BESLUIT (EU) 2017/2372 VAN DE COMMISSIE

van 16 juni 2017

betreffende de steunmaatregel SA.31250 — 2011/C (ex 2011/N) die Bulgarije voornemens is te verlenen ten gunste van BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD en BDZ Cargo EOOD en andere maatregelen

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 4051)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde bepalingen te hebben aangemaand hun opmerkingen in te dienen ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 18 mei 2011 stelde Bulgarije de Commissie in kennis van bepaalde maatregelen ten gunste van BDZ Holding EAD SA ([2]) („BDZ Holding") en haar dochterondernemingen, BDZ Passenger EOOD („BDZ Passenger") en BDZ Cargo EOOD („BDZ Cargo").

(2) Met name bij verschillende brieven van 20 mei 2011 verstrekte Bulgarije de Commissie aanvullende informatie. Bij brieven van 15 juli 2011 en 28 september 2011 verzocht de Commissie Bulgarije om nadere informatie. Bulgarije verstrekte de Commissie nadere informatie bij brieven van 5 september 2011 en 7 oktober 2011.

(3) Bij brief van 9 november 2011 deelde de Commissie Bulgarije mee dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ten aanzien van de maatregelen (het „inleidingsbesluit"). Bij brief van 12 januari 2012 diende Bulgarije opmerkingen over het inleidingsbesluit in bij de Commissie.

(4) Het inleidingsbesluit werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([3]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen kenbaar te maken.

(5) De Commissie heeft van één belanghebbende opmerkingen ontvangen. De Commissie stuurde deze opmerkingen bij brief van 16 mei 2012 door aan Bulgarije, en Bulgarije werd de gelegenheid geboden om te reageren. De opmerkingen van Bulgarije werden ontvangen bij brief van 13 juni 2012. Bij brief van 10 december 2012 deelde de Commissie de belanghebbende partij mee dat de niet-vertrouwelijke versie van haar opmerkingen was doorgestuurd aan Bulgarije.

(6) Bij brieven van 12 april 2012, 24 juli 2012, 10 december 2012, 7 mei 2013, 5 november 2013, 6 mei 2014, 6 juni 2014, 29 juli 2014, 29 april 2015, 14 december 2015, 26 april 2016, 15 september 2016, 20 oktober 2016 en 3 april 2017 verzocht de Commissie Bulgarije om nadere informatie.

(7) Bulgarije verstrekte de Commissie nadere informatie bij brieven van 7 juni 2012, 28 september 2012, 31 januari 2013, 1 februari 2013, 30 mei 2013, 2 oktober 2013, 15 oktober 2013, 2 december 2013, 3 januari 2014, 6 februari 2014, 22 april 2014, 14 mei 2014, 23 juni 2014, 4 augustus 2014, 20 augustus 2014, 1 september 2014, 13 september 2014, 23 september 2014, 1 juni 2015, 9 december 2015, 20 januari 2016, 31 mei 2016, 12 oktober 2016 en 7 november 2016.

([1]) PB C 10 van 12.1.2012, blz. 9.

([2]) In het vervolg van dit besluit wordt de term „BDZ Holding" gebruikt voor zowel „BDZ EAD", zoals het bedrijf heette voorafgaand aan de wijziging van de bedrijfsnaam op 22 oktober 2011, als „BDZ Holding EAD SA" zoals de naam van het bedrijf sindsdien luidt. Zie voetnoot 4.

([3]) Zie voetnoot 2.

(8) Bij brieven van 22 april 2014 en 12 oktober 2016 trok Bulgarije zijn aanmelding van de herstructureringssteun aan BDZ Holding, die deel uitmaakte van de in overweging 1 bedoelde maatregelen, in. Bij brief van 5 april 2017 wijzigde Bulgarije zijn aanmelding via een verlaging van het bedrag van de schuld die het van plan was kwijt te schelden door middel van de schuldkwijtscheldingsmaatregel die deel uitmaakte van de in overweging 1 bedoelde maatregelen.

(9) Bij brief van 7 november 2016 stemde Bulgarije er bij wijze van uitzondering mee in dat dit besluit uitsluitend in het Engels zou worden vastgesteld en bekendgemaakt.

2. **BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN**

2.1. *DE BEGUNSTIGDEN*

(10) De begunstigden van de maatregelen zijn BDZ Holding en haar dochterondernemingen, BDZ Passenger en BDZ Cargo, alle drie voor 100 % staatseigendom, die tegen een vergoeding passagiers- en goederenvervoersdiensten over het spoor verrichten in Bulgarije.

(11) BDZ Holding ([4]), een vennootschap op aandelen, is opgericht in 2001, toen de nationale maatschappij van Bulgaarse spoorwegen werd opgesplitst in een nieuwe infrastructuurbeheerder, het nationale spoorweginfrastructuurbedrijf („NRIC"), en een aanbieder van vervoersdiensten („BDZ Holding").

(12) In 2007 werd BDZ Holding gereorganiseerd in een holdingstructuur en werden drie dochterondernemingen opgezet voor respectievelijk goederenvervoer, passagiersvervoer en tractiediensten. De moederonderneming BDZ Holding was eigenaar van de passagiersrijtuigen, de goederenwagons en de locomotieven, die ze verhuurde aan haar dochterondernemingen. Deze laatste waren verantwoordelijk voor het onderhoud van het rollend materieel. BDZ Holding was ook verantwoordelijk voor het nakomen van de vóór de reorganisatie aangegane schuldverplichtingen. Aangezien deze structuur niet efficiënt bleek te zijn, werden de tractiediensten in 2010 ondergebracht bij BDZ Holding.

(13) In 2011 werd de eigendom van de passagiersrijtuigen, de goederenwagons en de locomotieven door BDZ Holding overgedragen aan de dochterondernemingen BDZ Passengers en BDZ Cargo. BDZ Holding bleef eigenaar van alle vaste activa.

(14) BDZ Holding heeft haar statutaire zetel in Sofia, Bulgarije, en exploiteert haar goederen- en passagiersvervoersdiensten op het hele grondgebied van Bulgarije, dat in zijn geheel in aanmerking komt voor regionale steun overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), VWEU.

(15) BDZ Cargo, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is actief in de internationale en de nationale markt voor goederenvervoer per spoor. Bulgarije heeft zijn markt voor goederenvervoer per spoor in 2007 geliberaliseerd. Sindsdien hebben diverse particuliere exploitanten de markt betreden. In 2016 was het marktaandeel van BDZ Cargo (in netto-ton-kilometer) 43 % en waren haar belangrijkste concurrenten de Bulgaarse Spoorwegonderneming (25 %), DB Schenker Rail Bulgaria (18 %), Bulmarket (6 %) en Rail Cargo (4 %).

(16) BDZ Passenger, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is de enige aanbieder van nationale passagiersvervoersdiensten in Bulgarije. BDZ Passenger vervult een openbaredienstverplichting („ODV") die ongeveer 90 % van de markt voor goederenvervoer per spoor beslaat. Het ODV-contract met BDZ Passenger werd in 2009 gesloten voor een periode van 15 jaar (2010-2025).

2.2. *BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN EN GRONDEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE PROCEDURE*

(17) In het inleidingsbesluit identificeerde de Commissie vier maatregelen die potentieel staatssteun aan BDZ Holding en haar dochterondernemingen, BDZ Passenger en BDZ Cargo, vormden:

a) Maatregel 1: Herstructureringssteun bestaande uit zes kapitaalinjecties in BDZ Holding ten bedrage van in totaal 550 miljoen BGN (281 miljoen EUR ([5]));

b) Maatregel 2: Kwijtschelding van vóór 2007 aangegane schulden;

c) Maatregel 3: Niet-betaling door BDZ Holding van achterstallige schuldverplichtingen aan de infrastructuurbeheerder (NRIC);

d) Maatregel 4: Teruggaaf van de belasting op de toegevoegde waarde („btw") door de staat aan BDZ Holding.

([4]) Bij Protocollair Besluit nr. 151 van 22 oktober 2011 van de minister van Vervoer, Informatietechnologie en Communicatie werd de naam van de onderneming gewijzigd van BDZ EAD in „Holding Bulgaarse Staatsspoorwegen (BDZ) EAD" („BDZ Holding").

([5]) De voor dit besluit gehanteerde wisselkoers is 1 EUR = BGN 1.9558 (PB C 304 van 20.8.2016, blz. 2).

2.2.1. MAATREGEL 1: HERSTRUCTURERINGSSTEUN

(18) Bulgarije was voornemens herstructureringssteun te verlenen in de vorm van zes kapitaalinjecties in BDZ Holding ten bedrage van in totaal 550 miljoen BGN (281 miljoen EUR) in de jaren 2011-2016 en meldde die herstructureringssteun in 2011 aan bij de Commissie. Tot op heden hebben de betrokken autoriteiten echter nog geen definitief besluit tot verlening van de steun genomen en zijn de middelen niet uitbetaald aan BDZ Holding.

(19) In het inleidingsbesluit oordeelde de Commissie dat de herstructureringssteun staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde en verklaarde ze te betwijfelen of die staatssteun verenigbaar was met de interne markt.

2.2.2. MAATREGEL 2: KWIJTSCHELDING VAN VÓÓR 2007 AANGEGANE SCHULDEN

(20) Volgens de door Bulgarije verstrekte informatie hadden BDZ Holding en haar dochterondernemingen op 31 december 2006, vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie op 1 januari 2007, uitstaande verplichtingen en voorzieningen ten bedrage van in totaal 806 729 558 BGN (412 miljoen EUR),

(21) De verplichtingen en voorzieningen van BDZ Holding hielden verband met i) leningen van financiële instellingen zoals Kreditanstalt für Wiederaufbau („KfW"), de Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling („EBWO") en de Internationale Bank voor herstel en ontwikkeling („IBRD"), die voornamelijk waren bedoeld ter financiering van de modernisering van rollend materieel, maar omvatten ook ii) handelsgerelateerde verplichtingen, waaronder aan de Bulgaarse spoorinfrastructuurbeheerder (NRIC), voorzieningen voor en verplichtingen aan het personeel en verzekeringsmaatschappijen en andere verplichtingen, waaronder de verplichtingen die resulteerden uit een in 2005 tussen BDZ Holding, Siemens en KfW gesloten overeenkomst voor de aanschaf van rollend materieel. De bedragen van deze verplichtingen en voorzieningen kunnen worden opgesplitst zoals hieronder is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1

Overzicht van verplichtingen en voorzieningen van BDZ Holding en haar dochterondernemingen op 31 december 2006

(in miljoen BGN)

	Totale verplichtingen van BDZ Holding en haar dochterondernemingen op 31.12.2006
Verplichtingen jegens financiële instellingen	201,1
Overeenkomst met Siemens en KfW	307,5
Handelsverplichtingen	244.5
Verplichtingen jegens personeel en verzekeringsmaatschappijen	26,4
Overige verplichtingen, waaronder belastingen en voorzieningen	27,2
Totale passiva	**806,7**

(22) Bulgarije was van plan om een deel van of alle vóór 1 januari 2007 door BDZ Holding en haar dochterondernemingen aangegane schulden over te nemen.

(23) In het inleidingsbesluit oordeelde de Commissie dat de kwijtschelding van verplichtingen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zou vormen en verklaarde ze te betwijfelen of die staatssteun verenigbaar was met de interne markt. Bulgarije heeft geen beroep gedaan op de toepassing van de maatregel en motiveerde niet of de maatregel in overeenstemming was met de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen ([6]). De Commissie kon daarom geen standpunt innemen over de verenigbaarheid van deze steun met de interne markt.

([6]) Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen (PB C 184 van 22.7.2008, blz. 13).

