РЕШЕНИЕ (ЕС) 2017/2372 НА КОМИСИЯТА

от 16 юни 2017 година

относно държавна помощ SA.31250 — 2011/C (ex 2011/N), планирана да бъде приведена в действие от България в полза на „Холдинг БДЖ“ ЕАД, „БДЖ — Пътнически превози“ ЕООД и „БДЖ — Товарни превози“ ЕООД, и други мерки

(нотифицирано под номер C(2017) 4051)

(само текстът на английски език е автентичен)

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 108, параграф 2, първа алинея от него,

като взе предвид Споразумението за Европейското икономическо пространство, и по-специално член 62, параграф 1, буква а) от него,

като покани заинтересованите страни да представят мненията си в съответствие с посочените разпоредби ([1]) и като взе предвид техните мнения,

като има предвид, че:

1. ПРОЦЕДУРА

(1) С писмо от 18 май 2011 г. България уведоми Комисията за някои мерки в полза на „Холдинг БДЖ“ ЕАД ([2]) („Холдинг БДЖ“) и неговите дъщерни предприятия „БДЖ — Пътнически превози“ ЕООД („БДЖ — Пътнически превози“) и „БДЖ — Товарни превози“ ЕООД („БДЖ — Товарни превози“).

(2) С писмо от 20 май 2011 г. България предостави допълнителна информация на Комисията. С писмо от 15 юли 2011 г. и 28 септември 2011 г. Комисията поиска допълнителна информация. България предостави допълнителна информация на Комисията с писма от 5 септември 2011 г. и 7 октомври 2011 г.

(3) С писмо от 9 ноември 2011 г. Комисията уведоми България за решението си да открие процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от Договора, във връзка с мерките („решение за откриване на процедурата“). С писмо от 12 януари 2012 г. България предостави коментари относно решението за откриване на процедурата.

(4) Решението за откриване на процедурата беше публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* ([3]). Комисията прикани заинтересованите страни да представят мненията си относно съответните мерки.

(5) Комисията получи мнения от една заинтересована страна. Тя ги препрати на България с писмо от 16 май 2012 г. и на България беше предоставена възможност за отговор. Мненията на България бяха получени с писмо от 13 юни 2012 г. С писмо от 10 декември 2012 г. Комисията информира заинтересованата страна, че неповерителна версия на нейните забележки е била предадена на България.

(6) С писма от 12 април 2012 г., 24 юли 2012 г., 10 декември 2012 г., 7 май 2013 г., 5 ноември 2013 г., 6 май 2014 г., 6 юни 2014 г., 29 юли 2014 г., 29 април 2015 г., 14 декември 2015 г., 26 април 2016 г., 15 септември 2016 г., 20 октомври 2016 г. и 3 април 2017 г. Комисията поиска допълнителна информация от България.

(7) България предостави на Комисията допълнителна информация с писма от 7 юни 2012 г., 28 септември 2012 г., 31 януари 2013 г., 1 февруари 2013 г., 30 май 2013 г., 2 октомври 2013 г., 15 октомври 2013 г., 2 декември 2013 г., 3 януари 2014 г., 6 февруари 2014 г., 22 април 2014 г., 14 май 2014 г., 23 юни 2014 г., 4 август 2014 г., 20 август 2014 г., 1 септември 2014 г., 13 септември 2014 г., 23 септември 2014 г., 1 юни 2015 г., 9 декември 2015 г., 20 януари 2016 г., 31 май 2016 г., 12 октомври 2016 г. и 7 ноември 2016 г.

([1]) ОВ C 10, 12.1.2012 г., стр. 9.

([2]) По-долу в настоящото решение терминът „Холдинг БДЖ“ се използва за обозначаване както на „БДЖ“ ЕАД, преди промяната на търговското наименование на 22 октомври 2011 г., така и на „Холдинг БДЖ“ ЕАД след тази дата. Вж. бележка под линия 4.

([3]) Вж. бележка под линия 2.

(8) С писма от 22 април 2014 г. и 12 октомври 2016 г. България оттегли своето уведомление относно помощта за преструктуриране на „Холдинг БДЖ“, която беше част от мерките, посочени в съображение 1. С писмо от 5 април 2017 г. България измени своето уведомление, като намали размера на дълга, който възнамерява да отмени чрез мярката за опрощаване на дългове, която беше част от мерките, посочени в съображение 1.

(9) С писмо от 7 ноември 2016 г. България се съгласи по изключение това решение да бъде прието и нотифицирано само на английски език.

2. **ОПИСАНИЕ НА МЕРКИТЕ**

2.1. *ПОЛУЧАТЕЛЯТ НА ПОМОЩТА*

(10) Получателят на мерките е операторът на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества „БДЖ — Пътнически превози“ и „БДЖ — Товарни превози“, изцяло държавни дружества, предоставящи услуги срещу възнаграждение за пътнически и товарен железопътен транспорт в България.

(11) Акционерното дружество „Холдинг БДЖ“ ([4]) е създадено през 2001 г., когато Българските държавни железници са разделени на дружеството за железопътна инфраструктура Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ) и доставчика на транспортни услуги („Холдинг БДЖ“).

(12) През 2007 г. „Холдинг БДЖ“ е реорганизиран в холдингова структура и са създадени три дъщерни дружества с дейност в товарния транспорт, превоза на пътници и услугите за железопътна тяга. Дружеството-майка „Холдинг БДЖ“ притежава пътнически и товарни вагони и локомотиви, които отдава под наем на дъщерните си дружества. Последните са отговорни за поддръжката на подвижния състав. „Холдинг БДЖ“ отговаря и за обслужването на дълговете, натрупани преди реорганизацията. Тъй като тази структура се оказва неефективна, през 2010 г. услугите за железопътна тяга са обединени в рамките на „Холдинг БДЖ“.

(13) През 2011 г. собствеността на пътническите и товарните вагони и локомотиви е прехвърлена от „Холдинг БДЖ“ към дъщерните дружества „БДЖ — Пътнически превози“ и „БДЖ — Товарни превози“. „Холдинг БДЖ“ остава собственик на всички непроизводствени активи.

(14) „Холдинг БДЖ“ е със седалище в София, България, и извършва своите услуги по товарни и пътнически превози на цялата територия на България, която изцяло отговаря на условията за регионална помощ съгласно член 107, параграф 3, буква а) от Договора.

(15) Дружеството с ограничена отговорност „БДЖ — Товарни превози“ осъществява дейност на международния и националния пазар на товарен железопътен транспорт. България либерализира пазара на товарен железопътен транспорт през 2007 г. Оттогава на пазара са навлезли няколко частни оператора. През 2016 г. пазарният дял на „БДЖ — Товарни превози“ (в нетни тонкилометри) възлиза на 43 %, а основните му конкуренти са Българска железопътна компания (25 %), DB Schenker Rail Bulgaria (18 %), Булмаркет (6 %) и Rail Cargo (4 %).

(16) Дружеството с ограничена отговорност „БДЖ — Пътнически превози“ е единственият доставчик на национални услуги за превоз на пътници в България. „БДЖ — Пътнически превози“ изпълнява задължение за обществена услуга („ЗОУ“), възлизаща на приблизително 90 % от пазара на пътнически железопътен транспорт. Договорът за задължение за обществена услуга на „БДЖ — Пътнически превози“ е подписан през 2009 г. с продължителност от 15 години (2010—2025 г.).

2.2. *ОПИСАНИЕ НА МЕРКИТЕ И ОСНОВАНИЯ ЗА ОТКРИВАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА*

(17) В решението за откриване на процедурата Комисията идентифицира четири мерки като потенциално представляващи държавна помощ за „Холдинг БДЖ“ и неговите дъщерни дружества „БДЖ — Пътнически превози“ и „БДЖ — Товарни превози“:

а) Мярка 1: Помощ за преструктуриране, състояща се от шест увеличения на капитала на „Холдинг БДЖ“ в размер на 550 милиона лева (281 милиона евро ([5]));

б) Мярка 2: Опрощаване на дълговете, натрупани преди 2007 г.;

в) Мярка 3: Неизплащане от „Холдинг БДЖ“ на просрочени задължения към инфраструктурния оператор (НКЖИ);

г) Мярка 4: Връщане на данъка върху добавената стойност (ДДС) от държавата на „Холдинг БДЖ“.

([4]) С протокол от решение № 151 от 22 октомври 2011 г. на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията наименованието на дружеството е променено от „БДЖ“ ЕАД на „Холдинг Български държавни железници (БДЖ)“ ЕАД („Холдинг БДЖ“).

([5]) Валутният курс, използван в настоящото решение, е 1 EUR = 1,9558 BGN (ОВ C 304, 20.8.2016 г, стр. 2).

2.2.1. МЯРКА 1: ПОМОЩ ЗА ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ

(18) България предвиждаше да предостави помощ за преструктуриране под формата на шест увеличения на капитала на „Холдинг БДЖ“ в размер на 550 милиона лева (281 милиона евро) в периода 2011—2016 г. и изпрати уведомление до Комисията за тази помощ за преструктуриране през 2011 г. До този момент обаче съответните публични органи не са взели окончателно решение за отпускане на помощта и средствата не са изплатени на „Холдинг БДЖ“.

(19) В решението за откриване на процедурата Комисията счете, че помощта за преструктуриране представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора и изрази съмнения дали тази помощ би била съвместима с вътрешния пазар.

2.2.2. МЯРКА 2: ОПРОЩАВАНЕ НА ДЪЛГОВЕТЕ, НАТРУПАНИ ПРЕДИ 2007 Г.

(20) Според информацията, предоставена от България, преди присъединяването на България към Съюза на 1 януари 2007 г. „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества са имали неуредени задължения и провизии в размер на 806 729 558 BGN (412 милиона евро) на 31 декември 2006 г.

(21) Задълженията и провизиите на „Холдинг БДЖ“ са свързани със: i) заеми от финансови институции като Kreditanstalt für Wiederaufbau („KfW“), Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР), чиято цел е главно обновяване на подвижния състав, но също така и ii) задължения, свързани с търговията, включително към българския оператор на железопътната инфраструктура НКЖИ, провизии и задължения към служители и застрахователи, както и други задължения, включително произтичащи от споразумение за закупуване на подвижен състав, сключено през 2005 г. между „Холдинг БДЖ“, Siemens и KfW. Разбивка на сумите на тези задължения и провизии е представена по-долу в таблица 1.

Таблица 1

Преглед на задълженията и провизиите на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества на 31 декември 2006 г.

(в милиони левове)

	Общи задължения на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества на 31 декември 2006 г.
Задължения към финансови институции	201,1
Споразумение със SIEMENS/KfW	307,5
Търговски задължения	244,5
Задължения към служители и застрахователи	26,4
Други задължения, включително данъци и провизии	27,2
Общо задължения	**806,7**

(22) България възнамеряваше да поеме част или всички задължения на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества, натрупани преди 1 януари 2007 г.

(23) В решението за откриване на процедурата Комисията счете, че опрощаването на задължения представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора и изрази съмнения дали тази помощ би била съвместима с вътрешния пазар. България не се позова на прилагането на Насоките за железопътния транспорт, нито аргументира дали мярката е в съответствие с приложимите изисквания на тези насоки ([6]). По тази причина Комисията не беше в състояние да изрази становище относно съвместимостта на тази помощ с вътрешния пазар.

([6]) Ръководни насоки на Общността за държавните помощи за железопътните предприятия (ОВ C 184, 22.7.2008 г., стр. 13).

