekintettel megfelelő intézkedéseket javasolt a korábbi regionális támogatási programok módosítására vagy megszüntetésére, mint új iránymutatás elfogadása után mindig.

⁽¹⁸⁹⁾ Állami támogatás – Iránymutatás a 2007–2013-as időszakra vonatkozó nemzeti regionális támogatásokról: A Bizottságnak az EK-Szerződés 88. cikkének (1) bekezdése szerinti megfelelő intézkedésekre tett javaslatának elfogadása 24 tagállam által (2006/C 153/04) (HL C 153., 2006.7.1., 1. o.).

- (184) A regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 76–80. pontja a következő feltételekkel engedélyezte a működési támogatást a legkülső régiókban: i. a vállalatoknál a gazdasági tevékenységük folytatása során az EK-Szerződés 299. cikkének (2) bekezdésében (jelenleg az EUMSZ 349. cikke) rögzített tényezőkből adódóan felmerülő többletköltségek ellentételezése volt a célja; ii. a regionális fejlődéshez való hozzájárulás szempontjából indokolt volt; valamint iii. az általa enyhíteni kívánt hátrányokkal arányos volt.
- (185) Amennyiben tehát a ZFM-program olyan vállalatokat részesített támogatásban, amelyek nem folytatták ténylegesen és fizikailag Madeirán a tevékenységeiket, ezáltal pedig nem merültek fel náluk a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban említett többletköltségek, akkor a program végrehajtása nem volt összhangban az e határozat (184) preambulumbekkezdésében említett követelményekkel.
- (186) Ezenfelül a Portugália által végrehajtott ZFM-program akkor sem felelne meg a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban a működési támogatásra vonatkozóan meghatározott feltételeknek, ha a Bizottság eltekintene munkahelyteremtési és -megőrzési feltételnek a munkahelyteremtés regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás beruházási támogatásról szóló szakaszában vagy a Bizottság állami támogatási ügyekben követett gyakorlatában meghatározott fogalmára figyelemmel történő vizsgálatától, mivel nincs kapcsolat a nyereség forrása és a tényleges többletköltségek között.

Következtetés

- (187) A fentiekre tekintettel a Bizottság megállapítja, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás rendelkezéseibe ütközik, ezért jogellenes támogatásnak minősül, amely nem tekinthető összeegyeztethetőnek a belső piaccal.

6.2.3. A támogatási program összeegyeztethetősége közvetlenül EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján

- (188) Portugália előadta, hogy a Bizottságnak „a legkülső régiókra vonatkozó uniós gazdasági, társadalmi és területi kohéziós politikákkal összhangban” kellene vizsgálnia a ZFM-program hatását, és figyelembe kellene vennie, hogy ez a program „a leghatékonyabb gazdaságpolitikai eszköz Madeira kohéziójának, gazdasági növekedésének és gazdasági fenntarthatóságának előmozdítására”⁽¹⁹⁰⁾.
- (189) Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők azok a támogatások, amelyek célja az EUMSZ 349. cikkében meghatározott régiók gazdasági fejlesztése strukturális, gazdasági és szociális helyzetük figyelembevételével.
- (190) A Bizottság a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban meghatározta azokat a feltételeket, amelyek mellett a regionális támogatás a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető, és meghatározta az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontjában meghatározott feltételeket teljesítő térségek azonosítására vonatkozó kritériumokat. Az ítélkezési gyakorlat szerint⁽¹⁹¹⁾ a Bizottság a magatartási szabályok elfogadásával és közzétételével, miáltal kijelenti, hogy onnantól alkalmazni fogja e szabályokat az általuk érintett ügyekre, korlátozza magát a mérlegelési jogköre gyakorlásában, és elvileg nem térhet el e szabályoktól anélkül, hogy az általános jogelvek – mint az egyenlő bánásmód, a bizalomvédelem és a jogbiztonság elvének – megsértése címén felelősségre vonható legyen. Ezért a Bizottság köteles a jelenlegi ügyet a vonatkozó iránymutatás, tehát a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás alapján vizsgálni, amennyiben a portugál hatóságok nem bizonyítják, hogy a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban foglaltaktól eltérő, rendkívüli körülmények között a Bizottság közvetlenül a Szerződés alapján kell vizsgálnia a ZFM-programot. Mindazonáltal a jelenlegi ügyben a portugál hatóságok nem hivatkoztak ilyen rendkívüli körülményekre, így nem is bizonyíthaták azok fennállását. Noha a Portugália által végrehajtott ZFM-program összeegyeztethetőségének értékelését ezért a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás alapján kell elvégezni, a Bizottság az alábbi preambulumbekkezdésekben ennek ellenére a teljesség kedvéért megvizsgálja, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program összeegyeztethető-e közvetlenül az EUMSZ alapján.