2.2.3. MAATREGEL 3: NIET-BETALING DOOR BDZ HOLDING EN HAAR DOCHTERONDERNEMINGEN VAN ACHTERSTALLIGE SCHULDVERPLICHTINGEN AAN DE INFRASTRUCTUURBEHEERDER (NRIC)

(24) Volgens de door Bulgarije verstrekte informatie hadden BDZ Holding en haar dochterondernemingen niet alle aan NRIC verschuldigde infrastructuurheffingen betaald. Als gevolg hiervan werden in het inleidingsbesluit uitstaande handelsverplichtingen jegens NRIC ten bedrage van 45 miljoen BGN vermeld.

(25) Aangezien Bulgarije de oorsprong en ontwikkeling van deze handelsverplichtingen niet had verduidelijkt, oordeelde de Commissie in het inleidingsbesluit dat de niet-invordering van deze schulden staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zou kunnen inhouden. In dit verband merkte de Commissie op dat volgens de jurisprudentie het niet innen van vorderingen door openbare bedrijven ([7]) staatssteun zou kunnen inhouden indien een hypothetische marktdeelnemer in dezelfde positie zich niet zou hebben gedragen op de wijze waarop de openbare bedrijven deden en de vorderingen zou hebben geïnd ([8]). De Commissie was echter niet in het bezit van precieze feitelijke aanwijzingen dat NRIC geen stappen had ondernomen die een zorgvuldige schuldeiser in dezelfde situatie zou hebben ondernomen. Daarom verzocht de Commissie Bulgarije uit te leggen of en hoe NRIC had geprobeerd de uitstaande vorderingen te innen.

(26) Voor zover was vastgesteld dat de maatregel staatssteun behelsde, verklaarde de Commissie ook twijfels te hebben over de verenigbaarheid ervan met de interne markt in de context van de op dat moment aangemelde herstructureringssteun en het bijbehorende herstructureringsplan. In dit verband verzocht de Commissie Bulgarije het herstructureringsplan aan te vullen door informatie te verstrekken over de wijze waarop deze schulden aan NRIC zouden worden vereffend.

2.2.4. MAATREGEL 4: TERUGGAAF VAN ONTERECHT GEHEVEN BTW DOOR DE STAAT AAN BDZ HOLDING

(27) Volgens de door Bulgarije verstrekte informatie had Bulgarije in het verleden belasting op de toegevoegde waarde („btw") ten bedrage van 72 miljoen BGN (36,7 miljoen EUR) aan BDZ Holding terugbetaald.

(28) Aangezien Bulgarije ten tijde van het inleidingsbesluit de redenen voor deze teruggaaf van de btw niet had verduidelijkt, noch had verduidelijkt of de teruggaaf voldeed aan Richtlijn 2006/112/EG van de Commissie ([9]), oordeelde de Commissie dat de teruggaaf van de btw staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zou kunnen inhouden. In dit verband merkte de Commissie op dat volgens de jurisprudentie het begrip staatssteun niet alleen positieve prestaties omvat, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken. Daarom verzocht de Commissie Bulgarije aanvullende informatie te verstrekken over de redenen voor de teruggaaf van de btw aan BDZ Holding.

3. **OPMERKINGEN VAN EEN BELANGHEBBENDE**

(29) Een concurrent van BDZ Cargo die goederenvervoersdiensten over het spoor aanbiedt, en die wenst dat zijn identiteit niet bekend wordt gemaakt, diende opmerkingen in over twee van de in het inleidingsbesluit genoemde maatregelen.

(30) Met betrekking tot de geplande herstructureringssteun (maatregel 1) stelde de concurrent voor om, als compensatiemaatregel, ongebruikte locomotieven van BDZ Holding en haar dochterondernemingen, BDZ Passenger en BDZ Cargo, te verkopen. De concurrent verklaarde dat BDZ Holding haar concurrenten, die niet beschikken over een andere bron om locomotieven aan te schaffen of te huren, geen toegang verleende tot haar ongebruikte vloot.

(31) Met betrekking tot de niet-betaling door BDZ Holding en haar dochterondernemingen van achterstallige verplichtingen aan NRIC (maatregel 3), verklaarde de concurrent dat hoewel alle goederenvervoerders verplicht zijn om dezelfde vergoedingen te betalen, de niet-inning van de geaccumuleerde schulden aan NRIC BDZ Holding en haar dochterondernemingen een concurrentievoordeel zou opleveren. Voorts verzocht de concurrent om BDZ compensatiemaatregelen op te leggen overeenkomstig de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden en de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen en om BDZ Cargo te privatiseren tegen marktvoorwaarden.

([7]) Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17).

([8]) Arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 1999, *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT,)* C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punten 25-28.

([9]) Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347 van 11.12.2006, blz. 1).

4. **OPMERKINGEN VAN BULGARIJE**

(32) In zijn antwoord op het inleidingsbesluit en in de daarna ingediende aanvullende informatie verstrekte Bulgarije opmerkingen over en nadere verduidelijkingen van de in het inleidingsbesluit vermelde feiten.

4.1. *MAATREGEL 1: HERSTRUCTURERINGSSTEUN — INTREKKING VAN DE AANMELDING*

(33) Bij brief van 22 april 2014 trok Bulgarije de aanmelding van de herstructureringssteun in. De herstructureringssteun werd echter nog vermeld in latere indieningen en werd definitief ingetrokken bij brief van 7 november 2016.

(34) Bulgarije verklaarde dat het van plan was om, in plaats van de herstructureringssteun te verlenen aan BDZ Holding, verplichtingen van BDZ Holding te herfinancieren door een deel van de vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie aangegane en uitstaande schulden kwijt te schelden.

4.2. *MAATREGEL 2: KWIJTSCHELDING VAN VÓÓR 2007 AANGEGANE SCHULDEN*

(35) Bulgarije verklaarde dat op 31 december 2006, een dag voor zijn toetreding tot de Unie, het totale bedrag aan verplichtingen en voorzieningen van BDZ Holding gelijk was aan 806,7 miljoen BGN (412 miljoen EUR), zoals weergegeven in tabel 1. Rekening houdend met de door BDZ Holding terugbetaalde verplichtingen en haar financiële behoeften, was Bulgarije voornemens om verplichtingen van BDZ Holding ten bedrage van 601,9 miljoen BGN (307,1 miljoen EUR) kwijt te schelden. Bij brief van 5 april 2017 wijzigde Bulgarije echter zijn aanmelding en verzocht Bulgarije de Commissie haar goedkeuring te hechten aan de kwijtschelding van een schuld van 223,45 miljoen BGN (114,25 miljoen EUR). Na de wijziging van de aanmelding hebben de voor kwijtschelding in aanmerking komende schulden, inclusief boeterente, betrekking op i) de nog uitstaande pretoetredingsschuld aan KfW IPEX Bank, en ii) schulden aan obligatiehouders in verband met obligatie-emissie ISIN BG2100032072 van 19 november 2007 en aan het ministerie van Financiën in verband met de herfinanciering van pretoetredingsschulden aan KfW IPEX Bank, EBWO, IBRD, NRIC en NEC AD. Bulgarije stelde de Commissie in kennis van de nog verschuldigde uitstaande bedragen en verstrekte toelichtingen, als volgt: (zie tabel 2).

Tabel 2

Op 31 december 2006 uitstaande en kwijt te schelden verplichtingen van BDZ Holding

Crediteurencategorie/Bedragen in BGN per 31 maart 2017	Bedrag van uitstaande schulden van BDZ in BGN op 31 december 2006 (pretoetredingsschulden)			Lening of ander schuldinstrument waarmee de pretoetredingsschulden zijn geherfinancierd
	Uitstaande pretoetredingsschulden	Uitstaande schulden ter herfinanciering van de pretoetredingsschulden van BDZ	Boeterente	
a) **Internationale financiële crediteuren**	**30 967 919**	**105 642 950**	**24 901 981**	
KfW IPEX Bank 80 % DMU	0	76 529 380		Tweede obligatie-emissie met ISIN: BG2100032072, overeenkomstig het schuldaanbestedingsdocument van oktober 2007
EBWO	0	20 980 115		Geactiveerde staatsgarantie voor schuldaflossing, die de oorzaak is van de schuld van BDZ aan het ministerie van Financiën.
IBRD	0	8 133 455		Geactiveerde staatsgarantie voor schuldaflossing, die de oorzaak is van de schuld van BDZ aan het ministerie van Financiën.
KfW IPEX Bank 85 % EMU	30 967 919	0		

Crediteurencategorie/Bedragen in BGN per 31 maart 2017	Bedrag van uitstaande schulden van BDZ in BGN op 31 december 2006 (pretoetredingsschulden)			Lening of ander schuldinstrument waarmee de pretoetredingsschulden zijn geherfinancierd
	Uitstaande pretoetredingsschulden	Uitstaande schulden ter herfinanciering van de pretoetredingsschulden van BDZ	Boeterente	
b) **Leveranciers**	**0**	**53 884 257**	**8 051 694**	
NRIC	0	26 292 761	3 928 815	Tweede obligatie-emissie met ISIN: BG2100032072, overeenkomstig het schuldaanbestedingsdocument van oktober 2007
NEC AD	0	27 591 496	4 122 879	Tweede obligatie-emissie met ISIN: BG2100032072, overeenkomstig het schuldaanbestedingsdocument van oktober 2007
Totaal	**30 967 919**	**159 527 207**	**32 953 675**	

Bron: Indiening van Bulgarije van 5 april 2017

(36) Met betrekking tot de verplichtingen aan IBRD en EBWO verklaarde Bulgarije dat op deze in 1995 gesloten leningen een staatsgarantie van 100 % van toepassing was. Aangezien BDZ Holding in gebreke was gebleven bij de betaling van verschuldigde bedragen, was de staatsgarantie geactiveerd en moest het ministerie van Financiën de schuldverplichtingen voldoen. Dientengevolge aanvaardde de staat, op grond van de Bulgaarse Wet op de staatsschuld ([10]) en per de datum van de betalingen uit hoofde van de staatsgarantie, de in de leenovereenkomsten vastgelegde rechten van de crediteuren ten opzichte van BDZ Holding tot het bedrag van de reeds verrichte betalingen. BDZ Holding is verplicht om de volledige door de staat aan IBRD en EBWO betaalde bedragen terug te betalen, inclusief boeterente. Met betrekking tot de andere door middel van obligatie-emissie ISIN BG2100032072 van 19 november 2007 geherfinancierde schulden, verstrekte Bulgarije bewijs van de schuldbetalingen aan KfW IPEX Bank, NRIC en NEC AD.

(37) Bulgarije betwist niet dat de schuldkwijtschelding staatssteun ten gunste van BDZ Holding behelst. Bulgarije is van mening dat de kwijtschelding van schulden verenigbaar is met de interne markt op grond van de punten 56 tot en met 60 van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen, als volgt.

(38) In de eerste plaats waren alle verplichtingen welomschreven en duidelijk afgebakend en waren ze aangegaan vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie. De verplichtingen waren geregistreerd in de geconsolideerde financiële overzichten van BDZ Holding vóór de toetredingsdatum en/of vloeiden voort uit vóór die datum onherroepelijk gesloten contracten.

(39) In de tweede plaats waren alle verplichtingen waarvoor de kwijtschelding is voorzien een rechtstreeks gevolg van de activiteit van het vervoeren van passagiers en goederen over het spoor en waren ze voornamelijk aangegaan als leningen voor de aanschaf van elektrische en dieselmotorstellen, de reparatie en modernisering van goederenwagons in het bezit van het bedrijf en de dekking van uitstaande verplichtingen in verband met de levering van spoorwegdiensten, zoals verplichtingen jegens NRIC.

(40) In de derde plaats had BDZ Holding in 2016 een te hoge schuldenlast en vervulde het bedrijf alle in de Bulgaarse wetgeving neergelegde criteria voor het inleiden van een insolventieprocedure tegen het bedrijf. De te hoge schuldenlast verhinderde het bedrijf om zijn activiteiten op een stabiele financiële basis te verrichten. Als gevolg van zijn geaccumuleerde achterstallige verplichtingen kon het bedrijf zijn kapitaalbehoeften niet vervullen uit de eigen bedrijfsinkomsten. De internationale crediteuren van het bedrijf weigerden een herstructurering van de schulden te accepteren zonder staatsgarantie, die volgens Bulgarije waarschijnlijk tot extra zorgen over het bestaan van staatssteun zou leiden. Het bedrijfsplan van BDZ Holding laat zien dat de kwijtschelding van de vóór de toetreding aangegane schulden noodzakelijk was om haar financiële indicatoren te verbeteren.