2.2.3. МЯРКА 3: НЕИЗПЛАЩАНЕ ОТ „ХОЛДИНГ БДЖ“ И ДЪЩЕРНИТЕ МУ ДРУЖЕСТВА НА ПРОСРОЧЕНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ КЪМ ИНФРАСТРУКТУРНИЯ ОПЕРАТОР (НКЖИ)

(24) Според информацията, предоставена от България, „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества не са плащали целия размер на таксите за инфраструктура, дължими на НКЖИ. Вследствие на това в решението за откриване на процедурата са вписани неуредени търговски задължения към НКЖИ в размер на 45 милиона лева.

(25) Тъй като България не изясни произхода и развитието на тези търговски задължения, в решението за откриване на процедурата Комисията счете, че липсата на принудително изпълнение на тези задължения потенциално би могло да включва държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора. Във връзка с това Комисията отбеляза, че според съдебната практика липсата на принудително изпълнение на задължения от страна на публични предприятия ([7]) би могло да включва държавна помощ, ако хипотетичен оператор в условията на пазарна икономика в същото положение не би действал по начина, по който действат публичните предприятия, а би наложил изпълнение на задълженията ([8]). Комисията обаче не разполага с точни факти, които показват, че НКЖИ не е предприело стъпките, които един полагащ дължимата грижа заемодател би предприел в същото положение. Поради това Комисията прикани България да предостави информация относно това дали и как НКЖИ е се е опитало да приведе в изпълнение непогасените задължения.

(26) Доколкото е установено, че мярката включва държавна помощ, Комисията също така изрази съмнения по отношение на нейната съвместимост с вътрешния пазар в контекста на помощта за преструктуриране, предмет на уведомление, и придружаващия план за преструктуриране. В тази връзка Комисията прикани България да допълни плана за преструктуриране, като предостави информация за начина, по който тези дългове към НКЖИ ще бъдат уредени.

2.2.4. МЯРКА 4: ВРЪЩАНЕ НА ГРЕШНО НАЧИСЛЕН ДДС ОТ ДЪРЖАВАТА НА „ХОЛДИНГ БДЖ“.

(27) Според информацията, предоставена от България, в миналото България е върнала данък върху добавената стойност (ДДС) в размер на 72 милиона лева (36,7 милиона евро) на „Холдинг БДЖ“.

(28) Тъй като на етапа на решението за откриване на процедурата България не поясни причините за връщането на ДДС, нито дали то съответства на Директива 2006/112/ЕО на Съвета ([9]), Комисията счете, че връщането на ДДС потенциално би могло да включва държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора. В тази връзка Комисията отбеляза, че съгласно съдебната практика понятието за помощ обхваща не само положителни ползи, но и мерки, които под различни форми облекчават разходите, които обичайно натоварват бюджета на предприятието. Поради това Комисията прикани България да предостави допълнителна информация относно причините за връщане на ДДС на „Холдинг БДЖ“.

3. **МНЕНИЯ НА ЕДНА ЗАИНТЕРЕСОВАНА СТРАНА**

(29) Конкурент на „БДЖ — Товарни превози“ с дейност в сектора на услугите за железопътни товарни превози, който не пожела самоличността му да бъде разкрита, представи забележки по две от мерките, идентифицирани в решението за откриване на процедурата.

(30) По отношение на планираната помощ за преструктуриране (мярка 1) конкурентът предложи неизползваните локомотиви на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества „БДЖ — Товарни превози“ и „БДЖ — Пътнически превози“ да бъдат продадени като компенсаторна мярка. Конкурентът посочи, че „Холдинг БДЖ“ не предоставя достъп до своя неизползван подвижен състав на конкурентите, които не разполагат с други източници, от които да придобият или да наемат локомотиви.

(31) Що се отнася до неизплащането от „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества на просрочени задължения към НКЖИ (мярка 3), конкурентът посочи, че макар всички товарни превозвачи да са задължени да плащат същите такси, липсата на принудително изпълнение на натрупаните задължения към НКЖИ създава конкурентно предимство за „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества. В допълнение към това, конкурентът поиска на „Холдинг БДЖ“ да бъдат наложени компенсаторни мерки в съответствие с Насоките за държавните помощи за оздравяване и преструктуриране на нефинансови предприятия в затруднение и Насоките за железопътния транспорт, а „БДЖ — Товарни превози“ да бъде приватизирано при пазарни условия.

([7]) Директива 2006/111/ЕО на Комисията от 16 ноември 2006 г. относно прозрачността на финансовите отношения между държавите членки и публичните предприятия, както и относно финансовата прозрачност в рамките на някои предприятия (ОВ L 318, 17.11.2006 г., стр. 17).

([8]) Решение на Съда от 29 юни 1999 г. по дело *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)* C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, точки 25—28.

([9]) Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1).

4. **МНЕНИЯ НА БЪЛГАРИЯ**

(32) В отговора си на решението за откриване на процедурата и в последващата информация България предостави коментари и допълнителни разяснения относно фактите, посочени в решението за откриване на процедурата.

4.1. *МЯРКА 1: ПОМОЩ ЗА ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ — ОТТЕГЛЯНЕ НА УВЕДОМЛЕНИЕТО*

(33) С писмо от 22 април 2014 г. България оттегли уведомлението за помощта за преструктуриране. Въпреки това помощта за преструктуриране беше посочена в последващите коментари и беше окончателно оттеглена с писмо от 7 ноември 2016 г.

(34) България посочи, че вместо да предостави помощ за преструктуриране на „Холдинг БДЖ“, тя възнамерява да рефинансира задълженията на „Холдинг БДЖ“ чрез опрощаване на част от дълговете, възникнали и непогасени преди присъединяването на България към ЕС.

4.2. *МЯРКА 2: ОПРОЩАВАНЕ НА ДЪЛГОВЕТЕ, НАТРУПАНИ ПРЕДИ 2007 Г.*

(35) България обясни, че на 31 декември 2006 г., един ден преди нейното присъединяване към Съюза, общата стойност на задълженията и провизиите на „Холдинг БДЖ“ е възлизала на 806,7 милиона лева (412 милиона евро), както е показано в таблица 1. Предвид задълженията, изплатени от „Холдинг БДЖ“, и финансовите нужди на дружеството, България предвиждаше да опрости задължения на „Холдинг БДЖ“ в размер на 601,9 милиона лева (307,1 милиона евро). Въпреки това с писмо от 5 април 2017 г. България внесе изменения в своето уведомление и поиска от Комисията да одобри опрощаването на дълг в размер на 223,45 милиона лева (114,25 милиона евро). Вследствие на изменението на уведомлението дълговете, които се планира да бъдат опростени, включително наказателната лихва, се отнасят до i) все още непогасен дълг към KfW IPEX Bank отпреди присъединяването и ii) дългове, натрупани към притежатели на облигации, свързани с облигационна емисия ISIN BG2100032072 от 19 ноември 2007 г., и дългове към Министерството на финансите за рефинансиране на дългове отпреди присъединяването към KfW IPEX Bank, ЕБВР, МБВР, НКЖИ и „НЕК“ АД. България представи на Комисията размерите на неизплатените суми, които все още са дължими, както и следните обяснения (вж. таблица 2).

Таблица 2

Задължения на „Холдинг БДЖ“ на 31 декември 2006 г., които се предвижда да бъдат опростени

Категория на кредитора/ Суми (в лева) към 31 март 2017 г.	Размер на дълговете на БДЖ в лева, неизплатени на 31 декември 2006 г. (отпреди присъединяването)			Заем или друг дългов инструмент, чрез който дълговете отпреди присъединяването са били рефинансирани
	Непогасени дългове отпреди присъединяването	Непогасени дългове, с които се рефинансират дълговете на БДЖ отпреди присъединяването	Наказателна лихва	
a) **Международни финансови кредитори**	**30 967 919**	**105 642 950**	**24 901 981**	
KfW IPEX Bank 80 % DMU	0	76 529 380		Втора облигационна емисия ISIN: BG2100032072, в съответствие с офертата от октомври 2007 г.
ЕБВР	0	20 980 115		Активирана държавна гаранция за погасяване на дълга, поради което за БДЖ е възникнал дълг към Министерството на финансите.
МБВР	0	8 133 455		Активирана държавна гаранция за погасяване на дълга, поради което за БДЖ е възникнал дълг към Министерството на финансите.
KfW IPEX Bank 85 % EMU	30 967 919	0		

Категория на кредитора/ Суми (в лева) към 31 март 2017 г.	Размер на дълговете на БДЖ в лева, неизплатени на 31 декември 2006 г. (отпреди присъединяването)			Заем или друг дългов инструмент, чрез който дълговете отпреди присъединяването са били рефинансирани
	Непогасени дългове отпреди присъединяването	Непогасени дългове, с които се рефинансират дълговете на БДЖ отпреди присъединяването	Наказателна лихва	
б) **Доставчици**	**0**	**53 884 257**	**8 051 694**	
НКЖИ	0	26 292 761	3 928 815	Втора облигационна емисия ISIN: BG2100032072, в съответствие с офертата от октомври 2007 г.
„НЕК“ АД	0	27 591 496	4 122 879	Втора облигационна емисия ISIN: BG2100032072, в съответствие с офертата от октомври 2007 г.
Общо	**30 967 919**	**159 527 207**	**32 953 675**	

Източник: Предоставени от България данни от 5 април 2017 г.

(36) Що се отнася до задълженията към МБВР и ЕБВР, България обясни, че тези заеми, сключени през 1995 г., са били обезпечени със 100 % държавна гаранция. Тъй като „Холдинг БДЖ“ не е направил дължимите плащания, държавната гаранция е била задействана и Министерството на финансите е трябвало да обслужи дълговете. След това по силата на Закона за държавния дълг ([10]), считано от датата на плащанията по държавната гаранция, правителството е признало правата на кредитора, установени в споразуменията за заеми спрямо „Холдинг БДЖ“, до размера на извършените плащания. „Холдинг БДЖ“ е задължено да възстанови в пълен размер сумите, платени от държавата на МБВР и ЕБВР, както и наказателна лихва. Що се отнася до другите дългове, рефинансирани чрез облигационна емисия ISIN BG2100032072 от 19 ноември 2007 г., България предостави доказателства за плащания по дълговете, извършени в полза на KfW IPEX Bank, НКЖИ и „НЕК“ АД.

(37) България не оспорва, че опрощаването на дълговете би могло да включва държавна помощ в полза на „Холдинг БДЖ“. Въпреки това България счита, че опрощаването на дълговете е съвместимо с вътрешния пазар в съответствие с точки 56—60 от Насоките за железопътния транспорт, както следва.

(38) Първо, всички задължения са били ясно определени и индивидуализирани и са възникнали преди присъединяването на България към Съюза. Те са отчетени в консолидирания финансов отчет на „Холдинг БДЖ“ преди датата на присъединяване и/или произтичат от договори, неотменимо сключени преди тази дата.

(39) Второ, всички задължения, за които се предвижда опрощаване, са пряко свързани с железопътния превоз на пътници и товари и са възниквали предимно като заеми за закупуване на дизелови и електрически мотриси и за ремонт и модернизация на товарни вагони, собственост на дружеството, както и за покриване на неизплатени задължения, свързани с предоставянето на железопътни услуги, като задълженията към НКЖИ.