Közérdekű célhoz való hozzájárulás

- (191) Portugália előadta, hogy a ZFM-program hozzájárul az EUMSZ-ben legkülső régióként elismert Madeira gazdasági fejlődéséhez. A portugál hatóságok információkkal szolgáltak a program makrogazdasági szinten gyakorolt hatásáról.

⁽¹⁹⁰⁾ Portugália 2018. szeptember 26-i levelének 209. pontja.

⁽¹⁹¹⁾ A Bíróság 2016. március 8-i ítélete, Görögország kontra Bizottság, C-431/14, ECLI:EU:C:2016:145, 69. és 70. pont.

- (192) A portugál hatóságok különösen ahhoz az álláspontjukhoz ragaszkodnak, hogy a ZFM-program jelentősen hozzájárul Madeira költségvetési konszolidációjához. A Madeirai Regionális Adóhatóság szerint a ZFM-vállalatok Madeira regionális költségvetéséhez való hozzájárulása átlagosan [10–20] % körül alakult 2012 és 2018 között ⁽¹⁹²⁾.
- (193) A fentiekre tekintettel a Bizottság megállapítja, hogy az eljárás megindításáról szóló határozat 33. pontjában megfogalmazott előzetes álláspontjával ellentétben a ZFM-program hozzájárulhat Madeira legkülső régió fejlődéséhez, tehát közérdekű célhoz.

Megfelelőség és arányosság

- (194) A működési támogatás célja, hogy valamely vállalkozás mentesüljön azon költségek alól, amelyeket napi szintű ügyvitel keretében vagy rendes tevékenységei végzése során viselnie kellene ⁽¹⁹³⁾.
- (195) Ezért az ilyen jellegű támogatás rendkívüli esetben nyújtható az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének a) pontja (jelenleg az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja) szerinti eltérés alapján jogosult legkülső régiókban, feltéve, hogy azoknak a többletköltségeknek az ellentételezésére irányul, amelyek a gazdasági tevékenység során az EK-Szerződés 299. cikkének (2) bekezdésében (jelenleg az EUMSZ 349. cikke) rögzített tényezőkből adódnak ⁽¹⁹⁴⁾.
- (196) A Bizottság megjegyzi, hogy a végrehajtott program keretében támogatásban részesült vállalatok mentesültek a rendes adóterhek alól, noha bizonyos vállalatok olyan tevékenységeket folytattak, amelyek tekintetében nem merültek fel a régió strukturális hátrányaiból adódó többletköltségek, amint az e határozat 6.2.1. és 6.2.2. szakaszában megállapítást nyert.
- (197) Ezzel összefüggésben, mivel a ZFM-programot nem azoknak a strukturális nehézségeknek a kezelése érdekében hajtották végre, amelyekkel a vállalatok ténylegesen szembesülhetnek a Madeirán folytatott tevékenységük során, így sem megfelelőnek, sem arányosnak nem tekinthető a legkülső régiók (az EUMSZ 349. cikk) gazdasági fejlődésének a strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetükre való tekintettel történő előmozdítását célzó regionális működési támogatás elvei és feltételei alapján.

Következtetés

- (198) Mindezekre tekintettel a Bizottság megállapítja, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontjába ütközik, ezért jogellenes támogatásnak minősül, amely nem tekinthető összeegyeztethetőnek a belső piaccal.

