KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2017/2372

av den 16 juni 2017

om det statliga stöd SA.31250 – 2011/C (f.d. 2011/N) som Bulgarien planerar att genomföra till förmån för BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD och BDZ Cargo EOOD och andra åtgärder

[delgivet med nr C(2017) 4051]

(Endast den engelska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANATAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda bestämmelser ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ([1]) och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Genom en skrivelse av den 18 maj 2011 anmälde Bulgarien till kommissionen vissa åtgärder till förmån för bolaget BDZ Holding EAD SA ([2]) (nedan kallat *BDZ Holding*) och dess dotterbolag, BDZ Passenger EOOD (nedan kallat *BDZ Passenger*) och BDZ Cargo EOOD (nedan kallat *BDZ Cargo*).

(2) Genom en skrivelse av den 20 maj 2011 lämnade Bulgarien ytterligare upplysningar till kommissionen. Genom skrivelser av den 15 juli 2011 och 28 september 2011 begärde kommissionen att Bulgarien skulle inkomma med ytterligare upplysningar. Genom skrivelser av den 5 september 2011 och 7 oktober 2011 lämnade Bulgarien ytterligare upplysningar till kommissionen.

(3) Genom en skrivelse av den 9 november 2011 underrättade kommissionen Bulgarien om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget avseende dessa åtgärder (nedan kallat *beslutet att inleda förfarandet*). Genom en skrivelse av den 12 januari 2012 lämnade Bulgarien synpunkter på beslutet att inleda förfarandet.

(4) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* ([3]). Kommissionen har uppmanat berörda parter att inkomma med sina synpunkter.

(5) Kommissionen har mottagit synpunkter från en berörd part. I en skrivelse av den 16 maj 2012 översände kommissionen dessa till Bulgarien, som getts tillfälle att bemöta dem. Bulgariens kommentarer mottogs i en skrivelse av den 13 juni 2012. Genom en skrivelse av den 10 december 2012 underrättade kommissionen den berörda parten om att den icke-konfidentiella versionen av dess synpunkter hade översänts till Bulgarien.

(6) Genom skrivelser av den 12 april 2012, 24 juli 2012, 10 december 2012, 7 maj 2013, 5 november 2013, 6 maj 2014, 6 juni 2014, 29 juli 2014, 29 april 2015, 14 december 2015, 26 april 2016, 15 september 2016, 20 oktober 2016 och 3 april 2017 begärde kommissionen att Bulgarien skulle lämna ytterligare upplysningar.

(7) Bulgarien lämnade ytterligare upplysningar till kommissionen genom skrivelser av den 7 juni 2012, 28 september 2012, 31 januari 2013, 1 februari 2013, 30 maj 2013, 2 oktober 2013, 15 oktober 2013, 2 december 2013, 3 januari 2014, 6 februari 2014, 22 april 2014, 14 maj 2014, 23 juni 2014, 4 augusti 2014, 20 augusti 2014, 1 september 2014, 13 september 2014, 23 september 2014, 1 juni 2015, 9 december 2015, 20 januari 2016, 31 maj 2016, 12 oktober 2016 och 7 november 2016.

([1]) EUT C 10, 12.1.2012, s. 9.
([2]) Med BDZ Holding avses i det efterföljande både BDZ EAD före ändringen av företagsnamnet den 22 oktober 2011, och BDZ Holding EAD SA efter ändringen. Se fotnot 4.
([3]) Se fotnot 2.

(8) Genom skrivelser av den 22 april 2014 och 12 oktober 2016 återkallade Bulgarien sin anmälan beträffande det omstruktureringsstöd till BDZ Holding som ingick bland de åtgärder som angavs i skäl 1. Genom en skrivelse av den 5 april 2017 ändrade Bulgarien sin anmälan genom att minska det belopp som det planerade att avskriva genom den skuldavskrivningsåtgärd som också ingick bland åtgärderna i skäl 1.

(9) Genom en skrivelse av den 7 november 2016 godkände Bulgarien undantagsvis att endast den engelska versionen av detta beslut skulle antas och anmälas.

2. **BESKRIVNING AV ÅTGÄRDERNA**

2.1 *STÖDMOTTAGAREN*

(10) Stödmottagare är BDZ Holding och dess dotterbolag, de helstatliga järnvägsbolagen BDZ Passenger och BDZ Cargo, som bedriver passagerar- och godstrafik mot ersättning i Bulgarien.

(11) Aktiebolaget BDZ Holding ([4]) bildades 2001, när det statliga bulgariska järnvägsbolaget delades upp i ett bolag för järnvägsinfrastruktur, National Railway Infrastructure Company (NRIC), och en tillhandahållare av transporttjänster (BDZ Holding).

(12) År 2007 omorganiserades BDZ Holding till ett holdingbolag med tre dotterbolag för persontrafik, godstrafik och dragningstjänster. Moderbolaget BDZ Holding ägde passagerar- och godsvagnar och lokomotiv, som det hyrde ut till sina dotterbolag. Dotterbolagen ansvarade för underhållet av den rullande materielen. BDZ Holding ansvarade även för att betala de skulder som uppstått före omorganisationen. Eftersom denna struktur visade sig vara ineffektiv slogs dragningstjänsterna samman med BDZ Holding 2010.

(13) År 2011 överfördes äganderätten till passagerar- och godsvagnarna från BDZ Holding till dotterbolagen BDZ Passenger och BDZ Cargo. BDZ Holding förblev ägare av alla tillgångar som inte var rörelsetillgångar.

(14) BDZ Holding har sitt säte i Sofia i Bulgarien och bedriver person- och godstrafik i hela Bulgarien, som i sin helhet utgör en region som är berättigad till regionalstöd enligt artikel 107.3 a i fördraget.

(15) BDZ Cargo är ett aktiebolag med begränsat ansvar som bedriver internationell och nationell godstrafik. Bulgarien avreglerade marknaden för godstrafik på järnväg 2007. Flera privata aktörer har trätt in på marknaden sedan dess. År 2016 var BDZ Cargos andel av marknaden (i nettotonkilometer) 43 % och deras främsta konkurrenter var Bulgarian Railway Company (25 %), DB Schenker Rail Bulgaria (18 %), Bulmarket (6 %) och Rail Cargo (4 %).

(16) BDZ Passenger är ett aktiebolag med begränsat ansvar. Det är ensamt om att bedriva persontrafik i Bulgarien. BDZ Passenger fullgör en allmän trafikplikt som omfattar ungefär 90 % av marknaden för persontrafik på järnväg. BDZ Passengers avtal om allmän trafikplikt undertecknades 2009 och löper på 15 år (2010–2025).

2.2 *BESKRIVNING AV ÅTGÄRDERNA OCH SKÄL TILL ATT INLEDA FÖRFARANDET*

(17) I beslutet att inleda förfarandet identifierade kommissionen fyra åtgärder som kunde utgöra statligt stöd till BDZ Holding och dess dotterbolag BDZ Passenger och BDZ Cargo

a) Åtgärd 1: Omstruktureringsstöd i form av sex kapitaltillskott till BDZ Holding på sammanlagt 550 miljoner bulgariska lev (281 miljoner euro ([5])).

b) Åtgärd 2: Avskrivning av de skulder som uppstått före 2007.

c) Åtgärd 3: BDZ Holdings uteblivna betalning av förfallna skulder till infrastrukturförvaltaren (NRIC).

d) Åtgärd 4: Statens återbetalning av mervärdeskatt till BDZ Holding

([4]) Genom protokollbeslut nr 151 av den 22 oktober 2011 från ministeriet för transport, informationsteknik och kommunikation, ändrades bolagets namn från BDZ EAD till Holding Bulgarian State Railways (BDZ) EAD (nedan kallat *BDZ Holding*).

([5]) Den växelkurs som används i detta beslut är 1 euro = 1,9558 lev, EUT C 304, 20.8.2016, s. 2.

2.2.1 ÅTGÄRD 1: OMSTRUKTURERINGSSTÖD

(18) Bulgarien planerade att bevilja omstruktureringsstöd i form av sex kapitaltillskott till BDZ Holding på sammanlagt 550 miljoner bulgariska lev (281 miljoner euro) under åren 2011–2016, och anmälde detta omstruktureringsstöd till kommissionen 2011. Än så länge har de relevanta myndigheterna emellertid inte fattat ett definitivt beslut om att bevilja stödet och pengarna har inte betalats ut till BDZ Holding.

(19) I beslutet att inleda förfarandet konstaterade kommissionen att omstruktureringsstödet utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget och uppgav att den hyste tvivel beträffande huruvida stödet var förenligt med den inre marknaden.

2.2.2 ÅTGÄRD 2: AVSKRIVNING AV DE SKULDER SOM UPPSTÅTT FÖRE 2007

(20) Enligt de upplysningar som Bulgarien har lämnat hade BDZ Holding och dess dotterbolag, före Bulgariens anslutning till EU den 1 januari 2007, utestående skulder och avsättningar på 806 729 558 bulgariska lev (412 miljoner euro) den 31 december 2006.

(21) BDZ Holdings skulder och avsättningar avsåg i) lån från finansinstitut som Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) och Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling (IBRD), vilka främst skulle användas för att återuppbyggnad av den rullande materielen, men även ii) handelsrelaterade förpliktelser, däribland förpliktelser gentemot den bulgariska järnvägsinfrastrukturförvaltaren NRIC, avsättningar och förpliktelser gentemot personal och försäkringsgivare samt andra skulder, inbegripet skulder till följd av ett avtal om förvärv av rullande materiel som BDZ Holding, Siemens och KfW ingick 2005. Av tabell 1 framgår hur dessa skulder och avsättningar fördelas.

Tabell 1

Översikt över BDZ Holdings och dess dotterbolags skulder och avsättningar den 31 december 2006

(i miljoner bulgariska lev)

	BDZ Holdings och dess dotterbolags totala skulder den 31.12.2006
Skulder till finansinstitut	201,1
Avtalet med SIEMENS/KfW	307,5
Handelsförpliktelser	244,5
Förpliktelser gentemot personal och försäkringsgivare	26,4
Andra skulder, inklusive skatt och avsättningar	27,2
Summa skulder	**806,7**

(22) Bulgarien planerade att överta alla eller en del av de skulder som BDZ och dess dotterbolag hade dragit på sig före den 1 januari 2007.

(23) I beslutet att inleda förfarandet konstaterade kommissionen att skuldavskrivningen utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget och att det var tveksamt om stödet var förenligt med den inre marknaden. Bulgarien åberopade inte tillämpningen av eller motiverade på vilket sätt åtgärden uppfyllde kraven i riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag ([6]). Kommissionen kunde därför inte avgöra om detta stöd var förenligt med den inre marknaden.

([6]) Gemenskapens riktlinjer om statligt stöd till järnvägsföretag (EUT C 184, 22.7.2008, s. 13).

2.2.3 ÅTGÄRD 3: BDZ HOLDINGS OCH DESS DOTTERBOLAGS UTEBLIVNA BETALNING AV FÖRFALLNA SKULDER TILL INFRASTRUKTURFÖRVALTAREN (NRIC)

(24) Enligt de upplysningar som Bulgarien har lämnat hade BDZ Holding och dess dotterbolag inte betalat alla infrastrukturavgifter som de var skyldiga NRIC. I beslutet att inleda förfarandet uppgavs därför att det fanns utestående handelsförpliktelser gentemot NRIC på 45 miljoner bulgariska lev.