(40) Трето, през 2016 г. „Холдинг БДЖ“ е свръхзадлъжнял и отговаря на всички критерии, установени в действащото българско законодателство за започване на производство по несъстоятелност срещу него. Прекомерната задлъжнялост не позволява на предприятието да функционира с финансова стабилност. Дружеството не е в състояние да посреща своите нужди от капитал за собствените си операции поради натрупаните просрочени задължения. Международните кредитори на дружеството са отказали да приемат разсрочване на дълговете без държавна гаранция, която според България вероятно би породила допълнителни опасения за държавна помощ. Бизнес планът на „Холдинг БДЖ“ показва, че опрощаването на дълговете, натрупани преди присъединяването, е необходимо, за да се подобрят финансовите му показатели.

(41) Четвърто, единствената цел на опрощаването на дълга е облекчаването на „Холдинг БДЖ“ от дългове, натрупани преди присъединяването на България към Съюза, и нормализирането на финансовото положение на дружеството. Опрощаването на тези дългове не надхвърля това, което е разумно необходимо за възстановяването на финансовата жизнеспособност на предприятието.

([10]) Държавен вестник № 93/2002 г.

(42) Пето, опрощаването на задълженията няма да предостави конкурентно предимство на „Холдинг БДЖ“, което да възпрепятства развитието на ефективна конкуренция на пазара. То няма да увеличи капацитета на „Холдинг БДЖ“, няма ще промени неговата пазарна позиция, нито ще му позволи да навлезе на нови пазари в други държави членки. В допълнение, новите оператори не са възпрепятствани да навлязат на пазара, тъй като в момента на българския пазар на железопътен транспорт действат осем оператора ([11]), освен „БДЖ — Товарни превози“.

(43) България обясни също така, че затрудненото финансово положение на дружеството е ограничило възможностите за инвестиции. Поради липсата на ресурси са били извършвани само най-важните ремонти (рутинни или извънредни), а големите ремонти са били отлагани. 94 % от пътническите вагони са на възраст над 15 години, а 90 % от товарните вагони са на възраст над 29 години. 90 % от дизеловите мотриси и 45 % от електрическите мотриси са на възраст над 30 години. Производителността на подвижния състав и локомотивите, които са собственост на дружество, е значително по-ниска от средната за Съюза. Ограничените ремонти са довели до постоянно влошаване на железопътните услуги и до отмяна на влакове.

(44) България също посочи, че „Холдинг БДЖ“ е бил застрашен от мерки за процесуална принуда за събиране на вземанията, като например продажбата на неговите активи или блокирането на банковите му сметки от международните кредитори, след като Върховният съд в Лондон е разпоредил изплащането на техните вземания.

4.3. *МЯРКА 3: НЕИЗПЛАЩАНЕ ОТ „ХОЛДИНГ БДЖ“ И ДЪЩЕРНИТЕ МУ ДРУЖЕСТВА НА ПРОСРОЧЕНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ КЪМ ИНФРАСТРУКТУРНИЯ ОПЕРАТОР (НКЖИ)*

Преглед на дълговете на „Холдинг БДЖ“ към НКЖИ

(45) В отговор на поканата, отправена в решението за откриване на процедурата, да предостави информация за това дали и как НКЖИ е пристъпила към принудително събиране на минали задължения и дали е възнамерявала да събере или наложи изплащането на неизплатените задължения, България заяви, че „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества са обслужвали и все още обслужват своите дългове към НКЖИ редовно. В подкрепа на твърдението си България предостави информация за развитието на дължимите от „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества суми към НКЖИ за такси за инфраструктура, електроснабдяване и други съпътстващи услуги, изчислени въз основа на тарифата за таксите на НКЖИ, която се прилагаше за всички железопътни оператори.

(46) България посочи, че след решението за откриване на процедурата в периода между ноември 2011 г. и август 2016 г. „Холдинг БДЖ“ е платил общо 503,2 милиона лева (257 милиона евро) на НКЖИ. Плащането е извършено чрез банкови преводи, прихващане на дълговете на НКЖИ към „Холдинг БДЖ“ и замяна на дълг срещу активи.

Действия, предприети от НКЖИ за принудителното изплащане и/или събиране на дълговете от „Холдинг БДЖ“

(47) България твърди, че НКЖИ е предприела всички необходими стъпки за събиране на просрочените задължения от „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества, но без да започне съдебно производство. България отбелязва, че редовно са били провеждани срещи между НКЖИ и „Холдинг БДЖ“, за да се обсъди изплащането на неуредените задължения. Също така, НКЖИ редовно е изпращала писма, включително нотариална покана ([12]) до „Холдинг БДЖ“, чрез която изисква изплащането на неизплатените задължения и изплащането на лихва за просрочените задължения ([13]).

(48) НКЖИ е начислила лихва за забава върху просрочените задължения в съответствие с Постановление № 100 за определяне размера на законната лихва по просрочени задължения в левове и във валута ([14]) („Постановление № 100“) на Министерския съвет от 29 септември 2012 г. България посочи, че съгласно Постановление № 100 годишният процент на законната лихва за забавено плащане на задължения в левове се състои от основния лихвен процент на Българската народна банка, в сила от 1 януари или 1 юли на съответната година, плюс рискова премия от 10 %. Считано от септември 2016 г., дължимите лихви възлизат на 23,3 милиона лева (12 милиона евро).

(49) България твърди, че НКЖИ е действала като кредитор в условията на пазарна икономика, тъй като е било поразумно от икономическа гледна точка да събере неуредените задължения, признати от двете страни, вместо да започва производство за обявяване в несъстоятелност и да рискува дейността на длъжника да бъде прекратена.

([11]) Например DB Schenker Rail Bulgaria получи лиценз през май 2010 г., а Port Rail — през април 2012 г.

([12]) Съгласно член 569, параграф 3 от Гражданския процесуален кодекс нотариалните покани представляват доброволни, извънсъдебни средства за уреждане на финансовите взаимоотношения между страните, предхождащи уреждането на тези взаимоотношения от съда.

([13]) Например протокола от заседанието на управителния съвет на НКЖИ № 109 от 25 септември 2009 г. или протокола от заседанието на управителния съвет на НКЖИ № 145 от 3 юни 2010 г.

([14]) Държавен вестник № 42/2012 г.

България посочи, че НКЖИ ще трябва да поеме разноските за съдебно производство в размер на 4 % от исканата сума в гербов налог. Освен това, ако е било образувано съдебно производство, НКЖИ не би могла да събере по принудителен начин вземането си, тъй като „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества е трябвало да изплатят всичките си задължения без предпочитание спрямо конкретен кредитор. Според България, тъй като „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества са големи клиенти на НКЖИ, което се потвърждава от факта, че 77 % от приходите на НКЖИ могат да бъдат отнесени към „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества през 2015 г., обявяването в несъстоятелност на „Холдинг БДЖ“ би оказало отрицателно въздействие върху рентабилността на НКЖИ и способността на компанията да поддържа надлежно националната железопътна мрежа.

Задължения на НКЖИ към „Холдинг БДЖ“

(50) НКЖИ има задължения към „Холдинг БДЖ“ за услугите, свързани *inter alia* с предоставяне на безплатни и поевтини пътни карти и билети за служителите на НКЖИ и техните семейства, за отдаване под наем на съоръжения на открито и закрито и на помещения, които са собственост на „Холдинг БДЖ“, за доставка на топлинна енергия, превоз на стоки с железопътен транспорт, трансбордиране и обслужване на работни влакове. България посочи, че през периода 2008—2011 г. НКЖИ е направила дългове към „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества за услуги, които възлизат общо на 45 532 415 лева (23,8 милиона евро), както е обобщено в таблица 3. Към август 2016 г. неуредените вземания на НКЖИ към „Холдинг БДЖ“ са възлизали на 1 094 367 лева (0,6 милиона евро).

Таблица 3

Задължения на НКЖИ към „Холдинг БДЖ“ за периода 2008—2011 г.

Вземания от НКЖИ в левове	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Общо
„Холдинг БДЖ“	15 695 566	4 364 383	12 907 606	13 564 860	46 532 415

Замени на дълг срещу активи

(51) В отговор на поканата, отправена в решението за откриване на процедурата, да се предостави информация за това дали и как НКЖИ е възнамерявала да си възстанови или събере принудително неизплатените задължения, България посочи, че НКЖИ и „Холдинг БДЖ“ са сключили споразумения на 1 декември 2012 г. и 31 май 2013 г., съгласно които НКЖИ и „Холдинг БДЖ“ признават някои насрещни вземания и решават да погасят частично неуредените задължения чрез сделка за замяна на дълг срещу активи. Целта на замяната на дълг срещу активи е била да се погасят признатите задължения на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества към НКЖИ чрез предоставянето на активи, които биха били полезни за НКЖИ и които имат добро равнище на ликвидност. Тази операция е била разрешена съгласно националното законодателство, по-специално член 65, точка 2 от Закона за задълженията и договорите, и правното ѝ основание са решенията на Министерския съвет.

(52) България подчерта в заявлението си от 7 ноември 2016 г., че през периода 2013—2016 г. общият размер на заменените активи, включително ДДС, е бил 25,9 милиона лева (13,3 милиона евро). Първият етап на замяната в размер на 23 милиона лева (11,8 милиона евро) бе изпълнен през декември 2013 г. въз основа на Решение № 481/12.8.2013 г. на Министерския съвет. Освен това през декември 2015 г. и август 2016 г. въз основа на решения № 965/10.12.2015 г. и № 626/29.7.2016 г. на Министерския съвет бяха разменени имоти на стойност съответно 1,1 милиона лева (0,58 милиона евро) и 1,8 милиона лева (0,9 милиона евро). Конкретните активи, предмет на замяната, бяха определени предварително в зависимост от нуждите на страните за последващото им използване. България заяви, че въз основа на това НКЖИ е придобила 16 имота, сред които съоръжения във Фериботен комплекс Варна и офис сградата в Стара Загора.

(53) България също заяви, че НКЖИ самостоятелно е вземала решения относно активите, които имат търговски интерес за компанията. В подкрепа на това твърдение българската държава посочи, че през август 2016 г. НКЖИ е отхвърлила предложена замяна на дълг срещу собствен капитал по отношение на някои активи и следователно „Холдинг БДЖ“ е заменил активи в размер на 1,8 милиона лева (0,9 милиона евро), вместо 10 милиона лева (5,1 милиона евро). Процесът е бил прозрачен. Заменените активи са били подложени на оценка от независими оценители, които притежават сертификати, издадени от Камарата на независимите оценители в България. При определянето на стойността на активите са използвани пазарни принципи и методи, съответстващи на международните и европейските стандарти за оценяване, предвидени в българското законодателство. Според Република България тези активи могат да бъдат продадени на пазара на недвижими имоти по индикативната цена, определена от независимите оценители. Крайните цени, договорени между „Холдинг БДЖ“ и НКЖИ, са били с величини, подобни на тези от оценките.

(54) Ето защо България счита, че НКЖИ е действала като кредитор в условията на пазарна икономика и замените на дълг срещу активи са били договорени и са били осъществени при нормални пазарни условия.

4.4. *МЯРКА 4: ВРЪЩАНЕ НА ГРЕШНО НАЧИСЛЕН ДДС ОТ ДЪРЖАВАТА НА „ХОЛДИНГ БДЖ“.*

(55) България твърди, че поради неправилно тълкуване и прилагане на действащото национално законодателство от страна на „Холдинг БДЖ“, дружеството е изплатило погрешка ДДС от 72 милиона лева (36,8 милиона евро) върху размера на компенсациите за ЗОУ за периода 1 декември 2004 г. до 29 февруари 2008 г. Грешката е открита в одитния доклад, изготвен от Националната агенция за приходите (НАП) през 2009 г. България обяснява, че „Холдинг БДЖ“ е предприел необходимите правни действия по реда на Данъчно осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) за връщане на недължимо платения ДДС чрез възстановяване. Размерът на недължимо платения данък е определен чрез актове, издадени от националната администрация за приходите и данъците.