6.2.4. A támogatás összeegyeztethetősége a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet

- (199) Portugália megítélése szerint a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet nem alkalmazható visszamenőleges hatállyal a ZFM-program keretében nyújtott egyedi támogatásokra az összeegyeztethetővé nyilvánításuk céljából ⁽¹⁹⁵⁾. Portugália továbbá úgy véli, hogy a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet rugalmas értelmezése esetén nem kellene a ZFM-kedvezményezetteket arra kötelezni, hogy Madeirán folytassák gazdasági tevékenységüket. Az egyedi támogatások a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatásban foglalt regionális működési támogatási feltételek alapján vizsgálандók, és a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat tárgyát is képezik.
- (200) mivel Portugália a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat megsértésével hajtotta végre a programot, amely a regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás alapján nem tekinthető összeegyeztethetőnek a belső piaccal, a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy a program keretében nyújtott egyedi támogatások ennek ellenére összeegyeztethetőek ⁽¹⁹⁶⁾ tekinthetők-e a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet alapján, amely a megfelelő feltételek teljesülése esetén ⁽¹⁹⁷⁾ visszamenőlegesen alkalmazható egyedi támogatásokra.

⁽¹⁹²⁾ Centro Internacional de Negócios da Madeira, Sociedade de Desenvolvimento da Madeira, statisztika, 2018. december.

⁽¹⁹³⁾ Az Elsőfokú Bíróság 2009. szeptember 9-i ítélete, Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság, T-30/01–T-32/01 és T-86/02–T-88/02, ECLI:EU:T:2009:314, 226. pont.

⁽¹⁹⁴⁾ A regionális támogatásokról szóló 2007. évi iránymutatás 80. pontja.

⁽¹⁹⁵⁾ A 2014. évi általános csoportmentességi rendelet 58. cikkének (1) bekezdése.

⁽¹⁹⁶⁾ A Bizottság nem tartja szükségesnek elvégezni a program támogatás jellegének elemzését, mivel Portugália nem állította, hogy a ZFM-program az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 83., 1999.3.27., 1. o.) értelmében nem minősül támogatási programnak.

⁽¹⁹⁷⁾ A 2014. évi általános csoportmentességi rendelet 58. cikkének (1) bekezdése.

- (201) A 2014. évi általános csoportmentességi rendelet 15. cikkének (4) bekezdése szerint „[a] legkülső régiókban a működési támogatási programok a Szerződés 349. cikkében említett egy vagy több állandó hátrány közvetlen következményeként az ilyen régiókban felmerülő kiegészítő működési költségeket ellentételezik, amennyiben a kedvezményezett valamely legkülső régióban folytatja gazdasági tevékenységét, feltéve, hogy az egy kedvezményezettnek az e rendelet szerint végrehajtott valamennyi működési támogatási program keretében fizetendő támogatás éves összege nem haladja meg a következő százalékok valamelyikét: a) a kedvezményezett által az érintett legkülső régióban évente előállított bruttó hozzáadott érték 35 %-a; b) a kedvezményezettnél az érintett legkülső régióban felmerülő éves munkaerőköltségek 40 %-a; c) a kedvezményezett által az érintett legkülső régióban elért éves forgalom 30 %-a”. Az e bekezdésben foglaltak szerint a valamely vállalatnak nyújtott működési támogatás e kivételes engedélyezése azzal indokolható, hogy ellentételezi a legkülső régióban folytatott tevékenységéből adódó többletköltségeket.
- (202) Madeira autonóm régió az EUMSZ 349. cikkében meghatározott legkülső régió. Ezért a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet 15. cikkének (4) bekezdése szerint jogosult regionális támogatásra az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontjában foglalt eltérés alapján, a következő feltételekkel: i. a kedvezményezetteknek a legkülső régióban kell folytatniuk a tevékenységüket, valamint ii. a támogatás éves összege nem haladhatja meg a kedvezményezett által a régióban előállított éves bruttó hozzáadott érték, a kedvezményezettnél felmerülő éves munkaerőköltségek vagy a kedvezményezett által termelt éves árbevétel százalékban kifejezett felső határát.
- (203) A Bizottság kiemeli, hogy a végrehajtott intézkedés adókedvezményekből áll, amelyek hatására csökkennek a vállalatok által az üzleti tevékenységeik folytatása során viselendő költségek. A program tehát működési támogatásnak minősül, amelyben a vállalatok a ZFM-ben részesülhetnek.
- (204) A Portugália által a 2015. évi ellenőrzés során nyújtott tájékoztatás alapján a Portugália által végrehajtott ZFM-program kedvezményezettjei nem feltétlenül Madeirán folytatják tényleges tevékenységüket. Ezenkívül az ezzel járó támogatási összegek nem kapcsolódnak szükségszerűen Madeirán létrehozott bruttó hozzáadott értékhez, felmerült munkaerőköltségekhez vagy termelt árbevételhez.