(41) In de vierde plaats is het enige doel van de schuldkwijtschelding om BDZ Holding te verlichten van vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie aangegane schulden en de financiële toestand van het bedrijf te normaliseren. De kwijtschelding van deze schulden gaat niet verder dan wat nodig is om de financiële levensvatbaarheid van het bedrijf te herstellen.

([10]) Bulgaarse staatsblad nr. 93/2002.

(42) In de vijfde plaats levert de kwijtschelding van de verplichtingen BDZ Holding niet een zodanig concurrentievoordeel op dat daardoor de ontwikkeling van daadwerkelijke concurrentie op de markt wordt belemmerd. De kwijtschelding zal de capaciteit van BDZ Holding niet vergroten, noch haar marktpositie versterken of het bedrijf in staat stellen om nieuwe markten in andere lidstaten te betreden. Bovendien worden nieuwe marktdeelnemers niet ontmoedigd om tot de markt toe te treden, aangezien momenteel, naast BDZ Cargo, acht exploitanten actief zijn in de Bulgaarse markt voor goederenvervoer over het spoor ([11]).

(43) Voorts verklaarde Bulgarije dat de moeilijke financiële situatie van het bedrijf zijn investeringsmogelijkheden beperkte. Als gevolg van een gebrek aan middelen werden alleen essentiële reparaties uitgevoerd en werden andere belangrijke reparaties uitgesteld. 94 % van de passagiersrijtuigen is ouder dan 15 jaar en 90 % van de goederenwagons is ouder dan 29 jaar. 90 % van de dieselmotorstellen en 45 % van de elektrische motorstellen is ouder dan 30 jaar. De productiviteit van het rollend materieel en de locomotieven die eigendom van het bedrijf zijn, is aanzienlijk lager dan het gemiddelde in de Unie. De beperkte reparaties hebben geresulteerd in een gestage achteruitgang van de kwaliteit van de spoordiensten en het uitvallen van treinen.

(44) Ook wees Bulgarije erop dat BDZ Holding dwangmaatregelen boven het hoofd hing, zoals de verkoop van activa of beslag op haar bankrekeningen door de internationale crediteuren nadat het hooggerechtshof in Londen had bevolen dat hun vorderingen moesten worden betaald.

4.3. *MAATREGEL 3: NIET-BETALING DOOR BDZ HOLDING EN HAAR DOCHTERONDERNEMINGEN VAN ACHTERSTALLIGE SCHULDVERPLICHTINGEN AAN DE INFRASTRUCTUURBEHEERDER (NRIC)*

Overzicht van de schulden van BDZ Holding aan NRIC

(45) In reactie op de uitnodiging in het inleidingsbesluit om uit te leggen of en hoe NRIC in het verleden schulden had geïnd en van plan was de nog uitstaande schulden te innen, verklaarde Bulgarije dat BDZ Holding en haar dochterondernemingen regelmatige betalingen verrichten uit hoofde van hun schuldverplichtingen aan NRIC. Ter staving van zijn bewering versterkte Bulgarije informatie over de ontwikkeling van de door BDZ Holding en haar dochterondernemingen verschuldigde bedragen aan NRIC voor infrastructuurheffingen, elektriciteitsvoorziening en andere bijkomende diensten, zoals berekend op basis van het heffingsschema van NRIC dat werd toegepast op alle spoorwegexploitanten.

(46) Daarbij merkte Bulgarije op dat BDZ Holding na het inleidingsbesluit, in de periode november 2011 — augustus 2016, in totaal 503,2 miljoen BGN (257 miljoen EUR) aan NRIC had betaald. De betalingen waren verricht middels bankoverschrijvingen, de verrekening van schulden van NRIC aan BDZ Holding en de omzetting van schulden in activa.

Door NRIC ondernomen acties om schulden van BDZ Holding te innen

(47) Bulgarije stelt dat NRIC alle noodzakelijke stappen heeft ondernomen om de achterstallige betalingen te innen van BDZ Holding en haar dochterondernemingen, maar zonder een gerechtelijke procedure in te leiden. Bulgarije merkt op dat er regelmatig vergaderingen tussen NRIC en BDZ Holding werden gehouden om de betaling van de uitstaande verplichtingen te bespreken. Ook verzond NRIC regelmatig brieven, waaronder een door een notaris bekrachtigde aanmaning ([12]) aan BDZ Holding om de uitstaande verplichtingen te voldoen en de rente op achterstallige verplichtingen te betalen ([13]).

(48) NRIC had achterstandsrente op de achterstallige betalingen in rekening gebracht, in overeenstemming met Besluit nr. 100 inzake de berekening van wettelijke rente voor te late betalingen in de nationale valuta en buitenlandse valuta's ([14]) („Besluit nr. 100") van de Raad van ministers van 29 september 2012. Bulgarije verklaarde dat volgens Besluit nr. 100 de jaarlijkse wettelijke rente voor te late betaling van verplichtingen in BGN bestaat uit het basisrentetarief van de Bulgaarse nationale bank dat vanaf 1 januari of 1 juli van het desbetreffende jaar van toepassing is plus een risicopremie van 10 %. Per september 2016 bedroeg de verschuldigde rente 23,3 miljoen BGN (12 miljoen EUR).

(49) Bulgarije stelt dat NRIC heeft opgetreden als een schuldeiser in een markteconomie, aangezien het economisch gezien verstandiger was om door beide partijen erkende uitstaande verplichtingen te innen dan aan te sturen op een faillissementsprocedure en te riskeren dat de schuldenaar zijn activiteiten zou staken. Bulgarije verklaarde dat

([11]) Zo ontving DB Schenker Rail Bulgaria in mei 2010 een vergunning, en Port Rail in april 2012.
([12]) Overeenkomstig artikel 569, lid 3, van het Bulgaarse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn door een notaris bekrachtigde aanmaningen instrumenten voor vrijwillige, buitengerechtelijke schikking van financiële geschillen tussen twee partijen voordat de rechtbank daarover een beslissing neemt.
([13]) Zie bijvoorbeeld de notulen van de 109e vergadering van de raad van bestuur van NRIC van 25 september 2009 of die van de 145e vergadering van de raad van bestuur van NRIC van 3 juni 2010.
([14]) Bulgaarse staatsblad nr. 42/2012.

NRIC de kosten van een gerechtelijke procedure ten belope van 4 % van het gevorderde bedrag zou moeten dragen. Bovendien zou NRIC, indien er een gerechtelijke procedure aanhangig was gemaakt, zijn vordering niet volledig hebben kunnen innen, aangezien BDZ Holding en haar dochterondernemingen in dat geval al hun verplichtingen hadden moeten nakomen, zonder voorrang te geven aan een bepaalde crediteur. Volgens Bulgarije zou een faillissement van BDZ Holding een negatief effect op de winstgevendheid van NRIC en zijn vermogen om het nationale spoorwegennet te onderhouden hebben gehad, aangezien BDZ Holding en haar dochterondernemingen de grootste klanten van NRIC zijn, zoals blijkt uit het feit dat in 2015 77 % van de inkomsten van NRIC kan worden toegeschreven aan BDZ Holding en haar dochterondernemingen.

Schulden van NRIC aan BDZ Holding

(50) NRIC was aan BDZ Holding geld verschuldigd voor verleende diensten in verband met, *onder meer*, gratis en tegen verlaagd tarief verstrekte reispassen en kaartjes voor werknemers van NRIC en hun gezinnen, de huur van binnen- en buitenfaciliteiten en bedrijfsruimten van BDZ Holding, de levering van trekkracht, het vervoer van goederen per spoor, overlading en het onderhoud van werktreinen. Bulgarije verklaarde dat NRIC in de periode van 2008-2011 schulden ten bedrage van in totaal 45 532 415 BGN (23,8 miljoen EUR) aan BDZ Holding en haar dochterondernemingen was aangegaan, zoals is samengevat in tabel Table3. Per augustus 2016 bedroegen de uitstaande vorderingen van NRIC op BDZ Holding 1 094 367 BGN (0,6 miljoen EUR).

Tabel 3

Schulden van NRIC aan BDZ Holding 2008-2011

Vorderingen op NRIC in BGN	2008	2009	2010	2011	Totaal
BDZ Holding	15 695 566	4 364 383	12 907 606	13 564 860	46 532 415

Omzetting van schulden in activa

(51) In reactie op de uitnodiging in het inleidingsbesluit om uit te leggen of en hoe NRIC van plan was de uitstaande schulden te innen, verklaarde Bulgarije dat NRIC en BDZ Holding op 1 december 2012 en 31 mei 2013 overeenkomsten hadden gesloten waarin bepaalde onderlinge vorderingen werden erkend en werd bepaald dat uitstaande verplichtingen zouden worden voldaan door middel van een transactie waarbij schulden werden omgezet in activa. Het doel van de omzetting van schulden in activa was om erkende verplichtingen van BDZ Holding en haar dochterondernemingen te vereffenen door de levering van activa die nuttig waren voor NRIC en een goed niveau van liquiditeit hadden. Deze operatie was volgens de nationale wetgeving toegestaan, met name op grond van artikel 65, lid 2, van de Wet inzake verbintenissen en verplichtingen, en de rechtsgrondslag ervan bestond uit de besluiten van de Raad van ministers.

(52) In zijn indiening van 7 november 2016 benadrukte Bulgarije dat in de periode 2013-2016 voor een totaalbedrag van 25,9 miljoen BGN (13,3 miljoen EUR) aan schulden was omgezet in activa. De eerste fase van de omzetting, ten bedrage van 23 miljoen BGN (11,8 miljoen EUR), werd ten uitvoer gelegd in december 2013 op grond van Besluit nr. 481/12.8.2013 van de Raad van ministers. Daarnaast werden in december 2015 en augustus 2016, op grond van de Besluiten nrs. 965/10.12.2015 en 626/29.7.2016 van de Raad van ministers, eigendommen ter waarde van respectievelijk 1,1 miljoen BGN (0,58 miljoen EUR) en 1,8 miljoen BGN (0,9 miljoen EUR) omgezet. De specifieke activa die bij de omzetting waren betrokken waren van tevoren vastgesteld op basis van de behoeften van de partijen in verband met het toekomstige gebruik ervan. Bulgarije verklaarde dat NRIC op deze basis 16 onroerende zaken had verworven, waaronder faciliteiten op het veerbotencomplex in Varna en het kantoorgebouw in Stara Zagora.

(53) Ook verklaarde Bulgarije dat NRIC onafhankelijk had besloten welke activa handelswaarde voor NRIC hadden. Ter staving van deze bewering merkte Bulgarije op dat NRIC in augustus 2016 een voorstel voor de omzetting van schulden in eigen vermogen had afgewezen in verband met bepaalde activa en dat BDZ daarom in plaats van activa ter waarde van 10 miljoen BGN (5,1 miljoen EUR), activa ter waarde van BGN 1,8 miljoen BGN (0,9 miljoen EUR) had omgezet. Het proces was transparant verlopen. De omgezette activa werden geëvalueerd door onafhankelijke, door de Kamer van onafhankelijke taxateurs van Bulgarije gecertificeerde taxateurs. De bepaling van de waarde van de activa was gebaseerd op marktbeginselen en -methoden in overeenstemming met door het Bulgaarse recht overgenomen internationale en Europese waarderingsnormen. Volgens Bulgarije kunnen deze activa op de vastgoedmarkt worden verkocht tegen de door de onafhankelijke taxateurs vastgestelde indicatieve prijs. De definitieve tussen BDZ Holding en NRIC overeengekomen prijzen waren van dezelfde orde van grootte als die van de taxaties.