(56) България посочва също, че на дружеството е бил възложено ЗОУ посредством договор за ЗОУ от 29 юни 2004 г., подписан през септември 2004 г., между Министерството на транспорта и съобщенията и „Холдинг БДЖ“. Компенсацията за ЗОО съгласно договора за ЗОУ е предоставена за покриване на загубите, понесени при предоставянето на услуги за превоз. Освен това, съгласно условията на договора, предоставянето на тази услуга и компенсацията подлежат на спазване на условията, свързани с броя на влаковете, седящите места и часовете. Освен това е било възможно компенсацията да бъде намалена, ако определените изисквания по отношение на километрите, седящите места и часовете, не са изпълнени.

(57) Българските органи обясняват, че съгласно член 29 от Закона за данъка върху добавената стойност (ЗДДС), в сила до 31 декември 2006 г., данъчната основа за доставката на услуги включва и всички финансови средства, получени и усвоени от доставчика на услуги, които са пряко свързани с предоставянето на тези услуги, включително субсидии. България също така обясни, че съгласно член 20, алинея 6 от ЗДДС всички финансови средства (например субсидии), пряко свързани с доставка на стоки или услуги, се считат за безвъзмездни средства от държавния бюджет или друго образувание, представляващи допълнително плащане за стоки или услуги. Въз основа на изявленията, представени от Националната агенция за приходите ([15]), България заяви, че получените субсидии, за да се покрият загубите, разходите или придобиването на активи, не попадат в приложното поле на ЗДДС, какъвто е случаят с договора за ЗОУ. В този контекст България поясни, че националните разпоредби позволят да се възстановява ДДС въз основа на оценка за ДДС, издадена от органите по приходите, вследствие на последваща проверка и преразглеждане. Освен това България твърди, че преди присъединяването на държавата към Европейския съюз тя не е била длъжна да хармонизира изцяло своето законодателство в областта на ДДС.

(58) Според Република България, считано от 1 януари 2007 г., датата на влизането в сила на новия ЗДДС, българските законодателни разпоредби за ДДС са били напълно хармонизирани с Директива 2006/112/ЕО. Българските органи посочиха още, че съгласно член 26 от ЗДДС данъчната основа за доставката на услуги включва и всички финансови средства (например субсидии), получени и усвоени от доставчика на услуги, които са пряко свързани с предоставянето на тези услуги. България също така обясни, че съгласно новия ЗДДС всички финансови средства (например субсидии), пряко свързани с доставка на стоки или услуги, се считат за безвъзмездни средства от държавния бюджет или друго образувание, представляващи допълнително плащане за стоки или услуги. Според Република България обаче получените субсидии за покриване на загубите или разходите, включително придобиването или ликвидацията на активи, не попадат в приложното поле на новия ЗДДС.

(59) Според България грешката, изразяваща се в неправилно начисляване на ДДС върху приходите от предоставянето на услуги по ЗОУ, за периода от 1 декември 2004 г. до 29 февруари 2008 г., е била установена от съответните данъчни органи в хода на инспекция. Във връзка с това България обясни, че тези констатации на съответните данъчни органи са довели до решенията, постановяващи възстановяването, и до доклад за данъчен одит № 29010038 от 7 февруари 2011 г. съгласно Данъчно осигурителния процесуален кодекс ([16]). България обясни също, че процедурите за възстановяване на ДДС са били посочени в членове 128 и 129 от Данъчно осигурителния процесуален кодекс (ДОПК).

([15]) Писмо от Националната агенция за приходите (НАП) с референтен номер 24-34-350/20.7.2007 г. и 24-00-39/17.8.2007 г.

([16]) Решение за възстановяване на данък № 100337 от 12 август 2010 г. и данъчно решение № 290100380 от февруари 2011 г. в размер на 36 877 000 лева за периода от декември 2004 г. до април 2007 г.; решение за възстановяване на данък № 2900180 от 14 януари 2009 г. в размер на 19 167 000 лева за периода от май 2007 г. до февруари 2008 г.; решение за възстановяване на данък № 290900153 от 8 юли 2009 г. в размер на 16 000 000 лева за периода от март 2008 г. до октомври 2008 г.

(60) Ето защо според България възстановяването на грешно начислен ДДС не представлява държавна помощ.

5. **ОТТЕГЛЯНЕ НА УВЕДОМЛЕНИЕТО**

(61) Както е посочено в съображения 32 и 34, България оттегли уведомлението си относно помощта за преструктуриране на „Холдинг БДЖ“ (мярка 1). България посочи, че вместо това възнамеряваше да опрости дълговете, натрупани от „Холдинг БДЖ“, преди присъединяването на България към Съюза на 1 януари 2007 г. (мярка 2).

(62) Съгласно член 10 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета съответната държава членка може да оттегли уведомлението своевременно, преди Комисията да вземе решение относно помощта. В съответствие с член 10, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2015/1589 в случаите, когато Комисията вече е започнала официалната процедура по разследване, когато уведомлението е оттеглено, Комисията трябва да закрие процедурата.

(63) Комисията отбелязва, че помощта за преструктуриране все още не е предоставена. Тъй като България е оттеглила уведомлението си и няма да предостави помощ за преструктуриране в размер на 550 милиона лева на „Холдинг БДЖ“, официалната процедура по разследване съгласно член 108, параграф 2 от Договора следва да бъде закрита по отношение на мярката за помощ за преструктуриране, за която е изпратено уведомление.

6. **ОЦЕНКА НА МЕРКИТЕ**

(64) По силата на член 107, параграф 1 от Договора „… всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар“.

(65) Критериите по член 107, параграф 1 от Договора са кумулативни. Следователно, за да се определи дали дадена държавна мярка представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора, трябва да бъдат изпълнени всички посочени по-долу условия:

а) получателят е предприятие съгласно член 107, параграф 1 от Договора, което предполага, че извършва стопанска дейност;

б) мярката се финансирана чрез държавни ресурси или от държавата;

в) тя предоставя икономическо предимство;

г) това предимство е избирателно;

д) въпросната мярка нарушава или заплашва да наруши конкуренцията и може да засегне търговията между държавите членки.

6.1. *МЯРКА 2: ОПРОЩАВАНЕ НА ДЪЛГОВЕТЕ, НАТРУПАНИ ПРЕДИ 2007 Г.*

6.1.1. НАЛИЧИЕ НА ПОМОЩ ПО СМИСЪЛА НА ЧЛЕН 107, ПАРАГРАФ 1 ОТ ДОГОВОРА ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ („ДОГОВОРА“)

6.1.1.1. ***Стопанска дейност и понятие за предприятие по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора***

(66) Съгласно установената съдебна практика Комисията трябва първо да установи кой ще бъде крайният бенефициер/крайните бенефициери по мярка 2. Член 107, параграф 1 от Договора се позовава на понятието за предприятие при определянето на бенефициера на помощта. Както бе потвърдено от съдилищата на Съюза, за целите на тази разпоредба предприятието не е нужно да бъде един-единствен правен субект, а може да обхваща група дружества ([17]). Ключовият критерий за определяне на това дали е налице предприятие по смисъла на тази разпоредба е дали става въпрос за „*икономическа единица*“. Една икономическа единица може да бъде съставена от няколко юридически лица. В такъв случай се приема, че тази икономическа единица е съответното предприятие. Във връзка с това съдилищата на Съюза считат, че от значение е наличието на контролен дял и други функционални, стопански и органични връзки ([18]).

([17]) Решение на Съда от 14 ноември 1984 г. по дело *Intermills/Commission*, C-323/82, ECLI:EU:C:1984:345, точки 11 и сл.

([18]) Решение на Съда от 16 декември 2010 г. по дело AceaElectrabel Produzione SpA/Комисия, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, точки 47—55; Решение на Съда от 10 януари 2006 г. по дело, Cassa di Risparmio di Firenze SpA и др., C-222/04, ECLI: EU:C:2006:8, точка 112.

(67) В разглеждания случай България посочи, че „Холдинг БДЖ“ е юридическото лице, чиито дългове, сключени преди 2007 г., ще бъдат опростени. В действителност, както е посочено в съображения 34, 35 и 36, България счита, че „Холдинг БДЖ“ е единственият бенефициер на мярка 2. Няколко елемента обаче сочат, че съответното предприятие не е ограничено само до юридическото лице на „Холдинг БДЖ“.

(68) Първо, що се отнася до отношенията на собственост, следва да се отбележи, че „Холдинг БДЖ“ притежава 100 % от акциите на „БДЖ — Пътнически превози“ и „БДЖ — Товарни превози“. Ето защо „Холдинг БДЖ“ контролира всички стопански дейности на „БДЖ — Пътнически превози“ и „БДЖ — Товарни превози“, изготвя обща управленска политика и поставя цели за двете дъщерни дружества.

(69) Второ, основната цел на първоначалните заеми е закупуването и ремонтът на активи, използвани от „БДЖ — Товарни превози“ и „БДЖ — Пътнически превози“, като локомотиви, товарни вагони и пътнически вагони. Ето защо опрощаването на дълговете се отнася до железопътните транспортни услуги, предоставяни и от двете дъщерни дружества. Въпреки че след реорганизацията от 2007 г. „Холдинг БДЖ“ е притежавал подвижния състав и е го отдавал под наем на „БДЖ — Товарни превози“ и „БДЖ — Пътнически превози“, след проведената през 2011 г. реорганизация подвижният състав е бил прехвърлен на дъщерните дружества „БДЖ — Товарни превози“ и „БДЖ — Пътнически превози“ (вж. съображения 12 и 13). Поради това мярка 2, която беше предоставена за опрощаването на дълговете за финансиране на подвижния състав, е реално в полза на „БДЖ — Товарни превози“ и „БДЖ — Пътнически превози“.

(70) С оглед на тези съображения, освен „Холдинг БДЖ“, и неговите дъщерни дружества „БДЖ — Пътнически превози“ и „БДЖ — Товарни превози“ също трябва да се разглеждат като бенефициери на опрощаването на дълга. От описанието на дейностите на „БДЖ — Товарни превози“ и „БДЖ — Пътнически превози“, посочени в точка 2.1, се вижда, че и двете дружества са част от една и съща икономическа единица под контрола на „Холдинг БДЖ“ и че и двете предоставят услуги срещу възнаграждение в България. В този контекст Комисията счита, че чрез предоставянето на пътнически и товарни транспортни услуги, както и управлението и координирането на тези дейности, „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества „БДЖ — Товарни превози“ и „БДЖ — Пътнически превози“ извършват икономическа дейност и следователно представляват предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

6.1.1.2. ***Държавни ресурси и относимост към държавата***

(71) За да представлява държавна помощ, мярката трябва да е финансирана с държавни ресурси и решението за одобрение на мярката трябва да може да бъде приписано на държавата ([19]).

(72) Опрощаването на дългове ще се финансира пряко от държавния бюджет на България и ще бъде предоставено от централните органи на държавата членка.

(73) Поради това опрощаването на дълг включва използването на държавни ресурси, което също се определя от държавата и може да бъде приписано на нея.