(25) Eftersom Bulgarien inte förklarade varifrån dessa skulder härrörde och hur de hade utvecklats ansåg kommissionen i beslutet att inleda förfarandet att den uteblivna betalningen av dessa skulder kunde utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Kommissionen konstaterade att enligt rättspraxis kan den omständigheten att offentliga bolag väljer att inte driva in skulder ([7]) utgöra statligt stöd om en hypotetisk aktör i en marknadsekonomi i samma situation inte skulle ha betett sig på samma sätt som de offentliga bolagen utan skulle ha drivit in skulderna ([8]). Kommissionen förfogade dock inte över några uppgifter som tydde på att NRIC inte hade vidtagit de åtgärder som en omsorgsfull borgenär skulle ha vidtagit i samma situation. Kommissionen uppmanade därför Bulgarien att lämna upplysningar om huruvida, och hur, NRIC hade försökt driva in de utestående skulderna.

(26) I den mån denna åtgärd utgjorde statligt stöd uttryckte kommissionen även tvivel beträffande huruvida detta stöd var förenligt med den inre marknaden inom ramen för det anmälda omstruktureringsstödet och den åtföljande omstruktureringsplanen. Kommissionen uppmanade därför Bulgarien att komplettera omstruktureringsplanen genom att lämna upplysningar om hur dessa skulder till NRIC skulle betalas.

2.2.4 ÅTGÄRD 4: STATENS ÅTERBETALNING TILL BDZ HOLDING AV FELAKTIGT PÅFÖRD MERVÄRDESSKATT

(27) Enligt de upplysningar som Bulgarien har lämnat hade Bulgarien betalat tillbaka mervärdesskatt till ett belopp av 72 miljoner bulgariska lev (EUR 36,7 miljoner) till BDZ Holding.

(28) Eftersom Bulgarien vid tidpunkten för beslutet att inleda förfarandet inte hade klargjort skälen till återbetalningen av mervärdesskatten och huruvida återbetalningen var förenlig med direktiv 2006/112/EG ([9]), ansåg kommissionen att återbetalningen kunde utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget. Kommissionen konstaterade att enligt rättspraxis omfattar begreppet stöd inte bara positiva förmåner, utan även åtgärder som, på olika sätt, minskar de kostnader som normalt ingår i ett företags budget. Kommissionen uppmanade därför Bulgarien att lämna kompletterande upplysningar om skälen till återbetalningen av mervärdesskatt till BZD Holding.

3. **SYNPUNKTER FRÅN EN BERÖRD PART**

(29) En konkurrent till BDZ Cargo som bedriver godstrafik, och som inte ville få sin identitet röjd, lämnade synpunkter på två av de åtgärder som identifierades i beslutet att inleda förfarandet

(30) Beträffande det planerade omstruktureringsstödet (åtgärd 1) föreslog konkurrenten som en kompensationsåtgärd att de lokomotiv som BDZ Holding och dess dotterbolag, BDZ Passenger och BDZ Cargo, inte använde skulle säljas. Konkurrenten hävdade att BDZ Holding inte beviljade konkurrenter tillgång till den del av dess flotta som inte användes, och att dessa inte kunde förvärva eller hyra lokomotiv från någon annan källa.

(31) Beträffande BDZ Holdings och dess dotterbolags uteblivna betalning av sina förfallna skulder till NRIC (åtgärd 3) hävdade konkurrenten att även om alla godstrafikoperatörer är skyldiga att betala samma avgifter innebär den uteblivna indrivningen av de ackumulerade skulderna till NRIC en konkurrensfördel för BDZ Holding och dess dotterbolag. Dessutom begärde konkurrenten att BDZ Holding skulle åläggas att följa riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter och riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag, samt att BDZ Cargo skulle privatiseras på marknadsmässiga villkor.

([7]) Kommissionens direktiv 2006/111/EG av den 16 november 2006 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (EUT L 318, 17.11.2006, s. 17).

([8]) Domstolens dom av den 29 juni 1999, Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, punkterna 25–28.

([9]) Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

4. KOMMENTARER FRÅN BULGARIEN

(32) I sitt svar på beslutet att inleda förfarandet och i sina kompletterande upplysningar kommenterade Bulgarien de faktiska omständigheter som togs upp i beslutet att inleda förfarandet och kom med ytterligare klargöranden.

4.1 *ÅTGÄRD 1: ÅTERKALLELSE AV ANMÄLAN*

(33) Genom en skrivelse av den 22 april 2014 återkallade Bulgarien sin anmälan om omstruktureringsstöd. Omstruktureringsstödet nämndes emellertid i efterföljande skrivelser och återkallades först i en skrivelse av den 7 november 2016.

(34) Bulgarien uppgav att det i stället för att bevilja omstruktureringsstöd till BDZ Holding hade för avsikt att refinansiera BDZ Holdings skulder genom att avskriva en del av de skulder som hade uppstått och varit utestående redan före Bulgariens anslutning till EU.

4.2 *ÅTGÄRD 2: AVSKRIVNING AV SKULDER SOM UPPSTÅTT FÖRE 2007*

(35) Bulgarien förklarade att den 31 december 2006, en dag före landets anslutning till EU, uppgick BDZ Holdings totala skulder och avsättningar till 806,7 miljoner bulgariska lev (412 miljoner euro), vilket framgår av tabell 1. Med beaktande av de skulder som BDZ Holding hade betalat tillbaka och företagets finansiella behov planerade Bulgarien att avskriva skulder på 601,9 miljoner bulgariska lev (307,1 miljoner euro). Genom en skrivelse av den 5 april 2017 ändrade Bulgarien emellertid sin anmälan och begärde att kommissionen skulle godkänna en skuldavskrivning på 223,45 miljoner bulgariska lev (114,25 miljoner euro). Efter ändringen av anmälan avser de skulder som ska avskrivas, inklusive dröjsmålsränta, i) utestående skulder till KfW IPEX Bank som uppstått före anslutningen och ii) skulder till innehavare av obligationer till följd av obligationslån ISIN BG2100032072 av den 19 november 2007 och till finansministeriet för att refinansiera de skulder till KfW IPEX Bank, EBRD, IBRD NRIC och NEC AD som uppstått före anslutningen. Bulgarien har lämnat följande upplysningar om och förklaringar till de utestående skulderna till kommissionen (se tabell 2).

Tabell 2

De av BDZ Holdings skulder den 31 december 2006 som är tänkta att avskrivas

Borgenärkategori/belopp i bulgariska lev den 31 mars 2017	BDZ:s skuld i bulgariska lev den 31 december 2006 (skulder som uppstått före anslutningen)			Lån eller andra skuldinstrument som de skulder som uppstått före anslutningen refinansierades med
	Utestående skulder som uppstått före anslutningen	Utestående skulder som ska refinansiera BDZ Holdings skulder som uppstått före anslutningen	Dröjsmålsränta	
a) **Internationella finansiella borgenärer**	**30 967 919**	**105 642 950**	**24 901 981**	
KfW IPEX Bank 80 % dieselmotorvagn	0	76 529 380		Andra obligationslånet med ISIN BG2100032072, i enlighet med återköpserbjudande från oktober 2007
EBRD	0	20 980 115		Utlöst statlig garanti för återbetalning av skulder som gjorde att BDZ fick en skuld till finansministeriet.
IBRD	0	8 133 455		Utlöst statlig garanti för återbetalning av skulder som gjorde att BDZ fick en skuld till finansministeriet.
KfW IPEX Bank 85 % dieselmotorvagn	30 967 919	0		

Borgenärkategori/belopp i bulgariska lev den 31 mars 2017	BDZ:s skuld i bulgariska lev den 31 december 2006 (skulder som uppstått före anslutningen)			Lån eller andra skuldinstrument som de skulder som uppstått före anslutningen refinansierades med
	Utestående skulder som uppstått före anslutningen	Utestående skulder som ska refinansiera BDZ Holdings skulder som uppstått före anslutningen	Dröjsmålsränta	
b) **Leverantörer**	**0**	**53 884 257**	**8 051 694**	
NRIC	0	26 292 761	3 928 815	Andra obligationslånet med ISIN BG2100032072, i enlighet med återköpserbjudande från oktober 2007
NEC AD	0	27 591 496	4 122 879	Andra obligationslånet med ISIN BG2100032072, i enlighet med återköpserbjudande från oktober 2007
Totalt	**30 967 919**	**159 527 207**	**32 953 675**	

Källa: Bulgariens skrivelse av den 5 april 2017.

(36) Beträffande skulderna till IBRD och EBRD förklarade Bulgarien att dessa lån ingicks 1995 med en hundraprocentig statlig garanti som säkerhet. Eftersom BDZ Holding inte betalade skulderna i tid utlöstes den statliga garantin och finansministeriet blev tvunget att betala skulderna. Enligt lagen om statsskulden ([10]) övertog regeringen från och med dagen för betalningarna enligt den statliga garantin borgenärens rättigheter i låneavtalet gentemot BDZ Holding upp till det belopp som betalats. BDZ Holding är skyldigt att betala tillbaka hela det belopp som staten har betalat till IBRD och EBRD, inklusive dröjsmålsränta. När det gäller de andra skulder som refinansierats genom obligationslånet ISIN BG2100032072 av den 19 november 2007, överlämnade Bulgarien bevis på att betalningar gjorts till KfW IPEX Bank, NRIC och NEC AD.

(37) Bulgarien bestrider inte att skuldavskrivningen innehåller ett inslag av statligt stöd till förmån för BDZ Holding. Bulgarien anser emellertid att skuldavskrivningen är förenlig med den inre marknaden enligt punkterna 56–60 i riktlinjerna om statligt stöd till järnvägsföretag till stöd för denna uppfattning har Bulgarien anfört följande:

(38) För det första var alla skulder tydligt fastställda och individualiserade och hade uppstått före Bulgariens EU-anslutning. De bokfördes antingen i BDZ Holdings koncernredovisning före avslutningsdagen och/eller härrörde från avtal som oåterkalleligen ingåtts före den dagen.

(39) För det andra var alla skulder som det fanns planer på att avskriva direkt knutna till person- och godstrafiken på järnväg och hade främst uppstått som lån för att köpa in diesel- och eldrivna motorvagnståg och för reparation och modernisering av godsvagnar som företaget ägde samt för att täcka utestående förpliktelser i samband med tillhandhållandet av sådana järnvägstjänster, t.ex. förpliktelser gentemot NRIC.

(40) För det tredje var BDZ Holding överskuldsatt 2016 och uppfyllde kriterierna i den bulgariska lagstiftningen för inledandet av ett insolvensförfarande mot företaget. Den höga skuldsättningen har hindrat företaget från att bedriva sin verksamhet på en solid finansiell grund. Företaget kapitalbehoven har inte kunnat tillgodoses från den egen verksamhet på grund av de ackumulerade förfallna skulderna. Företagets internationella borgenärer vägrade att godta en skuldomläggning utan en statlig garanti, vilket enligt Bulgarien troligen skulle resultera i ytterligare misstankar om statligt stöd. BDZ Holdings affärsplan visar att avskrivningen av de skulder som uppstått före anslutningen är nödvändig för att förbättra företagets finansiella nyckeltal.