(54) Bijgevolg is Bulgarije van mening dat NRIC heeft opgetreden als een crediteur in een markteconomie en dat de omzetting van schulden in activa was overeengekomen en uitgevoerd tegen normale marktvoorwaarden.

4.4. *MAATREGEL 4: TERUGGAAF VAN ONJUIST GEHEVEN BTW DOOR DE STAAT AAN BDZ HOLDING*

(55) Bulgarije stelt zich op het standpunt dat vanwege een incorrecte interpretatie en toepassing van de geldende nationale wetgeving door BDZ Holding, het bedrijf onterecht btw ten bedrage van 72 miljoen BGN (36,8 miljoen EUR) over het bedrag van de ODV-compensaties voor de periode 1 december 2004 — 29 februari 2008 heeft betaald. De fout werd ontdekt in het controleverslag van de Bulgaarse belastingdienst van 2009. Bulgarije heeft uitgelegd uit dat BDZ Holding de nodige juridische actie heeft ondernomen overeenkomstig het Bulgaarse wetboek belastingen en verzekeringen („DOPK") om de onterecht betaalde btw terug te vorderen en gerestitueerd te krijgen. Het bedrag aan onterecht betaalde btw werd bepaald door de nationale belastingdienst.

(56) Voorts verklaarde Bulgarije dat het BDZ Holding de verrichting van een ODV heeft toevertrouwd middels een ODV-contract van 29 juni 2004, dat werd ondertekend in september 2004, tussen het Bulgaarse ministerie van Vervoer en Communicatie en BDZ Holding. De ODV-compensatie krachtens het ODV-contract werd verleend ter dekking van bij het verrichten van vervoersdiensten geleden verliezen. Daarnaast waren de verrichting van de dienst en de compensaties, volgens de voorwaarden van het contract, onderworpen aan de naleving van voorwaarden in verband met het aantal treinen, zitplaatsen en frequenties. Bovendien kon de compensatie worden verlaagd indien niet zou worden voldaan aan de gespecificeerde vereisten inzake het aantal kilometers, zitplaatsen en frequenties.

(57) Bulgarije verklaarde dat overeenkomstig artikel 29 van de tot 31 december 2006 van kracht zijnde btw-wet („ZDDS") het belastbare bedrag voor de levering van diensten ook alle financiële middelen omvatte die de leverancier van de diensten had ontvangen en geabsorbeerd en die rechtstreeks verband hielden met de levering van die diensten, met inbegrip van subsidies. Voorts verklaarde Bulgarije dat overeenkomstig artikel 20, lid 6, van de ZDDS alle financiële middelen (bijvoorbeeld subsidies) die rechtstreeks verband hielden met de levering van goederen of diensten moesten worden beschouwd als subsidies uit de staatsbegroting of de begroting van een andere entiteit en een aanvullende betaling voor goederen of diensten vormden. Op basis van de verklaringen van de Bulgaarse belastingdienst ([15]) voerde Bulgarije aan dat de subsidies die bedoeld waren om de verliezen, kosten of de verwerving van activa te dekken, buiten het toepassingsgebied van de ZDDS vielen, hetgeen het geval zou zijn met het ODV-contract. In dit verband verduidelijkte Bulgarije dat nationale bepalingen het mogelijk maakten om btw te restitueren op basis van een aanslag opgelegd door de belastingautoriteiten na een controle en herziening achteraf. Bovendien stelde Bulgarije dat het vóór de toetreding tot de Unie niet verplicht was om zijn btw-wetgeving volledig te harmoniseren.

(58) Volgens Bulgarije is de Bulgaarse btw-wetgeving sinds 1 januari 2007, toen de nieuwe ZDDS in werking trad, volledig geharmoniseerd met Richtlijn 2006/112/EG. Ook verklaarde Bulgarije dat overeenkomstig artikel 26, lid 3, van de nieuwe ZDDS het belastbare bedrag voor de levering van diensten ook alle financiële middelen (bijvoorbeeld subsidies) omvat die de leverancier van de diensten heeft ontvangen en geabsorbeerd en die rechtstreeks verband houden met de levering van die diensten. Voorts verklaarde Bulgarije dat overeenkomstig de nieuwe ZDDS alle financiële middelen (bijvoorbeeld subsidies) die rechtstreeks verband houden met de levering van goederen of diensten moeten worden beschouwd als subsidies uit de staatsbegroting of de begroting van een andere entiteit en een aanvullende betaling voor goederen of diensten vormen. Volgens Bulgarije vallen de ontvangen subsidies ter dekking van verliezen of kosten, met inbegrip van de verwerving of liquidatie van activa, echter buiten het toepassingsgebied van de nieuwe ZDDS.

(59) Volgens Bulgarije was de fout, die erin bestond dat btw was geheven op de inkomsten van de levering van de ODV-diensten voor de periode 1 december 2004 - 29 februari 2008, door de betrokken belastingautoriteiten ontdekt tijdens een inspectie. In dit verband verklaarde Bulgarije dat de bevindingen van de betrokken belastingautoriteiten resulteerden in besluiten tot teruggaaf en in een verslag van de belastingcontrole met nummer 29010038 van 7 februari 2011, in overeenstemming met het Bulgaarse wetboek belastingen en verzekeringen ([16]). Ook verklaarde Bulgarije dat de procedures voor de teruggaaf van de btw werden beschreven in de artikelen 128 en 129 van het Bulgaarse wetboek belastingen en verzekeringen.

([15]) Brieven van de Bulgaarse belastingdienst met referentienummers 24-34-350/20.7.2007 en 24-00-39/17.8.2007

([16]) Besluit tot teruggaaf van belasting nr. 100337 van 12 augustus 2010 en besluit tot teruggaaf van belasting nr. 290100380 van februari 2011 ten bedrage van 36 877 000 BGN voor de periode december 2004 — april 2007; besluit tot teruggaaf van belasting nr. 2900180 van 14 januari 2009 ten bedrage van 19 167 000 BGN voor de periode mei 2007 — februari 2008; besluit tot teruggaaf van belasting nr. 290900153 van 8 juli 2009 ten bedrage van 16 000 000 BGN voor de periode maart 2008/oktober 2008.

(60) Om die reden vormde de teruggaaf van de onterecht geheven btw volgens Bulgarije geen staatssteun.

5. **INTREKKING VAN DE AANMELDING**

(61) Zoals wordt verklaard in de overwegingen 32 en 34, heeft Bulgarije zijn aanmelding van de herstructureringssteun aan BDZ Holding (maatregel 1) ingetrokken. Daarbij verklaarde Bulgarije voornemens te zijn om in plaats daarvan de vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie op 1 januari 2007 door BDZ Holding aangegane schulden kwijt te schelden (maatregel 2).

(62) Overeenkomstig artikel 10 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad kan de betrokken lidstaat de aanmelding ten gepaste tijde intrekken zolang de Commissie nog geen besluit over de steunmaatregel heeft genomen. Overeenkomstig artikel 10, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 moet de Commissie, in de gevallen dat een aanmelding wordt ingetrokken terwijl de Commissie de formele onderzoeksprocedure reeds heeft ingeleid, de procedure beëindigen.

(63) De Commissie merkt op dat de herstructureringssteun nog niet is verleend. Aangezien Bulgarije zijn aanmelding heeft ingetrokken en de herstructureringssteun ten bedrage van 550 miljoen BGN aan BDZ Holding niet zal verlenen, dient de formele onderzoeksprocedure overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU worden gesloten met betrekking tot de aangemelde herstructureringssteunmaatregel.

6. **BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN**

(64) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU *„..., zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt..*"

(65) De criteria van artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Om te bepalen of een staatsmaatregel steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, moet daarom aan alle onderstaande voorwaarden zijn voldaan:

a) de begunstigde is een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, hetgeen impliceert dat de begunstigde een economische activiteit verricht;

b) de maatregel wordt bekostigd met staatsmiddelen en kan worden toegerekend aan de staat;

c) de maatregel levert een economisch voordeel op;

d) dit voordeel is selectief;

e) de betrokken maatregel verstoort de mededinging of dreigt de mededinging te verstoren en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

6.1. *MAATREGEL 2: KWIJTSCHELDING VAN VÓÓR 2007 AANGEGANE SCHULDEN*

6.1.1. HET BESTAAN VAN STEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VAN HET VERDRAG BETREFFENDE DE WERKING VAN DE UNIE („VWEU")

6.1.1.1. ***Economische activiteit en het begrip onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU***

(66) Volgens de vaste rechtspraak moet de Commissie eerst vaststellen wie de begunstigde(n) van maatregel 2 is (zijn). In artikel 107, lid 1, VWEU wordt het begrip onderneming gebruikt om de begunstigde van de steun vast te stellen. Zoals bevestigd door de rechtbanken van de Unie, hoeft een onderneming voor de doeleinden van die bepaling niet te bestaan uit slechts één enkele rechtspersoon, maar kan deze ook een groep bedrijven omvatten ([17]). Het hoofdcriterium om te het bepalen of er sprake is van een onderneming in de zin van de genoemde bepaling is of er sprake is van een *„economische eenheid*". Een economische eenheid kan bestaan uit meerdere rechtspersonen. Die economische eenheid wordt dan beschouwd als de betrokken onderneming. In dat verband beschouwen de Europese rechtscolleges het bestaan van een zeggenschapsdeelneming en van andere functionele, economische of organische banden als relevant ([18]).

([17]) Arrest van het Hof van Justitie van 14 november 1984, *Intermills/Commission*, C-323/82, ECLI:EU:C:1984:345, punt 11 e.v.

([18]) Arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, AceaElectrabel Produzione SpA/Commissie, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, punten 47-55; Arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., C-222/04, ECLI: EU: C:2006:8, punt 112.

(67) In het onderhavige geval verklaarde Bulgarije dat BDZ Holding de juridische entiteit is waarvan de vóór 2007 aangegane schulden zullen worden kwijtgescholden. Zoals is opgemerkt in de overwegingen 34, 35 en 36, ziet Bulgarije BDZ Holding als de enige begunstigde van maatregel 2. Diverse elementen duiden er echter op dat de betrokken onderneming niet alleen bestaat uit de rechtspersoon BDZ Holding.

(68) In de eerste plaats moet, wat de eigendomsverhoudingen betreft, worden opgemerkt dat BDZ Holding eigenaar is van 100 % van de aandelen van zowel BDZ Passenger als BDZ Cargo. BDZ Holding heeft derhalve zeggenschap over alle bedrijfsactiviteiten van BDZ Passenger en BDZ Cargo, formuleert een gemeenschappelijk managementbeleid en stelt doelstellingen vast voor beide dochterondernemingen.

(69) In de tweede plaats was het hoofddoel van de initiële leningen om door zowel BDZ Cargo als BDZ Passenger te gebruiken activa aan te schaffen en te repareren, zoals locomotieven, goederenwagons en passagiersrijtuigen. De kwijtschelding van schulden heeft derhalve betrekking op door beide dochterondernemingen verrichte spoorvervoersdiensten. Terwijl BDZ Holding na de reorganisatie van 2007 eigenaar was van het rollend materieel en dat verhuurde aan BDZ Cargo en BDZ Passenger, werd het rollend materieel na de reorganisatie van 2011 overgedragen aan de dochterondernemingen BDZ Cargo en BDZ Passenger (zie de overwegingen 12 en 13). Maatregel 2, die werd toegekend als kwijtschelding van voor de financiering van het rollend materieel aangegane schulden, begunstigt derhalve effectief BDZ Cargo en BDZ Passenger.

(70) In het licht van deze overwegingen moeten naast BDZ Holding ook haar dochterondernemingen BDZ Cargo en BDZ Passenger worden beschouwd als begunstigden van de schuldkwijtschelding. Uit de beschrijving van de activiteiten van BDZ Cargo en BDZ Passenger in deel 2.1. volgt dat beide vennootschappen een economische eenheid vormen waarover BDZ Holding de zeggenschap uitoefent en beide tegen een vergoeding diensten verrichten in Bulgarije. De Commissie is daarom van mening dat door het verrichten van passagiers- en goederenvervoersdiensten, en door het beheer en de coördinatie van deze activiteiten, BDZ Holding en haar dochterondernemingen BDZ Passenger en BDZ Cargo een economische activiteit verrichten en derhalve een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen.