6.1.1.3. ***Икономическо предимство***

(74) По смисъла на член 107, параграф 1 от Договора предимство е всяка икономическа полза, която дадено предприятие не би получило при нормални пазарни условия, т.е. при отсъствието на държавна намеса ([20]). От значение е единствено въздействието на мярката върху предприятието, а не причината или целта на държавната намеса ([21]).

(75) В този случай България ще опрости дългове в размер на 223,45 милиона лева (114,25 милиона евро), пряко свързани с железопътните дейности на „Холдинг БДЖ“. Никой разумен оператор в условията на пазарна икономика не би опростил задължения от такъв мащаб, без каквото и да е възнаграждение. Освен това чрез мярката „Холдинг БДЖ“ ще бъде освободен от задълженията си за плащане на дълга, като по този начин ще се освободят финансови средства, които „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества могат да използват, за да развиват своите операции им и да подобряват финансовите си показатели.

(76) Поради това се прави заключението, че решението на България да опрости задълженията на „Холдинг БДЖ“ ще предостави икономическо предимство на „Холдинг БДЖ“, „БДЖ — Товарни превози“ и „БДЖ — Пътнически превози“, което те не биха получили при нормални пазарни условия.

([19]) Решение на Съда от 16 май 2002 г. по дело *Франция/Комисия* (*Stardust Marine*), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

([20]) Решение на Съда от 11 юли 1996 г. по дело *Syndicat français de l'Express international (SFEI) и др./La Poste и др.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, точка 60; решение на Съда от 29 април 1999 г. по дело *Кралство Испания/Комисия на Европейските общности*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, точка 41; решение на Съда от 16 май 2002 г. по дело, *Франция/Комисия* (*Stardust Marine*), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, точка 69.

([21]) решение на Съда от 2 юли 1974 г. по дело *Италианска република/Комисия на Европейските общности*, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, точка 13.

6.1.1.4. ***Избирателност***

(77) Държавна мярка попада в обхвата на член 107, параграф 1 от Договора, ако поставя в по-благоприятно положение „*определени предприятия или производството на някои стоки*“. Следователно само мерките, поставящи предприятията в по-благоприятно положение, които предоставят предимство по избирателен начин, попадат в обхвата на понятието за държавна помощ. Опрощаването на дълга ще бъде от полза единствено на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества и следователно е избирателна по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

Заключение

(78) Заключението е, че планираното опрощаване на дълга ще предостави избирателно икономическо предимство на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества „БДЖ — Пътнически превози“ и „БДЖ — Товарни превози“.

6.1.1.5. ***Нарушаване на конкуренцията и засягане на търговията***

Нарушаване на конкуренцията

(79) По-специално, приема се, че има нарушаване на конкуренцията по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора, когато държавата предоставя финансово предимство на предприятие в либерализиран сектор, в който има или би могло да има конкуренция ([22]).

(80) В този аспект, през 2002 г. България отвори пазара за железопътен товарен превоз за други национални оператори, установени в страната. Пазарът на ЕС за железопътен товарен превоз бе отворен за конкуренция за първи път на 15 март 2003 г. по трансевропейската железопътна мрежа за товарни превози с първия железопътен пакет ([23]). Вторият пакет либерализира целия международен товарен транспорт на 1 януари 2006 г., а националния железопътен товарен транспорт от 1 януари 2007 г. ([24]). При все това, няколко държави членки едностранно либерализираха своите национални пазари преди тази дата.

(81) Пазарният дял на „БДЖ — Товарни превози“ ЕООД на българския пазар на железопътни товарни превози през 2016 г. е възлизал на 43 %. „БДЖ — Товарни превози“ ЕООД се конкурира пряко с други оператори на железопътни товарни превози на този пазар, както се посочва в съображение 15.

(82) Що се отнася до пътническия транспорт, от 1 януари 2010 г. третият железопътен пакет отвори пазара на международния пътнически транспорт ([25]). Въпреки че либерализацията се отнася само за международни услуги, тя включва дейностите на получателите по тези линии. Във всеки случай, както е установено от Съда в решението по делото *Altmark Trans*, фактът, че транспортно дружество извършва дейност само в една държава членка, не

([22]) Решение на Съда от 15 юни 2000 г., *Alzetta и други срещу Комисията*, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151, точки 141- 147.

([23]) Директива 2001/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 г. за изменение на Директива 91/440/ЕИО на Съвета относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 75, 15.3.2001 г., стр. 1), Директива 2001/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 г. за изменение на Директива 95/18/ЕО на Съвета относно лицензиране на железопътните предприятия (ОВ L 75, 15.3.2001 г., стр. 26), Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 г. за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, 15.3.2001 г., стр. 29).

([24]) Регламент (ЕО) № 881/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за създаване на Европейска железопътна агенция (ОВ L 164, 30.4.2004 г., стр. 1), Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно безопасността на железопътния транспорт в Общността и за изменение на Директива 95/18/ЕО на Съвета относно лицензирането на железопътните предприятия и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура и за сертифициране за безопасност, (ОВ L 164, 30.4.2004 г., стр. 44), Директива 2004/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за изменение на Директива 96/48/ЕО на Съвета относно оперативната съвместимост на трансевропейската високоскоростна железопътна система и Директива 2001/16/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно оперативната съвместимост на трансевропейската конвенционална железопътна система (ОВ L 164, 30.4.2004 г., стр. 114) и Директива 2004/51/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за изменение на Директива 91/440/ЕИО на Съвета относно развитието на железниците в Общността(ОВ L 164, 30.4.2004 г., стр. 164).

([25]) Третият пакет беше приет през 2007 г. и включва Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70, (ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 1), Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт (ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 14), Директива № 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. за изменение на Директива 91/440/ЕИО на Съвета относно развитието на железниците в Общността, и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура (ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 44) и Директива № 2007/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. за сертифициране на машинисти, управляващи локомотиви и влакове в рамките на железопътната система на Общността (ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 51).

изключва възможността за наличието на помощ, която нарушава правилата за търговия в рамките на Съюза ([26]). В това отношение трябва да се отбележи, че от 1995 г. насам няколко държави членки отвориха едностранно своя железопътен пътнически транспорт и че всяко предимство, предоставено за железопътно транспортно дружество в една държава членка може да намали възможността за конкурент от друга държава членка да търгува на този географски пазар.

(83) Затова Комисията заключава, че мярката ще наруши или застрашава да наруши конкуренцията на вътрешния пазар.

Въздействие върху търговията между държавите членки

(84) Когато предоставена от държава членка помощ укрепва положението на едно предприятие в сравнение с други предприятия, които се конкурират в областта на търговията в рамките на Съюза, последните трябва да се считат за засегнати от тази помощ ([27]). Достатъчно е получателят на помощта да се конкурира с други предприятия на пазари, отворени за конкуренция ([28]).

(85) В този случай получателят е предоставял услуги в конкуренция с други предприятия, които са предоставяли транспортни услуги на вътрешния пазар, като някои от тези услуги са били трансгранични. Следователно избирателно икономическо предимство, предоставено чрез планираното опрощаване на дългове на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и дъщерните му дружества, укрепва неговите икономически позиции, тъй като то ще освободи железопътния оператор от задължения, възникнали преди 2007 г. Следователно „Холдинг БДЖ“ ЕАД и дъщерните му дружества ще предоставят железопътни транспортни услуги в рамките на вътрешния пазар, без да поемат всички инвестиционни и оперативни разходи, понесени от тях.

(86) Поради това Комисията стигна до заключението, че планираното опрощаване на дълг заплашва да засегне търговията между държавите членки.

6.1.1.6. ***Заключение***

(87) С оглед на гореизложеното Комисията счита, че опрощаването на дългове, което България възнамерява да приведе в действие, представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

6.1.2. ПРАВОМЕРЕН ХАРАКТЕР НА ПОМОЩТА

(88) В съответствие с член 108, параграф 3 от Договора държавите членки са длъжни да уведомяват Комисията за своите планове да предоставят или изменят дадена помощ и не могат да привеждат в действие предложените мерки преди постановяването на окончателно решение.

(89) Тъй като опрощаването на дългове в полза на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и дъщерните му дружества все още не е приложено, Комисията счита, че България е спазила задълженията, произтичащи от член 108, параграф 3 от Договора ([29]).

6.1.3. СЪВМЕСТИМОСТ НА ПОМОЩТА

(90) Тъй като опрощаването на дълговете представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора, Комисията трябва да оцени дали тази помощ може да бъде счетена за съвместима с вътрешния пазар.

(91) В член 107, параграф 3 от Договора се предвиждат някои изключения от общото правило, определено в член 107, параграф 1 от Договора, че държавната помощ не е съвместима с вътрешния пазар. Член 107, параграф 3, буква в) гласи: „помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес“, могат да се приемат за съвместими с вътрешния пазар.

(92) В това отношение в раздел 4 от Насоките за железопътния транспорт се осигурява рамка за оценяване на това дали Комисията следва да обяви помощта за железопътните предприятия под формата на опрощаване на дългове за съвместима с вътрешния пазар в съответствие с член 107, параграф 3, буква в) от Договора.

([26]) Решение на Съда от 24 юли 2003 г. по дело *Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdenburg*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, точки 77—81.

([27]) Вж. по-специално Решение на Съда от 17 септември 1980 г. по дело *Philip Morris/ Комисия*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, точка 11; Решение на Съда от 22 ноември 2001 г. по дело *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, точка 21; Решение на Съда от 29 април 2004 г. по дело *Италия/ Комисия*, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, точка 44.

([28]) Решение на Съда от 30 април 1998 г. по дело *Het Vlaamse Gewest срещу Комисията*, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([29]) Решение на Общия съд от 14 януари 2004 г. по дело *Fleuren Compost/Комисия* T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4.

(93) Комисията е съгласна с България относно прилагането на раздел 4 от Насоките за железопътния транспорт за оценка на съвместимостта на опрощаването на дълговете. Действително, съгласно точка 54 от Насоките за железопътния транспорт, „В светлината на член 9 от Директива 91/440/ЕИО на Съвета ([30]) Комисията освен това счита, че при някои условия, такива помощи трябва да могат да се разрешават при липсата на финансово преструктуриране, когато опрощаването се отнася за стари задължения, сключени преди влизането в сила на Директива 2001/12/ЕО, която определя условията на отварянето на сектора за конкуренцията.“ Съгласно точка 56 от Насоките за железопътния транспорт, в случай, че държавите членки са се присъединили към Съюза след влизането в сила на Директива 2001/12/ЕО, датата на присъединяването следва да се счита датата, от която тази директива се прилага за тези държави членки. Следователно датата, която е от значение за целите на определянето на това, кои дългове отпреди присъединяването могат да бъдат опростени в съответствие с Насоките за железопътния транспорт, е 1 януари 2007 г.

(94) България твърди, че планираното опрощаване на дълговете е в съответствие с всички условия за съвместимост, изложени в Насоките за железопътния транспорт. Следователно Комисията трябва да оцени това твърдение. Всъщност съгласно точки 55—61 от Насоките за железопътния транспорт, помощта под формата на опрощаване на дълговете, възникнали преди присъединяването на България към Съюза, може да се разглежда като съвместима с вътрешния пазар в съответствие с член 107, параграф 3, буква в) от Договора, ако отговаря на следните пет кумулативни условия:

а) Първо, помощта трябва да служи за приспадане на ясно определени и индивидуализирани дългове, сключени преди 15 март 2001 г., датата на влизане в сила на Директива 2001/12/ЕО. Помощта не може при никакви обстоятелства да превишава размера на тези дългове. В случая на държавите членки, присъединили се към Съюза след 15 март 2001 г., съответната дата е датата на присъединяване към Съюза. В действителност, логиката на член 9 от Директива 91/440/ЕИО, присъстваща и в следващите директиви, беше да се преодолее нивото на задлъжнялост, натрупано в контекст, в който отварянето на пазара на ниво на Общността не беше все още решено.