(41) För det fjärde är det enda syftet med skuldavskrivningen att befria BDZ Holding från skulder som uppstått före Bulgariens EU-anslutning och att normalisera företagets finansiella situation. Avskrivningen av skulderna går inte längre än vad som rimligen behövs för att återställa företagets lönsamhet.

([10]) Bulgariens officiella tidning nr 93/2002.

(42) För det femte skulle skuldavskrivningen inte ge BDZ Holding en konkurrensfördel som skulle hindra utvecklingen av faktisk konkurrens på marknaden. Skuldavskrivningen skulle varken öka BDZ Holdings kapacitet eller förändra dess marknadsposition eller göra det möjligt för företaget att ta sig in på nya marknader i andra medlemsstater. Nya aktörer avskräcktes dessutom inte från att ta sig in på marknaden eftersom åtta operatörer, utöver BDZ Cargo, för närvarande bedriver verksamhet på den bulgariska marknaden för järnvägstransporter ([11]).

(43) Dessutom har Bulgarien förklarat att företagets besvärliga finansiella situation begränsade företagets möjligheter att göra investeringar. På grund av bristande resurser har endast helt nödvändiga (antingen planerade eller akuta) reparationer genomförts och större reparationer har skjutits upp. 94 % av passagerarvagnarna är äldre än 15 år och 90 % av godsvagnarna är äldre än 29 år. 90 % av dieselmotorvagnstågen och 45 % av elmotorvagnstågen är äldre än 30 år. Produktiviteten för företagets rullande materiel och lokomotiv är betydligt lägre än unionsgenomsnittet. De begränsade reparationerna har resulterat i en stadig försämring av järnvägstjänsterna och till inställda tåg.

(44) Bulgarien har också påpekat att BDZ Holding riskerade att internationella borgenärer skulle vidta tvångsåtervinningsåtgärder, som t.ex. försäljning av företagets tillgångar eller frysning av dess banktillgodohavanden, efter att High Court of Justice i London hade ålagt företaget att betala borgenärernas fordringar.

4.3 *ÅTGÄRD 3: BDZ HOLDINGS OCH DESS DOTTERBOLAGS UTEBLIVNA BETALNING AV FÖRFALLNA SKULDER TILL INFRASTRUKTURFÖRVALTAREN (NRIC)*

Översikt över BDZ Holdings skulder till NRIC

(45) Som svar på uppmaningen i beslutet att inleda förfarandet om att lämna upplysningar om huruvida, och hur, NRIC hade drivit in tidigare skulder och planerade att återvinna eller driva in utestående skulder, försäkrade Bulgarien att BDZ Holding och dess dotterbolag regelbundet hade betalat sina skulder till NRIC och att de fortfarande gjorde detta. Till stöd för sitt påstående beskrev Bulgarien utvecklingen av BDZ Holdings och dess dotterbolags betalningar till NRIC för infrastrukturavgifter, elförsörjning och andra tjänster. Beräkningarna grundades på NRIC tabell över avgifter, som tillämpades på alla järnvägsoperatörer.

(46) Bulgarien konstaterade att efter beslutet att inleda förfarandet har BDZ Holding mellan november 2011 och augusti 2016 betalat totalt 503,2 miljoner bulgariska lev (257 miljoner euro) till NRIC. Betalningarna gjordes via banköverföring, avräkning av NRIC:s skulder till BDZ Holding och utbyte av skulder mot tillgångar.

Åtgärder som vidtagits av NRIC för att driva in och/eller återvinna skulder från BDZ Holding

(47) Bulgarien hävdar att NRIC har vidtagit alla åtgärder som krävs för att återvinna de förfallna skulderna från BDZ Holding och dess dotterbolag, men utan att inleda något rättsligt förfarande. Bulgarien konstaterar att NRIC och BDZ Holding regelbundet har hållit möten för att diskutera betalningen av utestående skulder. NRIC har dessutom regelbundet översänt skrivelser, inklusive en notariehandling ([12]), till BDZ Holding med anmodan om att betala de utestående skulderna jämte ränta ([13]).

(48) NRIC har tagit ut dröjsmålsränta på betalningen av de förfallna skulderna i enlighet med regeringens dekret nr 100 av den 29 september 2012 om beräkning av lagstadgad ränta vid försenad betalning i nationell och utländsk valuta ([14]) nedan kallat *dekret nr 100*). Bulgarien uppgav att enligt dekret 100 består den årliga lagstadgade dröjsmålsräntan för försenad betalning av skulder i bulgariska lev av den bulgariska centralbankens gällande basränta den 1 januari eller 1 juli respektive år plus en riskpremium på 10 %. I september 2016 uppgick det aktuella räntebeloppet till 23,3 miljoner bulgariska lev (12 miljoner euro).

(49) Bulgarien hävdar att NRIC agerade som en borgenär i en marknadsekonomi eftersom det var ekonomiskt fördelaktigare att driva in utestående skulder som båda parter erkände än att inleda ett konkursförfarande och

([11]) DB Schenker Rail Bulgaria fick t.ex. sitt trafiktillstånd i maj 2010, Port Rail i april 2012.
([12]) Enligt artikel 569.3 i civilprocesslagen utgör notariehandlingar en frivillig, utomrättslig uppgörelse beträffande finansiella förhållanden mellan två parter innan ett ärende avgörs i domstol.
([13]) T.ex. protokollet från NRIC:s styrelsemöte nr 109 den 25 september 2009 eller protokollet från NRIC:s styrelsemöte nr 145 av den 3 juni 2010
([14]) Bulgariens officiella tidning nr 42/2012.

riskera att gäldenärens verksamhet skulle upphöra Bulgarien uppgav att NRIC var tvunget att bära kostnaderna för ett sådant rättsligt förfarande i form av en stämpelavgift på 4 % av fordran. Om ett rättsligt förfarande hade inletts hade NRIC dessutom inte kunnat driva in hela sin fordran, eftersom BDZ Holding och dess dotterbolag hade varit tvungna att betala tillbaka alla sina skulder utan att prioritera en viss fordringsägare. Eftersom BDZ Holding och dess dotterbolag är viktiga kunder till NRIC, vilket framgår av att 77 % av NRIC:s intäkter kunde tillskrivas BDZ Holding och dess dotterbolag 2015, skulle en konkurs för BDZ Holding enligt Bulgarien negativt ha påverkat NRIC:s lönsamhet och dess möjligheter att på ett tillräckligt bra sätt underhålla det nationella järnvägsnätet.

NRIC:s skulder till BDZ Holding

(50) NRIC var skyldigt BDZ Holding pengar för tjänster som bl.a. gratis och rabatterade resekort och biljetter för NRIC:s anställda och deras familjer, uthyrning av utomhus- och inomhusanläggningar som tillhörde BDZ Holding, tillhandahållande av dragningskraft, godstransporter på järnväg, omlastning och servicearbeten på arbetståg. Bulgarien uppgav att NRIC under perioden 2008–2011 hade dragit på sig skulder till BDZ Holding och dess dotterbolag för tillhandahållna tjänster till ett belopp av 45 532 415 bulgariska lev (23,8 miljoner euro), vilket framgår av tabell 3. I augusti 2016 uppgick NRIC:s utestående fordringar på BDZ Holding till 1 094 367 bulgariska lev (0,6 miljoner euro).

Tabell 3

NRIC:s skulder till BDZ Holding 2008–2011

NRIC:s fordringar i bulgariska lev	2008	2009	2010	2011	Totalt
BDZ Holding	15 695 566	4 364 383	12 907 606	13 564 860	46 532 415

Utbyte av skulder mot tillgångar

(51) Som svar på uppmaningen i beslutet att inleda förfarandet om att lämna upplysningar om huruvida, och hur, NRIC planerade att återvinna eller driva in utestående skulder, uppgav Bulgarien att NRIC och BDZ Holding träffade överenskommelser den 1 december 2012 respektive den 31 maj 2013. I dessa erkände NRIC och BDZ Holding vissa ömsesidiga fordringar och beslutade att delvis betala tillbaka utestående skulder genom att byta ut skulder mot tillgångar. Syftet med utbytet av skulder mot tillgångar var att BDZ Holdings och dess dotterbolags erkända förpliktelser gentemot NRIC skulle upphöra genom tillhandahållandet av tillgångar som kunde vara användbara för NRIC och som hade en god likviditetsnivå. En sådan transaktion var tillåten enligt nationell lagstiftning, särskilt artikel 65.2 i lagen om avtal och förpliktelser, och regeringens beslut utgjorde rättslig grund.

(52) I sin skrivelse av den 7 november 2016 framhöll Bulgarien att under perioden 2013–2016 uppgick det totala beloppet av de tillgångar som byttes ut, inklusive mervärdesskatt, till 25,9 miljoner bulgariska lev (13,3 miljoner euro). Det första utbytet, på 23 miljoner bulgariska lev (11,8 miljoner euro), genomfördes i december 2013 på grundval av regeringens beslut nr 481/12.08.2013. I december 2015 och augusti 2016 bytte, på grundval av regeringens beslut nr 965/10.12.2015 och nr 626/29.07.2016, dessutom tillgångar till ett värde av 1,1 miljoner bulgariska lev (0,58 miljoner euro) respektive 1,8 miljoner bulgariska lev (0,9 miljoner euro) ägare. De specifika tillgångar som var föremål för utbytena hade angetts i förväg beroende på i vilken grad parterna behövde tillgångarna i sin fortsatta verksamhet. Bulgarien uppgav att NRIC mot denna bakgrund hade förvärvat 16 egendomar, bland annat lokaler i Varna Ferry Boat Complex och kontorsbyggnaden i Stara Zagora.

(53) Bulgarien uppgav också att NRIC själv avgjorde vilka tillgångar som var av kommersiellt intresse. Till stöd för detta påstående konstaterade Bulgarien att i augusti 2016 hade NRIC nekat ett förslag om att byta ut skulder mot aktier beträffande vissa tillgångar. Därför bytte BDZ ut tillgångar på 1,8 miljoner bulgariska lev (0,9 miljoner euro) i stället för på 10 miljoner bulgariska lev (5,1 miljoner euro). Processen var transparent. De utbytta tillgångarna värderades av oberoende värderingsmän med tillstånd som utfärdats av Bulgariens kammare för oberoende värderingsmän. Fastställandet av tillgångarnas värde grundades på marknadsmässiga principer och metoder i enlighet med de internationella och europeiska värderingsstandarder som anges i bulgarisk lagstiftning. Enligt Bulgarien kan dessa tillgångar säljas på fastighetsmarknaden till det pris som de oberoende värderingsmännen har fastställt. De slutliga priser som BDZ Holding och NRIC enades om låg nära priserna i värderingarna.