Következtetés

- (205) A fentiekre tekintettel a Bizottság megállapítja, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program keretében nyújtott egyedi támogatások a 2014. évi általános csoportmentességi rendelet rendelkezéseibe ütköznek.

Következtetés

- (206) Mindezekre tekintettel a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében a belső piaccal összeegyeztethetetlen jogellenes támogatásnak minősül.
- (207) A Portugália által javasolt ⁽¹⁹⁸⁾, az (EU) 2015/1589 rendelet 9. cikkének (4) bekezdése értelmében vett, feltételt megállapító határozat elfogadása ezért nem kínál megfelelő megoldást az e határozat 6.2. szakaszában felhozott problémákra.

7. VISSZAFIZETTETÉS, JOGBIZTONSÁG ÉS BIZALOMVÉDELEM

7.1. Visszafizettetés

- (208) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy az érintett tagállamnak meg kell-e szüntetnie vagy módosítania kell-e azt a támogatást, amely a Bizottság álláspontja szerint nem egyeztethető össze a belső piaccal ⁽¹⁹⁹⁾. Az uniós bíróságok állandó ítélkezési gyakorlata azt is következetesen mutatja, hogy a Bizottság által a belső piaccal összeegyeztethetetlennek tekintett támogatások esetében a támogatás megszüntetése vonatkozásában a tagállamra kirótt kötelezettség célja a korábbi helyzet visszaállítása ⁽²⁰⁰⁾.

⁽¹⁹⁸⁾ E határozat (71) preambulumbekzdése.

⁽¹⁹⁹⁾ A Bíróság 1973. július 12-i ítélete, Bizottság kontra Németország, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, 13. pont.

⁽²⁰⁰⁾ A Bíróság 1990. március 21-i ítélete, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, 66. pont.

- (209) Az uniós bíróságok e tekintetben kimondták, hogy ez a célkitűzés akkor valósul meg, ha a kedvezményezett visszafizette a jogellenes támogatásként kapott összegeket, elveszítve így azt az előnyt, amelyet versenytársaival szemben élvezett a belső piacon, és visszaállt a támogatás juttatása előtti állapot ⁽²⁰¹⁾.
- (210) Ezen ítélezési gyakorlattal összhangban az (EU) 2015/1589 rendelet 16. cikke (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] mennyiben a jogellenes támogatások esetén elutasító határozat születik, a Bizottság dönt arról, hogy az érintett tagállam hozza meg a szükséges intézkedéseket a támogatásnak a kedvezményezettől történő visszavételére”.
- (211) Így, tekintettel arra, hogy a szóban forgó intézkedést az EUMSZ 108. cikke (3) bekezdésének megsértésével hajtották végre, és jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatásnak kell tekinteni, ezért vissza kell fizettetni, hogy visszaálljon a belső piacon a támogatásnyújtás előtt fennálló helyzet. A visszafizettetés a támogatás kedvezményezett rendelkezésére bocsátásának napjától a tényleges visszatérítésig tartó időszakot öleli fel. A visszafizettetendő összeg tartalmazza a tényleges visszafizetés időpontjáig esedékes kamatokat is.

