DECISÃO (UE) 2017/2372 DA COMISSÃO

de 16 de junho de 2017

relativa ao auxílio estatal SA.31250 — 2011/C (ex 2011/N) que a Bulgária prevê executar a favor de BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD e BDZ Cargo EOOD, e outras medidas

[notificada com o número C(2017) 4051]

(Apenas faz fé o texto na língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado os interessados a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições supracitadas ([1]) e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

(1) Por carta de 18 de maio de 2011, a Bulgária notificou à Comissão determinadas medidas a favor da BDZ Holding EAD SA ([2]) («BDZ Holding») e das suas filiais, BDZ Passenger EOOD («BDZ Passenger») e BDZ Cargo EOOD («BDZ Cargo»).

(2) Por carta de 20 de maio de 2011, a Bulgária comunicou informações complementares à Comissão. Por cartas de 15 de julho de 2011 e 28 de setembro de 2011, a Comissão solicitou informações complementares. A Bulgária apresentou à Comissão informações complementares por cartas de 5 de setembro de 2011 e 7 de outubro de 2011.

(3) Por carta de 9 de novembro de 2011, a Comissão informou a Bulgária de que tinha decidido dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado relativamente às medidas supramencionadas («decisão de início do procedimento»). Por carta de 12 de janeiro de 2012, a Bulgária apresentou as suas observações sobre a decisão de início do procedimento.

(4) A decisão de início do procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ([3]). A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações.

(5) A Comissão recebeu observações de uma parte interessada. Transmitiu essas observações à Bulgária por carta de 16 de maio de 2012 e a Bulgária teve a oportunidade de responder. As observações da Bulgária foram recebidas por carta de 13 de junho de 2012. Por carta de 10 de dezembro de 2012, a Comissão comunicou à parte interessada que a versão não confidencial das suas observações tinha sido transmitida à Bulgária.

(6) Por cartas de 12 de abril de 2012, 24 de julho de 2012, 10 de dezembro de 2012, 7 de maio de 2013, 5 de novembro de 2013, 6 de maio de 2014, 6 de junho de 2014, 29 de julho de 2014, 29 de abril de 2015, 14 de dezembro de 2015, 26 de abril de 2016, 15 de setembro de 2016, 20 de outubro de 2016 e 3 de abril de 2017, a Comissão solicitou informações complementares à Bulgária.

(7) A Bulgária apresentou à Comissão informações complementares por cartas de 7 de junho de 2012, 28 de setembro de 2012, 31 de janeiro de 2013, 1 de fevereiro de 2013, 30 de maio de 2013, 2 de outubro de 2013, 15 de outubro de 2013, 2 de dezembro de 2013, 3 de janeiro de 2014, 6 de fevereiro de 2014, 22 de abril de 2014, 14 de maio de 2014, 23 de junho de 2014, 4 de agosto de 2014, 20 de agosto de 2014, 1 de setembro de 2014, 13 de setembro de 2014, 23 de setembro de 2014, 1 de junho de 2015, 9 de dezembro de 2015, 20 de janeiro de 2016, 31 de maio de 2016, 12 de outubro de 2016 e 7 de novembro de 2016.

([1]) JO C 10 de 12.1.2012, p. 9.
([2]) A seguir, na presente decisão o termo «BDZ Holding» é utilizado para designar tanto «BDZ EAD», antes de alterar o seu nome comercial em 22 de outubro de 2011, como «BDZ Holding EAD SA», a sua nova designação comercial. Ver nota de rodapé 4.
([3]) Ver nota de rodapé 2.

(8) Por cartas de 22 de abril de 2014 e 12 de outubro de 2016, a Bulgária retirou a notificação relativa ao auxílio à reestruturação a favor da BDZ Holding, que fazia parte das medidas a que se refere o considerando 1. Por carta de 5 de abril de 2017, a Bulgária alterou a sua notificação reduzindo o montante da dívida que tinha a intenção de anular através da medida de anulação de dívidas que fazia parte das medidas a que se refere o considerando 1.

(9) Por carta de 7 de novembro de 2016, a Bulgária aceitou, a título excecional, que a presente decisão fosse adotada e notificada apenas em língua inglesa.

2. **DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS**

2.1. *O BENEFICIÁRIO*

(10) O beneficiário das medidas é a BDZ Holding, juntamente com as suas filiais BDZ Passenger e BDZ Cargo, empresas públicas na sua totalidade que prestam serviços de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias contra remuneração na Bulgária.

(11) A BDZ Holding ([4]), uma sociedade anónima, foi criada em 2001 na sequência de uma cisão da empresa estatal de caminhos de ferro da Bulgária numa empresa de infraestrutura, a National Railway Infrastructure Company («NRIC») e num prestador de serviços de transporte («BDZ Holding»).

(12) Em 2007, a BDZ Holding foi reorganizada em sociedade gestora de participações sociais e criou três filiais afetas ao transporte de mercadorias, ao transporte de passageiros e aos serviços de tração. A empresa-mãe BDZ Holding era a proprietária das carruagens de passageiros e dos vagões de mercadorias e das locomotivas, que alugava às suas filiais. Estas últimas eram responsáveis pela manutenção do material circulante. A BDZ Holding era igualmente responsável pelo reembolso das dívidas contraídas antes da reorganização. Uma vez que esta estrutura empresarial se revelou ineficiente, em 2010 os serviços de tração foram integrados na BDZ Holding.

(13) Em 2011, a propriedade das carruagens de passageiros, dos vagões de mercadorias e das locomotivas foi transferida da BDZ Holding para as filiais BDZ Passenger e BDZ Cargo. A BDZ Holding continuou a ser a proprietária de todos os ativos não operacionais.

(14) A BDZ Holding tem a sede social em Sófia (Bulgária) e presta os seus serviços de transporte de passageiros e de mercadorias no território da Bulgária, o qual é elegível na sua totalidade para receber auxílios com finalidade regional ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do Tratado.

(15) A BDZ Cargo, uma sociedade de responsabilidade limitada, dedica-se ao transporte nacional e internacional de mercadorias por caminho de ferro. A Bulgária liberalizou o mercado de transporte ferroviário de mercadorias em 2007. Desde então, vários operadores privados entraram no mercado. Em 2016, a quota de mercado da BDZ Cargo (em toneladas-quilómetro líquidas) ascendia a 43 % e os seus principais concorrentes eram a Bulgarian Railway Company (25 %), a DB Schenker Rail Bulgaria (18 %), a Bulmarket (6 %) e a Rail Cargo (4 %).

(16) A BDZ Passenger, uma sociedade de responsabilidade limitada, é o único prestador de serviços nacionais de transporte de passageiros na Bulgária. A BDZ Passenger cumpre uma obrigação de serviço público («OSP») que representa cerca de 90 % do mercado de transporte ferroviário de passageiros. O contrato de OSP com a BDZ Passenger foi assinado em 2009 por um período de 15 anos (2010-2025).

2.2. *DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS E RAZÕES PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO*

(17) Na decisão de início do procedimento, a Comissão identificou quatro medidas que poderiam constituir um auxílio estatal a favor da BDZ Holding e suas filiais, BDZ Passenger e BDZ Cargo:

a) Medida 1: Auxílio à reestruturação, sob a forma de seis aumentos de capital da BDZ Holding ascendendo a um valor de 550 milhões de BGN (281 milhões de EUR ([5]));

b) Medida 2: Anulação das dívidas contraídas antes de 2007;

c) Medida 3: Não pagamento pela BDZ Holding das dívidas vencidas ao gestor da infraestrutura (NRIC);

d) Medida 4: Reembolso do imposto sobre o valor acrescentado («IVA») por parte do Estado à BDZ Holding.

([4]) Através da Decisão Protocolar n.º 151, de 22 de outubro de 2011, do Ministro dos Transportes, Tecnologias da Informação e Comunicações, o nome comercial da empresa foi alterado de BDZ EAD para Holding Bulgarian State Railways (BDZ) EAD («BDZ Holding»).

([5]) A taxa de câmbio utilizada na presente decisão é 1 EUR = 1,9558 BGN (JO C 304 de 20.8.2016, p. 2).

2.2.1. MEDIDA 1: AUXÍLIO À REESTRUTURAÇÃO

(18) A Bulgária tinha a intenção de conceder um auxílio à reestruturação sob a forma de seis aumentos de capital da BDZ Holding no valor de 550 milhões de BGN (281 milhões de EUR) durante o período de 2011 a 2016 e notificou este auxílio à Comissão em 2011. No entanto, até à data, as autoridades públicas competentes não adotaram uma decisão definitiva relativamente à concessão do auxílio e não foram transferidos os fundos a favor da BDZ Holding.

(19) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que o auxílio à reestruturação constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, e manifestou dúvidas quanto à compatibilidade desse auxílio com o mercado interno.

2.2.2. MEDIDA 2: ANULAÇÃO DAS DÍVIDAS CONTRAÍDAS ANTES DE 2007

(20) De acordo com as informações apresentadas pela Bulgária, antes da adesão deste país à União Europeia, em 1 de janeiro de 2007, a BDZ Holding e as suas filiais tinham passivos e provisões pendentes no montante de 806 729 558 BGN (412 milhões de EUR) em 31 de dezembro de 2006.

(21) Os passivos e as provisões da BDZ Holding consistiam no seguinte: i) empréstimos concedidos por instituições financeiras, como o Kreditanstalt für Wiederaufbau («KfW»), o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento («BERD») e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), destinados principalmente à adaptação do material circulante; mas também ii) obrigações comerciais, nomeadamente com o operador da infraestrutura de caminhos de ferro búlgaros NRIC, provisões e compromissos relativos ao pessoal e às empresas seguradoras, bem como outros passivos, incluindo os decorrentes do acordo para a aquisição de material circulante celebrado entre a BDZ Holding, a Siemens e o KfW em 2005. Os montantes desses passivos e provisões são repartidos tal como se indica no quadro 1.

Quadro 1

Resumo dos passivos e provisões da BDZ Holding e suas filiais em 31 de dezembro de 2006

(Em milhões de BGN)

	Total dos passivos da BDZ Holding e suas filiais em 31 de dezembro de 2006
Obrigações para com instituições financeiras	201,1
Acordo com SIEMENS/KfW	307,5
Obrigações comerciais	244,5
Obrigações para com o pessoal e as seguradoras	26,4
Outros passivos, incluindo impostos e provisões	27,2
Total do passivo	**806,7**

(22) A Bulgária tinha a intenção de assumir uma parte ou a totalidade do passivo contraído pela BDZ Holding e suas filiais antes de 1 de janeiro de 2007.

(23) Na decisão de início do procedimento, a Comissão considerou que a anulação do passivo constituía um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, e manifestou dúvidas quanto à compatibilidade desse auxílio com o mercado interno. A Bulgária não invocou a aplicação nem justificou se a medida estava em conformidade com os requisitos pertinentes das Orientações Ferroviárias ([6]). Por conseguinte, a Comissão não pôde tomar uma posição sobre a compatibilidade deste auxílio com o mercado interno.

([6]) Orientações comunitárias sobre os auxílios estatais às empresas de transporte ferroviário (JO C 184 de 22.7.2008, p. 13).