(54) Bulgarien anser därför att NRIC har agerat som en borgenär i en marknadsekonomi och att överenskommelserna om utbyte av skulder mot tillgångar träffades och genomfördes enligt normala marknadsmässiga villkor

4.4 *ÅTGÄRD 4: STATENS ÅTERBETALNING TILL BDZ HOLDING AV FELAKTIGT PÅFÖRD MERVÄRDESKATT*

(55) Bulgarien hävdar att BDZ Holding, på grund av en felaktig tolkning och tillämpning av gällande nationell lagstiftning, felaktigt hade betalat mervärdesskatt på 72 miljoner bulgariska lev (36,8 miljoner euro) på ersättningen för den allmänna trafikplikten för perioden den 1 december 2004–29 februari 2008. Felet upptäcktes vid den nationella uppbördsmyndighetens granskning 2009. Bulgarien har förklarat att BDZ Holding vidtog nödvändiga rättsliga åtgärder enligt skatte- och försäkringsprocesslagen (DOPK) för att återvinna den felaktigt betalade mervärdesskatten genom återbetalning av det felaktigt inbetalade beloppet. Det belopp som felaktigt betalats i skatt fastställdes på grundval av handlingar från den nationella skatteförvaltningen.

(56) Bulgarien hävdar dessutom att företaget anförtroddes en allmän trafikplikt genom ett avtal om allmän trafikplikt av den 29 juni 2004, som undertecknades i september 2004, mellan Bulgariens ministerium för transport och kommunikation och BDZ Holding. Den avtalsenliga ersättningen för den allmänna trafikplikten beviljades för att täcka förluster som uppstått vid tillhandahållandet av transporttjänster. Enligt avtalsvillkoren tillhandahölls tjänsten och ersättningen dessutom med förbehåll för att ett antal villkor beträffande antalet tåg, säten och körtimmar uppfylldes. Ersättningen kunde dessutom minskas om vissa villkor beträffande kilometer, säten och körtimmar inte uppfylldes.

(57) Bulgarien har förklarat att enligt artikel 29 i den lag om mervärdesskatt (ZDDS) som gällde fram till och med den 31 december 2006 omfattar det beskattningsbara beloppet för tillhandahållandet av tjänster även alla finansiella medel som mottagits och absorberats av tjänsteleverantören och som är direkt knutna till tillhandahållandet av tjänsterna, inklusive subventioner. Bulgarien förklarade vidare att enligt artikel 20.6 i ZDDS ska alla finansiella medel (t.ex. subventioner) som är direkt knutna till tillhandahållandet av varor eller tjänster betraktas som bidrag från statsbudgeten eller en annan enhet, och de utgör en kompletterande betalning för varor och tjänster. På grundval av yttranden från den nationella uppbördsmyndigheten ([15]) hävdade Bulgarien att de subventioner som mottagits för att täcka förlusterna, kostnaderna eller förvärvandet av tillgångar faller utanför tillämpningsområdet för ZDDS, vilket är fallet med avtalet om allmän trafikplikt. I detta avseende förtydligade Bulgarien att nationella bestämmelser tillät återbetalning av mervärdesskatt på grundval av en mervärdesskattebedömning som uppbördsmyndigheterna utfört efter en efterhandskontroll och revision. Dessutom hävdade Bulgarien att landet före EU-anslutningen inte var skyldigt att fullständigt harmonisera sin mervärdesskattelagstiftning.

(58) Sedan den 1 januari 2007, när den nya ZDDS trädde i kraft, har den bulgariska mervärdesskattelagstiftningen enligt Bulgarien varit helt harmoniserad med direktiv 2006/112/EG. Bulgarien uppgav vidare att enligt artikel 26.3 i den nya ZDDS omfattar det beskattningsbara beloppet vid tillhandahållandet av tjänster även finansiella medel (t.ex. subventioner) som tagits emot och absorberats av tjänsteleverantören och som direkt kan knytas till tillhandahållandet av tjänsterna. Bulgarien förklarade vidare att enligt den nya ZDDS ska alla finansiella medel
(t.ex. subventioner) som är direkt knutna till tillhandahållandet av varor eller tjänster betraktas som bidrag från statsbudgeten eller en annan enhet, och utgör en kompletterande betalning för varor och tjänster. Enligt Bulgarien faller emellertid de mottagna subventionerna för att täcka förlusterna eller utgifterna, inklusive förvärvandet eller likvidationen av tillgångar, utanför tillämpningsområdet för den nya ZDDS.

(59) Enligt Bulgarien hade felet, som bestod i felaktigt påförd mervärdesskatt på intäkterna från fullgörandet av den allmänna trafikplikten under perioden den 1 december 2004–29 februari 2008, upptäckts av de relevanta skattemyndigheterna under en inspektion. Bulgarien förklarade att skattemyndigheternas upptäckt resulterade i ett beslut om återbetalning och en skatterevisonsrapport med nummer 29010038 av den 7 februari 2011, i enlighet med den bulgariska skatte- och försäkringsprocesslagen ([16]). Bulgarien förklarade vidare att förfarandet för att återbetala mervärdesskatt anges i artiklarna 128 och 129 i den bulgariska skatte- och försäkringsprocesslagen.

([15]) Skrivelser från den nationella uppbördsmyndigheten med referensnummer 24-34-350/20.07.2007 och 24-00-39/17.08.2007.

([16]) Beslut om återbetalning av skatt nummer 100337 av den 12 augusti 2010 och skattebeslut nummer 290100380 från februari 2011 på 36 877 000 bulgariska lev för perioden december 2004–april 2007, beslut om återbetalning av skatt nummer 2900180 av den 14 januari 2009 på 19 167 000 bulgariska lev för perioden maj 2007–februari 2008, beslut om återbetalning av skatt nummer 290900153 av den 8 juli 2009 på 16 000 000 bulgariska lev för perioden mars 2008–oktober 2008.

(60) Enligt Bulgarien utgjorde därför återbetalningen av den felaktigt påförda mervärdesskatten inte statligt stöd.

5. ÅTERKALLELSE AV ANMÄLAN

(61) Som påpekades i skälen 32 och 34 återkallade Bulgarien sin anmälan om omstruktureringsstöd till BDZ Holding (åtgärd 1). Bulgarien uppgav att landet i stället tänkte avskriva de skulder som BDZ Holding hade ådragit sig före Bulgariens anslutning till EU den 1 januari 2007 (åtgärd 2).

(62) Enligt artikel 10 i rådets förordning (EU) 2015/1589, får den berörda medlemsstaten återkalla en anmälan om det sker i god tid innan kommissionen har fattat beslut om stödet. Om en anmälan återkallas ska kommissionen enligt artikel 10.2 i förordning (EU) 2015/1589, i de fall där kommissionen har inlett ett formellt granskningsförfarande, avsluta detta.

(63) Kommissionen noterar att omstruktureringsstödet ännu inte har beviljats. Eftersom Bulgarien har återkallat sin anmälan och inte kommer att bevilja omstruktureringsstödet på 550 miljoner bulgariska lev till BDZ Holding bör det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 i fördraget avslutas vad gäller den anmälda omstruktureringsstödåtgärden.

6. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN

(64) Enligt artikel 107.1 i fördraget är ”… stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”.

(65) De kriterier som anges i artikel 107.1 i fördraget är kumulativa. För att fastställa om de anmälda åtgärderna utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget ska det därför prövas om samtliga följande kriterier är uppfyllda.

a) Stödmottagaren är ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget, det vill säga utövar ekonomisk verksamhet.

b) Åtgärden i fråga finansieras med statliga medel och kan tillskrivas staten.

c) Den ger en ekonomisk fördel.

d) Fördelen är selektiv.

e) Den berörda åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

6.1 *ÅTGÄRD 2: AVSKRIVNING AV SKULDER SOM UPPSTÅTT FÖRE 2007*

6.1.1 FÖREKOMST AV STÖD I DEN MENING SOM AVSES I ARTIKEL 107.1 I FÖRDRAGET OM EUROPEISKA UNIONENS FUNKTIONSSÄTT (FÖRDRAGET)

6.1.1.1 ***Ekonomisk verksamhet och begreppet företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.***

(66) Enligt fast rättspraxis måste kommissionen först fastställa vem eller vilka som är mottagare av stödet i åtgärd 2 I artikel 107.1 i fördraget hänvisas till begreppet företag för att definiera stödmottagaren. Unionsdomstolarna har bekräftat att ett företag inte behöver vara en enda juridisk enhet, utan kan bestå av en grupp av företag ([17]). Det viktigaste kriteriet för att fastställa huruvida det rör sig om ett företag i den mening som avses i den bestämmelsen är huruvida företaget kan betraktas som en ”ekonomisk enhet”. En ekonomisk enhet kan bestå av flera juridiska personer. Den ekonomiska enheten betraktas då som det berörda företaget. I detta avseende anser unionsdomstolarna att det är relevant huruvida det förekommer ett kontrollerande innehav och andra funktionella, ekonomiska och organiska kopplingar ([18]).

([17]) Domstolens dom av den 14 november 1984, Infertils/kommissionen, C-323/82, ECLI:EU:C:1984:345, punkt 11 och följande punkter.
([18]) Domstolens dom av den 16 december 2010, AceaElectrabel Produzione Spa/kommissionen, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, punkterna 47–55, domstolens dom av den 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., C-222/04, ECLI: EU:C:2006:8, punkt 112.

(67) I det aktuella ärendet har Bulgarien uppgett att BZD Holding är den juridiska enhet vars skulder före 2007 kommer att avskrivas. Som påpekades i skälen 34, 35 och 36 anser Bulgarien nämligen att BDZ Holding är den enda mottagaren av stödet i åtgärd 2. Det finns dock flera inslag som tyder på att det relevanta företaget inte enbart begränsas till den juridiska personen BDZ Holding.

(68) Vad gäller ägandeförhållandena noterar kommissionen för det första att BDZ Holding innehar 100 % av aktierna i både BDZ Passenger och BDZ Cargo. BDZ Holding kontrollerar därför all affärsverksamhet som BDZ Passenger och BDZ Cargo bedriver. Det formulerar en gemensam ledningsstrategi och ställer upp mål för båda dotterbolagen.

(69) För det andra var huvudsyftet med de ursprungliga lånen förvärv och reparation av tillgångar som används av både BDZ Cargo och BDZ Passenger, såsom lokomotiv, godsvagnar och passagerarvagnar. Skuldavskrivningen rör därför järnvägstransporttjänster som tillhandahålls av båda dotterbolagen. Även om BDZ Holding efter 2007 års omorganisation ägde den rullande materielen och hyrde ut det till BDZ Cargo och BDZ Passenger, överfördes den rullande materielen efter 2011 års omorganisation till dotterbolagen BDZ Cargo och BDZ Passenger (se skälen 12 och 13). Åtgärd 2, som beviljades för avskrivning av skulder för att finansiera den rullande materielen, gynnar därför i praktiken BDZ Cargo och BDZ Passenger.

(70) Mot denna bakgrund måste inte bara BDZ Holding utan även dess dotterbolag BDZ Passenger och BDZ Cargo betraktas som stödmottagare när det gäller skuldavskrivningen. Av beskrivningen av BDZ Passengers och BDZ Cargos verksamhet i avsnitt 2.1 följer att båda företagen utgör en enda ekonomisk enhet och kontrolleras av BDZ Holding och att båda företagen tillhandahåller tjänster mot ersättning i Bulgarien. Kommissionen anser därför att BDZ Holding och dess dotterbolag BDZ Passenger och BDZ Cargo, genom att både tillhandahålla person- och godstrafik och ansvara för förvaltningen och samordningen av dessa verksamheter, bedriver ekonomisk verksamhet och därför är företag i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

6.1.1.2 *Statliga medel och statens ansvar*

(71) För att åtgärden i fråga ska utgöra statligt stöd måste den finansieras med statliga medel, och beslutet om att bevilja åtgärden måste kunna tillskrivas staten ([19]).