–A támogatás visszafizetésére kötelezett kedvezményezettek meghatározása

- (212) A jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatást azon vállalkozásokkal kell visszafizettetni, amelyeknek abból tényleges előnyük származott. Ugyanakkor, ha a Bizottságnak nem áll módjában a határozatban meghatározni minden olyan vállalkozást, amely jogellenes és összeegyeztethetetlen támogatást kapott, ezt a visszafizetési eljárás végrehajtásának kezdetén az érintett tagállamnak kell megtennie, amelynek meg kell vizsgálnia valamennyi érintett vállalkozás egyedi helyzetét.
- (213) A jelenlegi ügyben a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatás lehetséges kedvezményezettjei a 2007. január 1. és 2014. december 31. között a ZFM-ben bejegyzett természetes és jogi személyek. A portugál hatóságoknak a visszafizetésre kötelezett kedvezményezettek kezdeti köréből ki kell zárnia azokat a természetes és jogi személyeket, akinél bizonyíthatók a következők: i. eleget tettek a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozattal jóváhagyott ZFM-programban való részvételhez teljesítendő feltételeknek, tehát eredményük ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységhez és a régióban ténylegesen létrehozott és megőrzött munkahelyekhez kapcsolódott, vagy ii. az egyes kedvezményezettek által a program keretében kapott összes előny nem haladja meg az 1998/2006/EK rendeletben ⁽²⁰²⁾ vagy az 1407/2013/EU rendeletben ⁽²⁰³⁾ meghatározott küszöbértékeket, feltéve, hogy ezek az előnyök egyúttal az említett rendeletekben foglalt többi feltételnek is megfelelnek; vagy iii. az adott kedvezményezett által kapott egyedi támogatás megfelel valamely, az (EU) 2015/1588 tanácsi rendelet ⁽²⁰⁴⁾ 1. cikke szerint elfogadott rendeletben, például a 2014. évi általános csoportmentességi rendeletben rögzített feltételeknek.
- (214) A fennmaradó, a ZFM-program keretében támogatásban részesült természetes és jogi személyek a jogellenesen nyújtott állami támogatás kedvezményezettjei, akikkel a portugál hatóságoknak vissza kell fizettetniük az előny formájában kapott támogatást.

–A támogatás összegének megállapítása

- (215) A Bizottság jogilag nincs arra kötelezve, hogy a visszatérítendő támogatás pontos összegét megállapítsa, különösen, ha a szükséges adatok nem állnak ehhez rendelkezésére. Ehelyett elegendő, ha a Bizottság határozata tartalmazza azokat az információkat, amelyek segítségével a tagállam túlzott nehézségek nélkül megállapíthatja a visszatérítendő összeget.
- (216) A Bizottság megítélése szerint Portugáliának a következő módszert kell alkalmaznia az egyes kedvezményezettek által visszafizetendő összeegyeztethetetlen támogatás összegének megállapításához:
- a) a régióban létrehozott és megtartott munkahelyek számának éves munkaegységben történő meghatározása kedvezményezettenként, éves bontásban;

⁽²⁰¹⁾ A Bíróság 1999. június 17-i ítélete, Belgium kontra Bizottság, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, 64. és 65. pont.

⁽²⁰²⁾ Lásd a fenti 170. lábjegyzetet.

⁽²⁰³⁾ Lásd a fenti 171. lábjegyzetet.

⁽²⁰⁴⁾ A Tanács (EU) 2015/1588 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról (HL L 248., 2015.9.24., 1. o.).

- b) a ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységhez kapcsolódó eredményre vonatkozó adóalap megállapítása éves bontásban;
- c) a ZFM adókulcsának alkalmazása erre az adóalapra, figyelembe véve a létrehozott munkahelyek a) pont szerint meghatározott számát, az e határozat (12) és (16) preambulumbekkezdésében ismertetett számítási táblázatok alapján;
- d) a támogatás összegének meghatározása a Madeirán folytatott tevékenységhez ténylegesen kapcsolódó, c) pont szerint kiszámított összegnek az egyes kedvezményezettek által évente ténylegesen kapott összegből való levonásával.
- (217) Minden olyan esetben, amikor visszafizetés szükséges, a visszafizetési kötelezettség a kedvezményezettek előnyben részesítésének napjától, tehát a kedvezményezetteknek az említett programban való részvétel jogát biztosító jogi aktus időpontjától hatályos, nem érintve a támogatás visszafizetetésére vonatkozóan az (EU) 2015/1589 rendelet 17. cikkének (1) bekezdésében előírt jogvesztő határidőt.
- (218) A visszafizetendő összeget a kedvezményezettek rendelkezésére bocsátásának időpontjától a tényleges visszafizetetés időpontjáig tartó időszakra vonatkozóan kamat terheli. A kamatokat a 794/2004/EK bizottsági rendelet V. fejezetével összhangban kamatos kamattal kell kiszámítani ⁽²⁰⁵⁾.
- (219) A hivatalos vizsgálati eljárás során Portugáliának nehézséget okozott megbízható információkat szolgáltatni a kedvezményezettek azonosításához és annak megállapításához, hogy a kedvezményezettek részesültek-e támogatásban a program keretében, és ha igen, milyen összegben. Nem zárható ki, hogy Portugáliának ismét több időre lesz szüksége a kedvezményezettek végleges jegyzékének összeállításához és az általuk visszafizetendő támogatási összegnek az e határozat (216) preambulumbekkezdése szerinti módszerrel történő megállapításához. A jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások egyes kedvezményezettekkel való visszafizetetésének ütemezését illetően a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizetetéséről szóló bizottsági közleménnyel ⁽²⁰⁶⁾ összhangban négy hónap áll a portugál hatóságok rendelkezésére a kedvezményezettek végleges jegyzékének és a visszafizetési eljárás végrehajtási tervének benyújtására és nyolc hónap a visszafizetetés tényleges végrehajtására.