6.1.1.2. ***Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat***

(71) Om staatssteun te vormen, moet de maatregel in kwestie met staatsmiddelen worden bekostigd en moet de beslissing om de steun te verlenen aan de staat zijn toe te rekenen ([19]).

(72) De schuldkwijtschelding zal rechtstreeks door de Bulgaarse staat worden bekostigd en zal worden toegekend door de centrale autoriteiten van deze lidstaat.

(73) Daarom behelst de schuldkwijtschelding het gebruik van staatsmiddelen, waarover het besluit ook wordt genomen door de staat, en is de maatregel derhalve toerekenbaar aan de staat.

6.1.1.3. ***Economisch voordeel***

(74) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, dat wil zeggen zonder staatsinterventie, niet had verkregen ([20]). Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn van belang, niet de oorzaak of de doelstelling van de staatsinterventie ([21]).

(75) In dit geval zal Bulgarije 223,45 miljoen BGN (114,25 miljoen EUR) aan schulden die een rechtstreeks gevolg zijn van de spoorwegactiviteiten van BDZ Holding kwijtschelden. Geen enkele redelijke marktdeelnemer zal verplichtingen van een dergelijke omvang kwijtschelden zonder vergoeding. Daarnaast zal de maatregel BDZ Holding ontslaan van schuldverplichtingen, waardoor er middelen zullen vrijkomen die BDZ Holding en haar dochterondernemingen kunnen gebruiken om hun activiteiten verder te ontwikkelen en hun financiële indicatoren te verbeteren.

(76) Daarom wordt geconcludeerd dat het besluit van Bulgarije om verplichtingen van BDZ Holding kwijt te schelden BDZ Holding, BDZ Passenger en BDZ Cargo een economisch voordeel zal opleveren dat ze onder normale marktvoorwaarden niet zouden hebben verkregen.

([19]) Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, *Frankrijk/Commissie* („*Stardust Marine*"), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

([20]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60; Arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, *Koninkrijk Spanje/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41; Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, *Frankrijk/Commissie* („*Stardust Marine*"), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 69.

([21]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, *Italiaanse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 13.

6.1.1.4. ***Selectiviteit***

(77) Om binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU te vallen, moet een staat „*bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen*" begunstigen. Vandaar dat alleen maatregelen die ondernemingen begunstigen en op selectieve wijze een voordeel opleveren onder het begrip staatssteun vallen. De schuldkwijtschelding zal alleen BDZ Holding en haar dochterondernemingen begunstigen en is daarom selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Conclusie

(78) Geconcludeerd wordt dat de geplande schuldkwijtschelding een selectief economisch voordeel verleent aan BDZ Holding en haar dochterondernemingen BDZ Passenger en BDZ Cargo.

6.1.1.5. ***Verstoring van de mededinging en gevolgen voor het handelsverkeer***

Verstoring van de mededinging

(79) Met name wordt van een verstoring van de mededinging in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU uitgegaan zodra de staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar concurrentie is of zou kunnen zijn ([22]).

(80) In dit verband moet worden opgemerkt dat Bulgarije de markt voor goederenvervoer over het spoor in 2002 heeft opengesteld voor andere binnenlandse, in Bulgarije gevestigde exploitanten. De Uniemarkt voor goederenvervoer over het spoor werd op 15 maart 2003 voor het eerst opengesteld voor concurrentie op het trans-Europese spoornetwerk voor goederenvervoer, door het eerste spoorwegpakket ([23]). Het tweede spoorwegpakket liberaliseerde op 1 januari 2006 al het internationale goederenvervoer, en op 1 januari 2007 al het nationale goederenvervoer ([24]). Verschillende lidstaten hadden hun nationale markt echter al vóór die datum geliberaliseerd.

(81) Het marktaandeel van BDZ Cargo in de Bulgaarse markt voor goederenvervoer over het spoor was 43 % in 2016. BDZ Cargo concurreert rechtstreeks met andere aanbieders van goederenvervoer over het spoor in die markt, zoals is opgemerkt in overweging 15.

(82) Met betrekking tot het passagiersvervoer opende het derde spoorwegpakket op 1 januari 2010 de markt voor internationaal passagiersvervoer ([25]). Hoewel dit alleen betrekking heeft op internationale diensten, omvat het de activiteiten van de begunstigden op die lijnen. In elk geval, zoals het Hof heeft bepaald in het arrest-*Altmark Trans*,

---

([22]) Arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, *Alzetta e.a./Commissie*, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151, punten 141-147.

([23]) *Richtlijn 2001/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap* (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 1), *Richtlijn 2001/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen* (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 26), *Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering* (PB L 75 van 15.3.2001, blz. 29).

([24]) *Verordening (EG) nr. 881/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau* (PB L 164 van 30.4.2004, blz. 1), *Richtlijn 2004/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheidscertificering* (PB L 164 van 30.4.2004, blz. 44), *Richtlijn 2004/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem* (PB L 164 van 30.4.2004, blz. 114) en *Richtlijn 2004/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap*(PB L 164 van 30.4.2004, blz. 164).

([25]) Ten slotte is in 2007 een derde pakket aangenomen bestaande uit *Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70* van de Raad (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1), *Verordening (EG) nr. 1371.2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer* (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 14), *Richtlijn 2007/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 tot wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap en Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur* (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 44) en *Richtlijn 2007/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 inzake de certificering van machinisten die locomotieven en treinen op het spoorwegsysteem van de Gemeenschap besturen* (PB L 315 van 3.12.2007, blz. 51).

sluit het feit dat een vervoersonderneming in slechts één lidstaat actief is niet uit dat steun het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedt ([26]). In dit verband moet worden opgemerkt dat sinds 1995 diverse lidstaten hun markt voor passagiersvervoer over het spoor unilateraal hebben opengesteld en dat elk aan een vervoersonderneming in één lidstaat toegekend voordeel de mogelijkheden voor een concurrent uit een andere lidstaat om in die geografische markt actief te zijn vermindert.

(83) De Commissie concludeert daarom dat de maatregel de mededinging in de interne markt vervalst of dreigt te vervalsen.

Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten

(84) Wanneer steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun ongunstig te worden beïnvloed ([27]). Het is voldoende dat de ontvanger van de steun op markten waar concurrentie is, met andere ondernemingen concurreert ([28]).

(85) In dit geval verricht de begunstigde diensten in concurrentie met andere ondernemingen die vervoersdiensten aanbieden in de interne markt en zijn sommige van die diensten grensoverschrijdend. Het selectieve economische voordeel dat wordt toegekend door middel van de geplande schuldkwijtschelding aan BDZ Holding en haar dochterondernemingen versterkt hun positie, aangezien de geplande schuldkwijtschelding de spoorwegexploitant verlicht van vóór 2007 aangegane schulden. Bijgevolg zullen BDZ Holding en haar dochterondernemingen vervoersdiensten over het spoor verrichten zonder alle kosten van de daarvoor benodigde investeringen en operationele kosten te dragen.

(86) Daarom concludeert de Commissie dat de geplande schuldkwijtschelding het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

6.1.1.6. ***Conclusie***

(87) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de schuldkwijtschelding die Bulgarije van plan is ten uitvoer te leggen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

6.1.2. RECHTMATIGHEID VAN DE STEUN

(88) Overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag dienen lidstaten elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen aan te melden en mogen de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering wordt gebracht voordat de aanmeldingsprocedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

(89) Aangezien de schuldkwijtschelding ten gunste van BDZ Holding en haar dochterondernemingen nog niet ten uitvoer is gelegd, is de Commissie van oordeel dat Bulgarije zijn uit artikel 108, lid 3, van het Verdrag voortvloeiende verplichtingen heeft gerespecteerd ([29]).

6.1.3. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

(90) Aangezien de schuldkwijtschelding staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, moet de Commissie beoordelen of de maatregel al dan niet verenigbaar met de interne markt is.

(91) Artikel 107, lid 3, VWEU voorziet in een aantal afwijkingen op de algemene regel uit artikel 107, lid 1, VWEU die stelt dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. Artikel 107, lid 3, onder c), VWEU bepaalt dat: *„steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad"*, als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.

(92) In dit verband biedt deel 4 van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen een kader om te beoordelen of de Commissie moet verklaren dat de steun aan spoorwegondernemingen in de vorm van kwijtschelding van schulden verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

([26]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdenburg*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punten 77-81.

([27]) Zie in het bijzonder het arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, *Philip Morris/Commissie*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11; Arrest van het Hof van Justitie van 22 november 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punt 21; Arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, *Italië/Commissie*, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, punt 44.

([28]) Arrest van het Gerecht van 30 april 1998,*Het Vlaamse Gewest/Commissie*, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([29]) Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2004, *Fleuren Compost/Commissie*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4.

(93) De Commissie is het eens met Bulgarije wat betreft de toepasselijkheid van deel 4 van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen voor het beoordelen van de verenigbaarheid van de schuldkwijtschelding. Punt 54 van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen luidt als volgt: „*In het licht van artikel 9 van Richtlijn 91/440/EEG [van de Raad]* ([30]) *is de Commissie bovendien van oordeel dat in bepaalde gevallen toestemming moet kunnen worden verleend voor dergelijke steun zonder dat er een financiële herstructurering is, namelijk wanneer de aflossing betrekking heeft op oude schulden die zijn aangegaan voor de inwerkingtreding van Richtlijn 2001/12/EG, die de voorwaarden voor openstelling van de sector voor concurrentie vaststelt*." Overeenkomstig punt 56 van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen moet voor de lidstaten die na de inwerkingtreding van Richtlijn 2001/12/EG tot de Unie zijn toegetreden, de toetredingsdatum worden beschouwd als de relevante datum met ingang waarvan deze richtlijn van toepassing is op die lidstaten. De relevante datum om te bepalen of de vóór de toetreding aangegane schulden kunnen worden kwijtgescholden in overeenstemming met de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen is derhalve 1 januari 2007.

(94) Bulgarije stelt dat de geplande schuldkwijtschelding voldoet aan alle in de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen neergelegde verenigbaarheidsvoorwaarden. Bijgevolg moet de Commissie deze stelling onderzoeken. Overeenkomstig punten 55 tot en met 61 van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen kan steun in de vorm van kwijtschelding van vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie aangegane schulden worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU indien is voldaan aan de volgende vijf cumulatieve voorwaarden:

a) *Ten eerste moet de steun bedoeld zijn om welomschreven en duidelijk afgebakende schulden* af te lossen *die zijn aangegaan voor 15 maart 2001, de datum waarop Richtlijn 2001/12/EG in werking is getreden. De steun mag in geen geval het bedrag van de schulden overschrijden. Voor de lidstaten die na 15 maart 2001 tot de Unie zijn toegetreden, geldt de toetredingsdatum als relevante datum. De bedoeling van artikel 9 van Richtlijn 91/440/EEG, en van de daaropvolgende richtlijnen, was een oplossing te bieden voor hoge schuldenlasten op een ogenblik waarop op EG-niveau nog niet was beslist de markt voor concurrentie open te stellen.*

b) Ten tweede moeten de betrokken schulden een rechtstreeks gevolg zijn van de vervoersactiviteiten of het beheer, de bouw of het gebruik van spoorweginfrastructuur. […]

c) Ten derde moet de aflossing van de schulden gebeuren ten gunste van ondernemingen waarvan de hoge schuldenlast een gezond financieel beheer in de weg staat. De steun moet noodzakelijk zijn om deze toestand te verbeteren in die zin dat het door de te verwachten ontwikkeling van de concurrentie op de markt onmogelijk is haar financiële toestand binnen afzienbare tijd te verbeteren. […]

d) Ten vierde mag de steun niet verder gaan dan nodig om dit doel te bereiken. […]

e) Ten vijfde mag de vernietiging van de schulden de onderneming niet een zodanig concurrentievoordeel opleveren, dat daardoor de ontwikkeling van daadwerkelijke concurrentie op de markt wordt belemmerd, bijvoorbeeld door de toegang tot bepaalde nationale en regionale markten door ondernemingen van buiten deze markten of door nieuwe marktdeelnemers te ontmoedigen.

a) **De steun moet bedoeld zijn om welomschreven en duidelijk afgebakende schulden af te lossen die zijn aangegaan vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie**

(95) De communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen vereisen dat de kwijt te schelden schuld(en) welomschreven en duidelijk afgebakend moet(en) zijn en, in geval van Bulgarije, zijn aangegaan vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie. Uit de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen volgt dat geaggregeerde of niet-welomschreven schulden niet kunnen worden gecompenseerd. Verrekening is bijvoorbeeld niet toegestaan indien het voornemen is om generieke schuldposten, zoals „schuld aan alle leveranciers", kwijt te schelden. Ook is verrekening niet toegestaan indien het voornemen is om geaggregeerde schuldposten jegens een enkele crediteur, bijvoorbeeld „totale verplichtingen aan een specifieke bank" die voortvloeien uit verschillende componenten, zoals rood staan, garanties of langlopende leningen, in hun geheel, zonder onderscheid, kwijt te schelden.