(72) Skuldavskrivningen kommer att finansieras direkt från den bulgariska statsbudgeten och kommer av beviljas av de statliga myndigheterna i den medlemsstaten.

(73) Skuldavskrivningen inbegriper därför användning av statliga medel. Åtgärden beslutas dessutom av och kan tillskrivas staten.

6.1.1.3 *Ekonomisk fördel*

(74) En fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget är varje ekonomisk förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, dvs. i avsaknad av statligt ingripande ([20]). Det är endast åtgärdens inverkan på företaget som är relevant, inte orsaken till eller målet för det statliga ingripandet ([21]).

(75) I det aktuella fallet kommer Bulgarien att avskriva skulder på 223,45 miljoner bulgariska lev (114,25 miljoner euro) som är direkt knutna till BDZ Holdings järnvägsverksamhet. Ingen omdömesgill marknadsaktör skulle avskriva så stora skulder utan någon ersättning. Åtgärden kommer dessutom att befria BDZ Holding från dess skuldförpliktelser, och därigenom frigöra medel som BDZ Holding och dess dotterbolag kan använda för att utveckla sin verksamhet och förbättra sina ekonomiska nyckeltal.

(76) Kommissionens slutsats är därför att Bulgariens beslut att avskriva BDZ Holdings skulder ger BDZ Holding, BDZ Passenger och BDZ Cargo en ekonomisk fördel som de inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden

([19]) Domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.
([20]) Domstolens dom av den 11 juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl./La Poste m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punkt 60, domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien/kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41, domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 69.
([21]) Domstolens dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punkt 13.

6.1.1.4 ***Selektivitet***

(77) För att en statlig åtgärd ska omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i fördraget måste den gynna ”vissa företag eller viss produktion”. Endast åtgärder som gynnar företag genom att bevilja dem en selektiv fördel omfattas därför av begreppet statligt stöd. Skuldavskrivningen kommer enbart att gynna BDZ Holding och dess dotterbolag. Den är därför selektiv i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

Slutsats

(78) Kommissionen konstaterar att den planerade skuldavskrivningen kommer att ge BDZ Holding och dess dotterbolag BDZ Passenger och BDZ Cargo en ekonomisk fördel.

6.1.1.5 ***Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln***

Snedvridning av konkurrensen

(79) En snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget anses generellt föreligga så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens ([22]).

(80) Bulgarien öppnade marknaden för godstransporter på järnväg för andra inhemska aktörer 2002 EU:s marknad för godstransporter på järnväg öppnades för konkurrens på det transeuropeiska järnvägsnätet först den 15 mars 2003, genom det första järnvägspaketet ([23]). Genom det andra järnvägspaketet avreglerades all internationell godstrafik den 1 januari 2006 och nationell godstrafik från och med den 1 januari 2007 ([24]). Flera medlemsstater hade emellertid ensidigt avreglerat sina nationella marknader redan före det datumet.

(81) BDZ Cargos andel av den bulgariska godstrafikmarknaden uppgick 2016 till 43 %. Som påpekades i skäl 15 konkurrerar BDZ Cargo direkt med andra godstrafikoperatörer på den marknaden.

(82) När det gäller persontransporter öppnade det tredje järnvägspaketet marknaden för internationell persontrafik från och med den 1 januari 2010 ([25]). Även om detta paket endast rör internationell trafik omfattas stödmottagarnas verksamhet på de linjerna. I målet Altmark Trans slog domstolen i alla händelser fast att den omständigheten att ett transportföretag endast bedriver verksamhet i en medlemsstat inte utesluter att stöd kan

([22]) Förstainstansrättens dom av de 15 juni 2000, Alzetta m.fl./kommissionen, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151, punkterna 141–147.

([23]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/12/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 75, 15.3.2001, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/13/EG av den 26 februari 2001 om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag (EGT L 75, 15.3.2001, s. 26), Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EGT L 75, 15.3.2001, s. 29).

([24]) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 881/2004 av den 29 april 2004 om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå (EUT L 164, 30.4.2004, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG av den 29 april 2004 om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (EUT L 164, 30.4.2004, s. 44), Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/50/EG av den 29 april 2004 om ändring av rådets direktiv 96/48/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/16/EG om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg (EUT L 164, 30.4.2004, s. 114) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG av den 29 april 2004 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EUT L 164, 30.4.2004, s. 164).

([25]) Ett tredje paket antogs 2007. Det består av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 3.12.2007, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (EUT L 315, 3.12.2007, s. 14), Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/58/EG av den 23 oktober 2007 om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur (EUT L 315, 3.12.2007, s. 44) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/59/EG av den 23 oktober 2007 om behörighetsprövning av lokförare som framför lok och tåg på järnvägssystemet i gemenskapen (EUT L 315, 3.12.2007, s. 51).

snedvrida handeln mellan medlemsstaterna ([26]). Det bör i detta sammanhang noteras att sedan 1995 har flera medlemsstater ensidigt öppnat sina marknader för persontrafik och att varje fördel som ges ett järnvägstransportföretag i en medlemsstat kan minska möjligheterna för en konkurrent från en annan medlemsstat att bedriva näringsverksamhet på den geografiska marknaden.

(83) Kommissionens konstaterar därför att åtgärden kommer att snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen på den inre marknaden

Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna

(84) Om stöd som beviljas av en medlemsstat stärker ett visst företags ställning jämfört med andra företag som konkurrerar när det gäller handel inom unionen måste det stödet anses ha påverkat sådan handel ([27]). Det är tillräckligt att stödmottagaren konkurrerar med andra företag på en konkurrensutsatt marknad ([28]).

(85) I detta fall tillhandahåller stödmottagarna tjänster i konkurrens med andra företag som tillhandahåller transporttjänster på den inre marknaden och vissa av dessa tjänster är gränsöverskridande. dDen selektiva ekonomisk fördel som beviljats genom den planerade avskrivningen av BDZ Holdings och dess dotterbolags skulder stärker detta företags ekonomiska ställning, eftersom den befriar järnvägsoperatören från skulder som uppstått före 2007. BDZ Holding och dess dotterbolag kommer därför att tillhandahålla järnvägstransporttjänster på den inre marknaden utan att behöva bära alla sina investerings- och driftskostnader.

(86) Kommissionens konstaterar därför att den planerade skuldavskrivningen riskerar att påverka handeln mellan medlemsstaterna.

6.1.1.6 ***Slutsats***

(87) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att den skuldavskrivning som Bulgarien planerar att genomföra utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

6.1.2 STÖDETS LAGLIGHET

(88) Enligt artikel 108.3 i fördraget måste medlemsstaterna anmäla alla planer på att bevilja eller ändra stöd, och de får inte genomföra de föreslagna åtgärderna förrän anmälningsförfarandet har lett till ett slutligt beslut.

(89) Eftersom skuldavskrivningen till förmån för BDZ Holding och dess dotterbolag ännu inte har genomförts anser kommissionen att Bulgarien har respekterat de skyldigheter som följer av artikel 108.3 i fördraget ([29]).

6.1.3 STÖDETS FÖRENLIGHET

(90) Eftersom kommissionen har fastställt att åtgärden utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget måste den bedöma om stödet kan anses vara förenligt med den inre marknaden.

(91) I artikel 107.3 i fördraget ges möjlighet till vissa undantag från den allmänna regel som anges i artikel 107.1 i fördraget, enligt vilken statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden. I artikel 107.3 c i fördraget anges att ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” kan anses vara förenligt med den inre marknaden.

(92) Avsnitt 4 i riktlinjerna om statligt stöd till järnvägsföretag innehåller en ram för bedömning av när stöd till järnvägsföretag i form av skuldavskrivning ska förklaras förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget.

([26]) Domstolens dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdenburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punkterna 77–81.
([27]) Se, särskilt, domstolens dom av den 17 september 1980, Philip Morris/kommissionen, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punkt 11, domstolens dom av den 22 november 2001, Ferring, C 53/00, ECLI:EU:C:2001:627, punkt 21, domstolens dom av den 29 april 2004, Italien/kommissionen, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, punkt 44.
([28]) Förstainstansrättens dom av den 30 april 1998, Het Vlaamse Gewest/kommissionen, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.
([29]) Förstainstansrättens dom av den 14 januari 2004, Fleuren Compost/kommissionen, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4.

(93) Kommissionen delar Bulgariens uppfattning att avsnitt 4 i riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag kan tillämpas för att bedöma huruvida skuldavskrivningen är förenlig med fördraget. I punkt 54 i riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag anges nämligen följande: ”Mot bakgrund av artikel 9 i rådets direktiv 91/440/EEG ([30]) anser kommissionen vidare att sådana stöd måste kunna godkännas i avsaknad av en finansiell omstrukturering, på vissa villkor, när avskrivningen avser gamla skulder som uppstått före ikraftträdandet av direktiv 2001/12/EG, i vilket villkoren för sektorns öppnande för konkurrens fastläggs”. Enligt punkt 56 i riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag ska anslutningsdatumet, för de medlemsstater som anslöt sig till unionen efter ikraftträdandet av direktiv 2001/12/EG, anses vara det datum från vilket det direktivet gäller för dessa medlemsstater. Det relevanta datumet för att fastställa vilka skulder som uppstått före anslutningen, och som kan avskrivas i enligt riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag, är därför den 1 januari 2007.