б) Второ, въпросните задължения трябва да бъдат пряко свързани със железопътната транспортна дейност или с дейности по управление, изграждане или използване на железопътната инфраструктура. […]

в) Трето, опрощаването на задълженията трябва да се извърши в полза на предприятия, които са изправени пред прекомерно ниво на задлъжнялост, което пречи на управлението на здрава финансова основа на тези предприятия. Помощта трябва да бъде нужна за преодоляване на това положение доколкото вероятното развитие на конкуренцията на пазара не би им позволило в обозримо бъдеще да оздравят финансовото си състояние. […]

г) Четвърто, помощта не трябва да е по-голяма отколкото е нужно за тази цел. […]

д) Пето, опрощаването на дълговете не трябва да дава на предприятието такова конкурентно предимство, което да препятства развитието на ефективна конкуренция на пазара, например осуетявайки навлизането на някои национални или регионални пазари, на външни за тези пазари предприятия или на нови действащи субекти.

а) **Помощта има за цел да се приспаднат ясно определени и индивидуализирани дългове, възникнали преди присъединяването на България към Съюза.**

(95) С Насоките за железопътния транспорт се изисква дълговете, които ще бъдат опростени, да бъдат ясно определени, индивидуализирани и, в случая на България, да са възникнали преди присъединяването на страната към ЕС. От Насоките за железопътния транспорт следва, че съвкупен или неопределен дълг не може да бъде приспаднат. Приспадане не се разрешава, ако например се планира да бъдат опростени общи позиции на дълг, например „дълг към всички доставчици“. По същия начин приспадане не се разрешава, ако съвкупните позиции на дълг към един кредитор, например „общо задължения към определена банка“, произтичащи от различни компоненти като овърдрафти, гаранции или дългосрочни заеми, са планирани да бъдат напълно опростени, без да се прави разграничение.

(96) България предвижда да опрости на „Холдинг БДЖ“ ЕАД дългове в размер на 223,45 милиона лева (114,25 милиона евро). Както е описано в съображение 35 и таблица 2, сумата от 223,45 милиона лева, предмет на опрощаването, произтича от финансовите задължения, възникнали преди присъединяването на Република България към Съюза и които са били неуредени към датата на присъединяване, или от последващи дългове, възникнали за „Холдинг БДЖ“ ЕАД, с които са заменени или рефинансирани дълговете, възникнали преди присъединяването на Република България към Съюза, както е документирано в консолидирания финансов отчет на холдинг „БДЖ“ ЕАД за 2006 г., и/или в информацията за съответните плащания по заемите. Всеки от дълговете, за които се планира да бъдат опростени, може да бъде индивидуализиран, като произтичащ от договори за заем (финансовите кредитори KfW IPEX Bank, ЕБВР, МБВР) или от редовните договорни отношения с конкретни доставчици на услуги за железопътна инфраструктура (Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ) или за електроснабдяване („НЕК“ АД) преди присъединяването.

([30]) Директива 91/440/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 г. относно развитието на железниците в Общността (ОВ L 237, 24.8.1991 г., стр. 25).

(97) Същото важи и по отношение на индивидуализирани дългови задължения на „Холдинг БДЖ“ ЕАД към притежателите на облигации от облигационната емисия ISIN BG2100032072 от 19 ноември 2007 г. и Министерството на финансите, когато последното е станало кредитор на „Холдинг БДЖ“ ЕАД (вж. съображения 35, 36 и таблица 2). Двете задължения са индивидуализирани и постъпленията са били използвани за рефинансиране на добре определени предприсъединителни задължения, които „Холдинг БДЖ“ ЕАД не успя да посрещне и да уреди със свои собствени ресурси. От това следва, че понастоящем неуредените суми представляват, от икономическа гледна точка, обикновено пренасяне на натрупани в миналото задължения.

(98) Накрая, тъй като размерът на дълга на стойност 223,45 милиона лева, който се планира да бъде опростен, произтича от ясно определени и индивидуализирани дългове, възникнали преди присъединяването на България към ЕС, не е нужно да се взема позиция по въпроса дали другите дългове, включително резервите и търговските задължения на „Холдинг БДЖ“ ЕАД, също определени от България като предприсъединителен дълг (таблица 1 и съображения 35 и 20), и които се равняват на разликата между 806,7 милиона лева и 223,45 милиона лева, също биха могли да бъдат законно опростени съгласно Насоките за железопътния транспорт. Дългът, равняващ се на тази разлика, е изключен от приложното поле на настоящото решение.

(99) Поради това се стигна до заключението, че разглежданата мярка има за цел опрощаване на дълг в размер на 223,45 милиона лева, състоящ се от ясно определени и индивидуализирани задължения, сключени преди присъединяването на Република България към Съюза.

б) **Въпросните задължения трябва да бъдат пряко свързани със железопътната транспортна дейност или с дейности по управление, изграждане или използване на железопътната инфраструктура.**

(100) България заяви, че всички дългове, възникнали за холдинг „БДЖ“ ЕАД, са пряко свързани с дейността за пътнически и товарен железопътен транспорт (вж. съображение 39).

(101) Комисията отбелязва, че дълговете, които ще бъдат опростени, всъщност са били взети с цел финансиране на обновяването и ремонта на подвижния състав, като например закупуване на дизелови и електрически мотрисни влакове или модернизиране на товарни вагони, собственост на дружеството. Като алтернатива, от дълговете, като например неизплатените задължения към НКЖИ, е финансирано предоставянето на железопътни услуги на холдинг „Холдинг БДЖ“. Тези дейности са основната дейност на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и дъщерните му дружества и са пряко свързани със железопътната транспортна дейност.

(102) Поради това Комисията счита, че въпросните задължения са пряко свързани със железопътната транспортна дейност.

в) **Опрощаването на задълженията трябва да се извърши в полза на предприятия, които са изправени пред прекомерно ниво на задлъжнялост, което пречи тези предприятия да се управляват на здрава финансова основа. Помощта трябва да бъде нужна за преодоляване на това положение, доколкото вероятното развитие на конкуренцията на пазара не би им позволило в обозримо бъдеще да оздравят финансовото си състояние.**

Прекомерната задлъжнялост на „Холдинг БДЖ“ ЕАД, която пречи на доброто финансово управление

(103) България твърди, че съгласно приложимото българско законодателство „Холдинг БДЖ“ ЕАД се намира в несъстоятелност и свръхзадлъжнялост и отговаря на всички критерии, установени в действащото българско законодателство, за да бъде открито производство по несъстоятелност срещу него. Това е действителен показател за прекомерна задлъжнялост. Освен това българските органи заявиха, че дружеството не е било в състояние да изпълни финансовите си задължения поради своята задлъжнялост.

(104) Общо дълговете на „Холдинг БДЖ“ ЕАД са възлизали на 806,7 милиона лева към 31 декември 2006 г. и са съставлявали 78 % от общия капитал на „Холдинг БДЖ“ ЕАД (собствен капитал и задължения), със съотношение дълг към собствен капитал равно на четири. Финансовото положение на „Холдинг БДЖ“ ЕАД се е влошило значително от 2007 г. насам. Считано от 2011 г., съотношението дълг към собствен капитал на „Холдинг БДЖ“ ЕАД надвишава 7,5 (9), като е достигнало 14 през 2012 г., 15 през 2013 г.,-209 през 2014 г. и -33 през октомври 2015 г. ([31]). Освен това през октомври 2015 г. неуредените задължения на „Холдинг БДЖ“ ЕАД, а именно 499,1 милиона лева (255 милиона евро) са съставлявали 86 % от счетоводната стойност на активите в размер на 582,4 милиона лева (298 милиона евро).

([31]) В съответствие с точка 20, буква г) от Насоките за държавна помощ за оздравяване и преструктуриране на нефинансови предприятия в затруднено положение съотношението дълг към собствен капитал, по-високо от 7,5 в продължение на две последователни години, е един от показателите, които сочат, че предприятието е в затруднение.

(105) Комисията отбелязва още, че въпреки факта, че „Холдинг БДЖ“ ЕАД е изплатил 724 милиона лева (370 милиона евро) от неизплатените задължения в периода от 1 януари 2007 г. до 28 септември 2016 г., дружеството не е било в състояние да посрещне финансовите си задължения. Поради просрочените си задължения към международните кредитори на 20 юли 2015 г. High Court (Висш съд) в Лондон осъди БДЖ да изплати 66,7 милиона евро (130,4 милиона лева) с 8 % годишна лихва под формата на лихви за забава ([32]).

(106) Освен това, предвид прекомерните равнища на задлъжнялост на „Холдинг БДЖ“ ЕАД, без опрощаването на дълга дружеството щеше да има сериозни затруднения да изпълни своите задължения, и евентуално би могло да бъде ликвидирано.

(107) Въз основа на гореизложеното Комисията счита, че „Холдинг БДЖ“ ЕАД е изправен пред прекомерно ниво на задлъжнялост, което пречи на доброто финансово управление.

Необходимост от помощта

(108) Освен това помощта трябва да бъде нужна за преодоляване на прекомерната задлъжнялост, доколкото вероятното развитие на конкуренцията на пазара не би позволило на холдинг „БДЖ“ ЕАД в обозримо бъдеще да оздрави финансовото си състояние.

(109) Поради своята задлъжнялост „Холдинг БДЖ“ ЕАД не е в състояние да изпълни всички свои финансови задължения и изостава с инвестициите в модернизацията на подвижния състав. Поради изоставането в инвестициите в модернизацията на подвижния състав и неговата поддръжка, вагонно-локомотивния парк на дружеството е прекален стар и от части морално остарял. В това отношение Комисията отбелязва, че 82 % от пътническите вагони на „Холдинг БДЖ“ ЕАД са на възраст над 20 години и 74 % от локомотивите са на възраст над 25 години. През 2015 г. приблизително 50 % от локомотивите на холдинг „БДЖ“ ЕАД или са били в ремонт, или не са се използвали. По същия начин, приблизително 51 % от товарните вагони на „Холдинг БДЖ“ ЕАД са били неизползваеми и са се нуждаели от ремонт през 2015.

(110) Без помощта „Холдинг БДЖ“ ЕАД няма да бъде в състояние да изплати все още неизплатените задължения, възникнали преди присъединяването на България към Съюза, нито ще бъде в състояние да използва своите собствени ресурси, за да инвестира в модернизацията на своя подвижен състав.

(111) За илюстрация, въз основа на отчетените от дружеството доходи през 2016 г. (336,2 милиона лева), би било необходимо еднократно увеличение на цените и/или тарифите средно със 66 %, при равни други условия, за да се генерират 223,45 милиона лева оперативни приходи в краткосрочен план, необходими за погасяването на дълга, който се планира да бъде опростен. Междувременно обаче, дъщерните дружества на „Холдинг БДЖ“ ЕАД функционират само в географска област, която напълно отговаря на критериите за регионална помощ съгласно член 107, параграф 3, буква а) от Договора. Значителни увеличения на тарифите в тези географски области могат да имат по-силно отрицателно социално въздействие, отколкото в по-богатите райони на Съюза. Следователно хипотетични увеличения на тарифите, предназначени да увеличат приходите на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и да облекчат дълга до необходимата степен, ако изобщо са възможни от правна гледна точка, що се отнася до пътническите услуги, предмет на задължение за извършване на обществена услуга (ЗОУ), а що се отнася до товарните услуги, ако изобщо могат да бъдат рентабилни в конкурентна среда, биха могли да имат непропорционално големи социални последици за българските пътници, използващи железопътен транспорт или дружествата, използващи товарните услуги на БДЖ.