2.2.3. MEDIDA 3: NÃO PAGAMENTO PELA BDZ HOLDING E SUAS FILIAIS DAS DÍVIDAS VENCIDAS AO GESTOR DA INFRAESTRUTURA (NRIC)

(24) De acordo com as informações comunicadas pela Bulgária, a BDZ Holding e as suas filiais não tinham pago todas as taxas de utilização da infraestrutura que deviam à NRIC. Por conseguinte, a decisão de início do procedimento registou passivos comerciais pendentes a favor da NRIC de um montante de 45 milhões de BGN.

(25) Uma vez que a Bulgária não esclareceu nem a origem nem a evolução desses passivos comerciais, a Comissão considerou na decisão de início do procedimento que o facto de não executar essas dívidas poderia implicar um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. A este respeito, a Comissão salientou que, de acordo com a jurisprudência, a não execução de dívidas por parte de empresas públicas ([7]) pode ser considerada um auxílio estatal nos casos em que um hipotético operador numa economia de mercado, na mesma situação, não tivesse agido da mesma forma que fez a empresa pública e tivesse executado as dívidas ([8]). No entanto, a Comissão não dispunha de indícios objetivos e precisos que a NRIC não tivesse tomado as medidas que teria adotado um credor diligente na mesma situação. Por esta razão, a Comissão convidou a Bulgária a apresentar mais informações que permitissem determinar se e como a NRIC tinha tentado executar as dívidas pendentes.

(26) Tendo em conta que a medida constituía um auxílio estatal, a Comissão expressou igualmente dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno no contexto do auxílio à reestruturação notificado e do plano de reestruturação associado. A este respeito, a Comissão convidou a Bulgária a completar o plano de reestruturação, apresentando informações sobre a forma como estas dívidas à NRIC seriam liquidadas.

2.2.4. MEDIDA 4: REEMBOLSO DO IVA IMPUTADO INDEVIDAMENTE PELO ESTADO À BDZ HOLDING.

(27) De acordo com as informações comunicadas pela Bulgária, o Estado tinha no passado reembolsado imposto sobre o valor acrescentado («IVA») à BDZ Holding no valor de 72 milhões de BGN (36,7 milhões de EUR).

(28) Uma vez que, no momento da decisão de início do procedimento, a Bulgária não esclareceu os motivos do reembolso do IVA, nem se esse reembolso estava em conformidade com a Diretiva 2006/112/CE do Conselho ([9]), a Comissão considerou que o reembolso do IVA poderia ser considerado um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. A este respeito, a Comissão observou que, de acordo com a jurisprudência, a noção de auxílio abrange não só prestações positivas, mas também medidas que, sob formas diversas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa. Por conseguinte, a Comissão convidou a Bulgária a apresentar informações complementares sobre os motivos do reembolso do IVA a favor da BDZ Holding.

3. **OBSERVAÇÕES DE UMA PARTE INTERESSADA**

(29) Um concorrente da BDZ Cargo prestador de serviços de transporte ferroviário de mercadorias, que não pretendia que a sua identidade fosse revelada, apresentou observações sobre duas das medidas identificadas na decisão de início do procedimento.

(30) No que diz respeito ao auxílio à reestruturação (medida 1), o concorrente sugeriu como medida compensatória a venda das locomotivas não utilizadas da BDZ Holding e suas filiais, BDZ Passenger e BDZ Cargo. O concorrente declarou que a BDZ Holding não permitia aos seus concorrentes o acesso à frota que não utilizava e que estes não podiam adquirir ou alugar locomotivas a qualquer outra fonte.

(31) No que respeita ao não pagamento das dívidas vencidas por parte da BDZ Holding e das suas filiais à NRIC (medida 3), o concorrente declarou que, embora todas as empresas de transporte de mercadorias sejam obrigadas a pagar as mesmas taxas, a não execução do passivo acumulado relativamente à NRIC gera uma vantagem competitiva para a BDZ Holding e as suas filiais. Além disso, o concorrente pediu que fossem aplicadas à BDZ Holding medidas compensatórias previstas nas Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade, bem como nas Orientações Ferroviárias e que a BDZ Cargo fosse privatizada em condições de mercado.

([7]) Diretiva 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro de 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas (JO L 318 de 17.11.2006, p. 17).

([8]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 1999 *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, n.ºs 25 a 28.

([9]) Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

4. **OBSERVAÇÕES DA BULGÁRIA**

(32) Na sua resposta à decisão de início do procedimento e informações subsequentes, a Bulgária apresentou observações e esclarecimentos suplementares sobre os factos referidos na decisão.

4.1. *MEDIDA 1: AUXÍLIO À REESTRUTURAÇÃO — RETIRADA DA NOTIFICAÇÃO*

(33) Por carta de 22 de abril de 2014, a Bulgária retirou a notificação do auxílio à reestruturação. No entanto, o auxílio à reestruturação foi mencionado em comunicações posteriores e foi finalmente retirado por carta de 7 de novembro de 2016.

(34) A Bulgária indicou que, em vez da concessão de um auxílio à reestruturação a favor da BDZ Holding, tinha a intenção de refinanciar o passivo da BDZ Holding através da anulação de uma parte das dívidas pendentes contraídas antes da adesão da Bulgária.

4.2. *MEDIDA 2: ANULAÇÃO DAS DÍVIDAS CONTRAÍDAS ANTES DE 2007*

(35) A Bulgária explicou que, em 31 de dezembro de 2006, ou seja na véspera da sua adesão à União, o montante total dos passivos e provisões da BDZ Holding ascendia a 806,7 milhões de BGN (412 milhões de EUR), tal como mostra o quadro 1. Embora tendo em conta o passivo reembolsado pela BDZ Holding e as suas necessidades financeiras, a Bulgária considerou anular passivos da BDZ Holding no valor de 601,9 milhões de BGN (307,1 milhões de EUR). No entanto, por carta de 5 de abril de 2017, a Bulgária alterou a sua notificação e pediu à Comissão que aprovasse uma anulação de dívidas no valor de 223,45 milhões de BGN (114,25 milhões de EUR). Na sequência da alteração da notificação, as dívidas cuja anulação estava prevista, incluindo os juros de mora, diziam respeito a: i) dívida pré-adesão ainda pendente ao KfW IPEX Bank; e ii) dívidas contraídas junto dos titulares de obrigações no âmbito da emissão obrigacionista ISIN BG2100032072, de 19 de novembro de 2007, bem como com o Ministério das Finanças, a fim de poder refinanciar as dívidas pré-adesão ao KfW IPEX Bank, ao BERD, ao BIRD, à NRIC e à NEC AD. A Bulgária apresentou à Comissão do seguinte modo os montantes ainda em dívida, juntamente com uma série de explicações (ver quadro 2).

Quadro 2

Passivos da BDZ Holding em 31 de dezembro de 2006 cuja anulação estava prevista

Categoria de credor/Montantes em BGN em 31 de março de 2017	Montante em BGN das dívidas da BDZ pendentes em 31 de dezembro de 2006 (dívidas pré-adesão)			Empréstimos ou outros instrumentos de dívida através dos quais foram refinanciadas as dívidas pré-adesão
	Dívidas pré-adesão pendentes	Dívidas pendentes relacionadas com o refinanciamento das dívidas pré-adesão da BDZ	Juros de mora	
a) **Credores financeiros internacionais**	**30 967 919**	**105 642 950**	**24 901 981**	
KfW Bank IPEX 80 % UMD	0	76 529 380		Segunda emissão de títulos com ISIN: BG2100032072, em conformidade com a oferta pública de obrigações de outubro de 2007
BERD	0	20 980 115		Ativação da garantia do Estado para o reembolso da dívida que, por sua vez, levou a BDZ a contrair uma dívida para com o Ministério das Finanças
BIRD	0	8 133 455		Ativação da garantia do Estado para o reembolso da dívida que, por sua vez, levou a BDZ a contrair uma dívida para com o Ministério das Finanças
KfW Bank IPEX 85 % UME	30 967 919	0		

Categoria de credor/Montantes em BGN em 31 de março de 2017	Montante em BGN das dívidas da BDZ pendentes em 31 de dezembro de 2006 (dívidas pré-adesão)			Empréstimos ou outros instrumentos de dívida através dos quais foram refinanciadas as dívidas pré-adesão
	Dívidas pré-adesão pendentes	Dívidas pendentes relacionadas com o refinanciamento das dívidas pré-adesão da BDZ	Juros de mora	
b) **Fornecedores**	**0**	**53 884 257**	**8 051 694**	
NRIC	0	26 292 761	3 928 815	Segunda emissão de títulos com ISIN: BG2100032072, em conformidade com a oferta pública de obrigações de outubro de 2007
NEC AD	0	27 591 496	4 122 879	Segunda emissão de títulos com ISIN: BG2100032072, em conformidade com a oferta pública de obrigações de outubro de 2007
Total	**30 967 919**	**159 527 207**	**32 953 675**	

Fonte: Documentação apresentada pela Bulgária em 5 de abril de 2017

(36) No que diz respeito aos passivos perante o BIRD e o BERD, a Bulgária explicou que esses empréstimos contraídos em 1995 eram garantidos a 100 % por uma garantia do Estado. Uma vez que a BDZ Holding não honrou os pagamentos vencidos, foi desencadeado o aval do Estado e o Ministério das Finanças teve de proceder ao reembolso da dívida. Em consequência, em conformidade com a Lei da dívida pública ([10]) e a contar da data dos pagamentos garantidos pelo Estado, o Governo assumiu os direitos de credor presentes nos contratos de empréstimo em relação à BDZ Holding até ao montante dos pagamentos efetuados. A BDZ Holding tem a obrigação de reembolsar integralmente os montantes pagos pelo Estado ao BERD e ao BIRD, incluindo os juros de mora. Quanto às restantes dívidas refinanciadas através da emissão de obrigações ISIN BG2100032072 de 19 de novembro de 2007, a Bulgária apresentou provas dos reembolsos efetuados ao KfW IPEX Bank, à NEC e à NEC AD.

(37) A Bulgária não contesta que a anulação de dívidas constituiria um auxílio estatal a favor da BDZ Holding. Considera, no entanto, que a anulação de dívidas seria compatível com o mercado interno nos termos dos n.os 56 a 60 das Orientações Ferroviárias, como a seguir se explica.

(38) Em primeiro lugar, todo o passivo foi claramente identificado e individualizado e foi contraído antes da adesão da Bulgária à União. Tudo isto foi registado nas demonstrações financeiras consolidadas da BDZ Holding antes da data de adesão ou resulta de contratos celebrados antes dessa data.

(39) Em segundo lugar, todos os passivos cuja anulação era pretendida estavam diretamente ligados à atividade de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias e tinham sido contraídos essencialmente através de empréstimos para a aquisição de unidades múltiplas elétricas e a diesel, bem como para a reparação e a modernização dos vagões de mercadorias propriedade da empresa e para cobrir as obrigações por saldar resultantes da prestação de serviços ferroviários, como as obrigações para com a NRIC.