(94) Bulgarien hävdar att den planerade skuldavskrivningen uppfyller alla villkor för förenlighet som fastställts i riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag. Kommissionen måste därför bedöma detta påstående. Det stämmer att stöd för att avskriva skulder som uppstått före Bulgariens anslutning till unionen enligt punkterna 55–61 i riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag kan betraktas som förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget om följande fem villkor är uppfyllda.

a) För det första måste stödet avse att kompensera skulder som är tydligt fastställda och individualiserade och som uppkommit före den 15 mars 2001, dvs. det datum då direktiv 2001/12/EG trädde i kraft. Stödet får under inga omständigheter överstiga summan av dessa skulder. För medlemsstater som anslutit sig till gemenskapen efter den 15 mars 2001 är det relevanta datumet det datum då landet anslöt sig till gemenskapen. Syftet med artikel 9 i direktiv 91/440/EEG, vilket kvarstår i de efterföljande direktiven, var att råda bot på en skuldsättningsnivå som ackumulerats i ett sammanhang där man ännu inte hade fattat beslut om öppnandet av marknaden på gemenskapsnivå.

b) För det andra ska de berörda skulderna vara direkt knutna till järnvägstransportverksamhet eller till verksamheter som avser förvaltning, uppbyggnad eller utnyttjande av järnvägsinfrastruktur. […]

c) För det tredje ska skuldavskrivningen göras till förmån för företag med en extremt hög skuldnivå, vilken utgör ett hinder för en sund finansiell förvaltning av desamma. Stödet måste vara nödvändigt för att avhjälpa denna situation i den meningen att den förutsägbara utvecklingen av konkurrensen på marknaden inte ger företaget möjlighet att inom en förutsägbar framtid sanera sina finanser. […]

d) För det fjärde får stödet inte överskrida det som är nödvändigt för detta ändamål. […]

e) För det femte ska skuldavskrivningen inte ge företaget en konkurrensmässig fördel som är av sådan art att den hindrar utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden, exempelvis genom att företag som står utanför dessa marknader eller nya aktörer avskräcks från att ta sig in på vissa nationella eller regionala marknader.

a) **Stödet måste avse att kompensera skulder som är tydligt fastställda och individualiserade och som uppkommit före Bulgariens anslutning till unionen**

(95) Enligt riktlinjerna för statligt stöd till järnvägar måste skulder som ska avskrivas vara tydligt fastställda och individualiserade och, i Bulgariens fall, ha uppstått före dess anslutning till EU. Det följer av riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag att aggregerade skulder eller skulder som inte fastställts inte kan kompenseras. Kompensation av skulder är exempelvis inte tillåtet om den planerade avskrivningen avser allmänna skuldposter, t.ex. ”skuld till alla leverantörer”. Kompensation av skulder är inte heller tillåtet om syftet med den planerade avskrivningen är att utan åtskillnad avskriva alla aggregerade skulder till en enda borgenär, t.ex. ”totala skulder gentemot en viss bank” som består av flera komponenter som övertrassering, garantier eller långfristiga lån.

(96) Bulgarien planerar att avskriva 223,45 miljoner bulgariska lev (114,25 miljoner euro) av BDZ Holdings skuld. Som framgår av skäl 35 och tabell 2 består det belopp på 223,45 miljoner bulgariska lev som ska avskrivas av ekonomiska förpliktelser som uppstått före Bulgariens anslutning till unionen och som var utestående på dagen för anslutningen, eller av senare skulder som BDZ Holding har dragit på sig för att ersätta eller refinansiera skulder som uppstått före Bulgariens anslutning till unionen, i enlighet med BDZ Holdings koncernredovisning för 2006, och/eller information om de relevanta lånebetalningarna. Var och en av de skulder som den planerade avskrivningen avser kan individualiseras som härrörande från låneavtal (med KfW IPEX Bank, EBRD och IBRD som långivare) eller från vanliga avtalsmässiga förhållanden med specifika leverantörer av infrastrukturtjänster (NRIC) eller eltjänster (NEC AD) före anslutningen.

([30]) Rådets direktiv 91/440/EEG av den 29 juli 1991 om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (EGT L 237, 24.8.1991, p. 25).

(97) Detsamma gäller BDZ Holdings individualiserade skuldförpliktelser gentemot innehavarna av obligationer till följd av obligationslån ISIN BG2100032072 av den 19 november 2007 och gentemot finansministeriet, när detta blev en av BDZ Holdings borgenärer (se skälen 35 och 36 och tabell 2). Båda skulderna är individualiserade och intäkterna användes dessutom för att refinansiera en tydligt angiven skuld före anslutningen som BDZ Holding inte kunde betala med sina egna medel. Härav följer att de belopp som för närvarande är utestående, i rent ekonomiska termer endast utgör en överföring av den tidigare skulden.

(98) Den planerade avskrivningen på 223,45 miljoner bulgariska lev avser belopp som härrör från tydligt fastställda och individualiserade skulder som uppstått före Bulgariens anslutning till unionen. Därför är det inte nödvändigt att ta ställning till huruvida andra skulder, inklusive BDZ Holdings avsättningar och handelsförpliktelser som Bulgarien också har identifierat som skulder som uppstått före anslutningen (tabell 1 och skälen 35 och 20), och som uppgår till skillnaden mellan 806,7 miljoner bulgariska lev och 223,45 miljoner bulgariska lev, också lagligen kan avskrivas enligt riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag De skulderna omfattas inte av räckvidden för detta beslut.

(99) Kommissionens slutsats är därför att den aktuella åtgärden syftar till att avskriva 223,45 miljoner bulgariska lev i tydligt fastställda och individualiserade skulder som uppstått före Bulgariens anslutning till unionen

b) **De berörda skulderna ska vara direkt knutna till järnvägstransportverksamhet eller till verksamheter som avser förvaltning, uppbyggnad eller utnyttjande av järnvägsinfrastruktur.**

(100) Bulgarien har uppgett att alla BDZ Holdings skulder var direkt knutna till företagets verksamhet i form av person- och godstrafik på järnväg (se skäl 39).

(101) Kommissionen konstaterar att det stämmer att de skulder som ska avskrivas uppstod för att finansiera nyinköp och reparation av rullande materiel, t.ex. inköp av diesel- och eldrivna motorvagnståg eller modernisering av de godsvagnar som företaget äger. Skulder som de utestående förpliktelserna gentemot NRIC användes alternativt även för att finansiera BDZ Holdings tillhandahållande av järnvägstjänster. Dessa tjänster utgör BDZ Holdings och dess dotterbolags kärnverksamhet och är direkt knutna till järnvägstransportverksamheten.

(102) Kommissionen anser därför att de berörda skulderna är direkt knutna till järnvägstransportverksamheten.

c) **Skuldavskrivningen ska göras till förmån för företag med en extremt hög skuldnivå, vilken utgör ett hinder för en sund finansiell förvaltning av desamma. Stödet måste vara nödvändigt för att avhjälpa denna situation i den meningen att den förutsägbara utvecklingen av konkurrensen på marknaden inte ger företaget möjlighet att inom en förutsägbar framtid sanera sina finanser.**

BDZ Holdings extremt höga skuldnivå, som utgör ett hinder för en sund finansiell förvaltning av företaget

(103) Bulgarien har hävdat att BDZ Holding kunde klassificeras som insolvent och överskuldsatt enligt tillämplig bulgarisk lagstiftning och att företaget uppfyllde kriterierna i den bulgariska lagstiftningen för att inleda ett insolvensförfarande mot det. Detta är ett tydligt tecken på en extremt hög skuldnivå. Bulgarien uppgav dessutom att företaget på grund av sin skuldsättning inte hade kunnat fullgöra sina ekonomiska förpliktelser.

(104) BDZ Holdings totala skulder uppgick den 31 december 2006 till 806,7 miljoner bulgariska lev, vilket motsvarade 78 % av BDZ Holdings totala kapital (aktiekapital och skulder), med en skuldsättningsgrad på fyra. BDZ Holdings finansiella situation försämrades kraftigt från 2007 och framåt. Från och med 2011 steg BDZ Holdings skuldsättningsgrad till över 7,5 (9), och uppgick till 14 år 2012, 15 år 2013, -209 år 2014 och -33 i oktober 2015 ([31]). I oktober 2015 motsvarade BDZ Holdings utestående förpliktelser, nämligen 499,1 miljoner bulgariska lev (255 miljoner euro) 86 % av tillgångarnas bokförda värde på 582,4 miljoner bulgariska lev (298 miljoner euro).

([31]) Enligt punkt 20 d i riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter är en skuldsättningsgrad på över 7,5 under två på varandra följande år ett av tecknen på att företaget befinner sig i svårigheter.

(105) Kommissionen konstaterar dessutom att trots att BDZ Holding betalade tillbaka 724 miljoner bulgariska lev (370 miljoner euro) av sina förfallna skulder under perioden 1 januari 2007–28 september 2016, har företaget inte helt och hållet kunnat fullgöra sina ekonomiska förpliktelser. På grund av företagets förfallna förpliktelser gentemot internationella borgenärer ålade High Court of Justice i London den 20 juli 2015 BDZ att betala 66,7 miljoner euro (130,4 miljoner bulgariska lev), jämte 8 % per år i dröjsmålsränta ([32]).

(106) Med tanke på BDZ Holdings extremt höga skuldnivå skulle företaget, utan skuldavskrivningen, dessutom ha haft mycket svårt att fullgöra sina förpliktelser och riskerat likvidation.

(107) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att BDZ Holding har en extremt hög skuldnivå som utgör ett hinder för en sund finansiell förvaltning av företaget

Stödets nödvändighet

(108) Stödet måste dessutom vara nödvändigt för att avhjälpa denna situation i den meningen att den förutsägbara utvecklingen av konkurrensen på marknaden inte ger BDZ Holding och dess dotterbolag möjlighet att inom en rimlig tid sanera sina finanser.

(109) På grund av sin höga skuldsättning har BDZ Holding inte kunnat fullgöra alla sina ekonomiska förpliktelser och investeringarna i moderniseringen av företagets rullande materiel har försenats. På grund av att investeringarna i moderniseringen av företagets rullande materiel och underhåll har försenats är företagets järnvägsflotta föråldrad och till viss del obsolet. Kommissionen konstaterar i detta sammanhang att 82 % av BDZ Passengers vagnar är äldre än 20 år och 74 % av dess lokomotiv är äldre än 25 år. År 2015 var ungefär 50 % av BDZ Cargos lokomotiv på verkstad för reparation eller var inte driftsdugliga. På samma sätt var ungefär 51 % BDZ Cargos godsvagnar inte driftsdugliga 2015 utan i behov av reparation.

(110) Utan stödet hade BDZ Holding inte kunnat betala de skulder som uppstått före Bulgariens anslutning till unionen och som fortfarande var utestående. Företaget hade inte heller kunnat använda sina egna medel för att investera i en modernisering av sin rullande materiel.

(111) Grundat på företagets bokförda intäkter 2016 (336,2 miljoner bulgariska lev) skulle det exempelvis behövas en engångsökning av priserna och/eller en avgiftshöjning på i genomsnitt 66 % för att, allt annat lika, generera de rörelseintäkter på 223,45 miljoner bulgariska lev som på kort sikt krävs för att betala tillbaka den skuld som är tänkt av avskrivas. Samtidigt bedriver BDZ Holdings dotterbolag emellertid endast verksamhet inom ett geografiskt område som i sin helhet är berättigad till regionalt stöd enligt artikel 107.3 a i fördraget. Kraftiga avgiftshöjningar i sådana geografiska områden kan få starkare negativa sociala konsekvenser än i rikare delar av unionen. Hypotetiska avgiftshöjningar för att öka BDZ Holdings intäkter och minska dess skuld i den omfattning som krävs skulle därför – om detta över huvud taget är rättsligt möjligt för persontrafik som omfattas av allmän trafikplikt och är kommersiellt hållbart för godstrafik i en konkurrensutsatt miljö – kunna få oproportionerligt stora sociala konsekvenser för bulgariska tågresenärer eller företag som utnyttjar BDZ Holdings godstrafiktjänster.