7.2. Jobbiztonság és bizalomvédelem

- (220) Portugália megítélése szerint a ZFM-program keretében támogatásban részesült vállalatok jogosulttá váltak a jogbiztonságra és arra a jogos elvárásra, hogy ne szülessen velük szemben visszafizetési határozat ⁽²⁰⁷⁾.
- (221) Néhány érdekelt fél hasonló érveket hozott fel ⁽²⁰⁸⁾.
- (222) Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a bizalomvédelem elve az uniós jog egyik általános elve. Az elv fokozatosan épül be az uniós jogrendre az ítélkezési gyakorlat útján, amely szerint az egyének védelme szempontjából „magasabb szintű jogi norma” ⁽²⁰⁹⁾, „a Közösség alapelvei közé tartozik” ⁽²¹⁰⁾ és „általános elv” ⁽²¹¹⁾. Úgy tekinthető, hogy a jogbiztonság elvéből fakad, amely megköveteli, hogy az uniós jogszabályok legyenek szilárdak, alkalmazásuk pedig legyen előre látható a hatályuk alá tartozó személyek számára azáltal, hogy a szabályok változása esetén igyekeznek biztosítani a különösen egy vagy több természetes vagy jogi személy által jogszerűen vállalt helyzetek

⁽²⁰⁵⁾ A Bizottság 794/2004/EK rendelete (2004. április 21.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló (EU) 2015/1589 tanácsi rendelet végrehajtásáról (HL L 140., 2004.4.30., 1. o.). Lásd különösen az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 794/2004/EK rendelet módosításáról szóló, 2008. január 30-i 271/2008/EK bizottsági rendelettel (HL L 82., 2008.3.25., 1. o.) módosított 9. cikket és 11. cikk (3) bekezdését.

⁽²⁰⁶⁾ Bizottsági közlemény a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizetetéséről (2019/C 247/01) (HL C 247., 2019.7.23., 1. o.), 68. és 72. pont.

⁽²⁰⁷⁾ E határozat (94) és (95) preambulumbekkezdése.

⁽²⁰⁸⁾ E határozat (110) preambulumbekkezdése.

⁽²⁰⁹⁾ A Bíróság 1975. május 14-i ítélete, CNTA kontra Bizottság, 74/74, ECLI:EU:C:1975:59, 44. pont.

⁽²¹⁰⁾ A Bíróság 2005. június 7-i ítélete, VEMW és társai, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, 73. pont.

⁽²¹¹⁾ A Bíróság 2001. október 4-i ítélete, Olaszország kontra Bizottság, C-403/99, ECLI:EU:C:2001:507, 35. pont.

védelmét⁽²¹²⁾. Az e határozat (12)–(17) preambulumbekzdésében leírtak szerint a 2007. és a 2013. évi bizottsági határozat egyértelműen rögzítette azokat a követelményeket, amelyek teljesülése esetén a ZFM-program összeegyeztethetőnek tekinthető a belső piaccal, e követelmények végrehajtása pedig nyilvánvalóan előre látható volt. Következésképpen a jelenlegi ügyben hozott visszafiztetési határozat maradéktalanul tiszteletben tartja a jogbiztonság elvét.