(40) Em terceiro lugar, em 2016, a BDZ Holding estava sobreendividada e preenchia todos os critérios previstos pela legislação búlgara para a abertura de um processo de insolvência contra ela. O sobreendividamento da empresa tem-na impedido de funcionar numa base financeira estável. Devido à acumulação de dívidas vencidas, a empresa não foi capaz de satisfazer as suas necessidades de capital com as suas próprias atividades. Os credores internacionais da empresa recusaram-se a aceitar um acordo de reescalonamento das dívidas sem uma garantia do Estado, a qual, segundo a Bulgária, levantaria provavelmente mais dúvidas relativas à concessão de auxílios estatais. O plano de negócios da BDZ Holding mostra que a anulação das dívidas contraídas antes da adesão é uma condição necessária para continuar a melhorar os seus indicadores financeiros.

(41) Em quarto lugar, o único objetivo da anulação de dívidas é libertar a BDZ Holding das dívidas contraídas antes da adesão da Bulgária à União e normalizar a situação financeira da empresa. A anulação dessas dívidas não excederia os limites do razoavelmente necessário para restabelecer a viabilidade financeira da empresa.

([10]) Jornal Oficial da Bulgária n.º 93/2002.

(42) Em quinto lugar, a anulação do passivo não daria à BDZ Holding uma vantagem competitiva que impeça o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no mercado. Além disso, não aumentaria a capacidade da BDZ Holding, não alteraria a sua posição no mercado nem lhe permitiria entrar em novos mercados noutros Estados-Membros. Ademais, isso não impediu a entrada de novos operadores no mercado, visto que atualmente se encontram ativos no mercado búlgaro do transporte ferroviário mais oito operadores além da BDZ Cargo ([11]).

(43) A Bulgária também explicou que a difícil situação financeira da empresa limitou as suas possibilidades de investimento. Devido à falta de recursos, foram apenas efetuadas reparações essenciais (de rotina ou de emergência) e as grandes reparações foram adiadas. 94 % das carruagens de passageiros têm mais de 15 anos e 90 % dos vagões de mercadorias têm mais de 29 anos. 90 % das unidades múltiplas a diesel e 45 % das unidades múltiplas elétricas têm mais de 30 anos. A produtividade do material circulante e das locomotivas que pertencem à empresa é consideravelmente inferior à média da União. A limitação das reparações provocou a deterioração continuada dos serviços ferroviários e a anulação de comboios.

(44) A Bulgária indicou igualmente que a BDZ Holding foi ameaçada por ações de execução coerciva, como a venda de ativos ou a suspensão das suas contas bancárias por parte dos credores internacionais, depois de o High Court of Justice de Londres ter ordenado o pagamento dos respetivos créditos.

4.3. *MEDIDA 3: NÃO PAGAMENTO PELA BDZ HOLDING E SUAS FILIAIS DAS DÍVIDAS VENCIDAS AO GESTOR DA INFRAESTRUTURA (NRIC)*

Panorâmica das dívidas da BDZ Holding à NRIC

(45) Em resposta ao convite constante da decisão de início do procedimento para comunicar informações sobre se e como a NRIC tinha executado as dívidas anteriores e como tinha previsto recuperar ou executar as dívidas pendentes, a Bulgária indicou que a BDZ Holding e as suas filiais tinham procedido ou estavam a proceder de forma regular ao reembolso das suas dívidas à NRIC. Em apoio desta afirmação, a Bulgária transmitiu informações sobre a evolução dos montantes devidos pela BDZ Holding e as suas filiais à NRIC correspondentes às taxas de utilização da infraestrutura, fornecimento de energia elétrica e outros serviços de apoio, calculadas com base no tarifário da NRIC que era aplicado a todos os operadores ferroviários.

(46) A Bulgária observou que, após a decisão de início do procedimento, entre novembro de 2011 e agosto de 2016, a BDZ Holding pagou um montante total de 503,2 milhões de BGN (257 milhões de EUR) à NRIC. O pagamento foi efetuado por transferências bancárias, compensação de dívidas da NRIC à BDZ Holding e troca de dívida por ativos.

Ações empreendidas pela NRIC para executar ou cobrar as dívidas da BDZ Holding

(47) A Bulgária declara que a NRIC tomou todas as medidas necessárias para cobrar as dívidas da BDZ Holding e das suas filiais, mas sem intentar ações judiciais. A Bulgária salienta que tem havido reuniões periódicas entre a NRIC e a BDZ Holding para discutir o pagamento das obrigações pendentes. Do mesmo modo, a NRIC enviou regularmente cartas, incluindo um aviso notarial ([12]), à BDZ Holding a solicitar o pagamento das obrigações pendentes, bem como o pagamento de juros relativamente às obrigações vencidas ([13]).

(48) A NRIC cobrou juros de mora sobre as dívidas vencidas em conformidade com o Decreto n.º 100 sobre o cálculo dos juros de mora legais em moeda nacional e estrangeira ([14]) («Decreto n.º 100») do Conselho de Ministros de 29 de setembro de 2012. A Bulgária afirmou que, em conformidade com o Decreto n.º 100, a taxa de juro legal anual aplicável aos juros de mora em BGN é a taxa de base do Banco Nacional da Bulgária em vigor desde 1 de janeiro ou 1 de julho do ano em causa, acrescida de um prémio de risco de 10 %. Em setembro de 2016, os juros de mora devidos ascendiam a 23,3 milhões de BGN (12 milhões de EUR).

(49) A Bulgária alega que a NRIC atuou como um credor numa economia de mercado, uma vez que era mais razoável do ponto de vista económico cobrar as dívidas pendentes reconhecidas por ambas as partes do que dar início a um processo de falência, com o consequente risco de cessação de atividades por parte do devedor. A Bulgária

([11]) Por exemplo, a DB Schenker Rail Bulgária recebeu uma licença em maio de 2010 e a Port Rail em abril de 2012.
([12]) Em conformidade com o artigo 569.º, n.º 3, do Código de Processo Civil, os avisos notariais constituem meios de resolução voluntária e extrajudicial das relações financeiras entre duas partes antes de estas serem resolvidas por um tribunal.
([13]) Por exemplo, as atas da reunião do conselho de administração da NRIC n.º 109, de 25 de setembro de 2009, ou as atas da reunião do conselho de administração da NRIC n.º 145, de 3 de junho de 2010.
([14]) Jornal Oficial da Bulgária n.º 42/2012.

afirmou que a NRIC teria de suportar custos com o processo judicial que ascenderiam a 4 % da quantia reclamada em imposto de selo. Por outro lado, com uma ação judicial teria sido impossível à NRIC cobrar integralmente os montantes que lhe eram devidos, uma vez que a BDZ Holding e as suas filiais teriam de pagar todas as suas dívidas sem dar preferência a um credor específico. Na opinião da Bulgária, uma vez que a BDZ Holding e as suas filiais são os principais clientes da NRIC, como demonstra o facto de 77 % das receitas da NRIC poderem ser atribuídos em 2015 à BDZ Holding e suas filiais, a falência da BDZ Holding teria um impacto negativo sobre a rendibilidade da NRIC e sobre a sua capacidade de manter adequadamente a rede ferroviária nacional.

Dívidas da NRIC à BDZ Holding

(50) A NRIC devia à BDZ Holding pelos serviços fornecidos relativamente a, nomeadamente, bilhetes gratuitos ou a preços reduzidos para os funcionários da NRIC e familiares, o aluguer de instalações cobertas e ao ar livre e de edifícios que eram propriedade da BDZ Holding, o fornecimento de serviços de tração, o transporte de mercadorias por caminho de ferro, o transbordo e a manutenção dos comboios-estaleiros. A Bulgária declarou que, no período compreendido entre 2008 e 2011, a NRIC contraiu dívidas para com a BDZ Holding e as suas filiais por serviços prestados num valor total de 45 532 415 BGN (23,8 milhões EUR), tal como se resume no quadro 3. Em agosto de 2016, as dívidas pendentes da NRIC à BDZ Holding ascendiam a 1 094 367 BGN (600 000 EUR).

Quadro 3

Dívidas da NRIC à BDZ Holding 2008-2011

Dívidas da NRIC em BGN	2008	2009	2010	2011	Total
BDZ Holding	15 695 566	4 364 383	12 907 606	13 564 860	46 532 415

Troca de dívida por ativos

(51) Em resposta ao convite formulado na decisão de início do procedimento de comunicar informação sobre se e como a NRIC tencionava cobrar ou executar as dívidas pendentes, a Bulgária declarou que a NRIC e a BDZ Holding celebraram acordos em 1 de dezembro de 2012 e 31 de maio de 2013 por meio dos quais a NRIC e a BDZ Holding reconheceram certos créditos recíprocos e decidiram reembolsar parcialmente dívidas pendentes através de uma operação de troca de dívida por ativos. O objetivo dessa troca era liquidar obrigações reconhecidas da BDZ Holding e das suas filiais para com a NRIC sob a forma de cessão de ativos que pudessem ser úteis à NRIC e que apresentassem um bom nível de liquidez. Esta operação era permitida pela legislação nacional, em especial o artigo 65.º, n.º 2, da Lei dos contratos e das obrigações e a sua base jurídica era formada por decisões do Conselho de Ministros.

(52) A Bulgária salientou na sua comunicação de 7 de novembro de 2016 que, no período 2013-2016, o montante total dos ativos objeto de troca, incluindo IVA, foi de 25,9 milhões de BGN (13,3 milhões de EUR). A primeira fase da troca, num montante de 23 milhões de BGN (11,8 milhões de EUR) foi realizada em dezembro de 2013 com base na Decisão n.º 481/12.08.2013 do Conselho de Ministros. Além disso, em dezembro de 2015 e agosto de 2016, com base nas Decisões n.º 965/10.12.2015 e n.º 626/29.07.2016 do Conselho de Ministros, procedeu-se a trocas nos montantes de 1,1 milhões de BGN (580 000 EUR) e de 1,8 milhões de BGN (900 000 EUR), respetivamente. Os ativos específicos objeto dessas trocas foram anteriormente fixados em função das necessidades das partes para utilização posterior. A Bulgária afirmou que, nesta base, a NRIC tinha adquirido 16 propriedades, entre as quais instalações no complexo de ferries de Varna e o edifício de escritórios de Stara Zagora.

(53) Do mesmo modo, acrescentou que a NRIC tinha escolhido de forma autónoma os ativos que tinham para ela um interesse comercial. Para sustentar esta afirmação, a Bulgária indicou que, em agosto de 2016, a NRIC rejeitou uma proposta de troca de dívida por capital em relação a certos ativos e, por conseguinte, a BDZ efetuou uma troca de ativos no valor de 1,8 milhões de BGN (900 000 EUR) em vez de 10 milhões de BGN (5,1 milhões de EUR). Este processo foi transparente. Os ativos permutados foram avaliados por peritos independentes certificados pela Câmara dos Avaliadores Independentes da Bulgária. A determinação do valor dos ativos foi baseada em princípios de mercado e em métodos conformes com as normas de avaliação internacionais e europeias transpostas para a legislação búlgara. Segundo a Bulgária, esses ativos podem ser vendidos no mercado imobiliário ao preço indicativo estabelecido pelos avaliadores independentes. Os preços finais acordados pela BDZ Holding e a NRIC foram semelhantes aos que resultaram das avaliações.

(54) Por conseguinte, a Bulgária considera que a NRIC agiu como um credor numa economia de mercado e que as trocas de dívida por ativos foram acordadas e executadas em condições normais de mercado.