(96) Bulgarije is voornemens om een bedrag van 223,45 miljoen BGN (114,25 miljoen EUR) aan schuld van BDZ Holding kwijt te schelden. Zoals beschreven in overweging 35 en weergegeven in tabel 2, vloeit het kwijt te schelden bedrag van 223,45 miljoen BGN voort uit vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie aangegane financiële verplichtingen die op de toetredingsdatum nog uitstonden of uit na die datum door BDZ Holding aangegane schulden ter vervanging of herfinanciering van vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie aangegane schulden, zoals gedocumenteerd in de geconsolideerde financiële overzichten van BDZ Holding voor 2006 en/of informatie over de desbetreffende schuldbetalingen. Elk van deze kwijt te schelden schulden kan worden afgebakend als voortvloeiend uit leenovereenkomsten (financiële crediteuren KfW IPEX Bank, EBWO, IBRD) of uit reguliere contractuele verbintenissen met specifieke leveranciers of spoorweginfrastructuurbeheerders (NRIC) of elektriciteitsdiensten (NEC AD) voorafgaand aan de toetreding.

([30]) Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (PB L 237 van 24.8.1991, blz. 25).

(97) Datzelfde geldt voor de afgebakende schuldverplichtingen van BDZ Holding aan obligatiehouders van de obligatie-emissie ISIN BG2100032072 van 19 november 2007 en het ministerie van Financiën, toen deze laatste crediteur van BDZ Holding werd (zie de overwegingen 35 en 36 en tabel 2). Beide schulden zijn goed afgebakend, en ook werden de opbrengsten gebruikt om welomschreven pretoetredingsschuldverplichtingen waaraan BDZ Holding niet kon voldoen te herfinancieren en te vereffenen met eigen middelen van BDZ Holding. Hieruit volgt dat de momenteel uitstaande bedragen in economische zin een zuivere overdracht van schulden uit het verleden behelzen.

(98) Tot slot is het, aangezien het kwijt te schelden bedrag van 223,45 miljoen BGN voortvloeit uit welomschreven en duidelijk afgebakende, vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie aangegane schulden, niet nodig om een standpunt in te nemen over de vraag of andere schulden, waaronder voorzieningen en handelsverplichtingen van BDZ Holding, die door Bulgarije ook als pretoetredingssteun worden aangemerkt (zie tabel 1 en de overwegingen 35 en 20) en die het verschil tussen 806,7 miljoen en 223,45 miljoen BGN uitmaken, ook wettig kunnen worden kwijtgescholden overeenkomstig de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen. De schuld ten bedrage van dat verschil is uitgesloten van het toepassingsgebied van het onderhavige besluit.

(99) Geconcludeerd wordt derhalve dat de maatregel in kwestie bedoeld is om 223,45 miljoen BGN aan welomschreven en duidelijk afgebakende, vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie aangegane schulden kwijt te schelden.

b) **De betrokken schulden moeten een rechtstreeks gevolg zijn van de vervoersactiviteiten of het beheer, de bouw of het gebruik van spoorweginfrastructuur.**

(100) Bulgarije verklaarde dat alle door BDZ Holding aangegane schulden een rechtstreeks gevolg waren van de activiteit van het vervoeren van passagiers en goederen over het spoor (zie overweging 39).

(101) De Commissie stelt vast dat de kwijt te schelden schulden inderdaad zijn aangegaan ter financiering van de vernieuwing en reparatie van rollend materieel, zoals de aanschaf van elektrische en dieselmotorstellen of de modernisering van goederenwagons in het bezit van het bedrijf. Daarnaast waren de schulden, zoals de uitstaande verplichtingen aan NRIC, ook bedoeld om de levering van spoorwegdiensten door BDZ Holding te financieren. Dit zijn kernactiviteiten van BDZ Holding en haar dochterondernemingen en zijn een rechtstreeks gevolg van de vervoersactiviteiten over het spoor.

(102) Daarom is de Commissie van oordeel dat de betrokken schulden een rechtstreeks gevolg zijn van de vervoersactiviteiten over het spoor.

c) **De kwijtschelding van de schulden moet gebeuren ten gunste van ondernemingen waarvan de hoge schuldenlast een gezond financieel beheer in de weg staat. De steun moet noodzakelijk zijn om deze toestand te verbeteren in die zin dat het door de te verwachten ontwikkeling van de concurrentie op de markt onmogelijk is haar financiële toestand binnen afzienbare tijd te verbeteren.**

Te hoge schuldenlast van BDZ Holding, die een gezond financieel beheer in de weg staat

(103) Bulgarije stelde dat BDZ Holding volgens de toepasselijke de Bulgaarse wetgeving kon worden aangemerkt als insolvabel en te veel schulden had en voldeed aan alle criteria van de Bulgaarse wetgeving om een insolventieprocedure tegen het bedrijf in te leiden. Dit is een geldige indicatie van een te hoge schuldenlast. Bovendien verklaarde Bulgarije dat het bedrijf als gevolg van de te hoge schuldenlast niet aan zijn financiële verplichtingen kon voldoen.

(104) De totale schuld van BDZ Holding bedroeg op 31 december 2006 806,7 miljoen BGN en was gelijk aan 78 % van het totale kapitaal (eigen en vreemd vermogen) van BDZ Holding, met een verhouding vreemd vermogen/eigen vermogen van 4. De financiële situatie van BDZ Holding is sinds 2007 aanzienlijk verslechterd. Vanaf 2011 steeg de verhouding vreemd vermogen/eigen vermogen van BDZ Holding tot boven 7,5 (9), waarna deze ratio uitkwam op 14 in 2012, 15 in 2013, -209 in 2014 en -33 in oktober 2015 ([31]). Bovendien vertegenwoordigden de uitstaande verplichtingen van BDZ Holding van in totaal 499,1 miljoen BGN (255 miljoen EUR) in oktober 2015 86 % van de boekwaarde van de activa, die 582,4 miljoen BGN (298 miljoen EUR) bedroeg.

([31]) Overeenkomstig punt 20 d) van de Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden is de verhouding tussen de schulden en het eigen vermogen van een onderneming van meer dan 7,5 een van de indicatoren om een onderneming als een onderneming in moeilijkheden te beschouwen.

(105) Voorts stelt de Commissie vast dat ondanks het feit dat BDZ Holding in de periode 1 januari 2007 — 28 september 2016 724 miljoen BGN (370 miljoen EUR) aan uitstaande schulden heeft afgelost, het bedrijf niet volledig aan zijn financiële verplichtingen heeft kunnen voldoen. Vanwege de achterstallige betalingen aan internationale crediteuren gaf het hooggerechtshof in Londen BDZ Holding op 20 juli 2015 het bevel om 66,7 miljoen EUR (130,4 miljoen BGN) te betalen, met een rente wegens te late betaling van 8 % per jaar ([32]).

(106) Bovendien zou BDZ Holding, gezien zijn te hoge schuldenlast, zonder schuldkwijtschelding ernstige moeilijkheden hebben om aan zijn verplichtingen te voldoen en zou het uiteindelijk kunnen worden geliquideerd.

(107) Op basis van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat BDZ Holding een te hoge schuldenlast heeft die een gezond financieel beheer in de weg staat.

Noodzaak van de steun

(108) De steun moet noodzakelijk zijn om de toestand van een te hoge schuldenlast te verbeteren in die zin dat het door de te verwachten ontwikkeling van de concurrentie op de markt voor BDZ Holding en haar dochterondernemingen onmogelijk is om hun financiële toestand binnen afzienbare tijd te verbeteren.

(109) Als gevolg van de te hoge schuldenlast heeft BDZ Holding niet aan al zijn financiële verplichtingen kunnen voldoen en niet alle noodzakelijke investeringen in de modernisering van zijn rollend materieel kunnen plegen. Als gevolg van de achterstallige investeringen in de modernisering en het onderhoud van het rollend materieel, is de vloot van het bedrijf verouderd en gedeeltelijk buiten gebruik. In dit verband stelt de Commissie vast dat 82 % van de rijtuigen van BDZ Passenger ouder dan 20 jaar is en 74 % van zijn locomotieven ouder dan 25 jaar. In 2015 was circa 50 % van de locomotieven van BDZ Cargo in reparatie of niet operationeel. Ook was in 2015 circa 51 % van de goederenwagons van BDZ Cargo niet operationeel en in afwachting van reparatie.

(110) Zonder de steun zou BDZ Holding de nog uitstaande schulden die vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie waren aangegaan niet kunnen aflossen en geen investeringen uit eigen middelen kunnen plegen in de modernisering van zijn rollend materieel.

(111) Ter illustratie: op basis van de door het bedrijf in 2016 gerapporteerde winst (336,2 miljoen BGN) zou gemiddeld, bij overigens gelijke omstandigheden, op korte termijn een eenmalige prijs- en/of tariefverhoging van 66 % nodig zijn om de 223,45 miljoen BGN aan bedrijfsinkomsten te genereren die nodig zijn om de kwijt te schelden schuld af te lossen. Ondertussen zijn de dochterondernemingen van BDZ Holding alleen actief in een geografisch gebied dat in zijn geheel in aanmerking komt voor regionale steun overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), VWEU. In dergelijke geografische gebieden kunnen grote tariefverhogingen sterkere negatieve sociale gevolgen hebben dan in welvarender gebieden van de Unie. Bijgevolg zouden hypothetische tariefverhogingen die zijn bedoeld om inkomsten voor BDZ Holding te genereren en de schulden van BDZ Holding voor zover nodig te verlichten, indien dat überhaupt wettelijk mogelijk is voor passagiersdiensten die zijn onderworpen aan een ODV en goederenvervoersdiensten die commercieel houdbaar zijn in een concurrerende omgeving, onevenredige sociale gevolgen hebben voor Bulgaarse spoorwegpassagiers of bedrijven die gebruikmaken van de goederenvervoersdiensten van BDZ Cargo.