- (223) Az állandó uniós ítélkezési gyakorlat szerint a bizalomvédelem elvére való hivatkozás joga feltételezi, hogy az uniós intézmény feljogosított és megbízható forrásból származó pontos, feltétlen és egybehangzó tájékoztatást nyújtott az érintett személy számára⁽²¹³⁾. Mindazonáltal az érintett személy nem hivatkozhat ennek az elvnek a megsértésére anélkül, hogy megjelölne a közigazgatási szerv által neki tett pontos ígéretek⁽²¹⁴⁾.
- (224) Következésképpen a támogatás jogszerűségével kapcsolatosan csak akkor lehetnek jogos elvárások, ha a támogatást az EUMSZ 108. cikkében előírt eljárás betartásával nyújtották, mivel egy kellő gondossággal eljáró üzletember általában meg tudja állapítani, hogy betartották-e az említett eljárást⁽²¹⁵⁾.
- (225) E határozatból kitűnik, hogy a Bizottság nem vonja kétségbe az általa a 2007. és a 2013. évi határozattal jóváhagyott támogatási program meglétét és összeegyeztethetőségét. E határozat annyiban érinti a ZFM-program végrehajtását, amennyiben az nem felelt meg az említett határozatok feltételeinek (tehát amennyiben bizonyos esetekben engedélyezte a ZFM-ben bejegyzett vállalatok számára, hogy támogatásban részesüljenek a nem ténylegesen és fizikailag Madeirán folytatott tevékenységeikből származó nyereségre vonatkozó kedvezményes adókulcs formájában, amelyet a ZFM-ben létrehozott vagy megőrzött, ellenőrizhetetlen számú munkahely alapján számítottak ki). Abból, hogy a Bizottság a 2007. és a 2013. évi határozatával jóváhagyta a ZFM-programot, nem vonható le az a következtetés, hogy a Bizottság pontos, feltétel nélküli és következetes biztosítékokat vállalt volna arra, hogy a III. programcsomagot abban az esetben is összeegyeztethető támogatásnak tekinti, ha a jóváhagyás feltételei nem teljesülnek.
- (226) A Bizottság továbbá emlékeztet arra, hogy kifejezett rendelkezés bevezetését kérte a Portugália által 2006. június 28-án bejelentett törvénytervezetbe arra vonatkozóan, hogy az adókedvezmények a Madeirán folytatott tevékenységekből származó nyereségre korlátozódnak⁽²¹⁶⁾. Portugália elzárkózott ettől, mivel megítélése szerint nem volt szükség ilyen rendelkezésre, hiszen ez a tény a ZFM jogalapjából fakad⁽²¹⁷⁾.
- (227) A fentiekre tekintettel Portugália és a ZFM-program kedvezményezettjei nem állíthatják jogosan, hogy a Portugália által végrehajtott ZFM-program belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatással nyilvánítása sérti a bizalomvédelem vagy a jogbiztonság elvét, ami kizárná az összeegyeztethetetlen támogatás visszafiztetését.

⁽²¹²⁾ E tekintetben lásd: a Bíróság 2000. május 18-i ítélete, Rombi és Arkopharma, C-107/97, ECLI:EU:C:2000:253, 66. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint Léger fótanácsnok C-182/03. és C-217/03. sz., Belgium és Forum 187 kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. február 9-én ismertetett indítványának (ECLI:EU:C:2006:89) 367. pontja.

⁽²¹³⁾ A Bíróság 2011. július 21-i ítélete, Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, 71. pont, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; az Elsőfokú Bíróság 2005. június 30-i ítélete, Branco kontra Bizottság, T-347/03, ECLI:EU:T:2005:265, 102. pont, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; az Elsőfokú Bíróság 2006. február 23-i ítélete, Cementbouw Handel & Industrie kontra Bizottság, T-282/02, ECLI:EU:T:2006:64, 77. pont; az Elsőfokú Bíróság 2009. június 30-i ítélete, CPEM kontra Bizottság, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227, 126. pont.

⁽²¹⁴⁾ Az Elsőfokú Bíróság 2006. február 14-i ítélete, TEA-CEGOS és társai kontra Bizottság, T-376/05 és T-383/05, ECLI:EU:T:2006:47, 88. pont, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd még értelemszerűen: az Elsőfokú Bíróság 2009. november 30-i ítélete, Franciaország és France Télécom kontra Bizottság, T-427/04 és T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, 261. pont.

⁽²¹⁵⁾ A Bíróság 1997. március 20-i ítélete, Land Rheinland-Pfalz kontra Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, 25. pont, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁽²¹⁶⁾ A 2006. november 9-i levél (D/54422).