4.4. *MEDIDA 4: REEMBOLSO DO IVA IMPUTADO ERRONEAMENTE PELO ESTADO À BDZ HOLDING*

(55) A Bulgária mantém que, devido a uma interpretação e aplicação erradas da legislação nacional em vigor por parte da BDZ Holding, a empresa tinha pago IVA indevidamente no montante de 72 milhões de BGN (36,8 milhões de EUR) sobre o montante das compensações devidas pela execução de OSP no período compreendido entre 1 de dezembro de 2004 e 29 de fevereiro de 2008. O erro foi detetado no relatório de auditoria realizado pela Agência das Receitas Públicas em 2009. A Bulgária explicou que a BDZ Holding adotou as medidas jurídicas necessárias ao abrigo do Código de Processo Tributário («DOPK») para recuperar, por meio de reembolso, o IVA indevidamente pago. O montante dos impostos indevidamente pagos foi estabelecido por meio de atos da administração fiscal nacional.

(56) A Bulgária também afirma que foi atribuída uma OSP à empresa por meio de um contrato de OSP de 29 de junho de 2004 assinado em setembro desse ano entre o Ministério dos Transportes e Comunicações da Bulgária e a BDZ Holding. A compensação ao abrigo do contrato de OSP foi concedida para cobrir as perdas registadas na prestação dos serviços de transporte. Além disso, de acordo com as condições do contrato, a prestação do serviço e a compensação foram sujeitos ao cumprimento das condições relativas ao número de comboios, de lugares e de horários. Em contrapartida, a compensação poderia ser reduzida se não fossem cumpridos os requisitos especificados em relação aos quilómetros, aos lugares e aos horários.

(57) A Bulgária explicou que, em conformidade com o artigo 29.º da Lei do imposto sobre o valor acrescentado («ZDDS»), em vigor até 31 de dezembro de 2006, a matéria coletável do imposto sobre a prestação de serviços inclui também todos os meios financeiros recebidos e absorvidos pelo prestador de serviços e diretamente relacionados com a prestação desses serviços, incluindo as subvenções. Por outro lado, a Bulgária explicou que, nos termos do artigo 20.º, n.º 6, da ZDDS, todos os meios financeiros (por exemplo, as subvenções) diretamente relacionados com o fornecimento de bens ou a prestação de serviços devem ser considerados como subvenções do orçamento do Estado ou de outra autoridade, pelo que constituem um pagamento complementar por bens ou serviços. Com base nas declarações da Agência das Receitas Públicas ([15]), a Bulgária declarou que todos os subsídios recebidos para cobrir as perdas, os custos ou a aquisição de ativos se encontram fora do âmbito de aplicação da ZDDS, como é o caso do contrato de OSP. Neste contexto, a Bulgária esclareceu que a regulamentação nacional permitia o reembolso do IVA com base no aviso de liquidação do IVA emitido pelas autoridades fiscais na sequência de uma verificação e revisão ex post. Além disso, a Bulgária declarou que, antes da sua adesão à União, não estava obrigada a harmonizar integralmente a sua legislação relativa ao IVA.

(58) Segundo a Bulgária, desde 1 de janeiro de 2007, data em que entrou em vigor a nova ZDDS, as disposições da legislação búlgara em matéria de IVA foram plenamente harmonizadas com a Diretiva 2006/112/CE. A Bulgária declarou ainda que, em conformidade com o artigo 26.º, n.º 3, da nova ZDDS, a matéria coletável do imposto sobre a prestação de serviços inclui também todos os meios financeiros (por exemplo, as subvenções) recebidos e absorvidos pelo prestador de serviços e diretamente relacionados com a prestação desses serviços. Por outro lado, a Bulgária explicou que, de acordo com a nova ZDDS, todos os meios financeiros (por exemplo, as subvenções) diretamente relacionados com o fornecimento de bens ou a prestação de serviços devem ser considerados como subvenções do orçamento do Estado ou de outra autoridade, pelo que constituem um pagamento complementar por bens ou serviços. No entanto, segundo a Bulgária, as subvenções recebidas para cobrir perdas ou despesas, incluindo a aquisição ou a alienação de ativos, estão fora do âmbito de aplicação da nova ZDDS.

(59) No entendimento da Bulgária, o erro de cobrança incorreta de IVA sobre as receitas provenientes da prestação de serviços OSP durante o período compreendido entre 1 de dezembro de 2004 e 29 de fevereiro de 2008 tinha sido detetado pelas autoridades fiscais competentes durante uma inspeção. A este respeito, a Bulgária explicou que essas conclusões das autoridades fiscais competentes deram lugar a decisões que ordenavam o reembolso e a um relatório de auditoria fiscal (n.º 29010038, de 7 de fevereiro de 2011), em conformidade com o Código do Processo Fiscal e dos Seguros da Bulgária ([16]). A Bulgária explicou ainda que os procedimentos de reembolso do IVA estavam estabelecidos nos artigos 128.º e 129.º do Código do Processo Fiscal e dos Seguros da Bulgária.

([15]) Cartas da Agência Nacional das Receitas, com os número de referência 24-34-350/20.7.2007 e 24-00-39/17.8.2007.

([16]) Decisão de reembolso fiscal n.º 100337, de 12 de agosto de 2010, e decisão em matéria fiscal n.º 290100380, de fevereiro de 2011, relativas ao montante de 36 877 000 BGN para o período compreendido entre dezembro de 2004 e abril de 2007; decisão de reembolso fiscal n.º 2900180, de 14 de janeiro de 2009, relativa ao montante de 19 167 000 BGN para o período compreendido entre maio de 2007 e fevereiro de 2008; decisão de reembolso fiscal n.º 290900153, de 8 de julho de 2009, relativa ao montante de 16 000 000 BGN para o período compreendido entre março de 2008 e outubro de 2008.

(60) Por conseguinte, a Bulgária entende que o reembolso do IVA imputado indevidamente não constituiu um auxílio estatal.

5. **RETIRADA DA NOTIFICAÇÃO**

(61) Tal como indicado nos considerandos 32 e 34, a Bulgária retirou a notificação relativa ao auxílio à reestruturação a favor da BDZ Holding (medida 1). A Bulgária indicou que tinha a intenção de anular as dívidas contraídas pela BDZ Holding antes da adesão da Bulgária à União em 1 de janeiro de 2007 (medida 2).

(62) Em conformidade com o artigo 10.º do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, o Estado-Membro em causa pode retirar uma notificação em tempo útil antes de a Comissão ter tomado uma decisão sobre o auxílio. Em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2015/1589, nos casos em que a Comissão já tenha dado início ao procedimento formal de investigação antes da retirada da notificação, a Comissão deve encerrar este processo.

(63) A Comissão observa que o auxílio à reestruturação não foi ainda concedido. Uma vez que a Bulgária retirou a sua notificação e não concederá o auxílio à reestruturação de 550 milhões de BGN a favor da BDZ Holding, o procedimento formal de investigação nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do Tratado, deve considerar-se encerrado no que respeita à medida de auxílio à reestruturação notificada.

6. **APRECIAÇÃO DAS MEDIDAS**

(64) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado «[…] são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

(65) Os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado são cumulativos. Por conseguinte, para determinar se uma medida estatal constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, devem estar reunidas todas as seguintes condições:

a) que o beneficiário seja uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, o que implica que exerça uma atividade económica;

b) que a medida seja financiada por recursos estatais e seja imputável ao Estado;

c) que confira uma vantagem económica;

d) que essa vantagem seja seletiva;

e) que a medida em causa falseie ou ameace falsear a concorrência e seja suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros.

6.1. *MEDIDA 2: ANULAÇÃO DAS DÍVIDAS CONTRAÍDAS ANTES DE 2007*

6.1.1. EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO NA ACEÇÃO DO ARTIGO 107.º, N.º 1, DO TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA («TRATADO»)

6.1.1.1. ***Atividade económica e noção de empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado***

(66) Segundo a jurisprudência assente, a Comissão deve começar por determinar quem será o ou os beneficiários da medida 2. O artigo 107.º, n.º 1, do Tratado refere-se à noção de empresa para definir o beneficiário do auxílio. Tal como confirmado pelos tribunais da União, uma empresa para efeitos dessa disposição não tem de ser uma única entidade jurídica, mas pode englobar um grupo de empresas ([17]). O critério essencial para determinar se se trata de uma empresa na aceção da referida disposição é o de saber se está envolvida uma «unidade económica». Uma unidade económica pode ser composta por várias pessoas coletivas. Essa unidade económica é então considerada a empresa em causa. A este respeito, os Tribunais da UE consideram relevante a existência de uma participação de controlo e de outras relações funcionais, económicas e orgânicas ([18]).

([17]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de novembro de 1984 *Intermills/Comissão*, C-323/82, ECLI:EU:C:1984:345, n.ºs 11 e segs.
([18]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de dezembro de 2010 *AceaElectrabel Produzione SpA/Comissão*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, n.ºs 47 a 55; acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de janeiro de 2006 *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e outros*, C-222/04, ECLI: EU:C:2006:8, n.º 112.

(67) No caso em apreço, a Bulgária declarou que a BZD Holding é a entidade jurídica cujas dívidas contraídas antes de 2007 serão anuladas. De facto, tal como se refere nos considerandos 34, 35 e 36, a Bulgária considera que a BDZ Holding é o único beneficiário da medida 2. No entanto, vários elementos indicam que a empresa em causa não se limita exclusivamente à pessoa coletiva BDZ Holding.

(68) Em primeiro lugar, no que se refere a relações de propriedade, é de referir que a BDZ Holding detém 100 % das ações da BDZ Passenger e da BDZ Cargo. Por conseguinte, a BDZ Holding controla todas as atividades comerciais da BDZ Passenger e da BDZ Cargo, formula uma política de gestão comum e estabelece objetivos para ambas as filiais.

(69) Em segundo lugar, o principal objetivo dos empréstimos iniciais consistia na aquisição e na reparação dos ativos utilizados pela BDZ Cargo e pela BDZ Passenger, como locomotivas, vagões de mercadorias e carruagens de passageiros. Por conseguinte, a anulação de dívidas diz respeito a serviços de transporte prestados pelas duas filiais. Embora, com a reorganização de 2007, a BDZ Holding tenha passado a ser a proprietária do material circulante e o tenha alugado à BDZ Cargo e à BDZ Passenger, após a reorganização de 2011 o material circulante foi transferido para estas filiais (ver considerandos 12 e 13). Por conseguinte, a medida 2, que foi concedida para a anulação das dívidas relacionadas com o financiamento do material circulante, beneficia efetivamente a BDZ Cargo e a BDZ Passenger.

(70) À luz destas considerações, para além da BDZ Holding, as suas filiais BDZ Passenger e BDZ Cargo também devem ser consideradas como beneficiárias da anulação de dívidas. Da descrição das atividades da BDZ Passenger e da BDZ Cargo incluída no ponto 2.1 resulta que as duas empresas formam uma entidade económica única sob o controlo da BDZ Holding e que prestam serviços na Bulgária em troca de uma remuneração. Por conseguinte, a Comissão considera que, ao prestar serviços de transporte de passageiros e mercadorias, além de assegurar a gestão e a coordenação dessas atividades, a BDZ Holding e as suas filiais BDZ Passenger e BDZ Cargo estão a realizar uma atividade económica, constituindo, por isso, empresas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

6.1.1.2. ***Recursos estatais e imputabilidade ao Estado***

(71) Para constituir um auxílio estatal, a medida em causa tem de ser financiada a partir de recursos estatais e a decisão de concessão da medida deve ser imputável ao Estado ([19]).