(112) Следователно никаква друга надеждна хипотетична мярка на политиката освен планираното опрощаване на дълга не би позволила на дружеството да продължи дейността си. Следователно разглежданата мярка за помощ е необходима за преодоляване на задлъжнялостта на холдинга, доколкото вероятното развитие на конкуренцията на пазара не би позволило на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и неговите дъщерни дружества в обозримо бъдеще да оздравят финансовото си състояние.

г) **Помощта не трябва да е по-голяма отколкото е нужно за тази цел.**

(113) Комисията отбелязва, че с оглед на финансовото състояние на „Холдинг БДЖ“, сумата опростени дългове представлява необходимият минимум, за да се гарантира оцеляването на дружеството, и е предпоставка за неговата финансова устойчивост. Тази сума е необходима основно за просрочени плащания към кредиторите, международните финансови институции и НКЖИ. „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества все още имат просрочени задължения, възникнали преди 1 януари 2007 г., които ако не бъдат платени, излагат получателя на риск от ликвидация. Финансовите показатели сочат, че понастоящем плащанията не могат да бъдат направени със собствени ресурси и би било нереалистично да се очаква, че дружеството би могло да увеличи значително своите тарифи или цени, което да донесе повече приходи в краткосрочен план.

([32]) Определения от 20 юли 2015 г., CL-2015—000309 FMS Wertmanagement AöR срещу холдинг „БДЖ“ ЕАД; CL-2015-000214 Dexia Credit Local срещу холдинг „БДЖ“ ЕАД; CL-2015-000090 KA Finanz AG срещу холдинг „БДЖ“ ЕАД.

(114) Освен това Комисията отбелязва, че през периода след присъединяването „Холдинг БДЖ“ е изплатило 166 милиона лева от задълженията, възникнали преди 1 януари 2007 г., от собствените си ресурси, произхождащи главно от продажба на активи. Тъй като тези суми потенциално отговарят на условията за опрощаване, разумно е да се приеме, че „Холдинг БДЖ“ е можело да използва тези ресурси за развитието и модернизацията на подвижния състав и на предоставяните услуги. Дружеството е изоставало в развитието на железопътния сектор по отношение на техническите характеристики и информационните системи. Следователно, доколкото „Холдинг БДЖ“ е разчитало също на собствените си ресурси, за да върне част от предприсъединителния дълг, не може да се счита, че опрощаването на дълговете надхвърля необходимото, дори ако то освобождава дружеството от задължението за погасяване и отваря финансови възможности за инвестиции в бъдещи модернизации или ремонтни дейности.

(115) С оглед на тези съображения Комисията счита, че не може да се приеме, че опрощаването на дълговете поставя „Холдинг БДЖ“ в по-изгодно положение от това на едно средно, добре управлявано предприятие със същия профил на дейност.

д) **Опрощаването на дълговете не трябва да дава на предприятието такова конкурентно предимство, което да препятства развитието на ефективна конкуренция на пазара, например като възпира външни предприятия или нови участници да навлязат на някои национални или регионални пазари.**

(116) Предложеното опрощаване на дълговете ще даде възможност на „Холдинг БДЖ“ единствено да нормализира финансирането на оперативните дейности на дружеството и няма да позволи на „Холдинг БДЖ“ или на неговите дъщерни предприятия да разширят дейността си или да навлязат на нови пазари. В този смисъл помощта няма да възпрепятства развитието на ефективната конкуренция на пазара. Това няма да се отрази на пазарната позиция на конкурентите и те ще са в състояние да продължат да се конкурират с „Холдинг БДЖ“ при същите условия.

(117) Комисията също така счита, че опрощаването на дълговете няма да наруши неоправдано конкуренцията и търговията между държавите членки, тъй като то единствено ще позволи „Холдинг БДЖ“ да стабилизира своето финансово положение, което е било утежнено от задълженията, възникнали преди либерализирането на пазара. Освен това Комисията счита, че на новите участници на пазара не се пречи да навлязат на българския транспортен пазар. Както е описано в съображения 15 и 42, освен „БДЖ — Товарни превози“ ЕООД, понастоящем осем товарни оператора развиват дейност на българския пазар на железопътни транспортни услуги. Няма доказателства, че мярката за опрощаване на дълговете ще промени тази конкурентна среда.

Заключение

(118) С оглед на гореизложеното Комисията заключава, че държавната помощ под формата на опрощаване на дълговете (мярка 2) в размер на 223,45 милиона лева (114,25 милиона евро), която България планира да приведе в действие, отговаря на условията за съвместимост с вътрешния пазар, посочени в глава IV от Насоките за железопътния транспорт.

6.2. *МЯРКА 3: НЕПЛАЩАНЕ ОТ СТРАНА „БДЖ ХОЛДИНГ“ И ДЪЩЕРНИТЕ МУ ДРУЖЕСТВА НА ПРОСРОЧЕНИ ДЪЛГОВЕ КЪМ ИНФРАСТРУКТУРНИЯ ОПЕРАТОР „ЖЕЛЕЗОПЪТНА ИНФРАСТРУКТУРА“ (НКЖИ)*

(119) Тъй като България не изясни произхода и развитието на непогасените задължения на „Холдинг БДЖ“ към НКЖИ преди решението за откриване на процедурата, бе преценено, че липсата на принудително събиране на тези просрочени задължения потенциално включва държавна помощ съгласно член 107, параграф 1 от Договора.

(120) Според информацията, предоставена от България (вж. раздел 4.3), част от непогасените задължения на „Холдинг БДЖ“ към НКЖИ представляват задължения, възникнали за дружеството преди присъединяването на Република България към Съюза. Част от този предприсъединителен дълг (до 26,3 милиона лева), впоследствие е била рефинансирана с постъпления от емисия на облигации от 19 ноември 2007 г., която също представлява неизплатен дълг и следователно подлежи на оценка по „Мярка 2: опрощаване на дълговете, възникнали преди 2007 г.“ в раздел 6.1. С други думи на НКЖИ е било платено.

(121) Освен това и с цел да обясни ситуацията във връзка с останалите непогасени задължения, България предостави допълнителна информация относно мерките по правоприлагане и стъпките, предприети от НКЖИ (вж. раздел 4.3). Според България НКЖИ е предприела всички необходими стъпки за събиране на просрочените задължения от „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества, за максимално възстановяване на дължимите суми, но без да започне съдебно производство.

(122) За да се провери дали НКЖИ е облагодетелствала неоправдано „Холдинг БДЖ“ по отношение на забавянето и условията на плащане на просрочените задължения, Комисията трябва да оцени дали предприятието е можело да се ползва от такива договорености при нормални пазарни условия ([33]). За тази цел Комисията трябва да оцени дали хипотетичен кредитор в пазарна икономика и в ситуация, подобна на НКЖИ, стремящ се да получи максимално плащане на сумите, които му се полагат, би приел забавянето и би започнал да предоговаря плащането на просрочените задължения при подобни условия ([34]). С други думи Комисията трябва да оцени дали НКЖИ е действала със същата дължима грижа като кредитор в условията на пазарна икономика, преди да направи избор между индивидуално и доброволно изпълнение на вземанията си или откриване на колективна процедура за събиране на вземания, водеща в крайна сметка до несъстоятелност на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества.

(123) Комисията отбелязва, че с цел да определи най-изгодната алтернатива, полагащ дължимата грижа кредитор в условията на пазарна икономика ще извърши оценка на предимствата и недостатъците на всяка една от алтернативите, като вземе предвид, *inter alia*, събираемите суми, своята предишна икономическа експозиция, продължителността на процедурата по събиране на вземания и разходите по нея ([35]).

(124) Първо, Комисията отбелязва, че дълговете към НКЖИ са възникнали в контекста на редовни и дългосрочни търговски отношения между (държавни) предприятия: „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества са били основните клиенти на НКЖИ са ѝ осигурявали повече от 70 % от оперативните приходи. Произходът на 46,5-те милиона лева, които НКЖИ дължи на „Холдинг БДЖ“, натрупани в периода между 2008 и 2011 г. за различни услуги, предоставени на НКЖИ (таблица 3), представлява още едно доказателство за непрекъснатото взаимодействие и взаимозависимост между НКЖИ и „Холдинг БДЖ“. Вероятното излизане от пазара на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества поради обявяване в колективна несъстоятелност би имало сериозен непосредствен отрицателен ефект върху финансовото положение на НКЖИ. От друга страна, обявяването в несъстоятелност на „Холдинг БДЖ“ би намалило печалбите на НКЖИ и способността ѝ да поддържа по адекватен начин националната железопътна мрежа, поради което съществува риск да намалеят още повече търговските ѝ приходи от други клиенти, различни от приходите от дъщерните дружества на „Холдинг БДЖ“.

(125) От това следва, че кредитор в условията на пазарна икономика като НКЖИ, встъпил в подобни търговски отношения с длъжник(-ци) като „Холдинг БДЖ“, би подходил с известна предпазливост към хипотетични действия по правоприлагане, водещи до изчезването от пазара на неговия основен клиент, за разлика от кредитор с еднократни вземания на дългове без икономическа и финансова зависимост от запазването на търговската дейност на своя длъжник след изпълнението на мерки за събиране на вземанията му.

(126) Второ, нямаше да е възможно вземанията на НКЖИ към „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества да бъдат събрани в качеството им на привилегировани вземания в рамките на хипотетично производство по колективна несъстоятелност, при което нямаше да е възможно да бъдат отредени специални преференции за погасяване на дълговете към НКЖИ пред другите кредитори (вж. съображение 49). Освен това задълженията, посочени в решението за откриване на процедурата, дължими на НКЖИ (45 милиона лева) са били по-малки от дълговете към други кредитори (вж. таблица 1). Нещо повече, счетоводната стойност на активите на „Холдинг БДЖ“ ще трябва да бъде намалена с отстъпка за ликвидация при принудителна продажба в случай на обявяване в несъстоятелност. В зависимост от вида на активите отстъпката за ликвидация може да достигне до 75 % от стойността на активите. Поради това е много вероятно ликвидационната стойност на активите на „Холдинг БДЖ“ да не бъде достатъчна, за да покрие разходите по ликвидацията, заплатите на служителите и всичките просрочени задължения. Ако 2011 г. бъде взета за пример, разходите за ликвидация, заплатите на служителите и всички просрочени задължения са възлизали на 778 милиона евро, докато балансовата стойност на активите на „Холдинг БДЖ“ е била 933 милиона лева. Следователно НКЖИ би могла реалистично да очаква да си възстанови само малка част от просрочените задължения, ако е било образувано производство по колективна несъстоятелност.

(127) Освен това Комисията счита, в съответствие с установената съдебна практика, че разходите заедно с продължителността на съдебните производства могат да повлияят на решението на кредитор да пристъпи към ликвидацията на дадено дружество ([36]). В този контекст Комисията е съгласна, че НКЖИ е имала особен интерес да продължи своето сътрудничество с „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества, не само в очакване на бъдещи търговски приходи от „Холдинг БДЖ“, но също така и с цел постигане на максимални ползи от събирането на просрочените непреференциални задължения, натрупани до ноември 2011 г., вместо да поиска дружеството да бъде

([33]) Решение на Съда от 11 юли 1996 г., по дело SFEI и др., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, точка 60. Решение на Съда от 29 април 1999 г. по дело Испания/Комисия, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, точка 41.

([34]) Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, както е посочено в член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (2016/C 262/01, точка 74). Решение на Съда от 22 ноември 2007 г. по дело Испания/Комисия, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698. Решение на Съда от 24 януари 2013 г. по дело Frucona/Комисия, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, точка 78; Решение на Съда от 29 юни 1999 г. по дело DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332. Решение от 30 април 1998 г. по дело, Cityflyer, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78 точка 51; Решение на Съда от 21 март 2013 г. по дело C-405/2011, Комисия/Buczek Automotive и Полша, ECLI:EU:C:2013:186, точки 54—60.

([35]) Frucona/Комисия, C-73/11 P, точка 78, ECLI:EU:C:2013:32; Дело C-405/2011, Комисия/Buczek Automotive и Полша, ECLI:EU:C:2013:186, точки 54—60. Дело C-124/10P Европейска комисия/Électricité de France (EDF), ECLI:EU:C:2012:318, точка 85.

([36]) Решение на Съда от 21 март 2013 г. по дело *Комисия/Buczek Automotive*, C-405/11 P, ECLI:EU:C:2013:186, точка 59.

ликвидирано. Комисията заключава, че откриването на продължително производство по колективна несъстоятелност, водещо до принудителна ликвидация на групата с несигурен и малък процент на събираемост, не би било валиден и реалистичен вариант за НКЖИ да увеличи в максимална степен събирането на своите вземания.

(128) Действително, Комисията отбелязва, че „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества редовно са обслужвали своите дългове към НКЖИ и последната не е била третирана различно от други частни кредитори на групата. Когато плащанията са били забавени, „Холдинг БДЖ“ не е било облагодетелствано от отлагането на погасяването, тъй като просрочените плащания към НКЖИ са донесли значителен марж от 1 000 базисни точки над базовия лихвен процент на Българската народна банка (вж. съображение 48). Като илюстрация на това, Комисията счита, че 1 000 базисни пункта са ориентир за съобразен с пазара лихвен марж по заем с ниско качество на обезпечението за дружество във финансово затруднение, каквото е „Холдинг БДЖ“ ([37]). Просрочените задължения са били погасявани чрез редовни преки банкови преводи, прихващане на задълженията на НКЖИ към „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества и замените на дълг срещу активи. Например, между 2011 г. и 2016 г. „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества са изплатили 503 милиона лева (257 милиона евро) за услуги, предоставени от НКЖИ. В сравнение с малката вероятност да бъде възстановена незначителна или изобщо някаква част от вземанията на НКЖИ, ако БДЖ „Холдинг“ бъде ликвидирано, стойността на погасявания дълг към НКЖИ от 2011 г. насам потвърждава *a posteriori*, че изборът, направен от НКЖИ, да пристъпи към събиране на вземанията, е бил най-рационалният.

(129) Освен това, въпреки че информацията не е конкретна за предприсъединителния дълг, посочен в решението за откриване на процедурата, Комисията отбелязва, например, по отношение на плащането на задълженията чрез замяната на дълг срещу активи, осъществено след решението за откриване на процедурата, че НКЖИ се е договорило с „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества, спазвайки принципа на сделката между несвързани лица, както е описано в съображения 51, 52 и 53, с което просрочените задължения се признават и по този начин се улеснява тяхното погасяване.

(130) Въз основа на допълнителната информация и придружаващата документация, предоставени от България с оглед на гореизложените съображения, Комисията смята, че НКЖИ е действало като кредитор в условията на пазарна икономика и поради това отлагането на погасяването на дълговете и договореностите, постигнати между НКЖИ и „Холдинг БДЖ“ и неговите дъщерни дружества, не са донесли на последните никакво неоснователно икономическо предимство, което те не биха получили при обичайните пазарни условия.

(131) Поради това Комисията заключава, че начинът, по който „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества са постъпили със своите просрочени дългове към инфраструктурния оператор Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ) преди ноември 2011 г., не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

(132) Тъй като необходимите условия за установяване на наличие на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора са кумулативни, неговите разпоредби не следва да се прилагат, ако едно от тях не е изпълнено. Следователно не е необходимо да се преценява дали неплащането от „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества на просрочените задължения към НКЖИ в миналото отговаря на другите условия на член 107, параграф 1 от Договора.

6.3. *МЯРКА 4: ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА ДДС ОТ ДЪРЖАВАТА В ПОЛЗА НА „ХОЛДИНГ БДЖ“*

(133) Комисията започна разследване на мярка 4, тъй като България не изясни причините за възстановяването на ДДС и дали то е извършено в съответствие с Директива 2006/112/ЕО. По този начин Комисията счете, че връщането на ДДС потенциално би могло да включва държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора. Поради това Комисията прикани България да предостави допълнителна информация относно причините за връщането на ДДС на „Холдинг БДЖ“.

(134) След решението за откриване на процедурата България поясни, че мярка 4 е касаела възстановяването на недължимо начислен и платен ДДС в размер на 72 милиона лева (36,7 милиона евро) за компенсации за ЗОУ, наложено от Министерството на транспорта за периода от 1 декември 2004 г. до 29 февруари 2008 г. (вж. съображения 55—59). България поясни също, че административната грешка е била открита при ревизия от компетентните национални данъчни органи в съответствие с приложимите разпоредби на националното законодателство. Грешката е била коригирана с данъчни решения за възстановяване № 2900180 от 14 януари 2009 г., № 290900153 от 8 юли 2009 г., № 100337 от 12 август 2010 г. и № 290100380 от февруари 2011 г.

([37]) Съобщение на Комисията относно преразглеждане на метода за определяне на референтните и сконтови лихвени проценти (ОВ C 14, 19.1.2008 г., стр. 6).

(135) Комисията отбелязва, че не само предоставянето на положителни икономически предимства е от значение за понятието за държавна помощ. Освобождаването от икономически тежести, като например данъчните облекчения, също може да представлява предимство. Следователно трябва да се провери дали възстановяването на ДДС по компенсациите за ЗОУ, наложено от Министерството на транспорта, предоставя икономическо предимство на „Холдинг БДЖ“, като намаляване на тежестите, които обикновено са включени в бюджета на едно предприятие ([38]), или дали ДДС по компенсация за ЗОУ действително е бил събран недължимо. Няма предимство в случай на възстановяване на незаконосъобразно събрани данъци ([39]).

(136) В съответствие с член 73 от Директива 2006/112/ЕО, доставката на услуги, включително услуги за пътнически превоз, подлежи на облагане с ДДС, а данъчната основа включва всичко, което представлява възнаграждение, което е получено или което следва да бъде получено от доставчика в замяна на предоставената услуга или от клиента или от трето лице, включително компенсация или субсидии, пряко свързани с цената на доставката. Освен това, съгласно член 132 от посочената директива предприятията, натоварени със ЗОУ, не попадат в приложното поле на освобождаването от ДДС.

(137) Поради това трябва да се прецени дали компенсация за ЗОУ, получена от „Холдинг БДЖ“, е пряко свързана с цената на предоставените услуги. Компенсацията за ЗОУ е била предназначена да компенсира загуби, произтичащи от предоставянето на услуга по превоз на пътници при определени условия, като например влакови километри, седящи места, честота и други качествени критерии. По-конкретно, компенсацията за ЗОУ се намалява в случай на отклонения *inter alia* от километри, седящи места, часове и други качествени критерии, които са били определени за предоставяните услуги. Следователно компенсацията за ЗОУ не може да се разглежда като пряко свързана с цената за предоставянето на транспортните услуги, а по-скоро като компенсация за загубите, произтичащи от изпълнението на ЗОУ.

(138) Освен това българското законодателство за ДДС не предвижда компенсацията за ЗОУ, свързана с покриването на загубите, да подлежи на облагане с ДДС. Грешката е била открита от съответните данъчни органи в резултат на инспекция и е довела до редица решения на данъчните органи (вж. съображение 59), които са в съответствие с българския Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (ДОПК).

(139) Следователно на „Холдинг БДЖ“ е бил недължимо начислен ДДС върху компенсацията за ЗОУ за периода от 1 декември 2004 г. до 29 февруари 2008 г. Поради това Комисията счита, че възстановяването на недължимо събрания ДДС не предоставя икономическо предимство на „Холдинг БДЖ“.

(140) С оглед на факта, че необходимите условия за установяване на наличие на държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора са кумулативни, липсата на някое от тях е от решаващо значение. Следователно не е необходимо да се оценява дали мярка 4 отговаря на другите условия по член 107, параграф 1 от Договора.

(141) Поради това Комисията заключава, че мярка 4 не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

7. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

(142) С оглед на оттеглянето на уведомлението относно помощта за преструктуриране на „Холдинг БДЖ“ (вж. мярка 1, раздел 5), официалната процедура по разследване съгласно член 108, параграф 2 от Договора по отношение на мярката за помощ за преструктуриране следва да бъде приключена.

(143) Що се отнася до опрощаването на дълговете на „Холдинг БДЖ“ и дъщерните му дружества в размер на 223,45 милиона лева (114,25 милиона евро) (мярка 2, раздел 6.1), то представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора и отговаря на условията за съвместимост, определени в Насоките за железопътния транспорт. Поради това мярка 2 следва да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от Договора.

([38]) Решение на Съда от 15 март 1994 г. по дело Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, точка 13. Решение на Съда от 19 септември 2000 г. по дело Германия/Комисия, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, точка 25. Решение на Съда от 19 май 1999 г. по дело Италия/Комисия, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, точка 15. Решение на Съда от 3 март 2005 г. по дело Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, точка 36.

([39]) Решение на Съда от 27 март 1980 г. по дело Amministrazione delle finanze dello Stato, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, точки 29—32.

(144) Що се отнася до неизплащането на 45 милиона лева просрочени задължения към НКЖИ (мярка 3, раздел 6.2), НКЖИ е действало като кредитор в условията на пазарна икономика. По тази причина мярка 3 не представлява държавна помощ.

(145) Що се отнася до възстановяването на погрешно платен ДДС (мярка 4, раздел 6.3), тъй като ДДС е недължимо начислен, възстановяването му не представлява държавна помощ,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Тъй като България оттегли уведомлението за помощта за преструктуриране, официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 от Договора, по отношение на планираната помощ за преструктуриране в полза на „Холдинг БДЖ“, за която е постъпило уведомление, става безпредметна и приключва с настоящото решение.

Член 2

1. Държавната помощ в полза на „Холдинг БДЖ“ под формата на опрощаване на дългове в размер на 223 448 801 BGN, която България планира да приведе в действие, е съвместима с вътрешния пазар въз основа на член 107, параграф 3, буква в) от Договора. Поради това се разрешава опрощаването на дълговете.

2. Начинът, по който Национална компания „Железопътна инфраструктура“ е третирала преди ноември 2011 г. просрочените задължения в размер на 45 милиона лева, дължими от „Холдинг БДЖ“ ЕАД, „БДЖ — Пътнически превози“ ЕООД и „БДЖ — Товарни превози“ ЕООД, не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

3. Връщането на 72 милиона лева грешно начислен ДДС не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора.

Член 3

Адресат на настоящото решение е Република България.

Съставено в Брюксел на 16 юни 2017 година.

За Комисията
Margrethe VESTAGER
Член на Комисията