(112) Ingen annan trovärdig hypotetisk åtgärd än den planerade skuldavskrivningen skulle därför göra det möjligt för företaget att fortsätta sin verksamhet. Härav följer att den aktuella åtgärden är nödvändig för att avhjälpa BDZ Holdings höga skuldsättning, eftersom den troliga utvecklingen av konkurrenssituationen på marknaden inte skulle ge BDZ Holding och dess dotterbolag möjlighet att inom en förutsägbar framtid sanera sina finanser.

d) **Stödet får inte gå utöver vad som är nödvändigt**

(113) Kommissionen noterar att sett till BDZ Holdings finansiella situation är skuldavskrivningsbeloppet det lägsta belopp som behövs för att garantera företagets överlevnad och en förutsättning för dess finansiella hållbarhet. Beloppet behövs i huvudsak för att betala de utestående skulderna till företagets borgenärer – internationella finansinstitut och NRIC. BDZ Holding och dess dotterbolag har fortfarande utestående skulder som uppstått före den 1 januari 2007 och som, om de inte betalas, riskerar att försätta företaget i konkurs. Av de finansiella nyckeltalen framgår att betalningarna för närvarande inte kan genomföras med egna medel, och det vore orealistiskt att förvänta sig att företaget kan göra några större höjningar av sina avgifter och priser för att på kort sikt generera ökade intäkter.

([32]) Beslut av den 20 juli 2015, CL-2015-000309 FMS Wertmanagement AöR mot BDZ Holding, CL-2015-000214 Dexia Credit Local mot BDZ Holding och CL-2015-000090 KA Finanz AG mot BDZ Holding.

(114) Kommissionen noterar dessutom att under perioden efter anslutningen har BDZ Holding betalat tillbaka 166 miljoner bulgariska lev i skulder som uppstått före den 1 januari 2007 med egna medel, framför allt med medel som härrör från försäljning av tillgångar. Eftersom dessa belopp hade kunnat omfattas av skuldavskrivningen är det rimligt att tro att BDZ Holding kunde ha använt de resurserna för att utveckla och modernisera den rullande materielen och de tjänster som tillhandahålls. Företaget släpade efter i utvecklingen av järnvägssektorn i fråga om tekniska egenskaper och informationssystem. Eftersom BDZ även har använt egna medel för att betala tillbaka en del av den skuld som uppstått före anslutningen kan skuldavskrivningen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt, även om den befriar företaget från återbetalningsskyldigheter och ger det ett finansiellt utrymme för investering i framtida moderniseringar eller reparationer.

(115) Mot denna bakgrund finner kommissionen att genomförandet av skuldavskrivningen inte kan anses ge BDZ Holding en mer gynnsam ställning än ett genomsnittligt välskött företag med samma verksamhetsprofil.

e) **Skuldavskrivningen får inte ge företaget en konkurrensmässig fördel som är av sådan art att den hindrar utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden, exempelvis genom att företag som står utanför dessa marknader eller nya aktörer avskräcks från att ta sig in på vissa nationella eller regionala marknader.**

(116) Den föreslagna skuldavskrivningen kommer enbart att göra det möjligt för BDZ Holding att normalisera finansieringen av företagets driftverksamhet och kommer inte att göra det möjligt för BDZ Holding eller dess dotterbolag att expandera eller ta sig in på nya marknader. I den meningen hindrar inte stödet utvecklandet av en effektiv konkurrens på marknaden. Stödet kommer inte att påverka konkurrenternas marknader och de kommer att kunna fortsätta att konkurrera med BDZ Holding på lika villkor.

(117) Kommissionen anser inte heller att skuldavskrivningen på ett otillbörligt sätt snedvrider konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna, eftersom den endast ger BDZ Holding möjlighet att stabilisera sin finansiella situation, viket hindrades av skulder som uppstått före avregleringen av marknaden. Kommissionen finner dessutom att de nya marknadsaktörerna inte avskräcks från att ta sig in på den bulgariska transportmarknaden. Som beskrevs i skälen 15 och 42 bedriver, utöver BDZ Cargo, för närvarande åtta godstrafikoperatörer verksamhet på den bulgariska järnvägstransportmarknaden. Det finns inget som tyder på att skuldavskrivningsåtgärden kommer att förändra denna situation.

Slutsats

(118) Mot bakgrund av ovanstående konstaterar kommissionens att det statliga stödet i form av den skuldavskrivning (åtgärd 2) på 223,45 miljoner bulgariska lev (114,25 miljoner euro) som Bulgarien planerar att genomföra uppfyller villkoren för förenlighet med den inre marknaden i kapitel IV i riktlinjerna för statligt stöd till järnvägsföretag.

6.2 *ÅTGÄRD 3: BDZ HOLDINGS OCH DESS DOTTERBOLAGS UTEBLIVNA BETALNING AV FÖRFALLNA SKULDER TILL INFRASTRUKTURFÖRVALTAREN (NRIC)*

(119) Eftersom Bulgarien inte klargjorde ursprunget till och utvecklingen av BDZ Holdings skulder till NRIC före beslutet att inleda förfarandet, har den uteblivna betalningen av dessa förfallna skulder ansetts kunna inbegripa statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget.

(120) Enligt de upplysningar som Bulgarien har lämnat (se avsnitt 4.3) utgjordes en del av BDZ Holdings utestående skulder till NRIC av skulder som uppstått före Bulgariens anslutning till unionen. En del av den skuld som uppstått före anslutningen (upp till 26,3 miljoner bulgariska lev) finansierades sedermera med intäkterna från ett obligationslån av den 19 november 2007, som fortfarande är en utestående skuld och därför omfattas av ”Åtgärd 2: Avskrivning av de skulder som uppstått före 2007” i avsnitt 6.1. Med andra ord erhöll NRIC betalning.

(121) I ett försök att förklara situationen beträffande de återstående utestående skulderna, lämnade Bulgarien dessutom kompletterande upplysningar om vilka indrivningsåtgärder och andra åtgärder NRIC vidtagit (se avsnitt 4.3). Enligt Bulgarien har NRIC vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att driva in förfallna skulder från BDZ Holding och dess dotterbolag för att maximera återvinningen av de belopp som företaget är skyldigt, men utan att inleda rättsliga förfaranden.

(122) För att kontrollera om NRIC gynnade BDZ Holding på ett otillbörligt sätt genom att tillåta sen betalning och genom arrangemangen för att betala de förfallna skulderna, måste kommissionen bedöma om företaget kunde ha gynnats av liknande arrangemang under normala marknadsmässiga villkor ([33]). För att avgöra den frågan måste kommissionen därför bedöma om en hypotetisk borgenär i en marknadsekonomi i en liknande situation som den NRIC befann sig, med målet att få betalt för så stor del sina fordringar som möjligt, skulle ha godtagit förseningen och börjat omförhandla betalningen av förfallna skulder på liknande villkor ([34]). Kommissionen måste med andra ord bedöma huruvida NRIC agerade med samma omsorgsfullhet som en borgenär i en marknadsekonomi, före valet mellan att driva in sina fordringar genom en individuell uppgörelse i godo eller genom ett kollektivt återvinningsförfarande som i slutändan riskerade att leda till att BDZ Holding och dess dotterbolag försattes i konkurs.

(123) Kommissionen noterar att en omsorgsfull borgenär i en marknadsekonomi för att kunna identifiera det mest fördelaktiga alternativet måste bedöma fördelarna och nackdelarna med varje alternativ, med beaktande av bland annat de belopp som kan återvinnas, dess tidigare ekonomiska exponering, återvinningsprocessens längd och kostnader ([35]).

(124) Kommissionen noterar för det första att skulderna till NRIC uppstod inom ramen för ett reguljärt och långsiktigt affärsförhållande mellan (statligt ägda) företag. BDZ Holding och dess dotterbolag var viktiga kunder till NRIC och genererade mer än 70 % av dess rörelseintäkter. Ursprunget till NRIC:s skuld till BDZ Holding på 46,5 miljoner bulgariska lev, som ackumulerades under perioden 2008–2011 för olika tjänster som tillhandahölls NRIC (tabell 3), visar också att det finns kontinuerlig interaktion och ömsesidigt beroende mellan NRIC och BDZ Holding. Om BDZ Holding och dess dotterbolag skulle tvingas lämna marknaden till följd av kollektiva insolvensförfaranden skulle detta därför omedelbart få stora negativa konsekvenser för NRIC:s finansiella situation. Om BDZ Holdings hade gått i konkurs skulle detta i sin tur ha minskat NRIC:s vinst och dess möjlighet att upprätthålla det nationella järnvägsnätet på ett adekvat sätt, och således riskerat ytterligare minskningar av affärsintäkterna från andra klienter, utöver BDZ Holdings dotterbolag.

(125) En marknadsaktör i ett liknande affärsmässigt förhållande till sina borgenärer som NRIC:s förhållande till BDZ Holding hade därför med försiktighet närmat sig tanken på en eventuell indrivningsåtgärd som skulle få till följd att dess viktigaste klient försvann från marknaden. Detta skiljer sig från situationen för en borgenär med en engångsfordran, eftersom denne inte är kommersiellt och finansiellt beroende av att dess gäldenär fortsätter vara verksam på marknaden efter det att fordran har drivits in.

(126) För det andra kunde NRIC:s fordringar på BDZ Holding och dess dotterbolag inte ha drivits in som prioriterade fordringar enligt hypotetiska kollektiva insolvensförfaranden, där betalning till NRIC inte hade kunnat prioriteras framför betalning till andra borgenärer (se skäl 49). Dessutom var den skuld till NRIC som identifierades i beslutet att inleda förfarandet (45 miljoner bulgariska lev) mindre än skulden till andra borgenärer (se tabell 1). Dessutom hade man varit tvungen att minska det bokförda värdet på BDZ Holdings tillgångar genom en likvidationsrabatt vid en tvångsförsäljning enligt ett kollektivt insolvensförfarande. Beroende på typ av tillgång kan likvidationsrabatten uppgå till upp till 75 % av tillgångens värde. Likvidationsvärdet på BDZ Holdings tillgångar skulle därför troligen inte ha räckt för att täcka likvidationskostnaderna, de anställdas löner och samtliga utestående skulder. År 2011 uppgick exempelvis likvidationskostnaderna, de anställdas löner och samtliga utestående skulder till 778 miljoner bulgariska lev medan det bokförda värdet på BDZ Holdings tillgångar uppgick till 933 miljoner bulgariska lev. I praktiken kunde NRCI därför endast ha förväntat sig att återvinna en mindre del av de utestående fordringarna om ett kollektivt insolvensförfarande hade inletts.

(127) I enlighet med fast rättspraxis anser kommissionen vidare att rättegångskostnader och handläggningstid kan påverka en borgenärs beslut att fortsätta förfarandet för att likvidera ett företag ([36]). I detta sammanhang delar kommissionen uppfattningen att NRIC hade ett särskilt intresse av att fortsätta sitt samarbete med BDZ Holding och dess dotterbolag, inte enbart på grund av BDZ Holdings framtida affärsintäkter utan även för att maximera återvinningen av de utestående icke-prioriterade skulder som hade ackumulerats fram till november 2011, i stället för att inleda ett förfarande för att likvidera företaget. Kommissionen konstaterar att inledandet av ett långdraget

([33]) Domstolens dom av den 11 juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punkt 60, domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien mot kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.

([34]) Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01), punkt 74, domstolens dom av den 22 november 2007, Spanien mot kommissionen, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698, domstolens dom av den 24 januari 2013, Frucona/kommissionen, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, punkt 78, domstolens dom av den 29 juni 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332., förstainstansrättens dom av den 30 april 1998, Cityflyer, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, punkt 51, domstolens dom av den 21 mars 2013, kommissionen/Buczek Automotive och Polen, C-405/2011, ECLI:EU:C:2013:186, punkterna 54–60.