(72) A anulação de dívidas será financiada diretamente pelo orçamento do Estado búlgaro e será concedida pelas autoridades centrais desse Estado-Membro.

(73) Por conseguinte, a anulação de dívidas implica a utilização de recursos estatais e é, além disso, decidida pelo Estado e a ele imputável.

6.1.1.3. ***Vantagem económica***

(74) Na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma vantagem é um benefício económico que uma empresa não teria obtido em condições normais de mercado, isto é, na ausência de intervenção do Estado ([20]). Apenas o efeito da medida sobre a empresa é relevante, não o sendo a causa nem o objetivo da intervenção estatal ([21]).

(75) Neste caso, a Bulgária anulará dívidas no valor de 223,45 milhões de BGN (114,25 milhões de EUR) diretamente ligadas às atividades ferroviárias da BDZ Holding. Nenhum operador racional numa economia de mercado anularia passivos desta envergadura sem qualquer retribuição. Além disso, a medida irá aliviar a BDZ Holding das suas obrigações de pagamento da dívida, libertando assim fundos que a BDZ Holding e as suas filiais podem usar para desenvolver as suas operações e melhorar os seus indicadores financeiros.

(76) Por conseguinte, conclui-se que a decisão da Bulgária de anular o passivo da BDZ Holding confere uma vantagem económica a favor da BDZ Holding, da BDZ Passenger e da BDZ Cargo que estas não teriam podido obter em condições normais de mercado.

([19]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002 *França/Comissão* «(*Stardust Marine*)», C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

([20]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e outros/La Poste e outros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, n.º 60; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 1999 *Reino de Espanha/Comissão das Comunidades Europeias*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de maio de 2002 *França/Comissão* «(*Stardust Marine*)», C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, n.º 69).

([21]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de julho de 1974 *República Italiana/Comissão das Comunidades Europeias*, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, n.º 13.

6.1.1.4. ***Seletividade***

(77) Para ser abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, uma medida estatal deve favorecer «certas empresas ou certas produções». Assim, apenas as medidas que favoreçam empresas que concedam uma vantagem de modo seletivo podem ser abrangidas pela noção de auxílio estatal. A anulação de dívidas beneficiará a BDZ Holding e as suas filiais, pelo que é uma medida seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

Conclusão

(78) Conclui-se que a anulação de dívidas prevista proporcionará uma vantagem económica seletiva a favor da BDZ Holding e das suas filiais BDZ Passenger e BDZ Cargo.

6.1.1.5. ***Distorção da concorrência e efeitos nas trocas comerciais***

Distorção da concorrência

(79) Considera-se que existe uma distorção da concorrência na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado quando o Estado concede uma vantagem financeira a uma empresa num setor liberalizado em que existe, ou poderia existir, concorrência ([22]).

(80) A este respeito, a Bulgária abriu em 2002 o mercado do transporte de mercadorias a outros operadores nacionais estabelecidos no país. O mercado do transporte ferroviário de mercadorias da União começou por ser aberto à concorrência na rede transeuropeia de transporte ferroviário de mercadorias com o primeiro pacote ferroviário em 15 de março de 2003 ([23]). O segundo pacote ferroviário liberalizou todo o transporte internacional de mercadorias em 1 de janeiro de 2006 e o transporte nacional a partir de 1 de janeiro de 2007 ([24]). Contudo, diversos Estados-Membros tinham já liberalizado unilateralmente os seus mercados nacionais antes dessa data.

(81) A quota da BDZ Cargo do mercado búlgaro de transporte ferroviário de mercadorias era de 43 % em 2016. A BDZ Cargo concorre diretamente com outros operadores de transporte ferroviário de mercadorias nesse mercado, tal como se refere no considerando 15.

(82) No que se refere ao transporte de passageiros, o terceiro pacote ferroviário abriu o mercado dos serviços internacionais de transporte de passageiros a partir de 1 de janeiro de 2010 ([25]). Embora esta liberalização apenas diga respeito aos serviços internacionais, inclui as atividades dos beneficiários nessas linhas. Em qualquer caso, tal como afirmou o Tribunal de Justiça no acórdão *Almark Trans*, o facto de uma empresa transportadora só operar

([22]) Acórdão do Tribunal Geral de 15 de junho de 2000 *Alzetta e o./Comissão*, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151, n.ºs 141 a 147.

([23]) Diretiva 2001/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, que altera a Diretiva 91/440/CEE relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários (JO L 75 de 15.3.2001, p. 1), Diretiva 2001/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, que altera a Diretiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário (JO L 75 de 15.3.2001, p. 26), Diretiva 2001/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2001, relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação da segurança (JO L 75 de 15.3.2001, p. 29).

([24]) Regulamento (CE) n.º 881/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que institui a Agência Ferroviária Europeia (JO L 164 de 30.4.2004, p. 1), Diretiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos de ferro da Comunidade e que altera a Diretiva 95/18/CE do Conselho relativa às licenças das empresas de transporte ferroviário e a Diretiva 2001/14/CE relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária, à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e à certificação da segurança (JO L 164 de 30.4.2004, p. 44), Diretiva 2004/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que altera a Diretiva 96/48/CE do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu de alta velocidade e a Diretiva 2001/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional (JO L 164 de 30.4.2004, p. 114) e Diretiva 2004/51/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que altera a Diretiva 91/440/CEE do Conselho relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários (JO L 164 de 30.4.2004, p. 164).

([25]) Em 2007, foi adotado um terceiro pacote compreendendo o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO L 315 de 3.12.2007, p. 1), o Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (JO L 315 de 3.12.2007, p. 14), a Diretiva 2007/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que altera a Diretiva 91/440/CEE do Conselho, relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários e a Diretiva 2001/14/CE relativa à repartição de capacidade da infraestrutura ferroviária e à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária (JO L 315 de 3.12.2007, p. 44) e a Diretiva 2007/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativa à certificação dos maquinistas de locomotivas e comboios no sistema ferroviário da Comunidade (JO L 315 de 3.12.2007, p. 51).

num Estado-Membro não exclui a possibilidade de um auxílio poder distorcer o comércio intra-União ([26]). A este respeito, é de sublinhar que, a partir de 1995, vários Estados-Membros abriram unilateralmente os seus mercados de transporte ferroviário de passageiros e que qualquer vantagem concedida a uma empresa de transporte ferroviário num Estado-Membro pode reduzir a possibilidade de um concorrente de outro Estado-Membro operar nesse mercado geográfico.

(83) Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida notificada falseia ou ameaça falsear a concorrência no mercado interno.

Efeitos no comércio entre os Estados-Membros

(84) Quando o auxílio concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa em comparação a outras empresas concorrentes no mercado intra-União, deve considerar-se que estas foram afetadas por esse auxílio ([27]). Basta que o destinatário do auxílio esteja em concorrência com outras empresas em mercados abertos à concorrência ([28]).

(85) Neste caso, o beneficiário presta serviços em concorrência com outras empresas que prestam serviços de transporte no mercado interno e alguns destes serviços são transfronteiras. Por conseguinte, a vantagem económica seletiva concedida através da anulação de dívidas prevista a favor da BDZ Holding e das suas filiais reforça a posição económica destas, uma vez que exime o operador ferroviário das dívidas contraídas antes de 2007. Isto fará com que a BDZ Holding e as suas filiais prestem serviços de transporte ferroviário no mercado interno sem suportar todos os custos operacionais e de investimento em que tenham incorrido.

(86) Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida de anulação de dívidas prevista é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

6.1.1.6. ***Conclusão***

(87) À luz do que precede, a Comissão considera que a anulação de dívidas que a Bulgária prevê conceder constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

6.1.2. LEGALIDADE DO AUXÍLIO

(88) Nos termos do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado, os Estados-Membros devem informar a Comissão dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios e não podem pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final.

(89) Uma vez que a anulação de dívidas a favor da BDZ Holding e das suas filiais não foi ainda executada, a Comissão considera que a Bulgária cumpriu as suas obrigações decorrentes do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado ([29]).

6.1.3. COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO

(90) Uma vez que a anulação de dívidas constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, a Comissão tem de avaliar se o auxílio pode ser considerado compatível com o mercado interno.

(91) O artigo 107.º, n.º 3, do Tratado prevê determinadas exceções à regra geral estabelecida no n.º 1 do mesmo artigo, de que o auxílio estatal não é compatível com o mercado interno. O artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado estabelece que «os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum», podem ser considerados compatíveis com o mercado interno.

(92) A este respeito, o capítulo 4 das Orientações Ferroviárias oferece um quadro para avaliar se a Comissão deve considerar compatíveis com o mercado interno, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, os auxílios às empresas de transporte ferroviário para a anulação de dívidas.

([26]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de julho de 2003 *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdenburg*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, n.os 77-81.

([27]) Ver, nomeadamente, o acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 1980 *Philip Morris/Comissão*, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, n.º 11; acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2001 *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, n.º 21; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 2004 *Itália/Comissão*, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, n.º 44.

([28]) Acórdão do Tribunal Geral de 30 de abril de 1998 *Het Vlaamse Gewest/Comissão*, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([29]) Acórdão do Tribunal Geral de 14 de janeiro de 2004 *Fleuren Compost/Comissão*, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4.

(93) A Comissão concorda com a Bulgária no que diz respeito à aplicação do capítulo 4 das Orientações Ferroviárias para apreciar a compatibilidade da anulação de dívidas. De facto, de acordo com o ponto 54 das Orientações Ferroviárias supracitadas, «nos termos do artigo 9.º da Diretiva 91/440/CEE do Conselho ([30]), a Comissão considera igualmente que, em determinadas circunstâncias, estes auxílios [estatais] devem poder ser autorizados na ausência de uma reestruturação financeira, quando a anulação diz respeito a dívidas antigas, contraídas antes da entrada em vigor da Diretiva 2001/12/CE, que estabelece as condições da abertura à concorrência do setor». Em conformidade com o ponto 56 das Orientações Ferroviárias supracitadas, no caso dos Estados-Membros que aderiram à União Europeia após a entrada em vigor da Diretiva 2001/12/CE, a data de adesão deve ser considerada como a data a partir da qual a diretiva é aplicável a esses Estados-Membros. Por conseguinte, a data relevante para se determinar a dívida pré-adesão que pode ser anulada, de acordo com as Orientações Ferroviárias, é, assim, 1 de janeiro de 2007.