⁽²¹⁷⁾ Portugália 2006. december 19-i válaszevele.

8. KÖVETKEZTETÉS

(228) A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Portugália jogellenesen, az EUMSZ 108. cikke (3) bekezdésének megsértésével hajtotta végre a ZFM-programot, az e program keretében az egyes kedvezményezetteknek nyújtott támogatás pedig összeegyeztethetetlen a belső piaccal,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A „Zona Franca da Madeira (ZFM) – III. programcsomag” támogatási programot Portugália jogellenesen, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikke (3) bekezdésének megsértésével léptette hatályba, és összeegyeztethetetlen a belső piaccal, amennyiben Portugália a C(2007) 3037 végleges és a C(2013) 4043 final bizottsági határozatba ütköző módon hajtotta végre.

2. cikk

Az 1. cikkben említett program keretében nyújtott egyedi támogatás nem valósít meg támogatást, amennyiben odaítélésének időpontjában megfelel az (EU) 2015/1588 rendelet 2. cikkével összhangban elfogadott és a támogatás odaítélésekor alkalmazandó rendeletben meghatározott feltételeknek.

3. cikk

Az 1. cikkben említett program keretében nyújtott egyedi támogatás, amennyiben odaítélése időpontjában megfelel az 1. cikkben említett határozatokban vagy az (EU) 2015/1588 rendelet 1. cikkével összhangban elfogadott rendeletben meghatározott feltételeknek, az ilyen jellegű támogatásra alkalmazott maximális támogatási intenzitás erejéig összeegyeztethető a belső piaccal.

4. cikk

(1) Portugália visszafizeteti a kedvezményezettekkel az 1. cikkben említett támogatási program keretében nyújtott, a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatásokat.

(2) A visszafizetendő összegeknek tartalmazniuk kell azt a kamatot, amely az összegeknek a kedvezményezettek rendelkezésére bocsátásától a tényleges visszafizetésig terjedő időszak után jár.

(3) A kamatokat a 794/2004/EK rendelet V. fejezetével összhangban kamatos kamattal kell kiszámítani.

(4) Portugália az 1. cikk szerinti terjedelemben megszünteti az összeegyeztethetetlen támogatási programot, és az e határozatról történő értesítés időpontjától kezdődő hatállyal leállítja a támogatás valamennyi függőben lévő kifizetését.

5. cikk

(1) Az 1. cikkben említett támogatási program alapján nyújtott támogatásokat haladéktalanul és ténylegesen vissza kell fizettetni.

(2) Portugália gondoskodik arról, hogy e határozatot a róla szóló értesítéstől számított nyolc hónapon belül végrehajtsák.

6. cikk

(1) Portugália az e határozatról szóló értesítéstől számított négy hónapon belül benyújtja a következő információkat:

a) az 1. cikkben említett támogatási program keretében támogatásban részesült kedvezményezettek jegyzéke, valamint az egyes kedvezményezettek által a program keretében kapott teljes összeg;

- b) az egyes kedvezményezettek által visszafizetendő teljes összeg (tőkeösszeg és a kamatok);
- c) az e határozat teljesítése érdekében végrehajtani tervezett intézkedések részletes leírása.

(2) Portugália mindaddig folyamatosan tájékoztatja a Bizottságot az e határozat végrehajtása érdekében hozott nemzeti intézkedések előrehaladásáról, amíg az 1. cikk szerinti támogatási program keretében nyújtott támogatás teljes visszafizettetése meg nem történt. A Bizottság kérésére haladéktalanul tájékoztatást nyújt a határozat végrehajtása érdekében már meghozott, illetve meghozni tervezett intézkedésekről.

Portugália emellett részletes adatokat szolgáltat a kedvezményezettek által már visszafizetett támogatási összegekről és kamatokról.

7. cikk

Ennek a határozatnak a Portugál Köztársaság a címzettje.

A Bizottság közzéteheti a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatás kedvezményezettjeinek kilétét, valamint az e határozat alkalmazásában visszafizetett támogatás és kamatok összegét, az (EU) 2015/1589 rendelet 30. cikkének sérelme nélkül.

Kelt Brüsszelben, 2020. december 4-én.

a Bizottság részéről
Margrethe VESTAGER
a Bizottság tagja