([35]) Domstolens dom av den 24 januari 2013, Frucona/kommissionen, C-73/11 P, punkt 78, ECLI:EU:C:2013:32, domstolens dom av den 21 mars 2013, kommissionen/Buczek Automotive och Polen, C-405/2011, ECLI:EU:C:2013:186, punkterna 54–60, domstolens dom av den 5 juli 2012, kommissionen/Électricité de France (EDF), C-124/10P, ECLI:EU:C:2012:318, punkt 85.

([36]) Domstolens dom av den 21 mars 2013, kommissionen/Buczek Automotive, C-405/11 P, ECLI:EU:C:2013:186, punkt 59.

kollektivt insolvensförfarande, med tvångslikvidation av koncernen och en osäker och låg återvinningsgrad som följd, inte hade varit ett effektivt och realistiskt alternativ om NRIC ville maximera återvinningen av sina fordringar.

(128) Kommissionen konstaterar att BDZ Holding och dess dotterbolag regelbundet har betalat sina skulder till NRIC och att NRIC inte har behandlats annorlunda än koncernens andra privata borgenärer. När BDZ Holding har varit sen att betala har företaget inte haft någon fördel av detta eftersom sena betalningar till NRIC har resulterat i att 1 000 räntepunkter har lagts på den bulgariska centralbankens vanliga basränta (se skäl 48). Kommissionen anser att 1 000 räntepunkter kan anses utgöra en marknadsanpassad räntemarginal på ett lån med låg säkerhet till ett företag i finansiella svårigheter, såsom BDZ Holding ([37]). Förfallna skulder betalades via direkt banköverföring, avräkning av NRIC:s skulder till BDZ Holding och dess dotterbolag och utbyte av skulder mot tillgångar. Under åren 2011–2016 betalade exempelvis BDZ Holding och dess dotterbolag 503 miljoner bulgariska lev (257 miljoner euro) för tjänster som tillhandahölls av NRIC. Eftersom NRIC sannolikt endast hade återvunnit en mindre del, eller inga, av sina fordringar om BDZ Holding hade likviderats, bekräftar skuldåterbetalningarna till NRIC sedan 2011 i efterhand att NRIC:s val att inte driva in sina fordringar var det mest rationella.

(129) Även om upplysningarna inte specifikt rör den skuld som uppstått före anslutningen och som nämns i beslutet att inleda förfarandet, noterar kommissionen dessutom, t.ex. när det gäller den betalning av skulderna genom utbyte av skulder mot tillgångar som genomfördes efter beslutet att inleda förfarandet, att NRIC ingick marknadsmässiga avtal med BDZ Holding och dess dotterbolag (se skälen 51, 52 och 53) i vilka de förfallna skulderna erkändes och indrivningen av dem således underlättades.

(130) Grundat på de kompletterande upplysningar och styrkande handlingar som Bulgarien har överlämnat och mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att NRIC har agerat som en borgenär i en marknadsekonomi, och att den uppskjutna betalningen av skulderna och de arrangemang som NRIC har kommit överens med BDZ Holding och dess dotterbolag om inte har gett dessa någon otillbörlig ekonomisk fördel som de inte hade kunnat få under normala marknadsförhållanden.

(131) Kommissionen konstaterar därför att det sätt på vilket BDZ Holding och dess dotterbolag hanterade sina förfallna skulder till infrastrukturförvaltaren (NRIC) före november 2011 inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

(132) Eftersom de nödvändiga villkoren för att fastställa förekomst av statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget är kumulativa räcker det att ett av villkoren inte är uppfyllt för att det inte ska vara fråga om statligt stöd. Därför är det inte nödvändigt att bedöma huruvida BDZ Holdings och dess dotterbolags uteblivna betalning av förfallna skulder till NRIC uppfyller de andra villkoren i artikel 107.1 i fördraget.

6.3 *ÅTGÄRD 4: STATENS ÅTERBETALNING AV MERVÄRDESSKATT TILL BDZ HOLDING EAD*

(133) Kommissionen inledde granskningen av åtgärd 4 eftersom Bulgarien inte hade förtydligat varför mervärdesskatten återbetalades och huruvida återbetalningen var förenlig med direktiv 2006/112/EG. Kommissionen ansåg därför att återbetalningen av mervärdesskatten kunde innehålla ett inslag av statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget. Kommissionen uppmanade därför Bulgarien att lämna kompletterande upplysningar om skälen till återbetalningen av mervärdesskatt till BDZ Holding.

(134) Efter beslutet att inleda förfarandet förtydligade Bulgarien att åtgärd 4 rörde återbetalning av inbetalad mervärdesskatt på 72 miljoner bulgariska lev (36,7 miljoner euro) som felaktigt påförts ersättning från transportministeriet för fullgörandet av en allmän trafikplikt för perioden den 1 december 2004–29 februari 2008 (se skälen 55–59). Bulgarien förtydligade dessutom att det administrativa felet upptäcktes under en skatterevision som de behöriga nationella skattemyndigheterna genomförde i enlighet med tillämpliga bestämmelser i nationell lagstiftning. Felet rättades genom beslut om återbetalning av skatt nr 2900180 av den 14 januari 2009, nr 290900153 av den 8 juli 2009, nr 100337 av den 12 augusti 2010 och nr 290100380 från februari 2011.

([37]) Meddelande från kommissionen om en översyn av metoden för att fastställa referens- och diskonteringsräntor (EUT C 14, 19.1.2008, s. 6).

(135) Kommissionen noterar att det inte endast är beviljandet av positiva ekonomiska fördelar som är relevant för begreppet statligt stöd. Befrielse från ekonomiska bördor, såsom skattelättnader, kan också utgöra en fördel. Det måste därför undersökas om återbetalningen av den mervärdesskatt som betalats på den ersättning för allmän trafikplikt som erhållits från transportministeriet gav BDZ Holding en ekonomisk fördel genom att minska de kostnader som normalt belastar ett företags budget, ([38]) eller huruvida mervärdesskatten på ersättningen för den allmänna trafikplikten verkligen hade påförts felaktigt. Det finns ingen fördel vid återbetalning av olagligt påförda skatter ([39]).

(136) Enligt artikel 73 i direktiv 2006/112/EG är tillhandhållandet av tjänster, inklusive persontransporttjänster, mervärdesskattepliktigt och beskattningsunderlaget omfattar allt som utgör den ersättning som leverantören eller tillhandahållaren har erhållit eller ska erhålla från förvärvaren eller en tredje part för dessa transaktioner, inklusive subventioner som är direkt knutna till priset på transaktionerna. Enligt artikel 132 i samma direktiv omfattas inte företag som anförtrotts att fullgöra en allmän trafikplikt av undantagen från mervärdesskatteplikt.

(137) Det måste därför göras en bedömning av huruvida den ersättning för den allmänna trafikplikten som BDZ Holding erhöll var direkt knuten till priset på de tjänster som tillhandahölls. Ersättningen för den allmänna trafikplikten syftade till att kompensera förlusterna från tillhandahållandet av persontransporttjänsten på vissa villkor, såsom tågkilometer, säten, turtäthet och andra kvalitetskriterier. Ersättningen för den allmänna trafikplikten skulle framför allt minskas vid avvikelser från bland annat antalet kilometer, säten och timmar och andra kvalitetskriterier som hade fastställts för de tillhandahållna tjänsterna. Ersättningen för den allmänna trafikplikten kan därför inte betraktas som direkt knuten till priset för att tillhandahålla transporttjänsterna, utan snarare som en kompensation för förluster till följd av fullgörandet av en allmän trafikplikt.

(138) Enligt den bulgariska mervärdesskattelagstiftningen är dessutom ersättning för allmän trafikplikt för att täcka förluster inte mervärdesskattepliktig. Felet upptäcktes av de relevanta skattemyndigheterna efter en inspektion och resulterade i flera beslut från skattemyndigheterna (se skäl 59), vilka är förenliga med den bulgariska skatte- och försäkringsprocesslagen.

(139) Följaktligen togs mervärdesskatt felaktigt ut på BDZ Holdings ersättning för allmän trafikplikt för perioden 1 december 2004–29 februari 2008. Kommissionen anser därför att återbetalningen av den felaktigt påförda mervärdesskatten inte ger BDZ Holding en ekonomisk fördel.

(140) Eftersom de nödvändiga villkoren för att fastställa förekomst av statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget är kumulativa räcker det att ett av villkoren inte är uppfyllt för att det inte ska vara fråga om statligt stöd. Därför är det inte nödvändigt att bedöma huruvida åtgärd 4 uppfyller villkoren i artikel 107.1 i fördraget.

(141) Kommissionens konstaterar därför att åtgärd 4 inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget.

7. **SLUTSATS**

(142) Mot bakgrund av återkallelsen av anmälan om omstruktureringsstöd till BDZ Holding (se åtgärd 1, avsnitt 5) bör det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 i fördraget avslutas.

(143) När det gäller avskrivningen av BDZ Holdings och dess dotterbolags skulder på 223,45 miljoner bulgariska lev (114,25 miljoner euro) (åtgärd 2, avsnitt 6.1), utgör denna statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget och uppfyller villkoren för förenlighet i riktlinjerna om statligt stöd till järnvägsföretag. Åtgärd 2 är därför förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget.

([38]) Domstolens dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punkt 13, domstolens dom av den 19 september 2000, Tyskland/kommissionen, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punkt 25, domstolens dom av den 19 maj 1999, Italien/kommissionen, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punkt 15, domstolens dom av den 3 mars 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punkt 36.

([39]) Domstolens dom av den 27 mars 1980, Amministrazione delle finanze dello Stato, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, punkterna 29–32.

(144) När det gäller den uteblivna betalningen av förfallna skulder till NRIC på 45 miljoner bulgariska lev (åtgärd 3, avsnitt 6.2), agerade NRIC som en borgenär i en marknadsekonomi. Åtgärd 3 utgör därför inte statligt stöd.

(145) När det gäller återbetalningen av felaktigt påförd mervärdesskatt (åtgärd 4, avsnitt 6.3), utgör denna återbetalning inte statligt stöd, eftersom mervärdesskatten felaktigt hade påförts.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Efter Bulgariens återkallelse av sin anmälan om omstruktureringsstöd har det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt beträffande det anmälda planerade omstruktureringsstödet till förmån för BDZ Holding EAD SA blivit överflödigt och avslutas härmed.

Artikel 2

1. Det statliga stöd som Bulgarien planerar att genomföra till förmån för BDZ Holding EAD SA i form av en avskrivning av skulder på 223 448 801 bulgariska lev är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Skuldavskrivningen får därför genomföras.

2. Det sätt på vilket National Railway Infrastructure Company före november 2011 hanterade de förfallna skulder på 45 miljoner bulgariska lev som BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD och BDZ Cargo EOOD var skyldiga utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3. Återbetalningen av 72 miljoner bulgariska lev i felaktigt påförd mervärdesskatt utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Republiken Bulgarien.

Utfärdat i Bryssel den 16 juni 2017.

På kommissionens vägnar

Margrethe VESTAGER

Ledamot av kommissionen