(94) A Bulgária alega que a anulação de dívidas prevista satisfaz todas as condições de compatibilidade estabelecidas nas Orientações Ferroviárias. Por conseguinte, a Comissão deve apreciar esta alegação. Com efeito, de acordo com os pontos 55 a 61 das Orientações Ferroviárias, os auxílios para anular as dívidas contraídas antes da adesão da Bulgária à União podem ser considerados compatíveis com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado, se forem cumulativamente preenchidas as cinco condições seguintes:

a) Em primeiro lugar, o auxílio deve servir para compensar dívidas claramente determinadas e individualizadas e contraídas antes de 15 de março de 2001, data da entrada em vigor da Diretiva 2001/12/CE. O auxílio não pode, em nenhuma circunstância, exceder o valor destas dívidas. No caso dos Estados-Membros que aderiram à União após 15 de março de 2001, a data pertinente é a data de adesão à União. De facto, a lógica do artigo 9.º da Diretiva 91/440/CEE, reiterada nas diretivas ulteriores, era corrigir um nível de endividamento acumulado num contexto em que a abertura do mercado ao nível comunitário não havia sido ainda decidida.

b) Em segundo lugar, as dívidas em causa devem estar diretamente ligadas à atividade de transporte ferroviário ou a atividades de gestão, construção ou utilização de infraestruturas ferroviárias. […]

c) Em terceiro lugar, a anulação das dívidas deve efetuar-se a favor de empresas que enfrentam um nível de endividamento excessivo, o qual obsta a uma gestão financeira sã das mesmas. O auxílio deve ser necessário para corrigir esta situação, na medida em que a evolução previsível da concorrência no mercado não permitiria a estas empresas, num futuro previsível, proceder ao saneamento da sua situação financeira. […]

d) Em quarto lugar, o auxílio não deve exceder o necessário para a consecução do seu objetivo. […]

e) Em quinto lugar, a anulação de dívidas não deve conceder à empresa uma vantagem concorrencial tal que impeça o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no mercado, dissuadindo, por exemplo, a entrada, em determinados mercados nacionais ou regionais, de empresas exteriores a estes mercados ou de novos operadores.

a) **O auxílio deve servir para compensar dívidas claramente determinadas e individualizadas e contraídas antes da adesão da Bulgária à União**

(95) As Orientações Ferroviárias exigem que a ou as dívidas a anular sejam claramente determinadas e individualizadas e que, no caso da Bulgária, tenham sido contraídas antes da sua adesão à UE. Decorre destas orientações que as dívidas agregadas ou indeterminadas não são suscetíveis de compensação. Não é permitida a compensação se, por exemplo, estivesse previsto anular elementos genéricos da dívida como «dívidas a todos os fornecedores». Do mesmo modo, não seria permitida a compensação se estivesse previsto anular conjuntamente e sem distinção elementos agregados da dívida a um único mutuante, por exemplo, «passivo total face a determinado banco» provenientes de diversos componentes tais como descobertos, garantias ou empréstimos a longo prazo.

(96) A Bulgária tenciona anular 223,45 milhões de BGN (114,25 milhões de EUR) da dívida da BDZ Holding. Tal como descrito no considerando 35 e no quadro 2, o montante de 223,45 milhões de BGN a anular decorre das obrigações financeiras contraídas antes da adesão da Bulgária à União e que se encontravam pendentes na data de adesão ou de dívidas contraídas posteriormente pela BDZ Holding que substituíram ou refinanciaram as dívidas contraídas antes da adesão da Bulgária à União, como testemunham as demonstrações financeiras consolidadas da BDZ Holding para 2006 e/ou a informação sobre os pagamentos dos empréstimos correspondentes. Cada uma das dívidas a anular pode dividir-se nas que decorrem de contratos de empréstimo (credores financeiros KfW IPEX Bank, BERD, BIRD) ou as decorrentes de relações contratuais normais com fornecedores específicos de infraestruturas ferroviárias (NRIC) ou de serviços de eletricidade (NEC AD) antes da adesão.

([30]) Diretiva 91/440/CEE do Conselho, de 29 de julho de 1991, relativa ao desenvolvimento dos caminhos-de-ferro comunitários (JO L 237 de 24.8.1991, p. 25).

(97) O mesmo acontece, evidentemente, relativamente às obrigações de dívida individualizadas em relação aos titulares de obrigações da emissão ISIN BG2100032072 de 19 de novembro de 2007 e ao Ministério das Finanças, dado que este último passou a ser credor da BDZ Holding (ver considerandos 35 e 36 e quadro 2). Ambas as dívidas estão devidamente individualizadas e, além disso, as respetivas receitas foram utilizadas para refinanciar dívida anterior à adesão devidamente especificada que a BDZ Holding não conseguia pagar e reembolsar com os seus próprios recursos. Daqui resulta que os montantes atualmente pendentes são, em termos económicos, um simples adiamento da dívida herdada do passado.

(98) Por último, uma vez que o montante de 223,45 milhões de BGN a anular provém de dívidas claramente determinadas e individualizadas e contraídas antes da adesão da Bulgária à UE, não é necessário apreciar se as outras dívidas, incluindo as provisões e as obrigações comerciais da BDZ Holding identificadas igualmente pela Bulgária como dívida antes da adesão (quadro 1 e considerandos 35 e 20), e que ascendem à diferença entre 806,7 milhões e 223,45 milhões de BGN, poderiam ser legalmente anuladas ao abrigo das Orientações Ferroviárias. A dívida correspondente a essa diferença está excluída do âmbito de aplicação da presente decisão.

(99) Conclui-se, por conseguinte, que a medida em apreço visa a anulação de 223,45 milhões de EUR de dívidas claramente determinadas e individualizadas e contraídas antes da adesão da Bulgária à União.

b) **As dívidas em causa devem estar diretamente ligadas à atividade de transporte ferroviário ou a atividades de gestão, construção ou utilização de infraestruturas ferroviárias.**

(100) A Bulgária declarou que todas as dívidas contraídas pela BDZ Holding estavam diretamente ligadas à atividade de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias (ver considerando 39).

(101) A Comissão observa que as dívidas objeto da anulação prevista tinham, de facto, sido contraídas para financiar a renovação e a reparação do material circulante, como a aquisição de unidades múltiplas elétricas e a diesel, ou a modernização dos vagões de mercadorias propriedade da empresa. Por outro lado, dívidas como as obrigações pendentes para com a NRIC também foram utilizadas para financiar a prestação de serviços ferroviários por parte da BDZ Holding. Estas atividades constituem a atividade principal da BDZ Holding e das suas filiais e estão diretamente ligadas à atividade de transporte ferroviário.

(102) Por conseguinte, a Comissão considera que as dívidas estão diretamente ligadas à atividade de transporte ferroviário.

c) **A anulação das dívidas deve efetuar-se a favor de empresas que enfrentam um nível de endividamento excessivo, o qual obsta a uma gestão financeira sã das mesmas. O auxílio deve ser necessário para corrigir esta situação, na medida em que a evolução previsível da concorrência no mercado não permitiria a estas empresas, num futuro previsível, proceder ao saneamento da sua situação financeira.**

Endividamento excessivo da BDZ Holding, que obsta a uma gestão financeira sã da empresa

(103) A Bulgária afirmou que a BDZ Holding estava insolvente e sobreendividada nos termos da legislação búlgara aplicável e cumpria todos os critérios da referida legislação para a abertura de um processo de insolvência contra ela. Este é um indicativo válido de um endividamento excessivo. Por outro lado, a Bulgária declarou que a empresa não conseguiu cumprir as suas obrigações financeiras devido à sua dívida.

(104) A dívida total da BDZ Holding ascendia a BGN 806,7 milhões em 31 de dezembro de 2006 e representava 78 % do capital total da BDZ Holding (capital próprio e dívida), com um rácio dívida/capital de quatro. A situação financeira da BDZ Holding piorou consideravelmente desde 2007. A partir de 2011, o rácio dívida/capital da BDZ Holding aumentou para mais de 7,5 (9), atingindo 14 em 2012, 15 em 2013, – 209 em 2014 e – 33 em outubro de 2015 ([31]). Além disso, em outubro de 2015, as obrigações pendentes da BDZ Holding, que se elevavam a 499,1 milhões de BGN (255 milhões de EUR) representavam 86 % do valor contabilístico dos ativos, os quais ascendiam a 582,4 milhões de BGN (298 milhões de EUR).

([31]) Em conformidade com o ponto 20, alínea d), das Orientações relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas não financeiras em dificuldade, um rácio dívida/capital superior a 7,5 durante dois anos consecutivos é um dos indicadores que mostram que uma empresa está em dificuldade.

(105) A Comissão observa ainda que, apesar do facto de a BDZ Holding ter reembolsado 724 milhões de BGN (370 milhões de EUR) de dívidas pendentes durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2007 e 28 de setembro de 2016, a empresa não conseguiu cumprir as suas obrigações financeiras. Devido às suas obrigações vencidas em relação aos credores internacionais, em 20 de julho de 2015, o High Court of Justice de Londres sentenciou a BDZ a pagar 66,7 milhões de euros (130,4 milhões de BGN) acrescidos de juros de mora anuais de 8 % ([32]).

(106) Por outro lado, tendo em conta o endividamento excessivo da BDZ Holding, sem a anulação de dívidas, a empresa ver-se-ia em graves dificuldades para cumprir as suas obrigações e poderia acabar por ser liquidada.

(107) Com base no que precede, a Comissão considera que a BDZ Holding se depara com um nível de endividamento excessivo, o qual obsta a uma gestão financeira sã da empresa.

Necessidade do auxílio

(108) Além disso, o auxílio deve ser necessário para corrigir a situação de endividamento excessivo, desde que se considere que a evolução previsível da concorrência no mercado não permitiria à BDZ Holding e às suas filiais sanear a situação financeira num prazo razoável.

(109) Devido ao seu endividamento, a BDZ Holding não foi capaz de cumprir todas as suas obrigações financeiras e acumulou atrasos nos investimentos para a modernização e a manutenção do material circulante. Devido a essa acumulação de atrasos, a frota da empresa está excessivamente envelhecida e parcialmente obsoleta. A este respeito, a Comissão observa que 82 % das carruagens de passageiros da BDZ Passenger têm mais de 20 anos e que 74 % das suas locomotivas têm mais de 25 anos. Em 2015, cerca de 50 % das locomotivas da BDZ Cargo estavam em reparação ou não estavam operacionais. Do mesmo modo, em 2015 cerca de 51 % dos vagões de mercadorias da BDZ Cargo não estavam operacionais e necessitavam de reparação.

(110) Sem o auxílio, a BDZ Holding não seria capaz de reembolsar as dívidas pendentes que foram contraídas antes da adesão da Bulgária à União nem poderia utilizar os seus próprios recursos para investir na modernização do material circulante.

(111) A título de exemplo, com base nos rendimentos declarados pela empresa em 2016 (336,2 milhões de BGN), seria necessário um aumento médio dos preços e/ou das tarifas de 66 %, mantendo os outros fatores iguais, para gerar os 223,45 milhões de BGN de receitas de exploração necessários a curto prazo para reembolsar a dívida a anular. É de assinalar, contudo, que as filiais da BDZ Holding operam exclusivamente numa área geográfica que cumpre os requisitos para beneficiar de um auxílio regional ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do Tratado. Um aumento considerável das tarifas nestas áreas geográficas poderia ter efeitos sociais mais profundamente negativos do que noutras zonas mais prósperas da União. Consequentemente, esse hipotético aumento de tarifas com o objetivo de aumentar as receitas da BDZ Holding e aliviar a dívida na medida necessária, se fosse legal (na medida em que diz respeito aos serviços de transporte de passageiros abrangidos por uma OSP) e comercialmente sustentável num ambiente concorrencial (na medida em que diz respeito aos serviços de transporte), pode ter impactos sociais desproporcionados sobre os passageiros dos serviços ferroviários búlgaros ou sobre as empresas que utilizam os serviços de transporte de mercadorias da BDZ.