(112) Dientengevolge zal geen enkele andere hypothetische beleidsmaatregel dan de geplande schuldkwijtschelding het bedrijf in staat stellen zijn bedrijfsactiviteiten voort te zetten. Daaruit volgt dat de maatregel in kwestie noodzakelijk is om de toestand van een te hoge schuldenlast van BDZ Holding te verbeteren in die zin dat het door de te verwachten ontwikkeling van de concurrentie op de markt voor BDZ Holding en haar dochterondernemingen onmogelijk is om hun financiële toestand binnen afzienbare tijd te verbeteren.

d) **De steun mag niet verder gaan dan nodig om dit doel te bereiken**

(113) De Commissie merkt op dat, gezien de financiële situatie van BDZ Holding, het bedrag van de schuldkwijtschelding het minimum is dat noodzakelijk is om het overleven van het bedrijf te waarborgen en een voorafgaande voorwaarde is voor de financiële houdbaarheid van het bedrijf. Het bedrag is in essentie nodig om de uitstaande betalingen aan de crediteuren — internationale financiële instellingen en NRIC — te verrichten. BDZ Holding en haar dochterondernemingen hebben nog uitstaande verplichtingen die vóór 1 januari 2007 zijn aangegaan en die, indien ze niet worden nagekomen, de begunstigden in een positie zouden kunnen brengen dat het risico van liquidatie ontstaat. De financiële indicatoren laten zien dat de betalingen momenteel niet uit eigen middelen kunnen worden bekostigd en dat het onrealistisch zou zijn om te verwachten dat het bedrijf zijn tarieven of prijzen aanzienlijk kan verhogen om op korte termijn inkomsten te genereren.

([32]) Beschikking van 20 juli 2015, CL-2015-000309 FMS Wertmanagement AöR/BDZ Holding; CL-2015-000214 Dexia Credit Local/BDZ Holding; CL-2015-000090 KA Finanz AG/BDZ Holding.

(114) Bovendien merkt de Commissie op dat BDZ Holding in de periode na de toetreding 166 miljoen BGN aan verplichtingen die vóór 1 januari 2007 waren aangegaan heeft afgelost uit zijn eigen middelen, voornamelijk door de verkoop van activa. Omdat deze bedragen potentieel in aanmerking kwamen voor kwijtschelding, is het redelijk om aan te nemen dat BDZ Holding die middelen had kunnen aanwenden voor de ontwikkeling en modernisering van het rollend materieel en de geleverde diensten. Het bedrijf was achtergebleven bij de ontwikkeling van de spoorwegsector wat technische kenmerken en informatiesystemen betreft. Daarom kan de schuldkwijtschelding, voor zover BDZ Holding haar eigen middelen heeft gebruikt om een deel van de pretoetredingsschuld af te lossen, niet worden beschouwd als verder gaand dan wat nodig is, ook als de maatregel het bedrijf bevrijdt van zijn aflossingsverplichtingen en financiële ruimte geeft om te investeren in toekomstige moderniserings- of reparatieactiviteiten.

(115) Op basis van deze overwegingen is de Commissie van oordeel dat BDZ Holding door de tenuitvoerlegging van de kwijtschelding niet in een gunstiger positie wordt gebracht dan die van een gemiddelde goed bestuurde onderneming die dezelfde activiteiten uitoefent.

e) **De vernietiging van de schulden mag de onderneming niet een zodanig concurrentievoordeel opleveren dat daardoor de ontwikkeling van daadwerkelijke concurrentie op de markt wordt belemmerd, bijvoorbeeld door de toegang tot bepaalde nationale en regionale markten door ondernemingen van buiten deze markten of door nieuwe marktdeelnemers te ontmoedigen.**

(116) De voorgestelde schuldkwijtschelding zal BDZ Holding alleen in staat stellen om de financiering van de operationele activiteiten van het bedrijf te normaliseren en zal BDZ Holding of haar dochterondernemingen niet in staat stellen om uit te breiden of nieuwe markten te betreden. In die zin zal de steun de ontwikkeling van daadwerkelijke concurrentie in de markt niet belemmeren. De steun zal de marktpositie van concurrenten niet schaden, en zij zullen onder dezelfde voorwaarden kunnen blijven concurreren met BDZ Holding.

(117) Ook is de Commissie van oordeel dat de kwijtschelding van schulden de concurrentie niet zal vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig zal beïnvloeden, omdat de schuldkwijtschelding BDZ Holding alleen in staat zal stellen om haar financiële situatie te stabiliseren, die werd belemmerd door verplichtingen die vóór de liberalisering van de markt waren aangegaan. Bovendien is de Commissie van oordeel dat nieuwe marktspelers niet worden ontmoedigd om de Bulgaarse vervoersmarkt te betreden. Zoals beschreven in de overwegingen 15 en 42, zijn er momenteel, naast BDZ Cargo, acht vrachtvervoerders actief op de Bulgaarse spoorwegvervoersmarkt. Er is geen bewijs dat de schuldkwijtscheldingsmaatregel deze concurrentiesituatie zal wijzigen.

Conclusie

(118) Gezien het voorgaande, concludeert de Commissie dat de staatssteun in de vorm van schuldkwijtschelding (maatregel 2) ten bedrage van 223,45 miljoen BGN (114,25 miljoen EUR) die Bulgarije voornemens is ten uitvoer te leggen, voldoet aan de voorwaarden voor verenigbaarheid met de interne markt als beschreven in hoofdstuk IV van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen.

6.2. *MAATREGEL 3: NIET-BETALING DOOR BDZ HOLDING EN HAAR DOCHTERONDERNEMINGEN VAN ACHTERSTALLIGE SCHULDVERPLICHTINGEN AAN DE INFRASTRUCTUURBEHEERDER (NRIC)*

(119) Aangezien Bulgarije de oorsprong en ontwikkeling van de uitstaande verplichtingen van BDZ Holding jegens NRIC voorafgaand aan het inleidingsbesluit niet had verduidelijkt, is vastgesteld dat de niet-inning van die achterstallige verplichtingen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zou kunnen inhouden.

(120) Volgens de door Bulgarije verstrekte informatie (zie deel 4.3) bestond een deel van de uitstaande verplichtingen van BDZ Holding jegens NRIC uit verplichtingen die het bedrijf vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie was aangegaan. Een deel van deze pretoetredingssteun (tot 26,3 miljoen BGN) werd vervolgens geherfinancierd uit de opbrengsten van een obligatie-emissie van 19 november 2007, die nog steeds een uitstaande schuld vormt en derhalve is onderworpen aan de beoordeling van „Maatregel 2: Kwijtschelding van vóór 2007 aangegane schulden" in deel 6.1. Met andere woorden, NRIC werd betaald.

(121) Bovendien heeft Bulgarije, om de situatie met betrekking tot de resterende uitstaande verplichtingen toe te lichten, nadere informatie verstrekt over de handhavingsregelingen en -maatregelen van NRIC (zie deel 4.3). Volgens Bulgarije had NRIC alle noodzakelijke stappen ondernomen om de achterstallige betalingen zo veel mogelijk te innen van BDZ Holding en haar dochterondernemingen, maar zonder gerechtelijke procedures in te leiden.

(122) Om na te gaan of NRIC BDZ Holding onterecht heeft bevoordeeld met het uitstel van en de regelingen voor de betaling van achterstallige verplichtingen, moet de Commissie beoordelen of het bedrijf van deze regelingen gebruik zou hebben kunnen maken onder normale marktvoorwaarden ([33]). Daartoe moet de Commissie beoordelen of een hypothetische crediteur in een markteconomie in een situatie die vergelijkbaar is met die van NRIC, en die maximale betaling van aan de hem verschuldigde bedragen nastreeft, het uitstel zou hebben geaccepteerd en nieuwe onderhandelingen over de betaling van de achterstallige verplichtingen tegen vergelijkbare voorwaarden zou zijn gestart ([34]). Met andere woorden, de Commissie moet beoordelen of NRIC met dezelfde voorzichtigheid en verstandigheid heeft gehandeld als een crediteur in een markteconomie zou hebben gedaan alvorens te kiezen tussen een afgebakende en minnelijke schikking van zijn vorderingen of het inleiden van een collectieve terugvorderingsprocedure die uiteindelijk tot het faillissement van BDZ Holding en haar dochterondernemingen zou leiden.

(123) De Commissie merkt op dat om het meest voordelige alternatief vast te stellen, een voorzichtige en verstandige crediteur in een markteconomie de voor- en nadelen van elk alternatief tegen elkaar zou afwegen, rekening houdend met onder andere de terugvorderbare bedragen, de eerdere economische blootstelling aan de betrokken onderneming, de duur van het terugvorderingsproces en de kosten ([35]).

(124) In de eerste plaats constateert de Commissie dat de schulden jegens NRIC zijn ontstaan in het kader van een reguliere en langdurige handelsrelatie tussen (staats)ondernemingen: BDZ Holding en haar dochterondernemingen waren belangrijke klanten van NRIC en waren goed voor meer dan 70 % van zijn operationele inkomsten. De oorsprong van de schuld van NRIC ten bedrage van 46,5 miljoen BGN aan BDZ Holding tussen 2008 en 2011 voor diverse aan NRIC verleende diensten (tabel 3) bewijst verder dat er een voortdurende wisselwerking en onderlinge afhankelijkheid bestaat tussen NRIC en BDZ Holding. Een mogelijke uittreding uit de markt door BDZ Holding en haar dochterondernemingen als gevolg van een collectieve insolventieprocedure zou derhalve ernstige en onmiddellijke negatieve gevolgen voor de financiële situatie van NRIC hebben gehad. Door het faillissement van BDZ Holding zou de winst van NRIC zijn afgenomen, evenals zijn vermogen om het nationale spoornet te onderhouden, waardoor het risico van een verdere daling van zijn inkomsten zou zijn ontstaan, niet alleen als gevolg van het wegvallen van de dochterondernemingen van BDZ Holding, maar ook van andere klanten.

(125) Hieruit volgt dat een schuldeiser in de markteconomie die net als NRIC een soortgelijke commerciële relatie met zijn debiteur(en) als BDZ Holding aanging, dus met voorzichtigheid alle hypothetische executiemaatregelen zou hebben benaderd die ertoe zouden leiden dat zijn voornaamste cliënt van de markt zou verdwijnen, in tegenstelling tot een crediteur die eenmalige schuldvorderingen heeft en er commercieel en financieel niet van afhankelijk is dat zijn debiteur actief blijft op de markt na de tenuitvoerlegging van zijn vorderingen.

(126) In de tweede plaats zouden de vorderingen van NRIC jegens BDZ Holding en haar dochterondernemingen niet kunnen worden geïnd als preferentiële vorderingen in een hypothetische collectieve insolventieprocedure, waarin geen specifieke voorrang voor de terugbetaling aan NRIC boven andere crediteuren had kunnen worden geëist (zie overweging 49). Bovendien was de in het inleidingsbesluit vermelde schuld aan NRIC (45 miljoen BGN) kleiner dan die aan andere crediteuren (zie tabel 1). Bovendien zou de boekwaarde van de activa van BDZ Holding moeten worden verminderd met een liquidatiekorting bij een gedwongen verkoop in het kader van de collectieve insolventieprocedure. Afhankelijk van het type activa kan de liquidatiekorting oplopen tot 75 % van de waarde van het actief. Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat de liquidatiewaarde van de activa van BDZ Holding niet voldoende zou zijn geweest om de liquidatiekosten, de salarissen van haar werknemers en alle uitstaande verplichtingen te dekken. In 2011 bijvoorbeeld bedroegen de liquidatiekosten, salarissen van werknemers en alle uitstaande verplichtingen 778 miljoen BGN, terwijl de boekwaarde van de activa van BDZ Holding 933 miljoen BGN bedroeg. Bijgevolg kon NRIC realistischerwijze verwachten slechts een klein deel van zijn uitstaande vorderingen terug te vorderen indien een collectieve insolventieprocedure was ingeleid.

(127) Voorts is de Commissie van oordeel, in overeenstemming met de jurisprudentie, dat de kosten, samen met de duur van de gerechtelijke procedure, van invloed kunnen zijn op het besluit van een crediteur om al dan niet over te gaan tot de liquidatie van een bedrijf ([36]). In dit verband is de Commissie het eens met de opvatting dat NRIC er een specifiek belang bij had om zijn samenwerking met BDZ Holding en haar dochterondernemingen voort te zetten, niet alleen met het oog op toekomstige door BDZ Holding te genereren inkomsten, maar ook om de terugvordering van de tot november 2011 geaccumuleerde en nog uitstaande niet-preferentiële verplichtingen

([33]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60; Arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

([34]) Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (2016/C 262/01), punt 74; Arrest van het Hof van Justitie van 22 november 2007, Spanje/Commissie, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; Arrest van het Hof van Justitie van 24 januari 2013, Frucona/Commissie, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, punt 78; Arrest van het Hof van Justitie van 29 juni 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332; Arrest van 30 april 1998, Cityflyer, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punt 51; Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 2013, Commissie/Buczek Automotive en Polen, C-405/2011, ECLI:EU:C:2013:186, punten 54-60.