(112) Por conseguinte, nenhuma outra medida hipotética credível diferente da anulação de dívidas prevista permitira à empresa continuar as suas atividades. Daí que a medida em questão é necessária para resolver o endividamento da BDZ Holding, pois, caso contrário, a evolução previsível da concorrência no mercado não permitiria à BDZ Holding e às suas filiais retificar a sua solvabilidade financeira num futuro previsível.

d) **O auxílio não deve exceder o necessário para a consecução do seu objetivo**

(113) A Comissão observa que, tendo em conta a situação financeira da BDZ Holding, o montante da anulação de dívidas é o mínimo necessário para assegurar a sobrevivência da empresa e constitui uma condição prévia para a sua sustentabilidade financeira. Este montante é necessário essencialmente para cobrir os pagamentos pendentes aos credores — instituições financeiras internacionais e a NRIC. A BDZ Holding e as suas filiais ainda têm dívidas pendentes que foram contraídas antes de 1 de janeiro de 2007 e que, não sendo reembolsadas, colocariam o beneficiário em risco de liquidação. Os indicadores financeiros mostram que estes pagamentos não podem ser executados a partir dos recursos próprios atuais e que seria irrealista esperar que a empresa possa aumentar de forma substancial as suas tarifas ou preços para gerar, a curto prazo, um aumento significativo das receitas.

([32]) Despachos de 20 de julho de 2015, CL-2015-000309 FMS Wertmanagement AöR/BDZ Holding; CL-2015-000214 Dexia Credit Local/BDZ Holding; e CL-2015-000090 KA Finanz AG/BDZ Holding.

(114) Por outro lado, a Comissão assinala que, durante o período posterior à adesão, a BDZ Holding reembolsou, a partir dos seus recursos próprios (principalmente, através da venda de ativos), dívidas num montante de 166 milhões de BGN contraídas antes de 1 de janeiro de 2007. Dado que esses montantes eram potencialmente elegíveis para anulação, é razoável considerar que a BDZ Holding poderia ter utilizado esses recursos para o desenvolvimento e a modernização do material circulante e dos serviços prestados. A empresa estava atrasada no desenvolvimento do setor ferroviário em termos de características técnicas e sistemas de informação. Por conseguinte, uma vez que a BDZ Holding também empregou os seus próprios recursos para reembolsar uma parte da dívida contraída antes da adesão, não se pode considerar que a anulação de dívidas ultrapasse o necessário embora liberte a empresa das suas obrigações de reembolso e lhe permita dispor de recursos financeiros para investir em futuras operações de modernização ou de reparação.

(115) Tendo em conta as considerações acima expostas, a Comissão conclui que não é possível estabelecer que a execução da anulação de dívidas coloque a BDZ Holding numa situação mais favorável do que a de uma empresa média, bem gerida e com o mesmo perfil de atividades.

e) **A anulação de dívidas não deve conceder à empresa uma vantagem concorrencial tal que impeça o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no mercado, dissuadindo, por exemplo, a entrada, em determinados mercados nacionais ou regionais, de empresas exteriores a estes mercados ou de novos operadores.**

(116) A anulação de dívidas proposta apenas permitirá à BDZ Holding normalizar o financiamento das atividades de exploração da empresa e não permitirá à BDZ Holding e às suas filiais expandir-se ou entrar em novos mercados. Neste sentido, o auxílio não impedirá o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no mercado. Não afetará a posição de mercado dos concorrentes, os quais poderão continuar a concorrer com a BDZ Holding nas mesmas condições.

(117) A Comissão considera ainda que a anulação de dívidas não provocará uma distorção indevida da concorrência e das trocas comerciais entre os Estados-Membros, dado que só permitirá à BDZ Holding estabilizar a sua situação financeira, a qual foi entravada pelos passivos assumidos antes da liberalização do mercado. Por outro lado, a Comissão considera que a entrada de novos operadores no mercado búlgaro dos transportes não é dissuadida. Tal como descrito nos considerandos 15 e 42, para além da BDZ Cargo, há atualmente mais oito operadores presentes no mercado búlgaro do transporte ferroviário. Nada indica que a medida de anulação de dívidas venha alterar esta situação concorrencial.

Conclusão

(118) À luz do que precede, a Comissão conclui que o auxílio estatal sob a forma de anulação de dívidas (medida 2) no valor de 223,45 milhões de BGN (114,25 milhões de EUR) que a Bulgária tenciona executar preenche as condições de compatibilidade com o mercado interno enunciadas no capítulo 4 das Orientações Ferroviárias.

6.2. *MEDIDA 3: NÃO PAGAMENTO PELA BDZ HOLDING E SUAS FILIAIS DAS DÍVIDAS VENCIDAS AO GESTOR DA INFRAESTRUTURA (NRIC)*

(119) Uma vez que a Bulgária não esclareceu a origem e a evolução do passivo pendente da BDZ Holding para com a NRIC antes da decisão de início do procedimento, considerou-se que a não execução desse passivo pendente poderia constituir um potencial auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

(120) De acordo com as informações comunicadas pela Bulgária (ver ponto 4.3), parte do passivo pendente da BDZ Holding de que NRIC é credora diz respeito a dívidas contraídas pela empresa antes da adesão da Bulgária à União. Parte desta dívida anterior à adesão (até 26,3 milhões de BGN) foi refinanciada posteriormente com o produto de uma emissão obrigacionista de 19 de novembro de 2007, que ainda constitui um passivo pendente e, por conseguinte, é objeto de avaliação no âmbito da «Medida 2: Anulação das dívidas contraídas antes de 2007» no ponto 6.1. Por outras palavras, a NRIC foi paga.

(121) Além disso, a fim de explicar a situação relacionada com os passivos pendentes, a Bulgária apresentou informações complementares sobre as disposições de execução e as medidas empreendidas pela NRIC (ver ponto 4.3). Segundo a Bulgária, a NRIC tomou todas as medidas necessárias para cobrar as dívidas da BDZ Holding e das suas filiais, a fim de recuperar o montante máximo possível, mas sem intentar ações judiciais.

(122) Para verificar se a NRIC favoreceu de forma indevida a BDZ Holding no que respeita ao atraso no pagamento e às condições de pagamento do passivo pendente, a Comissão deve avaliar se a empresa poderia ter beneficiado de tais acordos em condições normais de mercado ([33]). Para o efeito, a Comissão deve apreciar se um hipotético credor numa economia de mercado numa situação semelhante à da NRIC, procurando obter o pagamento máximo dos montantes que lhe eram devidos, teria aceite a demora e renegociado o pagamento do passivo vencido em condições semelhantes ([34]). Por outras palavras, a Comissão deve avaliar se a NRIC agiu com a mesma diligência que um credor numa economia de mercado ao optar entre uma execução individual e amigável dos seus créditos e o início de um processo de cobrança coletivo suscetível de conduzir à falência a BDZ Holding e as suas filiais.

(123) A Comissão observa que, tendo em vista identificar a alternativa mais vantajosa, um credor prudente numa economia de mercado sopesaria as vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas, tendo em conta, entre outros fatores, os montantes recuperáveis, a sua exposição económica anterior, a duração do processo de cobrança e os custos ([35]).

(124) Em primeiro lugar, a Comissão observa que as dívidas à NRIC foram contraídas no contexto de uma relação comercial regular e de longo prazo entre empresas (públicas): A BDZ Holding e as suas filiais são os principais clientes da NRIC e geraram mais de 70 % das suas receitas de exploração. A dívida de 46,5 milhões de BGN da NRIC à BDZ Holding foi constituída no período compreendido entre 2008 e 2011 pela prestação de diversos serviços à NRIC (quadro 3), o que reforça a ideia de que existe uma interação contínua e interdependência entre a NRIC e a BDZ Holding. Uma hipotética saída do mercado da BDZ Holding e das suas filiais na sequência do início de um processo coletivo de insolvência teria um impacto imediato muito negativo sobre a situação financeira da NRIC. Por sua vez, a falência da BDZ Holding teria reduzido os lucros da NRIC e a sua capacidade para realizar uma manutenção adequada da rede ferroviária nacional, correndo, assim, o risco de somar à redução das receitas das filiais da BDZ Holding reduções das receitas comerciais de outros clientes.

(125) Daqui resulta que um credor numa economia de mercado que mantivesse uma relação comercial semelhante com o(s) devedor(es) como a NRIC com a BDZ Holding teria abordado com cautela qualquer ação executória que conduzisse ao desaparecimento do seu principal cliente do mercado, ao contrário de um credor que tivesse um crédito pontual e que não dependesse comercial ou financeiramente de o devedor se manter ativo no mercado após a execução dos créditos.

(126) Em segundo lugar, os créditos da NRIC sobre a BDZ Holding e as suas filiais não poderiam ter sido executados de forma preferencial no âmbito de um processo coletivo de insolvência, dado que neste caso não é concedida qualquer prioridade de reembolso à NRIC face a outros credores (ver considerando 49). Por outro lado, a dívida identificada na decisão de início do procedimento como devida à NRIC (45 milhões de BGN) era inferior à dívida a outros credores (ver quadro 1). Além do mais, o valor contabilístico dos ativos da BDZ Holding teria de ser reduzido através de um desconto por liquidação numa venda coerciva no quadro de um processo coletivo de insolvência. Dependendo do tipo de ativos, esse desconto pode ascender a 75 % do valor dos ativos. Por conseguinte, é muito provável que o valor de liquidação dos ativos da BDZ Holding não fosse suficiente para cobrir os custos da liquidação, os salários dos seus trabalhadores ou todas as suas dívidas pendentes. Tomando 2011 como exemplo, os custos da liquidação, os salários dos trabalhadores e todas as dívidas pendentes ascendiam a 778 milhões de BGN, ao passo que o valor contabilístico dos ativos da BDZ Holding ascendia a 933 milhões de BGN. Consequentemente, a NRIC só poderia esperar realisticamente recuperar uma pequena parte das dívidas pendentes caso iniciasse um processo coletivo de insolvência.

(127) Para além disso, de acordo com a jurisprudência assente, a Comissão considera que os custos e a duração dos processos judiciais podem influenciar a decisão de um credor de recorrer à liquidação de uma empresa ([36]). Neste contexto, a Comissão concorda que a NRIC tinha especial interesse em manter a cooperação com a BDZ Holding e as suas filiais não apenas por causa dos futuros fluxos de receitas comerciais gerados pela BDZ Holding mas também com o objetivo de maximizar o montante a recuperar do passivo não privilegiado acumulado até

([33]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1996 *SFEI e outros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, n.º 60; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de abril de 1999 *Espanha/Comissão*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, n.º 41).

([34]) Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016/C 262/01), ponto 74; acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2007 *Espanha/Comissão*, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de janeiro de 2013 *Frucona/Comissão*, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, n.º 78; acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 1999 *DMTransport*, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332; acórdão de 30 de abril de 1998 Cityflyer, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, n.º 51; acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2013 *Comissão/Buczek Automotive e Polónia*, C-405/2011, ECLI:EU:C:2013:186, n.ºs 54-60.

([35]) Frucona/Comissão, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, n.º 78; *Comissão/Buczek Automotive e Polónia*, C-405/2011, ECLI:EU:C:2013:186, n.ºs 54-60; processo C-124/10P *Comissão Europeia contra Électricité de France (EDF)*, EU:C:2012:318, n.º 85.

([36]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2013 *Comissão/Buczek Automotive*, C-405/11 P, ECLI:EU:C:2013:186, n.º 59).

novembro de 2011, em vez de recorrer à liquidação da empresa. A Comissão conclui que o início de um longo processo coletivo de insolvência que conduzisse à liquidação coerciva do grupo com uma taxa de recuperação indeterminada e baixa não teria constituído uma opção válida e realista para a NRIC perante o objetivo de recuperar o montante máximo possível da dívida pendente.

(128) De facto, a Comissão nota que a BDZ Holding e as suas filiais têm vindo a reembolsar regularmente as suas dívidas à NRIC e que esta não recebeu um tratamento diferente do dos outros credores privados do grupo. Nos casos em que se verificaram atrasos nos pagamentos, a BDZ Holding não teve qualquer vantagem com o adiamento do reembolso dado que esses pagamentos tardios à NRIC deram azo ao acréscimo de uma margem considerável de 1 000 pontos de base à taxa de juro de base do Banco Nacional da Bulgária (ver considerando 48). A título de exemplo, a Comissão considera que 1 000 pontos base é uma margem comparável à margem de juro do mercado para um empréstimo com uma garantia de baixa qualidade a uma empresa em dificuldades financeiras, como é o caso da BDZ Holding ([37]). O passivo pendente foi reembolsado através de transferências bancárias diretas e regulares, compensação de passivos da NRIC para com a BDZ Holding e as suas filiais e troca de dívida por ativos. Por exemplo, entre 2011 e 2016, a BDZ Holding e as suas filiais pagaram 503 milhões de BGN (257 milhões de EUR) pelos serviços prestados pela NRIC. Atendendo à reduzida probabilidade de a NRIC recuperar uma parte, pequena quando muito, da dívida da BDZ Holding se esta tivesse sido liquidada, o montante do crédito reembolsado à NRIC desde 2011 vem confirmar *a posteriori* que a escolha da NRIC de não execução dos seus créditos foi a mais racional.

(129) Além disso, ainda que a informação em causa não seja específica à dívida anterior à adesão mencionada na decisão de início do procedimento, a Comissão observa que, por exemplo, no que diz respeito ao reembolso do passivo através de trocas de dívida por ativos efetuadas após a decisão de início do procedimento, a NRIC celebrou acordos com a BDZ Holding e as suas filiais em condições normais de mercado — tal como se descreve nos considerandos 51, 52 e 53 — nos quais se reconheciam os montantes em dívida e facilitava, assim, o seu reembolso.

(130) Com base nas informações complementares e nos elementos de prova apresentados pela Bulgária, e tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a NRIC atuou como um credor numa economia de mercado e que, por conseguinte, o adiamento do pagamento das dívidas e os acordos alcançados entre a NRIC e a BDZ Holding e as suas filiais não conferiram a estas últimas qualquer vantagem económica indevida de que não teriam podido beneficiar em condições normais de mercado.

(131) A Comissão conclui, por conseguinte, que a forma como a BDZ Holding e as suas filiais geriram as suas dívidas vencidas contraídas com o gestor da infraestrutura (NRIC) antes de novembro de 2011 não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

(132) Uma vez que as condições necessárias para determinar a existência de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado são cumulativas, as disposições em causa não se aplicam se uma ou várias dessas condições não tiver(em) sido cumprida(s). Por conseguinte, não é necessário determinar se o não pagamento das dívidas vencidas da BDZ Holding e das suas filiais à NRIC no passado preenche as outras condições do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

6.3. *MEDIDA 4: REEMBOLSO DO IVA PELO ESTADO À BDZ HOLDING EAD*

(133) A Comissão iniciou o inquérito sobre a medida 4, dado que a Bulgária não esclareceu os motivos do reembolso do IVA nem se este era conforme com a Diretiva 2006/112/CE. Assim, a Comissão considerou que o reembolso do IVA poderia envolver potencialmente um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado. Por conseguinte, a Comissão convidou a Bulgária a apresentar informações complementares sobre os motivos do reembolso do IVA a favor da BDZ Holding.

(134) Na sequência da decisão de início do procedimento, a Bulgária esclareceu que a medida 4 dizia respeito ao reembolso do IVA indevidamente imputado e pago no valor de 72 milhões de BGN (36,7 milhões de EUR) sobre as compensações pela OSP recebidas do Ministro dos Transportes para o período compreendido entre 1 de dezembro de 2004 e 29 de fevereiro de 2008 (ver considerandos 55 a 59). A Bulgária esclareceu ainda que o erro foi detetado durante uma revisão por parte das autoridades fiscais nacionais competentes em conformidade com as disposições aplicáveis da legislação nacional. Este erro foi corrigido através das decisões de reembolso fiscal n.º 2900180, de 14 de janeiro de 2009, n.º 290900153, de 8 de julho de 2009, n.º 100337, de 12 de agosto de 2010, e n.º 290100380, de fevereiro de 2011.

([37]) Comunicação da Comissão sobre a revisão do método de fixação das taxas de referência e de atualização (JO C 14 de 19.1.2008, p. 6).

(135) A Comissão salienta que o facto de conceder vantagens económicas positivas não é o único elemento relevante para a noção de auxílio estatal. A redução dos encargos económicos, como a concessão de vantagens fiscais, pode constituir igualmente uma vantagem. Por conseguinte, importa determinar se o reembolso do IVA sobre as compensações por OSP recebidas do Ministério dos Transportes proporcionou uma vantagem económica a favor da BDZ Holding através da redução dos encargos que incidem normalmente sobre o orçamento de uma empresa ([38]) ou se o IVA sobre a compensação por OSP foi erradamente cobrado. Não existe qualquer vantagem no caso de um reembolso de impostos indevidamente cobrados ([39]).

(136) Nos termos do artigo 73.º da Diretiva 2006/112/CE, as prestações de serviços, incluindo os serviços de transportes de passageiros, estão sujeitas a IVA e o valor tributável inclui tudo o que constitui a prestação recebida ou a receber pelo prestador em contrapartida do serviço prestado, do adquirente, do destinatário ou de um terceiro, incluindo a compensação ou as subvenções diretamente relacionadas com o preço de tais operações. Por outro lado, em conformidade com o artigo 132.º dessa Diretiva, as empresas às quais se solicite uma OSP não entram no âmbito de aplicação das isenções do IVA.

(137) Por conseguinte, é necessário avaliar se a compensação pela execução de OSP recebida pela BDZ Holding estava diretamente relacionada com o preço dos serviços prestados. A compensação por OSP destinava-se a compensar as perdas decorrentes da prestação do serviço de transporte de passageiros em condições específicas, como comboios-quilómetro, lugares sentados, frequências e outros critérios qualitativos. Em especial, essa compensação por OSP seria reduzida se se registassem discrepâncias, por exemplo, no número de quilómetros, de lugares sentados, nos horários e noutros critérios qualitativos que foram determinados para os serviços prestados. Por conseguinte, não se pode considerar que a compensação por OSP esteja diretamente relacionada com o preço da prestação dos serviços de transporte, mas sim como uma compensação por perdas decorrentes do cumprimento de uma OSP.

(138) Por outro lado, a legislação búlgara sobre o IVA não prevê que a compensação por OSP no que respeita à cobertura das perdas causadas esteja sujeita a IVA. O erro foi detetado pelas autoridades fiscais competentes na sequência de uma inspeção e deu origem a várias decisões das autoridades fiscais (ver considerando 59), as quais são conformes com o Código do Processo Fiscal e dos Seguros da Bulgária.

(139) Resulta, assim, que o IVA foi indevidamente imputado na compensação por OSP executada pela BDZ Holding durante o período compreendido entre 1 de dezembro de 2004 e 29 de fevereiro de 2008. Por conseguinte, a Comissão considera que o reembolso do IVA indevidamente cobrado não confere uma vantagem económica à BDZ Holding.

(140) Tendo em conta que as condições necessárias para determinar a existência de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, são cumulativas, a ausência de qualquer uma delas é determinante. Por essa razão, não é necessário determinar se a medida 4 cumpre as outras condições previstas no artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

(141) Por conseguinte, a Comissão conclui que a medida 4 não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

7. **CONCLUSÃO**

(142) Tendo em conta a retirada da notificação relativa ao auxílio à reestruturação a favor da BDZ Holding (ver medida 1, ponto 5), deve ser encerrado o procedimento formal de investigação nos termos do artigo 108.º, n.º 2, do Tratado relativamente à medida de auxílio à reestruturação notificada.

(143) No que respeita à anulação de dívidas da BDZ Holding e das suas filiais no montante de 223,45 milhões de BGN (114,25 milhões de EUR) (medida 2, ponto 6.1), esta constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado e preenche as condições de compatibilidade das Orientações Ferroviárias. Por conseguinte, a medida 2 deve ser declarada compatível com o mercado interno ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado.

([38]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de março de 1994 *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, n.º 13; acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de setembro de 2000 *Alemanha/Comissão*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, n.º 25; acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de maio de 1999 *Itália/Comissão*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, n.º 15; acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2005 Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, n.º 36.

([39]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de março de 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, n.ºs 29 a 32.

(144) Em relação ao não pagamento de 45 milhões de BGN de dívidas vencidas à NRIC (medida 3, ponto 6.2.), a NRIC agiu como um credor numa economia de mercado. Por conseguinte, a medida 3 não constitui um auxílio estatal.

(145) No que respeita ao reembolso do IVA indevidamente pago (medida 4, ponto 6.3), uma vez que o IVA foi imputado de forma injustificada, o seu reembolso não constitui um auxílio estatal,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Na sequência da retirada da notificação do auxílio à reestruturação por parte da Bulgária, o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado relativamente ao auxílio à reestruturação previsto e notificado a favor da BDZ Holding EAD SA ficou desprovido de objeto e é encerrado.

Artigo 2.º

1. O auxílio estatal a favor da BDZ Holding EAD SA sob a forma de anulação de dívidas no valor de 223 448 801 BGN que a Bulgária tenciona executar é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado. Por conseguinte, é autorizada a execução da anulação de dívidas.

2. A forma como a National Railway Infrastructure Company geriu, até novembro de 2011, os 45 milhões de BGN em dívidas vencidas da BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD e BDZ Cargo EOOD não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

3. O reembolso dos 72 milhões de BGN incorretamente pagos a título de imposto sobre o valor acrescentado não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.

Artigo 3.º

A destinatária da presente decisão é a República da Bulgária.

Feito em Bruxelas, em 16 de junho de 2017

Pela Comissão
Margrethe VESTAGER
Membro da Comissão