([35]) Frucona/Commissie, C-73/11 P, punt 78, ECLI:EU:C:2013:32; Commissie/Buczek Automotive en Polen, C-405/2011, ECLI:EU:C:2013:186, punten 54-60; Zaak C-124/10P *Europese Commissie/Électricité de France (EDF)*, ECLI:EU:C:2012:318, punt 85.

([36]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 2013, *Commissie/Buczek Automotive*, C-405/11 P, ECLI:EU:C:2013:186, punt 59.

te maximaliseren in plaats van over te gaan tot de liquidatie van het bedrijf. De Commissie concludeert dat het inleiden van een langdurige collectieve insolventieprocedure die zou leiden tot een gedwongen liquidatie van de groep, met een onzeker en laag terugvorderingspercentage, voor NRIC geen geldige en realistische optie zou zijn geweest als het de inning van zijn schuldvorderingen wilde maximaliseren.

(128) De Commissie stelt vast dat BDZ Holding en haar dochterondernemingen hun schuldverplichtingen jegens NRIC regelmatig hebben voldaan en dat NRIC niet anders is behandeld dan andere particuliere crediteuren van de groep. Wanneer betalingen te laat werden verricht, heeft BDZ Holding geen voordeel verkregen door het uitstel van de aflossing, aangezien op te late betalingen aan NRIC een grote marge van 1 000 basispunten bovenop het basisrentetarief van de Bulgaarse nationale bank werd gerekend (zie overweging 48). Ter illustratie: de Commissie is van mening dat 1 000 basispunten bij benadering een marktconforme rentemarge is op een lening met zekerheden van een lage kwaliteit aan een bedrijf in financiële moeilijkheden, zoals BDZ Holding ([37]). Achterstallige verplichtingen werden voldaan door middel van reguliere bankoverschrijvingen, vereffening met verplichtingen van NRIC jegens BDZ Holding en de omzetting van schulden in activa. Zo betaalden BDZ Holding en haar dochterondernemingen in de periode 2011-2016 een bedrag van 503 miljoen BGN (257 miljoen EUR) voor door NRIC geleverde diensten. Vergeleken met de geringe kans dat de vorderingen van NRIC in geval van liquidatie van BDZ Holding niet of nauwelijks worden geïnd, bevestigt het bedrag van de sinds 2011 aan NRIC terugbetaalde schulden a posteriori dat de keuze van NRIC om zijn vorderingen niet af te dwingen het meest rationeel was.

(129) Hoewel de informatie niet specifiek betrekking heeft op de in het inleidingsbesluit vermelde pretoetredingsschuld, merkt de Commissie op dat bijvoorbeeld met betrekking tot de betaling van de verplichtingen door de omzetting van schulden in activa na het inleidingsbesluit, NRIC zakelijke overeenkomsten met BDZ Holding en haar dochterondernemingen heeft gesloten, zoals beschreven in de overwegingen 51, 52 en 53, waarin de achterstallige schulden werden erkend en die derhalve de terugbetaling ervan vergemakkelijkten.

(130) Op basis van de aanvullende informatie en het ondersteunende bewijs die Bulgarije heeft verstrekt en gezien het voorgaande, is de Commissie van oordeel dat NRIC heeft gehandeld als een crediteur schuldeiser een markteconomie en dat het uitstel van de aflossing van de schulden en de tussen NRIC en BDZ Holding en haar dochterondernemingen overeengekomen regelingen deze laatste geen onrechtmatig economisch voordeel hebben opgeleverd die zij niet zou hebben verkregen onder normale marktvoorwaarden.

(131) Bijgevolg concludeert de Commissie dat de wijze waarop BDZ Holding en haar dochterondernemingen voor november 2011 zijn omgegaan met hun achterstallige schulden jegens de infrastructuurbeheerder (NRIC) geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

(132) Aangezien de noodzakelijke voorwaarden voor het bestaan van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU cumulatief van aard zijn, zijn de bepalingen van dit lid niet van toepassing indien één van die voorwaarden niet is vervuld. Daarom bestaat er geen noodzaak om te beoordelen of de niet-betaling van achterstallige schulden jegens NRIC door BDZ Holding en haar dochterondernemingen in het verleden voldoet aan de andere voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.3. *MAATREGEL 4: TERUGGAAF VAN BTW DOOR DE STAAT AAN BDZ HOLDING EAD*

(133) De Commissie startte het onderzoek naar maatregel 4 omdat Bulgarije niet had verduidelijkt wat de redenen voor de teruggaaf van btw waren en of het Richtlijn 2006/112/EG naleefde. De Commissie oordeelde dat de teruggaaf van de btw staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zou kunnen inhouden. Daarom heeft de Commissie Bulgarije verzocht nadere informatie te verstrekken over de redenen voor de teruggaaf van de btw aan BDZ Holding.

(134) Na het inleidingsbesluit verduidelijkte Bulgarije dat maatregel 4 betrekking had op de teruggaaf van onterecht geheven btw ten bedrage van 72 miljoen BGN (36,7 miljoen EUR) op de ODV-compensaties die het bedrijf had ontvangen van het ministerie van Financiën voor de periode 1 december 2004 - 29 februari 2008 (zie de overwegingen 55 tot en met 59). Verder verduidelijkte Bulgarije dat de administratieve fout was ontdekt tijdens een inspectie door de bevoegde nationale belastingautoriteiten in overeenstemming met de toepasselijke bepalingen van het nationale recht. De fout werd gecorrigeerd door middel van de Besluiten tot teruggaaf van belasting nrs. 2900180 van 14 januari 2009, 290900153 van 8 juli 2009, 100337 van 12 augustus 2010 en 290100380 van februari 2011.

([37]) Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6).

(135) De Commissie merkt op dat niet alleen het verlenen van positieve economische voordelen relevant is voor het bestaan van staatssteun. Verlichting van economische lasten, zoals de toekenning van belastingvoordelen, kan eveneens een voordeel vormen. Daarom moet worden onderzocht of de teruggaaf van de btw op de van het ministerie van Financiën ontvangen ODV-compensaties BDZ Holding een economisch voordeel heeft opgeleverd door lasten te verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken, ([38]) en of de btw op de ODV-compensaties inderdaad onterecht was geheven. In geval van teruggaaf van onwettig geheven belastingen is er geen sprake van een voordeel ([39]).

(136) Overeenkomstig artikel 73 van Richtlijn 2006/112/EG is op de levering van diensten, met inbegrip van personenvervoerdiensten, de btw van toepassing en omvat de maatstaf van heffing alles wat een tegenprestatie vormt die de leverancier of dienstverrichter voor de verleende dienst verkrijgt of moet verkrijgen van de afnemer of een derde, met inbegrip van compensatie of subsidies die rechtstreeks verband houden met de prijs van de dienst. Bovendien vallen ondernemingen waaraan een ODV is toevertrouwd volgens artikel 132 van die richtlijn niet onder de btw-vrijstellingen.

(137) Daarom moet worden beoordeeld of de door BDZ Holding ontvangen ODV-compensaties rechtstreeks verband hielden met de prijs van deze handelingen. De ODV-compensaties waren bedoeld om het bedrijf onder specifieke voorwaarden, die betrekking hadden op het aantal treinkilometers, het aantal zitplaatsen, de frequenties en andere, kwalitatieve criteria, te compenseren voor uit de verrichting van de passagiersvervoersdiensten voortvloeiende verliezen. Met name wordt de ODV-compensatie verlaagd in geval van afwijkingen in *onder meer* het aantal kilometers, het aantal zitplaatsen en de frequenties en andere, kwalitatieve criteria die voor de te verrichten diensten zijn bepaald. Daarom kunnen de ODV-compensaties niet worden geacht rechtstreeks verband te houden met de prijs voor de levering van vervoersdiensten, maar moet deze worden gezien als compensatie voor uit het uitvoeren van een ODV voortvloeiende verliezen.

(138) Bovendien voorziet de Bulgaarse btw-wetgeving er niet in dat een ODV-compensatie ter dekking van dergelijke verliezen onderhevig is aan btw-heffing. De fout werd door de betrokken belastingautoriteiten ontdekt na een inspectie en culmineerde in een aantal besluiten van de belastingautoriteiten (zie overweging 59), die in overeenstemming zijn met de Bulgaarse wetboek belastingen en verzekeringen.

(139) Bijgevolg was er onterecht btw geheven op de aan BDZ Holding verleende ODV-compensatie voor de periode 1 december 2004 — 29 februari 2008. Daarom is de Commissie van oordeel dat de teruggaaf van de onterecht geheven btw BDZ Holding geen economisch voordeel oplevert.

(140) Aangezien de noodzakelijke voorwaarden om te bepalen of er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU cumulatief zijn, is het ontbreken van een van deze voorwaarden doorslaggevend. Er is derhalve geen noodzaak om te beoordelen of maatregel 4 de andere voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU vervult.

(141) Daarom concludeert de Commissie dat maatregel 4 geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

7. **CONCLUSIE**

(142) In het licht van de intrekking van de aanmelding betreffende de herstructureringssteun aan BDZ Holding (zie maatregel 1, deel 5), moet de formele onderzoeksprocedure onder artikel 108, lid 2, VWEU ten aanzien van de aangemelde steunmaatregel worden beëindigd.

(143) Met betrekking tot de kwijtschelding van schulden van BDZ Holding en haar dochterondernemingen ten bedrage van 223,45 miljoen BGN (114,25 miljoen EUR), (maatregel 2, deel 6.1) vormt deze maatregel staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en voldoet de maatregel aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun aan spoorwegondernemingen. Daarom moet maatregel 2 verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU worden verklaard.

([38]) Arrest van het Hof van Justitie van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punt 13; Arrest van het Hof van Justitie van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punt 25; Arrest van het Hof van Justitie van 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punt 15; Arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punt 36.

([39]) Arrest van het Hof van Justitie van 27 maart 1980, Amministrazione delle finanze dello Stato, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, punten 29-32.

(144) Met betrekking tot de niet-betaling van 45 miljoen BGN aan achterstallige schulden aan NRIC (maatregel 3, deel 6.2), heeft NRIC gehandeld als schuldeiser in een markteconomie. Daarom vormt maatregel 3 geen staatssteun.

(145) Met betrekking tot de teruggaaf van onterecht betaalde btw (maatregel 4, deel 6.3), vormt deze maatregel, aangezien de btw onterecht was geheven, geen staatssteun,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Na de intrekking van de aanmelding van de herstructureringssteun door Bulgarije is de formele onderzoeksprocedure overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU ten aanzien van de aangemelde voorgenomen herstructureringssteun ten gunste van BDZ Holding EAD SA zonder voorwerp geworden en wordt deze derhalve beëindigd.

Artikel 2

1. De staatssteun ten gunste van BDZ Holding EAD SA in de vorm van een kwijtschelding van schulden ten bedrage van 223 448 801 BGN die Bulgarije voornemens is ten uitvoer te leggen, is verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. De tenuitvoerlegging van de kwijtschelding van schulden wordt bijgevolg toegestaan.

2. De wijze waarop de nationale spoorweginfrastructuurmaatschapij (NRIC) vóór november 2011 de 45 miljoen BGN aan achterstallige schulden van BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD en BDZ Cargo EOOD heeft behandeld, vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

3. De teruggaaf van 72 miljoen BGN aan ten onrechte betaalde belasting op de toegevoegde waarde vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Republiek Bulgarije.

Gedaan te Brussel, 16 juni 2017.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie