

DECYZJA KOMISJI (UE) 2017/2372**z dnia 16 czerwca 2017 r.****w sprawie pomocy państwa SA.31250 – 2011/C (ex 2011/N), którą Bułgaria planuje wdrożyć na rzecz BDZ Holding EAD SA, BDZ Przewozy pasażerskie EOOD i BDZ Przewozy towarowe EOOD, oraz innych środków***(notyfikowana jako dokument nr C(2017) 4051)***(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 18 maja 2011 r. Bułgaria powiadomiła Komisję o pewnych środkach na rzecz spółki BDZ Holding EAD SA ⁽²⁾ („BDZ Holding”) i jej spółek zależnych, BDZ Przewozy pasażerskie EOOD („BDZ Przewozy pasażerskie”) i BDZ Przewozy towarowe EOOD („BDZ Przewozy towarowe”).
- (2) Pismem z dnia 20 maja 2011 r. Bułgaria przedstawiła Komisji dalsze informacje. W pismach z dnia 15 lipca 2011 r. i 28 września 2011 r. Komisja zwróciła się o przedstawienie dalszych informacji. Bułgaria przedstawiła Komisji dalsze informacje w pismach z dnia 5 września 2011 r. i 7 października 2011 r.
- (3) Pismem z dnia 9 listopada 2011 r. Komisja poinformowała Bułgarię, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu w odniesieniu do wspomnianych środków („decyzja o wszczęciu postępowania”). Pismem z dnia 12 stycznia 2012 r. Bułgaria przedstawiła uwagi na temat decyzji o wszczęciu postępowania.
- (4) Decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽³⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (5) Komisja otrzymała uwagi od jednej zainteresowanej strony. Uwagi te przekazano Bułgarii w piśmie z dnia 16 maja 2012 r., dając jej możliwość ustosunkowania się do nich. Uwagi Bułgarii otrzymano w piśmie z dnia 13 czerwca 2012 r. Pismem z dnia 10 grudnia 2012 r. Komisja poinformowała zainteresowane strony, że nieopatrzoną klauzulą poufności wersję jej spostrzeżeń przekazano Bułgarii.
- (6) Komisja zwróciła się do Bułgarii o przedstawienie dalszych informacji w pismach z dnia 12 kwietnia 2012 r., 24 lipca 2012 r., 10 grudnia 2012 r., 7 maja 2013 r., 5 listopada 2013 r., 6 maja 2014 r., 6 czerwca 2014 r., 29 lipca 2014 r., 29 kwietnia 2015 r., 14 grudnia 2015 r., 26 kwietnia 2016 r., 15 września 2016 r., 20 października 2016 r. i 3 kwietnia 2017 r.
- (7) Bułgaria przedstawiła Komisji dalsze informacje w pismach z dnia 7 czerwca 2012 r., 28 września 2012 r., 31 stycznia 2013 r., 1 lutego 2013 r., 30 maja 2013 r., 2 października 2013 r., 15 października 2013 r., 2 grudnia 2013 r., 3 stycznia 2014 r., 6 lutego 2014 r., 22 kwietnia 2014 r., 14 maja 2014 r., 23 czerwca 2014 r., 4 sierpnia 2014 r., 20 sierpnia 2014 r., 1 września 2014 r., 13 września 2014 r., 23 września 2014 r., 1 czerwca 2015 r., 9 grudnia 2015 r., 20 stycznia 2016 r., 31 maja 2016 r., 12 października 2016 r. i 7 listopada 2016 r.

⁽¹⁾ Dz.U. C 10 z 12.1.2012, s. 9.⁽²⁾ W dalszej części niniejszej decyzji termin „BDZ Holding” jest używany zarówno w odniesieniu do „BDZ EAD” przed zmianą nazwy handlowej, która miała miejsce dnia 22 października 2011 r., jak i do „BDZ Holding EAD SA” po jej zmianie. Zob. przypis 4.⁽³⁾ Zob. przypis 2.

- (8) W pismach z dnia 22 kwietnia 2014 r. i 12 października 2016 r. Bułgaria wycofała swoje zgłoszenie dotyczące pomocy na restrukturyzację BDZ Holding, która jest jednym ze środków wymienionych w motywie 1. Pismem z dnia 5 kwietnia 2017 r. Bułgaria zmieniła swoje zgłoszenie, zmniejszając kwotę długu, jaką planowała umorzyć za pośrednictwem środka anulowania długu, który jest jednym ze środków wspomnianych w motywie 1.
- (9) W piśmie z dnia 7 listopada 2016 r. Bułgaria w drodze wyjątku wyraziła zgodę na przyjęcie i notyfikowanie niniejszej decyzji wyłącznie w języku angielskim.

2. OPIS ŚRODKÓW POMOCY

2.1. BENEFICJENT

- (10) Beneficjentem środków jest spółka BDZ Holding i jej spółki zależne, BDZ Przewozy pasażerskie i BDZ Przewozy towarowe, spółki będące w całości własnością państwa, świadczące w Bułgarii usługi z zakresu kolejowego przewozu osób i kolejowego transportu towarowego za wynagrodzeniem.
- (11) Spółkę akcyjną BDZ Holding (*) utworzono w 2001 r., gdy w wyniku podziału Bułgarskich Kolei Państwowych wyodrębniono spółkę zajmującą się infrastrukturą kolejową, Krajowe Przedsiębiorstwo Infrastruktura Kolejowa („KPIK”), oraz operatora świadczącego usługi przewozowe („BDZ Holding”).
- (12) W 2007 r. spółkę BDZ Holding przekształcono w strukturę holdingową, w ramach której utworzono trzy spółki zależne świadczące usługi z zakresu transportu towarowego, przewozu osób i trakcji. Spółka dominująca BDZ Holding była w posiadaniu wagonów pasażerskich, towarowych oraz lokomotyw, które oddawała w leasing spółkom zależnym. Spółki zależne odpowiadały za konserwację taboru. Spółka BDZ Holding była także odpowiedzialna za obsługę zadłużenia powstałego przed reorganizacją. Ponieważ struktura ta okazała się niewydajna, w 2010 r. usługi trakcyjne przejęła spółka BDZ Holding.
- (13) W 2011 r. własność wagonów pasażerskich i towarowych oraz lokomotyw przeniesiono ze spółki BDZ Holding na spółki zależne BDZ Przewozy pasażerskie i BDZ Przewozy towarowe. Spółka BDZ Holding pozostała właścicielem wszystkich aktywów nieoperacyjnych.
- (14) Siedziba statutowa spółki BDZ Holding znajduje się w Sofii w Bułgarii i to z niej zarządza się usługami przewozu towaru i osób na całym terytorium Bułgarii; taka działalność w całości kwalifikuje się do uzyskania pomocy regionalnej na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) Traktatu.
- (15) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością BDZ Przewozy towarowe prowadzi działalność na międzynarodowym i krajowym rynku kolejowego transportu towarowego. W 2007 r. Bułgaria zliberalizowała rynek transportu towarowego. Od tego czasu na rynek weszło kilku operatorów prywatnych. W 2016 r. udział w rynku spółki BDZ Przewozy towarowe (w tonokilometrach netto) wynosił 43 %, a jej głównymi konkurentami były Bułgarskie Przedsiębiorstwo Kolejowe (25 %), DB Schenker Rail Bułgaria (18 %), Bulmarket (6 %) i Rail Cargo (4 %).
- (16) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością BDZ Przewozy pasażerskie jest jedynym dostawcą usług z zakresu krajowego przewozu osób w Bułgarii. Spółka BDZ Przewozy pasażerskie wypełnia obowiązek świadczenia usługi publicznej, który łącznie obejmuje około 90 % rynku kolejowego przewozu osób. W 2009 r. spółka BDZ Przewozy pasażerskie podpisała umowę o obowiązku świadczenia usługi publicznej na okres 15 lat (lata 2010–2025).

2.2. OPIS ŚRODKÓW ORAZ PODSTAWY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

- (17) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wskazała cztery środki potencjalnie stanowiące pomocą państwa na rzecz spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych, BDZ Przewozy pasażerskie i BDZ Przewozy towarowe:
- środek 1: pomoc na restrukturyzację, na którą składa się sześć podwyższeń kapitału spółki BDZ Holding wynoszących 550 mln BGN (281 mln EUR (²));
 - środek 2: anulowanie długów zaciągniętych przed 2007 r.;
 - środek 3: brak spłaty przez spółkę BDZ Holding przeterminowanych długów wobec zarządcy infrastruktury (KPIK);
 - środek 4: zwrot podatku od wartości dodanej („VAT”) przez państwo na rzecz spółki BDZ Holding.

(*) Protokołem do decyzji nr 151 z dnia 22 października 2011 r. wydanej przez Ministra Transportu, Technologii Informacyjnych i Łączności nazwę spółki zmieniono z „BDZ EAD” na „Bułgarskie Koleje Państwowe (BDZ) Holding EAD” („BDZ Holding”).

(²) Kurs wymiany przyjęty w niniejszej decyzji wynosi: 1 EUR = 1,9558 BGN (Dz.U. C 304 z 20.8.2016, s. 2).

2.2.1. ŚRODEK 1: POMOC NA RESTRUKTURYZACJĘ

- (18) Bułgaria przewidywała przyznanie pomocy na restrukturyzację w formie sześciu podwyższeń kapitału spółki BDZ Holding wynoszących 550 mln BGN (281 mln EUR) w latach 2011–2016 i zawiadomiła Komisję o tej pomocy na restrukturyzację w 2011 r. Dotychczas odpowiednie organy publiczne nie podjęły jednak ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy i nie wypłacono środków spółce BDZ Holding.
- (19) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że wspomniana pomoc na restrukturyzację stanowiłaby pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu i wyraziła wątpliwości, czy pomoc ta byłaby zgodna z rynkiem wewnętrznym.

2.2.2. ŚRODEK 2: ANULOWANIE DŁUGÓW ZACIĄGNIĘTYCH PRZED 2007 R.

- (20) Zgodnie z przedstawionymi przez Bułgarię informacjami przed przystąpieniem Bułgarii do Unii, które miało miejsce dnia 1 stycznia 2007 r., spółka BDZ Holding i jej spółki zależne w dniu 31 grudnia 2006 r. posiadały zaległe zobowiązania i rezerwy wynoszące 806 729 558 BGN (412 mln EUR).
- (21) Zobowiązania i rezerwy spółki BDZ Holding dotyczyły (i) kredytów udzielonych przez instytucje takie jak Kreditanstalt für Wiederaufbau („KfW”), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju („EBOR”) i Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju („IBRD”), które zaciągnięto głównie w celu odbudowy taboru, ale także (ii) zobowiązań handlowych, w tym zobowiązań wobec bułgarskiego operatora infrastruktury kolejowej KPIK, postanowień i zobowiązań wobec personelu i ubezpieczycieli, a także innych zobowiązań, w tym zobowiązań wynikających z umowy dotyczącej nabycia taboru zawartej między spółką BDZ Holding, przedsiębiorstwem Siemens a KfW w 2005 r. Kwoty tych zobowiązań i rezerw oraz ich podział przedstawiono w tabeli 1 poniżej.

Tabela 1

Przegląd zobowiązań i rezerw spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych z dnia 31 grudnia 2006 r.

(w mln BGN)

	Całkowita kwota zobowiązań i rezerw spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych w dniu 31 grudnia 2006 r.
Zobowiązania wobec instytucji finansowych	201,1
Umowa Siemens/KfW	307,5
Zobowiązania handlowe	244,5
Zobowiązania wobec personelu i ubezpieczycieli	26,4
Pozostałe zobowiązania, w tym podatek i rezerwy	27,2
Zobowiązania ogółem	806,7

- (22) Bułgaria przewidywała przejęcie części lub całości zobowiązań spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych powstałych przed dniem 1 stycznia 2007 r.
- (23) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że anulowanie zobowiązań stanowiłoby pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, i wyraziła wątpliwości, czy pomoc ta będzie zgodna z rynkiem wewnętrznym. Bułgaria nie powołała się na konieczność zastosowania odpowiednich wymogów określonych w wytycznych dotyczących transportu kolejowego ani nie uzasadniła, czy środek jest zgodny z tymi wymogami⁽⁶⁾. W związku z powyższym Komisja nie była w stanie zająć stanowiska w sprawie zgodności przedmiotowej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

⁽⁶⁾ Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. C 184 z 22.7.2008, s. 13).

2.2.3. ŚRODEK 3: BRAK SPŁATY PRZEZ SPÓŁKĘ BDZ HOLDING I JEJ SPÓŁKI ZALEŻNE PRZETERMINOWANYCH DŁUGÓW WOBEC ZARZĄDCY INFRASTRUKTURY (KPIK)

- (24) Zgodnie z przedstawionymi przez Bułgarię informacjami spółka BDZ Holding i jej spółki zależne nie uiszczały wszystkich opłat za infrastrukturę należnych wobec KPIK. W rezultacie w decyzji o wszczęciu postępowania odnotowano niespłacone zobowiązania handlowe należne KPIK w kwocie 45 mln BGN.
- (25) Ze względu na to, że Bułgaria nie wyjaśniła pochodzenia i zmian w zakresie tych zobowiązań handlowych, w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że brak egzekucji tych długów może potencjalnie stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. W tym zakresie Komisja zauważyła, że zgodnie z orzecznictwem nieegzekwowanie zobowiązań przedsiębiorstw publicznych⁽⁷⁾ może stanowić pomoc państwa, jeżeli hipotetyczny prywatny inwestor znajdujący się w takiej samej sytuacji nie postąpiłby w sposób, w jaki postąpiły przedsiębiorstwa publiczne, i egzekwowałby przedmiotowe zobowiązania⁽⁸⁾. Komisja nie posiadała jednak konkretnych faktycznych przesłanek wskazujących na to, że przedsiębiorstwo KPIK nie podjęło kroków, których w tej samej sytuacji nie podjąłby wierzyciel działający z należytą starannością. Komisja zwróciła się zatem do Bułgarii o przedstawienie informacji, czy i w jaki sposób spółka KPIK podejmowała próby egzekwowania zaległych zobowiązań.
- (26) W zakresie, w jakim uznano, że środek stanowi pomoc państwa, Komisja wyraziła również wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym w kontekście zgłoszonej w tamtym czasie pomocy na restrukturyzację i towarzyszącego planu restrukturyzacji. W tym zakresie Komisja zwróciła się do Bułgarii o uzupełnienie planu restrukturyzacji, przedstawiając informacje na temat sposobu, w jaki uregulowane zostaną długi wobec KPIK.

2.2.4. ŚRODEK 4: ZWROT NIESŁUSZNIE NALICZONEGO VAT PRZEZ PAŃSTWO NA RZECZ SPÓŁKI BDZ HOLDING

- (27) Zgodnie z przedstawionymi przez Bułgarię informacjami w przeszłości Bułgaria zwróciła spółce BDZ Holding podatek od wartości dodanej („VAT”) w kwocie 72 mln BGN (36,7 mln EUR).
- (28) Ze względu na fakt, że na etapie podejmowania decyzji o wszczęciu postępowania Bułgaria nie wyjaśniła powodów zwrotu VAT oraz tego, czy zwrot był zgodny z dyrektywą Rady 2006/112/WE⁽⁹⁾, Komisja uznała, że istnieje możliwość, iż zwrot VAT stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. W tym zakresie Komisja zauważyła, że zgodnie z orzecznictwem pojęcie pomocy obejmuje nie tylko pozytywne korzyści, lecz także środki, które w różny sposób zmniejszają opłaty normalnie uwzględnione w budżecie przedsiębiorstwa. Komisja zwróciła się zatem do Bułgarii o przedstawienie dalszych informacji dotyczących powodów, dla których dokonano zwrotu VAT na rzecz spółki BDZ Holding.

3. UWAGI ZAINTERESOWANEJ STRONY

- (29) Prowadzący działalność w zakresie kolejowego transportu towarowego konkurent spółki BDZ Przewozy towarowe, który nie chciał ujawnić swojej tożsamości, przedstawił uwagi dotyczące dwóch środków rozpoznanych w decyzji o wszczęciu postępowania.
- (30) W odniesieniu do planowanej pomocy na restrukturyzację (środek 1) konkurent zasugerował, że lokomotywy niewykorzystywane przez spółkę BDZ Holding i jej spółki zależne, BDZ Przewozy pasażerskie i BDZ Przewozy towarowe, należy sprzedać w ramach środka wyrównawczego. Konkurent stwierdził, że spółka BDZ Holding nie przyznaje konkurentom dostępu do infrastruktury, z której nie korzysta, pozbawiając ich jedyne źródła, z którego mogą nabywać lub wynajmować lokomotywy.
- (31) W odniesieniu do braku spłaty przez spółkę BDZ Holding i jej spółki zależne przeterminowanych długów wobec KPIK (środek 3) konkurent stwierdził, że chociaż wszyscy przewoźnicy transportu kolejowego są zobowiązani do uiszczania takich samych opłat, nieegzekwowanie nagromadzonych zobowiązań wobec KPIK tworzy przewagę konkurencyjną dla spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych. Ponadto konkurent zwrócił się o nałożenie na spółkę BDZ środków wyrównawczych w ramach wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz wspomagania i restrukturyzacji przedsiębiorstw przeżywających trudności oraz wytycznych dotyczących transportu kolejowego, a także o sprywatyzowanie spółki BDZ Przewozy towarowe na warunkach rynkowych.

⁽⁷⁾ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz.U. L 318 z 17.11.2006, s. 17).

⁽⁸⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-256/97 Déménagements-Manutention Transport SA, ECLI:EU:C:1999:332, pkt 25–28.

⁽⁹⁾ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

4. UWAGI BUŁGARII

- (32) W swojej odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania i późniejsze informacje Bułgaria przedstawiła uwagi i dalsze wyjaśnienia dotyczące faktów, o których mowa w decyzji o wszczęciu postępowania.

4.1. ŚRODEK 1: POMOC NA RESTRUKTURYZACJĘ – WYCOFANIE ZGŁOSZENIA

- (33) W piśmie z dnia 22 kwietnia 2014 r. Bułgaria wycofała zgłoszenie pomocy na restrukturyzację. O pomocy na restrukturyzację wspomniano jednak w kolejnych uwagach, a ostatecznie wycofano ją pismem z dnia 7 listopada 2016 r.
- (34) Bułgaria wykazała, że – zamiast przydzielić pomoc na restrukturyzację BDZ Holding – miała ona zamiar zrefinansować zobowiązania BDZ Holding poprzez anulowanie części długów powstałych i niespłaconych przed przystąpieniem Bułgarii do Unii.

4.2. ŚRODEK 2: ANULOWANIE DŁUGÓW ZACIĄGNIĘTYCH PRZED 2007 R.

- (35) Bułgaria wyjaśniła, że w dniu 31 grudnia 2006 r., na jeden dzień przed przystąpieniem do Unii, całkowita kwota zobowiązań i rezerw spółki BDZ Holding wynosiła 806,7 mln BGN (412 mln EUR), jak przedstawiono w tabeli 1. Uwzględniając zobowiązania spłacone przez spółkę BDZ Holding oraz jej potrzeby finansowe, Bułgaria przewidywała anulowanie zobowiązań spółki BDZ Holding w kwocie 601,9 mln BGN (307,1 mln EUR). W piśmie z dnia 5 kwietnia 2017 r. Bułgaria zmieniła jednak swoje zgłoszenie i zwróciła się do Komisji o zatwierdzenie anulowania długu w kwocie 223,45 mln BGN (114,25 mln EUR). W następstwie zmiany zgłoszenia długi, które planowano umorzyć, w tym odsetki karne, obejmują (i) wciąż niespłacony dług wobec KfW IPEX Bank zaciągnięty przed przystąpieniem do Unii oraz (ii) długi zaciągnięte wobec obligatariuszy w związku z emisją obligacji ISIN BG2100032072 z dnia 19 listopada 2007 r. i wobec Ministerstwa Finansów w celu zrefinansowania długów zaciągniętych wobec KfW IPEX Bank, EBOR, IBRD, KPIK i NEC AD przed przystąpieniem do Unii. Bułgaria przedstawiła Komisji informacje na temat kwot należności, których dotychczas nie spłacono, oraz wyjaśnienia, jak przedstawiono poniżej (zob. tabela 2).

Tabela 2

Zobowiązania spółki BDZ Holding z dnia 31 grudnia 2006 r., których anulowanie przewidziano

Kategoria wierzyciela/Kwoty w BGN na dzień 31 marca 2017 r.	Kwota zadłużenia spółki BDZ pozostającego do spłaty w dniu 31 grudnia 2006 r. wyrażona w BGN (długi zaciągnięte przed przystąpieniem do Unii)			Kredyt lub inny instrument dłużny, za pomocą którego zrefinansowano długi zaciągnięte przed przystąpieniem do Unii
	Niespłacone długi zaciągnięte przed przystąpieniem do Unii	Niespłacone długi refinansujące długi zaciągnięte przez BDZ przed przystąpieniem do Unii	Odsetki karne	
a) Międzynarodowi wierzyciele finansowi	30 967 919	105 642 950	24 901 981	
KfW IPEX Bank 80 % wartości spalinowego zespołu trakcyjnego	0	76 529 380		Druga emisja obligacji ISIN: BG2100032072, zgodnie z ofertą przetargową długu z października 2007 r.
EBOR	0	20 980 115		Uruchomienie gwarancji państwowej na spłatę zadłużenia, które spowodowało powstanie zadłużenia spółki BDZ wobec Ministerstwa Finansów.
IBRD	0	8 133 455		Uruchomienie gwarancji państwowej na spłatę zadłużenia, które spowodowało powstanie zadłużenia spółki BDZ wobec Ministerstwa Finansów.
KfW IPEX Bank 85 % wartości elektrycznego zespołu trakcyjnego	30 967 919	0		

Kategoria wierzyciela/Kwoty w BGN na dzień 31 marca 2017 r.	Kwota zadłużenia spółki BDZ pozostającego do spłaty w dniu 31 grudnia 2006 r. wyrażona w BGN (długi zaciągnięte przed przystąpieniem do Unii)			Kredyt lub inny instrument dłużny, za pomocą którego zrefinansowano długi zaciągnięte przed przystąpieniem do Unii
	Niespłacone długi zaciągnięte przed przystąpieniem do Unii	Niespłacone długi refinansujące długi zaciągnięte przez BDZ przed przystąpieniem do Unii	Odsetki karne	
b) Dostawcy	0	53 884 257	8 051 694	
KPIK	0	26 292 761	3 928 815	Druga emisja obligacji ISIN: BG2100032072, zgodnie z ofertą przetargową długu z października 2007 r.
NEC AD	0	27 591 496	4 122 879	Druga emisja obligacji ISIN: BG2100032072, zgodnie z ofertą przetargową długu z października 2007 r.
Ogółem	30 967 919	159 527 207	32 953 675	

Źródło: Uwagi Bułgarii z dnia 5 kwietnia 2017 r.

- (36) W odniesieniu do zobowiązań wobec IBRD i EBOR Bułgaria wyjaśniła, że te zaciągnięte w 1995 r. kredyty zabezpieczone gwarancją państwową na 100 % wartości kredytów. Ponieważ spółka BDZ Holding zalegała z płatnościami, aktywowano gwarancję państwową, a Ministerstwo Finansów musiało obsłużyć długi. W związku z tym, zgodnie z ustawą o długu publicznym⁽¹⁰⁾, od dnia dokonania płatności w ramach gwarancji państwowej rząd uzyskał prawa wierzyciela w stosunku do spółki BDZ Holding, które przysługują na mocy umów kredytowych sięgających maksymalnie do kwoty dokonanych płatności. Spółka BDZ Holding jest zobowiązana do zwrotu pełnej kwoty zapłaconej na rzecz IBRD i EBOR przez państwo, włączając w to odsetki karne. W odniesieniu do pozostałych długów zrefinansowanych za pośrednictwem emisji obligacji ISIN BG2100032072 z dnia 19 listopada 2007 r. Bułgaria przedstawiła dowody na spłatę zadłużenia na rzecz KfW IPEX Bank, KPIK i NEC AD.
- (37) Bułgaria nie kwestionuje tego, że anulowanie długu stanowiłoby pomoc państwa na rzecz spółki BDZ Holding. Bułgaria uważa jednak, że anulowanie długów byłoby zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie pkt 56–60 wytycznych dotyczących transportu kolejowego, jak przedstawiono poniżej.
- (38) Po pierwsze, wszystkie zobowiązania były jasno określone i wyodrębnione i powstały przed przystąpieniem Bułgarii do Unii. Ujęto je w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym spółki BDZ Holding przed datą przystąpienia albo wynikały z umów zawartych nieodwołalnie przed tą datą.
- (39) Po drugie, wszystkie zobowiązania, których anulowanie przewidywano, były bezpośrednio powiązane z działalnością w zakresie kolejowego przewozu osób i kolejowego transportu towarowego i zaciągnięto je głównie w formie kredytów na zakup spalinowych i elektrycznych zespołów trakcyjnych oraz na naprawę i modernizację wagonów towarowych będących w posiadaniu spółki, a także na pokrycie zaległych zobowiązań związanych ze świadczeniem usług kolejowych, takich jak zobowiązania wobec KPIK.
- (40) Po trzecie, w 2016 r. spółka BDZ Holding była nadmiernie zadłużona i spełniała wszystkie określone w bułgarskim ustawodawstwie kryteria, aby rozpocząć wobec niej postępowanie upadłościowe. Nadmierne zadłużenie uniemożliwiałoby spółce funkcjonowanie na stabilnych podstawach finansowych. Spółka nie była w stanie zaspokoić swoich potrzeb kapitałowych w ramach własnych operacji ze względu na nagromadzone przeterminowane zobowiązania. Międzynarodowi wierzyciele spółki odmówili przyjęcia zmiany harmonogramu spłaty długu bez gwarancji państwowej, co według Bułgarii prawdopodobnie wzbudziłoby dodatkowe obawy dotyczące pomocy państwa. W biznesplanie spółki BDZ Holding przedstawiono, że anulowanie zadłużeń z okresu przed przystąpieniem byłoby niezbędne do poprawy wskaźników finansowych spółki.
- (41) Po czwarte, jedynym celem anulowania długu jest zwolnienie spółki BDZ Holding z obowiązku spłaty długów zaciągniętych przed przystąpieniem Bułgarii do Unii oraz unormowanie sytuacji finansowej spółki. Anulowanie tych długów nie wykracza poza to, co jest zasadne do przywrócenia rentowności finansowej spółki.

⁽¹⁰⁾ Bułgarski dziennik urzędowy nr 93/2002.

- (42) Po piąte, anulowanie zobowiązań nie dałoby spółce BDZ Holding przewagi konkurencyjnej uniemożliwiającej rozwój skutecznej konkurencji na rynku. Nie zwiększyłyby to zdolności spółki BDZ Holding, nie zmieniło jej pozycji na rynku, ani też nie umożliwiłyby jej wejścia na nowe rynki w innych państwach członkowskich. Ponadto nowi operatorzy nie byli zniechęceni do wejścia na rynek, ponieważ na bułgarskim rynku transportu kolejowego – oprócz spółki BDZ Przewozy towarowe – działalność prowadzi obecnie ośmiu operatorów ⁽¹¹⁾.
- (43) Co więcej, Bułgaria wyjaśniła, że trudna sytuacja finansowa spółki ograniczyła jej możliwości inwestycyjne. Ze względu na brak środków przeprowadzono jedynie niezbędne naprawy (rutynowe albo awaryjne), a ważne naprawy odłożono w czasie. 94 % wagonów osobowych ma więcej niż 15 lat, a 90 % wagonów towarowych ma więcej niż 29 lat. 90 % spalinowych zespołów trakcyjnych i 45 % elektrycznych zespołów trakcyjnych ma więcej niż 30 lat. Wydajność taboru i lokomotyw należących do spółki jest znacznie niższa niż średnia unijna. Ograniczenie napraw doprowadziło do stałego pogarszania się usług kolejowych oraz do odwoływania pociągów.
- (44) Bułgaria zwróciła również uwagę, że po wydaniu przez High Court of Justice w Londynie nakazu spłaty wierzytelności istniało zagrożenie, że wobec spółki BDZ Holding podjęte zostaną przymusowe działania w zakresie odzyskiwania środków, takie jak sprzedaż aktywów spółki lub zawieszenie jej rachunków bankowych przez międzynarodowych wierzycieli.

4.3. ŚRODEK 3: BRAK SPŁATY PRZEZ SPÓŁKĘ BDZ HOLDING I JEJ SPÓŁKI ZALEŻNE PRZETERMINOWANYCH DŁUGÓW WOBEC ZARZĄDCY INFRASTRUKTURY (KPIK)

Przegląd długów spółki BDZ Holding wobec KPIK

- (45) W odpowiedzi na zamieszczone w decyzji o wszczęciu postępowania wezwanie do przedstawienia informacji na temat tego, czy i w jaki sposób spółka KPIK egzekwowała przeszłe długi oraz czy i w jaki sposób spółka zamierzała odzyskać lub wyegzekwować niespłacone długi, Bułgaria utrzymywała, że spółka BDZ Holding i jej spółki zależne regularnie obsługują swoje zadłużenia wobec KPIK. Na poparcie swojego stwierdzenia Bułgaria przedstawiła informacje na temat zmian kwot należnych spółce KPIK od spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych z tytułu opłat za infrastrukturę, dostawę energii elektrycznej i innych usług towarzyszących, obliczonych na podstawie tabeli opłat spółki KPIK stosowanej wobec wszystkich przewoźników kolejowych.
- (46) Bułgaria zauważyła, że po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania – w okresie od listopada 2011 r. do sierpnia 2016 r. – spółka BDZ Holding zapłaciła spółce KPIK łącznie 503,2 mln BGN (257 mln EUR). Płatności dokonano przekazami bankowymi, kompensując długi spółki KPIK wobec spółki BDZ Holding i zamianę długu na aktywa.

Działania podjęte przez KPIK w celu wyegzekwowania lub odzyskania długów od spółki BDZ Holding

- (47) Bułgaria utrzymuje, że spółka KPIK podjęła wszelkie niezbędne kroki, aby ściągnąć przeterminowane zobowiązania od spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych, nie wszczynając jednak postępowania sądowego. Bułgaria zwraca uwagę na fakt, że w przeszłości regularnie organizowano spotkania spółek KPIK i BDZ Holding, aby omówić spłacenie zaległych zobowiązań. Podobnie KPIK regularnie wysyła pisma do spółki BDZ Holding, w tym zawiadomienia notarialne ⁽¹²⁾ wzywające do spłaty zaległych zobowiązań i zapłaty odsetek za zwłokę ⁽¹³⁾.
- (48) Spółka KPIK naliczyła odsetki od zadłużenia przeterminowanego za przeterminowane zobowiązania zgodnie z dekretem Rady Ministrów nr 100 z dnia 29 września 2012 r. w sprawie obliczania ustawowych odsetek za opóźnienia w płatnościach w walucie krajowej i obcej ⁽¹⁴⁾ („dekret nr 100”). Bułgaria stwierdziła, że zgodnie z dekretem nr 100 na roczne ustawowe oprocentowanie za opóźnienie w płatnościach zobowiązań wyrażone w BGN składają się podstawowa stopa procentowa Narodowego Banku Bułgarskiego obowiązująca od dnia 1 stycznia lub od dnia 1 lipca danego roku oraz premia z tytułu ryzyka wynosząca 10 %. Według stanu na wrzesień 2016 r. kwota naliczonych odsetek wynosi 23,3 mln BGN (12 mln EUR).
- (49) Bułgaria utrzymuje, że KPIK działała jako prywatny wierzyciel, ponieważ ściągnięcie zaległych zobowiązań uznanych przez obie strony było bardziej zasadne z ekonomicznego punktu widzenia niż wszczęcie postępowania upadłościowego, ryzykując, że dłużnik zaprzestanie działalności. Bułgaria stwierdziła, że spółka

⁽¹¹⁾ Na przykład przedsiębiorstwo DB Schenker Rail Bulgaria otrzymało licencję w maju 2010 r., a przedsiębiorstwo Port Rail – w kwietniu 2012 r.

⁽¹²⁾ Zgodnie z art. 569 ust. 3 kodeksu postępowania cywilnego zawiadomienia notarialne stanowią środek dobrowolnego, pozasądowego rozliczenia stosunków finansowych między dwiema stronami przed skierowaniem sprawy do rozwiązania przez sąd.

⁽¹³⁾ Np. protokół posiedzenia zarządu KPIK nr 109 z dnia 25 września 2009 r. lub protokół posiedzenia zarządu KPIK nr 145 z dnia 3 czerwca 2010 r.

⁽¹⁴⁾ Bułgarski dziennik urzędowy nr 42/2012.

KPIK musiałaby ponieść koszty postępowania sądowego w wysokości 4 % odzyskanej kwoty jako opłatę skarbową. Ponadto, jeżeli wszczęto by postępowanie sądowe, spółka KPIK nie byłaby w stanie w pełni wyegzekwować wierzytelności, ponieważ spółka BDZ Holding i jej spółki zależne musiałaby spłacić wszystkie zobowiązania bez preferencji co do konkretnego wierzyciela. Według Bułgarii ze względu na fakt, że spółka BDZ Holding i jej spółki zależne są głównymi klientami spółki KPIK, o czym świadczy fakt, że 77 % dochodów spółki KPIK w 2015 r. można przypisać spółce BDZ Holding i jej spółkom zależnym, upadłość spółki BDZ Holding wpłynęłaby negatywnie na rentowność spółki KPIK oraz jej zdolność do odpowiedniego utrzymania krajowej sieci kolejowej.

Długi KPIK wobec BDZ Holding

- (50) Spółka KPIK była winna spółce BDZ Holding środki pieniężne za świadczone przez tę spółkę usługi związane m. in. z bezpłatnymi lub tańszymi abonamentami przejazdowymi i biletami dla pracowników KPIK i ich rodzin, wynajmem odkrytych i zadaszonych placówek i obiektów będących własnością BDZ Holding, dostawą zasilania trakcyjnego, kolejowym transportem towarów, przeładunkiem i obsługą pociągów roboczych. Bułgaria stwierdziła, że w latach 2008–2011 spółka KPIK zaciągnęła wobec spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych długi o łącznej wartości 45 532 415 BGN (23,8 mln EUR) na świadczone przez tę spółkę usługi, jak przedstawiono w tabeli 3. Według stanu na sierpień 2016 r. zaległe należności spółki KPIK wobec spółki BDZ Holding wynosiły 1 094 367 BGN (0,6 mln EUR).

Tabela 3

Długi KPIK wobec BDZ Holding w latach 2008–2011

Należności KPIK wyrażone w BGN	2008	2009	2010	2011	Ogółem
BDZ Holding	15 695 566	4 364 383	12 907 606	13 564 860	46 532 415

Zamiany długu na aktywa

- (51) W odpowiedzi na zamieszczone w decyzji o wszczęciu postępowania wezwanie do przedstawienia informacji na temat tego, czy i w jaki sposób spółka KPIK zamierzała odzyskać lub wyegzekwować niespłacone długi, Bułgaria poinformowała, że spółki KPIK i BDZ Holding w dniu 1 grudnia 2012 r. i w dniu 31 maja 2013 r. zawarły umowy, zgodnie z którymi spółki KPIK i BDZ Holding uznały wzajemne wierzytelności i podjęły decyzję o częściowym spłaceniu zaległych zobowiązań w drodze transakcji swapowej zamiany długu na aktywa. Celem transakcji zamiany długu na aktywa było wygaszenie uznanych zobowiązań spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych wobec spółki KPIK w drodze zapewnienia aktywów, które byłyby przydatne dla spółki KPIK i charakteryzowałyby się wysokim poziomem płynności. Na przeprowadzenie tej operacji pozwalały przepisy krajowe, w szczególności art. 65 ust. 2 ustawy o umowach i zobowiązaniach, a jej podstawą prawną były decyzje Rady Ministrów.
- (52) Bułgaria w swoich uwagach z dnia 7 listopada 2016 r. podkreśliła, że w latach 2013–2016 całkowita kwota zamienionych aktywów, w tym VAT, wynosiła 25,9 mln BGN (13,3 mln EUR). Pierwszy etap zamiany, opiewający na kwotę 23 mln BGN (11,8 mln EUR), zrealizowano w grudniu 2013 r. na podstawie decyzji Rady Ministrów nr 481/12.08.2013. Dodatkowo w grudniu 2015 r. i sierpniu 2016 r. na podstawie decyzji Rady Ministrów nr 965/10.12.2015 i nr 626/29.07.2016 zamieniono nieruchomości o wartości równych odpowiednio 1,1 mln BGN (0,58 mln EUR) i 1,8 mln BGN (0,9 mln EUR). Konkretnie aktywa będące przedmiotem zamiany określono z góry, w zależności od potrzeb stron w zakresie ich dalszego wykorzystania. Bułgaria stwierdziła, że na tej podstawie spółka KPIK nabyła 16 nieruchomości, wśród których znalazły się obiekty w porcie promowym w Warnie i budynek biurowy w Starej Zagorze.
- (53) Bułgaria stwierdziła również, że spółka KPIK niezależnie podjęła decyzję w sprawie aktywów, którymi nie interesowała się handlowo. Na poparcie tego twierdzenia Bułgaria zauważyła, że w sierpniu 2016 r. spółka KPIK odrzuciła propozycję zamiany długu na udziały w kapitale własnym w stosunku do niektórych aktywów, w związku z czym spółka BDZ zamieniła aktywa o wartości 1,8 mln BGN (0,9 mln EUR) zamiast aktywów o wartości 10 mln BGN (5,1 mln EUR). Proces ten był przejrzysty. Zamienione aktywa poddano ocenie niezależnych podmiotów oceniających posiadających świadectwa wydane przez Izbę Niezależnych Rzeczoznawców w Bułgarii. Ustalanie wartości aktywów odbywało się na podstawie zasad i metod rynkowych, zgodnie z międzynarodowymi i unijnymi normami oceny określonymi w bułgarskim ustawodawstwie. Według Bułgarii aktywa te można sprzedać na rynku nieruchomości po cenie orientacyjnej ustalonej przez niezależne podmioty oceniające. Ceny ostateczne uzgodnione przez spółki BDZ Holding i KPIK były podobne do cen ustalonych w tych ocenach.

- (54) W związku z tym Bułgaria uważa, że spółka KPIK działała jako prywatny wierzyciel, a zamiany długu na aktywa uzgodniono i zrealizowano w normalnych warunkach rynkowych.

4.4. ŚRODEK 4: ZWROT BŁĘDNIIE NALICZONEGO VAT PRZEZ PAŃSTWO NA RZECZ SPÓŁKI BDZ HOLDING

- (55) Zdaniem Bułgarii ze względu na nieprawidłową interpretację i nieprawidłowe zastosowanie obowiązujących przepisów krajowych przez spółkę BDZ Holding spółka ta błędnie zapłaciła VAT w wysokości 72 mln BGN (36,8 mln EUR) od kwoty rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej za okres od dnia 1 grudnia 2004 r. do dnia 29 lutego 2008 r. Błąd wykryto w sprawozdaniu z audytu przeprowadzonego przez Krajowy Urząd Skarbowy w 2009 r. Bułgaria tłumaczy, że spółka BDZ Holding podjęła niezbędne działania prawne zgodnie z kodeksem postępowania podatkowo-ubezpieczeniowego w celu odzyskania nadpłaty podatku VAT poprzez zwrot wartości tej nadpłaty. Kwotę nienależnie uiszczzonego podatku ustalono dzięki aktom prawnym wydanym przez krajowe organy skarbowe i podatkowe.
- (56) Bułgaria twierdzi również, że spółce powierzono obowiązek świadczenia usługi publicznej na mocy umowy o świadczenie usługi publicznej z dnia 29 czerwca 2004 r., podpisanej we wrześniu 2004 r. przez bułgarskie Ministerstwo Transportu i Komunikacji i spółkę BDZ Holding. Zawartą w umowie o obowiązku świadczenia usługi publicznej rekompensatę z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej przyznano na pokrycie strat poniesionych podczas świadczenia usług transportowych. Dodatkowo, zgodnie z warunkami umowy, świadczenie usługi i rekompensata podlegały zgodności z warunkami odnoszącymi się do liczby pociągów, miejsc siedzących i godzin. Ponadto rekompensatę można było zmniejszyć w przypadku niespełnienia określonych wymogów dotyczących kilometrów, miejsc siedzących i godzin.
- (57) Bułgaria tłumaczy, że zgodnie z art. 29 ustawy o podatku od wartości dodanej obowiązującej do dnia 31 grudnia 2006 r. podstawa opodatkowania świadczenia usług obejmuje również wszelkie środki finansowe, które dostawca usług otrzymał i pochłonął i które są bezpośrednio powiązane ze świadczeniem tych usług, w tym subsydia. Bułgaria wyjaśniła również, że zgodnie z art. 20 ust. 6 ustawy o podatku od wartości dodanej wszystkie środki finansowe (np. subsydia) bezpośrednio powiązane z dostawą towarów lub ze świadczeniem usług uznaje się za dotacje z budżetu państwa lub pochodzące od innego podmiotu, które stanowią dodatkową płatność za towary lub usługi. Na podstawie oświadczeń Krajowego Urzędu Skarbowego⁽¹⁵⁾ Bułgaria stwierdziła, że zakres stosowania ustawy o podatku od wartości dodanej nie obejmuje subsydiów otrzymanych na pokrycie strat, pokrycie kosztów lub nabycie aktywów, a taka sytuacja ma miejsce w przypadku umowy o obowiązku świadczenia usługi publicznej. W tym kontekście Bułgaria wyjaśniła, że przepisy krajowe pozwalają na zwrot VAT na podstawie oceny VAT wydanej przez organy skarbowe w następstwie przeprowadzenia kontroli *ex post* i rewizji. Co więcej, Bułgaria utrzymywała, że przed przystąpieniem do Unii Bułgaria nie była zobowiązana do pełnego zharmonizowania przepisów dotyczących VAT.
- (58) Według Bułgarii od dnia 1 stycznia 2007 r., kiedy w życie weszła nowa ustawa o podatku od wartości dodanej, dyrektywą 2006/112/WE w pełni zharmonizowano bułgarskie przepisy dotyczące VAT. Bułgaria stwierdziła również, że zgodnie z art. 26 ust. 3 nowej ustawy o podatku od wartości dodanej podstawa opodatkowania świadczenia usług obejmuje również wszelkie środki finansowe (np. subsydia), które dostawca usług otrzymał i pochłonął i które są bezpośrednio powiązane ze świadczeniem tych usług. Bułgaria wyjaśniła również, że zgodnie z nową ustawą o podatku od wartości dodanej wszystkie środki finansowe (np. subsydia) bezpośrednio powiązane z dostawą towarów lub ze świadczeniem usług uznaje się za dotacje z budżetu państwa lub pochodzące od innego podmiotu, które stanowią dodatkową płatność za towary lub usługi. Według Bułgarii zakres stosowania nowej ustawy o podatku od wartości dodanej nie obejmuje jednak subsydiów otrzymanych na pokrycie strat lub kosztów, w tym nabycia lub likwidacji aktywów.
- (59) Według Bułgarii odpowiednie organy podatkowe podczas przeprowadzanej inspekcji wykryły błąd polegający na nieprawidłowym naliczeniu VAT od przychodu uzyskanego z tytułu świadczenia usług objętych obowiązkiem świadczenia usługi publicznej w okresie od dnia 1 grudnia 2004 r. do dnia 29 lutego 2008 r. W tym zakresie Bułgaria wyjaśniła, że w wyniku wspomnianych ustaleń odpowiednich organów podatkowych wydano decyzje nakazujące zwrot oraz opracowano sprawozdanie z kontroli podatkowej nr 29010038 z dnia 7 lutego 2011 r. zgodnie z bułgarskim kodeksem postępowania podatkowo-ubezpieczeniowego⁽¹⁶⁾. Bułgaria wyjaśniła również, że procedury zwrotu VAT określono w art. 128 i 129 bułgarskiego kodeksu postępowania podatkowo-ubezpieczeniowego.

⁽¹⁵⁾ Pismo Krajowego Urzędu Skarbowego o numerze referencyjnym 24-34-350/20.07.2007 oraz 24-00-39/17.08.2007.

⁽¹⁶⁾ Decyzja w sprawie zwrotu podatku nr 100337 z dnia 12 sierpnia 2010 r. oraz decyzja w sprawie zwrotu podatku nr 290100380 z lutego 2011 r. w kwocie 36 877 000 BGN za okres od grudnia 2004 r. do kwietnia 2007 r.; decyzja w sprawie zwrotu podatku nr 2900180 z dnia 14 stycznia 2009 r. w kwocie 19 167 000 BGN za okres od maja 2007 r. do lutego 2008 r.; decyzja w sprawie zwrotu podatku nr 290900153 z dnia 8 lipca 2009 r. w kwocie 16 000 000 BGN za okres od marca 2008 r. do października 2008 r.

- (60) Według Bułgarii zwrot niesłusznie naliczonego VAT nie stanowił zatem pomocy państwa.

5. WYCOFANIE ZGŁOSZENIA

- (61) Jak stwierdzono w motywach 32 i 34, Bułgaria wycofała swoje zgłoszenie dotyczące pomocy na restrukturyzację BDZ Holding (środek 1). Bułgaria wskazała, że zamiast tego zamierza umorzyć długi zaciągnięte przez spółkę BDZ Holding przed przystąpieniem Bułgarii do Unii w dniu 1 stycznia 2007 r. (środek 2).
- (62) Zgodnie z art. 10 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 zainteresowane państwo członkowskie może wycofać zgłoszenie w odpowiednim czasie, zanim Komisja podejmie decyzję w sprawie pomocy. Zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2015/1589 w przypadku gdy w chwili wycofania zgłoszenia Komisja wszczęła już formalną procedurę dochodzenia, Komisja musi zamknąć tę procedurę.
- (63) Komisja zauważa, że nie przyznano jeszcze pomocy na restrukturyzację. Ze względu na to, że Bułgaria wycofała swoje zgłoszenie i nie przyzna spółce BDZ Holding pomocy na restrukturyzację w wysokości 550 mln BGN, należy zakończyć formalną procedurę dochodzenia wszczętą na podstawie art. 108 ust. 2 Traktatu w odniesieniu do zgłoszonego środka pomocy na restrukturyzację.

6. OCENA ŚRODKÓW

- (64) Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu „[...] wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (65) Kryteria określone w art. 107 ust. 1 Traktatu mają charakter kumulacyjny. Aby zatem stwierdzić, że środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, muszą zostać spełnione wszystkie poniższe warunki:
- a) beneficjent jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, co oznacza, że prowadzi działalność gospodarczą;
 - b) środek jest finansowany przy użyciu zasobów państwowych i można go przypisać państwu;
 - c) środek przynosi korzyść gospodarczą;
 - d) korzyść ta jest selektywna;
 - e) środek objęty postępowaniem zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji i może wpływać na handel między państwami członkowskimi.

6.1. ŚRODEK 2: ANULOWANIE DŁUGÓW ZACIĄGNIĘTYCH PRZED 2007 R.

6.1.1. ISTNIENIE POMOCY W ROZUMIENIU ART. 107 UST. 1 TRAKTATU O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ („TRAKTAT”)

6.1.1.1. *Działalność gospodarcza i pojęcie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu*

- (66) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja musi najpierw ustalić, kto będzie beneficjentem (beneficjentami) środka 2. Art. 107 ust. 1 Traktatu odwołuje się do pojęcia przedsiębiorstwa przy określaniu beneficjenta pomocy. Jak potwierdziły sądy unijne, do celów tego przepisu przedsiębiorstwo nie musi być jednym podmiotem prawnym, ale może obejmować grupę przedsiębiorstw⁽¹⁷⁾. Podstawowym kryterium przy ustalaniu, czy dany podmiot jest przedsiębiorstwem w rozumieniu tego przepisu, jest to, czy tworzy on „jednostkę gospodarczą”. W skład jednostki gospodarczej może wchodzić szereg osób prawnych. Taka jednostka gospodarcza jest wówczas uznawana za odnośne przedsiębiorstwo. W tym względzie sądy unijne za istotne uznają istnienie pakietu kontrolnego i innych powiązań funkcjonalnych, gospodarczych i organizacyjnych⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1984 r. w sprawie C-323/82 Intermills przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1984:345, pkt 11 i nast.

⁽¹⁸⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-480/09 P AceaElectrabel Produzione przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2010:787, pkt 47–55; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in., ECLI:EU:EU:C:2006:8, pkt 112.

- (67) W niniejszej sprawie Bułgaria oświadczyła, że spółka BDZ Holding jest podmiotem prawnym, którego długi zaciągnięte przed 2007 r. zostaną anulowane. W rzeczywistości, jak stwierdzono w motywach 34, 35 i 36, Bułgaria uważa, że spółka BDZ Holding jest jedynym beneficjentem środka 2. Szereg elementów wskazuje jednak na to, że przedmiotowe przedsiębiorstwo nie ogranicza się jedynie do osoby prawnej w postaci spółki BDZ Holding.
- (68) Po pierwsze, w odniesieniu do stosunków własnościowych, należy zauważyć, że spółka BDZ Holding posiada 100 % udziałów zarówno w spółce BDZ Przewozy pasażerskie, jak i w spółce BDZ Przewozy towarowe. W związku z powyższym spółka BDZ Holding kontroluje wszelką działalność gospodarczą prowadzoną przez spółkę BDZ Przewozy pasażerskie i spółkę BDZ Przewozy towarowe, kształtuje wspólną politykę zarządzania i określa cele obu spółek zależnych.
- (69) Po drugie, pierwotne kredyty zaciągnięto głównie w celu nabycia i naprawy aktywów wykorzystywanych zarówno przez spółkę BDZ Przewozy towarowe, jak i przez spółkę BDZ Przewozy pasażerskie, takich jak lokomotywy, wagony towarowe i wagony osobowe. Anulowanie długów dotyczy zatem usług transportu kolejowego świadczonych przez obie spółki zależne. Po zmianie struktury przedsiębiorstwa w 2007 r. tabor stanowił własność spółki BDZ Holding i wynajmowano go spółce BDZ Przewozy towarowe i spółce BDZ Przewozy pasażerskie, natomiast po zmianie struktury w 2011 r. tabor przekazano spółkom zależnym BDZ Przewozy towarowe i BDZ Przewozy pasażerskie (zob. motyw 12 i 13). W związku z powyższym ze środka 2, który przyznano na anulowanie długu związanego z finansowaniem taboru, skorzystały w rzeczywistości spółka BDZ Przewozy towarowe i spółka BDZ Przewozy pasażerskie.
- (70) W świetle powyższych ustaleń jako beneficjentów anulowania długu należy postrzegać nie tylko BDZ Holding, lecz również jej spółki zależne BDZ Przewozy pasażerskie i BDZ Przewozy towarowe. Z opisu działań spółki BDZ Przewozy pasażerskie i spółki BDZ Przewozy towarowe zamieszczonego w sekcji 2.1 wynika, że każda z tych dwóch spółek stanowi jedną jednostkę gospodarczą kontrolowaną przez spółkę BDZ Holding oraz że obie te spółki świadczą w Bułgarii usługi za wynagrodzeniem. W związku z powyższym Komisja uważa, że świadcząc usługi transportu pasażerskiego i transportu towarowego, a także zarządzając tymi rodzajami działalności i je koordynując, spółka BDZ Holding i jej spółki zależne BDZ Przewozy pasażerskie i BDZ Przewozy towarowe prowadzą działalność gospodarczą, a zatem stanowią przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

6.1.1.2. *Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu*

- (71) Aby środek objęty postępowaniem stanowił pomoc państwa, musi być finansowany z zasobów państwowych i musi istnieć możliwość przypisania państwu decyzji o przyznaniu tego środka ⁽¹⁹⁾.
- (72) Anulowanie długu zostanie sfinansowane bezpośrednio z bułgarskiego budżetu państwa i zostanie przyznane przez władze centralne tego państwa członkowskiego.
- (73) Anulowanie długu wiąże się zatem z wykorzystaniem zasobów państwowych, o czym również decyduje państwo i co można przypisać państwu.

6.1.1.3. *Korzyść gospodarcza*

- (74) Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa ⁽²⁰⁾. Znaczenie ma wyłącznie wpływ środka na przedsiębiorstwo, a nie przyczyna czy cel interwencji państwa ⁽²¹⁾.
- (75) W przedmiotowej sprawie Bułgaria anuluje długi w wysokości 223,45 mln BGN (114,25 mln EUR), które są bezpośrednio związane z działalnością kolejową spółki BDZ Holding. Żaden rozsądny podmiot działający w warunkach gospodarki rynkowej nie anulowałby tak poważnych zobowiązań, nie otrzymując żadnego wynagrodzenia. Co więcej, środek zwolni spółkę BDZ Holding z zobowiązania do spłaty zadłużenia, tym samym zwalniając środki, które spółka BDZ Holding i jej spółki zależne mogą wykorzystać do rozwijania swojej działalności i poprawienia wskaźników finansowych.
- (76) W związku z powyższym uznaje się, że decyzja Bułgarii o anulowaniu zobowiązań pieniężnych spółki BDZ Holding przyniesie spółkom BDZ Holding, BDZ Przewozy pasażerskie i BDZ Przewozy towarowe korzyść gospodarczą, której spółki te nie uzyskałyby w normalnych warunkach rynkowych.

⁽¹⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji („Stardust Marine”), ECLI:EU:C:2002:294.

⁽²⁰⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-39/94 Syndicat français de l'Express international (SFEI) i inni przeciwko La Poste i inni, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-342/96 Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji („Stardust Marine”), ECLI:EU:C:2002:294, pkt 69.

⁽²¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie C-173/73 Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1974:71, pkt 13.

6.1.1.4. *Selektywność*

- (77) Aby środek pomocy państwa został objęty zakresem art. 107 ust. 1 Traktatu, musi sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. W związku z tym jedynie te środki, które przynoszą korzyść przedsiębiorstwom w sposób selektywny, wchodzą w zakres pojęcia pomocy państwa. Na anulowaniu długu skorzystają wyłącznie spółka BDZ Holding i jej spółki zależne, w związku z czym środek jest selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

Wniosek

- (78) Stwierdza się, planowane anulowanie długu zapewni selektywną korzyść gospodarczą spółce BDZ Holding i jej spółkom zależnym BDZ Przewozy pasażerskie i BDZ Przewozy towarowe.

6.1.1.5. *Zakłócenie konkurencji i wpływ na handel*

Zakłócenie konkurencji

- (79) Zakłada się, że do zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu dochodzi za każdym razem, gdy państwo przyznaje korzyść finansową przedsiębiorstwu w sektorze zliberalizowanym, w którym istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja ⁽²²⁾.
- (80) W tym względzie w 2002 r. Bułgaria otworzyła rynek kolejowego transportu towarowego dla pozostałych krajowych przewoźników mających siedzibę w Bułgarii. Unijny rynek kolejowego transportu towarowego został po raz pierwszy otwarty dla konkurencji w ramach transeuropejskiej sieci transportu kolejowego towarów w dniu 15 marca 2003 r. za pośrednictwem pierwszego pakietu kolejowego ⁽²³⁾. W ramach drugiego pakietu kolejowego w dniu 1 stycznia 2006 r. zliberalizowano cały międzynarodowy transport towarowy, a w dniu 1 stycznia 2007 r. – krajowy kolejowy transport towarowy ⁽²⁴⁾. Wiele państw członkowskich jednostronnie zliberalizowało jednak swoje rynki krajowe przed tą datą.
- (81) Udział spółki BDZ Przewozy towarowe w bułgarskim rynku kolejowego transportu towarowego wynosił 43 % w 2016 r. Spółka BDZ Przewozy towarowe bezpośrednio konkuruje z innymi przewoźnikami prowadzącymi działalność w zakresie kolejowego transportu towarowego na tym rynku, jak zauważono w motywie 15.
- (82) Jeżeli chodzi o przewóz osób, za pośrednictwem trzeciego pakietu kolejowego w dniu 1 stycznia 2010 r. otwarto rynek międzynarodowego przewozu osób ⁽²⁵⁾. Choć otwarcie rynku dotyczy jedynie usług międzynarodowych, obejmuje ono działalność prowadzoną przez beneficjentów na tych liniach. W każdym razie, jak orzekł Trybunał w wyroku w sprawie Altmark Trans, fakt prowadzenia przez przedsiębiorstwo transportowe działalności tylko

⁽²²⁾ Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie T-298/97 Alzetta i inni przeciwko Komisji, ECL:EU:T:2000:151, pkt 141–147.

⁽²³⁾ Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 75 z 15.3.2001, s. 1), dyrektywa 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L 75 z 15.3.2001, s. 26), dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. L 75 z 15.3.2001, s. 29).

⁽²⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 1), dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej w zakresie bezpieczeństwa (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 44), dyrektywa 2004/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca dyrektywę Rady 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości dyrektywę 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 114) i dyrektywa 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 164 z 30.4.2004, s. 164).

⁽²⁵⁾ W 2007 r. przyjęto trzeci pakiet obejmujący rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1), rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14), dyrektywę 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 44) oraz dyrektywę 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 51).

w jednym państwie członkowskim nie wyklucza możliwości zakłócenia handlu wewnątrzunijnego przez pomoc⁽²⁶⁾. W tym względzie należy zauważyć, że od 1995 r. wiele państw członkowskich jednostronnie otworzyło swój rynek kolejowego przewozu osób oraz że wszelka korzyść przyznana w jednym państwie członkowskim przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność w zakresie transportu kolejowego może ograniczyć możliwość prowadzenia wymiany handlowej na tym rynku geograficznym przez konkurenta z innego państwa członkowskiego.

- (83) Komisja stwierdza zatem, że środek zakłóci konkurencję na rynku wewnętrznym lub będzie groził jej zakłóceniem.

Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (84) Gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do pozycji innych przedsiębiorstw konkurujących w ramach handlu wewnątrzunijnego, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na te przedsiębiorstwa⁽²⁷⁾. Wystarczy, że beneficjent pomocy konkuruje z innymi przedsiębiorstwami na rynkach otwartych na konkurencję⁽²⁸⁾.
- (85) W tym przypadku beneficjent świadczy usługi, konkurując z pozostałymi przedsiębiorstwami świadczącymi usługi transportowe na rynku wewnętrznym, a niektóre z tych usług mają charakter transgraniczny. Selektywna korzyść gospodarcza przyznana spółce BDZ Holding i jej spółkom zależnym w ramach planowanego anulowania długów wzmacnia zatem jej pozycję gospodarczą, ponieważ zwolni przewoźnika kolejowego ze spłaty długów zaciągniętych przed 2007 r. W rezultacie spółka BDZ Holding i jej spółki zależne będą świadczyć usługi transportu kolejowego na rynku wewnętrznym, nie pokrywając wszystkich kosztów inwestycji i kosztów operacyjnych, które poniosły.
- (86) Komisja stwierdza zatem, że planowane anulowanie długu może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

6.1.1.6. Wniosek

- (87) W świetle powyższych ustaleń Komisja stwierdza, że środek w postaci anulowania długu, który Bułgaria planuje wdrożyć, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

6.1.2. ZGODNOŚĆ POMOCY Z PRAWEM

- (88) Zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu państwa członkowskie muszą informować Komisję o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy i nie mogą wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.
- (89) Ze względu na to, że nie wdrożono jeszcze środka w postaci anulowania długu na rzecz spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych, Komisja stwierdza, że Bułgaria wywiązała się ze swoich obowiązków wynikających z art. 108 ust. 3 Traktatu⁽²⁹⁾.

6.1.3. ZGODNOŚĆ POMOCY Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

- (90) Ponieważ anulowanie długu stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, Komisja musi ocenić, czy pomoc tę można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (91) W art. 107 ust. 3 Traktatu przewidziano pewne odstępstwa od ogólnej zasady ustanowionej w art. 107 ust. 1 Traktatu, zgodnie z którą pomoc państwa nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu stanowi, że: „pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (92) W tym względzie w sekcji 4 wytycznych dotyczących transportu kolejowego zapewniono ramy na potrzeby oceny, czy Komisja powinna uznać pomoc państwa dla przedsiębiorstw kolejowych w formie anulowania długów za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

⁽²⁶⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 77–81.

⁽²⁷⁾ Zob. w szczególności wyrok Trybunału z dnia 17 września 1980 r. w sprawie C-730/79 Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-53/00 Ferring, ECLI:EU:C:2001:627, pkt 21; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97 Włochy przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2004:234, pkt 44.

⁽²⁸⁾ Wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95 Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:1998:77.

⁽²⁹⁾ Wyrok Sądu z dnia 14 stycznia 2004 r. w sprawie T-109/01 Fleuren Compost BV przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2004:4.

- (93) Komisja zgadza się z Bułgarią, jeżeli chodzi o możliwość zastosowania sekcji 4 wytycznych dotyczących transportu kolejowego przy ocenie zgodności anulowania długu. Zgodnie bowiem z pkt 54 wytycznych dotyczących transportu kolejowego „w świetle art. 9 dyrektywy [Rady] 91/440/EWG⁽³⁰⁾, Komisja jest ponadto zdania, że pod pewnymi warunkami pomoc taka może zostać zatwierdzona również przy braku restrukturyzacji finansowej, o ile anulowane są długi stare, które zostały zaciągnięte przed wejściem w życie dyrektywy 2001/12/WE określającej warunki otwarcia sektora dla konkurencji.” Zgodnie z pkt 56 wytycznych dotyczących transportu kolejowego w przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do Unii po wejściu w życie dyrektywy 2001/12/WE, datę ich przystąpienia należy uznać za datę, od której dyrektywa ta ma zastosowanie do tych państw członkowskich. W związku z tym datą właściwą do celów ustalenia, które długi zaciągnięte przed przystąpieniem do Unii można anulować zgodnie z wytycznymi dotyczącymi transportu kolejowego, jest dzień 1 stycznia 2007 r.
- (94) Bułgaria twierdzi, że planowane anulowanie długu spełnia wszystkie warunki zgodności ustanowione w wytycznych dotyczących transportu kolejowego. Co za tym idzie, Komisja musi ocenić to twierdzenie. Zgodnie z pkt 55–61 wytycznych dotyczących transportu kolejowego pomoc na anulowanie długów zaciągniętych przed przystąpieniem Bułgarii do Unii można rzeczywiście uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu, jeżeli spełniono równocześnie pięć poniższych warunków.
- „Po pierwsze, pomoc powinna służyć do zrekompensowania wyraźnie określonych i wyodrębnionych długów, które zostały zaciągnięte przed dniem 15 marca 2001 r., tj. datą wejścia w życie dyrektywy 2001/12/WE. Pomoc nie może w żadnym wypadku przekraczać wysokości tych długów. W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do Wspólnoty po dniu 15 marca 2001 r., odnośną datą jest data ich przystąpienia do Wspólnoty. Sens art. 9 dyrektywy 91/440/EWG, który przejęły również późniejsze dyrektywy, polegał na zapobieganiu kumulacji zadłużenia w sytuacji, gdy nie zdecydowano jeszcze o otwarciu rynku na poziomie wspólnotowym.
 - Po drugie, długi muszą dotyczyć bezpośrednio działalności związanej z transportem kolejowym lub z zarządzaniem infrastrukturą kolejową. [...]
 - Po trzecie, beneficjentem oddłużania powinny być przedsiębiorstwa mające nadmierne zadłużenie, które hamuje ich zdrowe zarządzanie finansowe. Pomoc musi być niezbędna do naprawy tej sytuacji, wobec przewidywanego rozwoju konkurencji na rynku, który nie pozwoli przedsiębiorstwu poprawić swojej sytuacji finansowej w przewidywalnej przyszłości. [...]
 - Po czwarte, pomoc nie powinna wykraczać poza pomoc konieczną. [...]
 - Po piąte, anulowanie długów nie powinno dawać przedsiębiorstwu przewagi konkurencyjnej, utrudniającej rozwój efektywnej konkurencji na rynku, na przykład poprzez zniechęcanie przedsiębiorstw spoza rynku lub nowych podmiotów do wejścia na określone rynki krajowe lub regionalne”.
- a) Pomoc musi służyć do zrekompensowania wyraźnie określonych i wyodrębnionych długów zaciągniętych przed przystąpieniem Bułgarii do Unii.**
- (95) W wytycznych dotyczących transportu kolejowego zawarto wymóg, aby dług lub długi, które mają zostać anulowane, zostały wyraźnie określone, wyodrębnione i – w przypadku Bułgarii – zaciągnięte przed przystąpieniem do UE. Z wytycznych dotyczących transportu kolejowego wynika, że nie jest możliwe zrekompensowanie długu zagregowanego lub długu nieokreślonego. Rekompensata nie byłaby dopuszczalna, jeżeli np. planowano by anulowanie ogólnie wyodrębnionych elementów długu, np. „zadłużenia wobec wszystkich dostawców”. Podobnie rekompensata nie byłaby dopuszczalna również w przypadku, gdyby planowano anulowanie wszystkich połączonych pozycji dłużnych względem jednego wierzyciela, nie dokonawszy ich rozróżnienia, np. „wszystkich zobowiązań wobec konkretnego banku”, które wynikają z różnego rodzaju części składowych takich jak kredyty w rachunku bieżącym, gwarancje lub kredyty długoterminowe.
- (96) Bułgaria przewiduje anulowanie długu spółki BDZ Holding w wysokości 223,45 mln BGN (114,25 mln EUR). Jak opisano w motywie 35 i tabeli 2, kwota 223,45 mln BGN, która podlega anulowaniu, wynika z zobowiązań finansowych podjętych przed przystąpieniem Bułgarii do Unii, które były zaległe w dniu przystąpienia do Unii, lub z długów zaciągniętych przez spółkę BDZ Holding później, które zastąpiły lub przy pomocy których zrefinansowano dług zaciągnięty przed przystąpieniem Bułgarii do Unii, jak udokumentowano w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym spółki BDZ Holding za 2006 r. lub w informacjach o odnośnych spłatach kredytów. Każdy z długów, które mają zostać anulowane, może zostać wyodrębniony jako wynikający z umów kredytowych (zawartych z wierzycielami finansowymi: KfW IPEX Bank, EBOR, IBRD) lub ze zwykłych stosunków umownych z konkretnymi podmiotami świadczącymi usługi w zakresie infrastruktury kolejowej (KPIK) lub usługi elektroenergetyczne (NEC AD) z okresu przed przystąpieniem.

⁽³⁰⁾ Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237 z 24.8.1991, s. 25).

- (97) To samo dotyczy wyodrębnionych zobowiązań dłużnych spółki BDZ Holding wobec obligatariuszy obligacji ISIN BG2100032072 wyemitowanych w dniu 19 listopada 2007 r. i wobec Ministerstwa Finansów, gdy zostało ono wierzycielem spółki BDZ Holding (zob. motywy 35, 36 i tabelę 2). Oba długi są odpowiednio wyodrębnione, a ponadto wykorzystywano przychody do refinansowania odpowiednio określonego długu zaciągniętego przed przystąpieniem do Unii, którego spółka BDZ Holding nie mogła spłacić i uregulować ze swoich zasobów własnych. Z powyższego wynika, że obecnie zaległe kwoty stanowią, z ekonomicznego punktu widzenia, zaledwie pozostałość przeszłego, odziedziczonego zadłużenia.
- (98) Ponadto, ponieważ dług w kwocie 223,45 mln BGN, który ma zostać anulowany, wynika z wyraźnie określonych i wyodrębnionych długów zaciągniętych przed przystąpieniem przez Bułgarię do Unii, nie ma potrzeby zajmowania stanowiska w kwestii tego, czy inne długi – w tym rezerwy i zobowiązania handlowe – spółki BDZ Holding, które Bułgaria również określiła jako długi zaciągnięte przed przystąpieniem do Unii (tabela 1 i motywy 35 i 20) i które odpowiadają różnicy między kwotą 806,7 mln BGN a 223,45 mln BGN, również mogłyby zostać anulowane zgodnie z prawem na podstawie wytycznych dotyczących transportu kolejowego. Dług, który odpowiada tej różnicy, wyłączono z zakresu niniejszej decyzji.
- (99) Stwierdza się zatem, że przedmiotowy środek służy anulowaniu 223,45 mln BGN wyraźnie określonych i wyodrębnionych długów zaciągniętych przed przystąpieniem Bułgarii do Unii.

b) Długi muszą dotyczyć bezpośrednio działalności związanej z transportem kolejowym lub z zarządzaniem infrastrukturą kolejową, jej budową lub użytkowaniem.

- (100) Bułgaria oświadczyła, że wszystkie długi zaciągnięte przez BDZ Holding był bezpośrednio związane z działalnością w zakresie kolejowego przewozu osób i kolejowego transportu towarowego (zob. motyw 39).
- (101) Komisja zauważa, że długi, które mają zostać anulowane, faktycznie zaciągnięto w celu sfinansowania wymiany i naprawy taboru, czyli na działania takie jak zakup spalinowych i elektrycznych zespołów trakcyjnych lub na modernizację wagonów towarowych, których właścicielem jest przedsiębiorstwo. Ewentualnie długi takie jak zaległe zobowiązania wobec KPIK również zaciągnięto również, aby sfinansować świadczenie przez spółkę BDZ Holding usług kolejowych. Działania te stanowią podstawę działalności gospodarczej prowadzonej przez spółkę BDZ Holding i jej spółki zależne oraz bezpośrednio dotyczą działalności związanej z transportem kolejowym.
- (102) W związku z powyższym Komisja uważa, że długi, o których mowa, dotyczą bezpośrednio działalności związanej z transportem kolejowym.

c) Beneficjentem oddłużania powinny być przedsiębiorstwa mające nadmierne zadłużenie, które hamuje ich zdrowe zarządzanie finansowe. Pomoc musi być niezbędna do naprawy tej sytuacji, wobec przewidywanego rozwoju konkurencji na rynku, który nie pozwoli przedsiębiorstwu poprawić swojej sytuacji finansowej w przewidywalnej przyszłości.

Nadmierne zadłużenie spółki BDZ Holding, które hamuje jej zdrowe zarządzanie finansowe

- (103) Bułgaria utrzymywała, że zgodnie z mającym zastosowanie bułgarskim ustawodawstwem spółka BDZ Holding kwalifikuje się jako niewypłacalna i nadmiernie zadłużona i spełnia wszystkie określone w bułgarskim ustawodawstwie kryteria, aby rozpocząć wobec niej postępowanie upadłościowe. Jednocześnie wskazuje to na nadmierne zadłużenie. Ponadto Bułgaria oświadczyła, że przedsiębiorstwo nie jest w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań finansowych ze względu na swoje zadłużenie.
- (104) W dniu 31 grudnia 2006 r. łączne zadłużenie spółki BDZ Holding wynosiło 806,7 mln BGN i odpowiadało 78 % całkowitego kapitału spółki BDZ Holding (kapitału własnego i kapitału obcego), przy stosunku kapitału obcego do kapitału własnego wynoszącym 4. Od 2007 r. sytuacja finansowa spółki BDZ Holding znacznie się pogorszyła. Począwszy od 2011 r. stosunek kapitału obcego do kapitału własnego w spółce BDZ Holding wzrósł powyżej 7,5 (9) i osiągnął 14 w 2012 r., 15 w 2013 r., 209 w 2014 r. i -33 w październiku 2015 r. ⁽³¹⁾. Ponadto w październiku 2015 r. zaległe zobowiązania spółki BDZ Holding w kwocie 499,1 mln BGN (255 mln EUR) odpowiadały 86 % wartości księgowej aktywów wynoszącej 582,4 mln BGN (298 mln EUR).

⁽³¹⁾ Zgodnie z pkt 20 lit. d) wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji stosunek kapitału obcego do kapitału własnego wynoszący więcej niż 7,5 w ciągu dwóch kolejnych lat stanowi jedną z oznak, że przedsiębiorstwo znajduje się w trudnej sytuacji.

- (105) Komisja zauważa ponadto, że mimo iż spółka BDZ Holding spłaciła zaległe długi w wysokości 724 mln BGN (370 mln EUR) w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 28 września 2016 r. przedsiębiorstwo nie było w stanie w pełni wywiązać się ze swoich zobowiązań finansowych. Ze względu na zaległe zobowiązania wobec wierzycieli międzynarodowych w dniu 20 lipca 2015 r. High Court of Justice nakazał spółce BDZ zapłacić 66,7 mln EUR (130,4 mln BGN) z wraz z odsetkami od zadłużenia przeterminowanego w wysokości 8 % rocznie ⁽³²⁾.
- (106) Ponadto, biorąc pod uwagę nadmierne zadłużenie BDZ Holding, bez anulowania długu przedsiębiorstwo miałyby poważne trudności w wywiązaniu się ze swoich zobowiązań i mogłyby ostatecznie zostać poddane likwidacji.
- (107) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza, że spółka BDZ Holding ma nadmierne zadłużenie, które hamuje jej zdrowe zarządzanie finansowe.

Konieczność pomocy

- (108) Pomoc ponadto musi być niezbędna do naprawy sytuacji nadmiernego zadłużenia, wobec przewidywanego rozwoju konkurencji na rynku, który nie pozwoli spółce BDZ Holding i jej spółkom zależnym poprawić swojej sytuacji finansowej w rozsądnym terminie.
- (109) Ze względu na swoje zadłużenie spółka BDZ Holding nie jest w stanie wywiązać się ze wszystkich zobowiązań finansowych i ma zaległości inwestycyjne w zakresie modernizacji taboru. Ze względu na zaległości inwestycyjne w zakresie modernizacji taboru i utrzymania flota przedsiębiorstwa jest zniszczona i częściowo przestarzała. W tym względzie Komisja zauważa, że 82 % wagonów spółki BDZ Przewozy pasażerskie ma ponad 20 lat, a 74 % lokomotyw ma ponad 25 lat. W 2015 r. około 50 % lokomotyw spółki BDZ Przewozy towarowe albo było w naprawie, albo nie nadawało się do eksploatacji. Podobnie w 2015 r. około 51 % wagonów towarowych spółki BDZ Przewozy towarowe nie nadawało się do eksploatacji i wymagało naprawy.
- (110) W przypadku nieudzielenia pomocy spółka BDZ Holding nie byłaby w stanie spłacić wciąż niespłaconych długów zaciągniętych przed przystąpieniem Bułgarii do Unii ani nie byłaby w stanie wykorzystać swoich własnych zasobów do zainwestowania w modernizację taboru.
- (111) Przykładowo na podstawie zgłoszonych zysków spółki w 2016 r. (336,2 mln BGN) można stwierdzić, że do wygenerowania w krótkim czasie przychodów operacyjnych w wysokości 223,45 mln BGN koniecznych do spłaty długu, który ma zostać anulowany, ceny lub taryfy należałoby jednorazowo zwiększyć średnio o 66 %, przy zachowaniu innych czynników na takim samym poziomie. Tymczasem spółki zależne BDZ Holding prowadzą jednak działalność wyłącznie na obszarze geograficznym, który w całości kwalifikuje się do uzyskania pomocy regionalnej na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) Traktatu. Znaczne podniesienie taryf na takich obszarach geograficznych może wyrzucić bardziej negatywne skutki społeczne niż podniesienie taryf na zamożniejszych obszarach Unii. W związku z tym hipotetyczne podniesienie taryf ukierunkowane na zwiększenie dochodów spółki BDZ Holding i zmniejszenie jej długów w koniecznym zakresie – jeżeli w ogóle możliwe z prawnego punktu widzenia w odniesieniu do usług przewozu pasażerskiego, które podlegają obowiązkowi świadczenia usługi publicznej, i ekonomicznie uzasadnione w konkurencyjnym środowisku w odniesieniu do przewozów towarowych – mogłyby mieć nieproporcjonalne skutki społeczne dla pasażerów bułgarskich kolei lub dla przedsiębiorstw korzystających z usług spółki BDZ w zakresie przewozów towarowych.
- (112) Co za tym idzie, żaden wiarygodny, hipotetyczny środek z zakresu polityki inny niż planowane anulowanie długu nie pozwoliłoby przedsiębiorstwu na kontynuowanie działalności. Z powyższego wynika, że przedmiotowy środek jest niezbędny do rozwiązania problemu zadłużenia spółki BDZ Holding, wobec przewidywanego rozwoju konkurencji na rynku, który nie pozwoli spółce BDZ Holding i jej spółkom zależnym poprawić swojej sytuacji finansowej w przewidywalnej przyszłości.

d) Pomoc nie powinna wykroczać poza pomoc konieczną.

- (113) Komisja zauważa, że ze względu na sytuację finansową spółki BDZ Holding anulowanie długu w przedmiotowej kwocie stanowi minimum niezbędne do zapewnienia przetrwania przedsiębiorstwa i stanowi warunek wstępny jego stabilności finansowej. Kwota ta jest zasadniczo niezbędna do dokonania zaległych płatności na rzecz wierzycieli – międzynarodowych instytucji finansowych i KPIK. Na spółce BDZ Holding i jej spółkach zależnych wciąż ciąży zaległe zobowiązania pieniężne zaciągnięte przed dniem 1 stycznia 2007 r., które – jeżeli nie zostaną spłacone – doprowadzą do narażenia beneficjenta na ryzyko likwidacji. Wskaźniki finansowe pokazują, że dokonanie płatności z zasobów własnych jest obecnie niemożliwe i pozbawione podstaw byłoby oczekiwanie, że przedsiębiorstwo mogłoby znacząco podnieść taryfy lub ceny, aby wygenerować większe przychody w krótkim czasie.

⁽³²⁾ Nakazy z dnia 20 lipca 2015 r., CL-2015-000309 FMS Wertmanagement AöR przeciwko BDZ Holding; CL-2015-000214 Dexia Credit Fundusze przeciwko BDZ Holding; CL-2015-000090 KA Finanz AG przeciwko BDZ Holding.

- (114) Ponadto Komisja zauważa, że od czasu przystąpienia do Unii spółka BDZ Holding spłaciła 166 mln BGN zobowiązań powstałych przed dniem 1 stycznia 2007 r. ze swoich zasobów własnych pochodzących głównie ze sprzedaży aktywów. Ponieważ kwoty te potencjalnie kwalifikowały się do anulowania, uzasadnione jest stwierdzenie, że spółka BDZ Holding mogłaby wykorzystać te zasoby do rozbudowy i modernizacji taboru oraz świadczonych usług. Przedsiębiorstwo było niedostosowane do rozwoju sektora kolejowego pod względem parametrów technicznych i systemów informacyjnych. W związku z powyższym w zakresie, w jakim spółka BDZ Holding opierała się również na swoich zasobach własnych, aby spłacić część długu zaciągniętego przed przystąpieniem do Unii, nie można uznać, że anulowanie długu wykracza poza to, co jest konieczne, nawet jeżeli zwalnia ono spółkę ze spłaty zobowiązań i stwarza przestrzeń finansową do inwestowania w przyszłe modernizacje lub działania w zakresie napraw.
- (115) W świetle powyższych ustaleń Komisja stwierdza, że nie można uznać, iż wdrożenie środka w postaci anulowania długu stawia spółkę BDZ Holding w sytuacji korzystniejszej niż sytuacja, w której znajduje się przeciętne dobrze zarządzane przedsiębiorstwo o takim samym profilu działalności.

e) Anulowanie długów nie powinno dawać przedsiębiorstwu przewagi konkurencyjnej, utrudniającej rozwój efektywnej konkurencji na rynku, na przykład poprzez zniechęcanie przedsiębiorstw spoza rynku lub nowych podmiotów do wejścia na określone rynki krajowe lub regionalne.

- (116) Proponowane anulowanie długu pozwoli spółce BDZ Holding jedynie znormalizować finansowanie działalności operacyjnej przedsiębiorstwa i nie umożliwi spółce BDZ Holding ani jej spółkom zależnym ekspansji lub wejścia na nowe rynki. Pod tym względem pomoc nie utrudni rozwoju skutecznej konkurencji na rynku. Nie wywrze ona wpływu na pozycję konkurentów na rynku, a konkurenci będą mogli nadal konkurować ze spółką BDZ Holding na takich samych warunkach.
- (117) Komisja uważa ponadto, że anulowanie długów nie zakłóci nadmiernie konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi, ponieważ pozwoli ono jedynie spółce BDZ Holding ustabilizować swoją sytuację finansową, co było utrudnione przez zobowiązania finansowe zaciągnięte przed liberalizacją rynku. Ponadto Komisja uważa, że nowi uczestnicy rynku nie są zniechęceni do wejścia na bułgarski rynek transportowy. Jak opisano w motywach 15 i 42, oprócz spółki BDZ Przewozy towarowe na bułgarskim rynku transportu kolejowego działalność prowadzi obecnie ośmiu operatorów transportu towarowego. Nie istnieją żadne dowody potwierdzające, że środek, jakim jest anulowanie długu, doprowadzi do zmiany tej sytuacji w zakresie konkurencji.

Wniosek

- (118) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że pomoc państwa w formie anulowania długu (środek 2) w wysokości 223,45 mln BGN (114,25 mln EUR), którą Bułgaria planuje wdrożyć, spełnia warunki zgodności z rynkiem wewnętrznym określone w sekcji IV wytycznych dotyczących transportu kolejowego.

6.2. ŚRODEK 3: BRAK SPŁATY PRZEZ SPÓŁKĘ BDZ HOLDING I JEJ SPÓŁKI ZALEŻNE PRZETERMINOWANYCH DŁUGÓW WOBEC ZARZĄDCY INFRASTRUKTURY (KPIK)

- (119) Ze względu na to, że Bułgaria nie wyjaśniła pochodzenia i zmian w zakresie przeterminowanych zobowiązań spółki BDZ Holding wobec KPIK przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania, uznano, że brak egzekucji tych zaległych zobowiązań potencjalnie może stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.
- (120) Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Bułgarię (zob. sekcja 4.3) część niespłaconych zobowiązań wobec KPIK stanowiły zobowiązania zaciągnięte przed przystąpieniem Bułgarii do Unii. Część z tego długu zaciągniętego przed przystąpieniem do Unii (do 26,3 mln BGN) zrefinansowano później z wpływów uzyskanych z emisji obligacji w dniu 19 listopada 2007 r., przy czym dług ten dotychczas nie został spłacony, a zatem jest przedmiotem oceny w ramach „Środka 2: anulowanie długów zaciągniętych przed 2007 r.” w sekcji 6.1. Innymi słowy, spłacono KPIK.
- (121) Ponadto w celu wyjaśnienia sytuacji w odniesieniu do pozostałych niespłaconych zobowiązań Bułgaria przedstawiła dalsze informacje dotyczące ustaleń w zakresie egzekucji i kroków podjętych przez KPIK (zob. sekcja 4.3). Zdaniem Bułgarii spółka KPIK podjęła wszelkie niezbędne kroki, aby ściągnąć zaległe zobowiązania od spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych, aby zmaksymalizować windykację kwot należnych, nie wszczynając jednak postępowania sądowego.

- (122) Aby sprawdzić, czy spółka KPIK nienależnie faworyzowała spółkę BDZ Holding w odniesieniu do opóźnień i ustaleń związanych z płatnością przeterminowanych zobowiązań, Komisja musi ocenić, czy spółka KPIK mogłaby czerpać korzyści z takich ustaleń w normalnych warunkach rynkowych⁽³³⁾. W tym celu Komisja musi ocenić, czy hipotetyczny prywatny wierzyciel znajdujący się w sytuacji podobnej do sytuacji, w jakiej znajdowała się spółka KPIK, i mający na celu uzyskanie maksymalnej spłaty należnych mu kwot przyjąłby opóźnienie i przystąpiłby do ponownych negocjacji dotyczących spłaty przeterminowanych zobowiązań na podobnych zasadach i warunkach⁽³⁴⁾. Innymi słowy, Komisja musi ocenić, czy przed wyborem między indywidualnym i ugodowym egzekwowaniem należnych mu wierzytelności a wszczęciem zbiorowej procedury odzyskania środków prowadzącej ostatecznie do upadłości spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych spółka KPIK działała z taką samą należyłą starannością, z jaką działałby prywatny wierzyciel.
- (123) Komisja zauważa, że w celu określenia najkorzystniejszego wariantu prywatny wierzyciel działający z należyłą starannością oceniłby zalety i wady każdego wariantu, biorąc pod uwagę m.in. kwoty, które może odzyskać, wcześniejsze zaangażowanie ekonomiczne podmiotu, czas trwania procesu odzyskiwania środków oraz koszty⁽³⁵⁾.
- (124) Komisja przede wszystkim zauważa, że długi wobec spółki KPIK powstały w kontekście regularnego i długoterminowego stosunku handlowego między (państwowymi) przedsiębiorstwami: spółka BDZ Holding i jej spółki zależne były kluczowymi klientami spółki KPIK i generowały ponad 70 % jej przychodów operacyjnych. Pochodzenie zadłużenia spółki KPIK wobec spółki BDZ Holding w wysokości 46,5 mln BGN, które narosło w latach 2008–2011 z tytułu świadczenia różnych usług na rzecz spółki KPIK (tabela 3), dostarcza również dodatkowych dowodów na istnienie stałej interakcji i wzajemnej zależności między spółkami KPIK i BDZ Holding. Ewentualne opuszczenie rynku przez spółkę BDZ Holding i jej spółki zależne w wyniku wszczęcia zbiorowego postępowania upadłościowego natychmiast wywarłoby zatem poważny wpływ na sytuację finansową spółki KPIK. Z kolei upadłość spółki BDZ Holding zmniejszyłaby zyski spółki KPIK oraz jej zdolność do odpowiedniego utrzymania krajowej sieci kolejowej, co z kolei spowodowałoby zagrożenie wystąpienia dalszego spadku przychodów uzyskanych od innych klientów, jak również od spółek zależnych BDZ Holding.
- (125) W związku z powyższym prywatny wierzyciel, który znajdowałby się ze swoim dłużnikiem lub dłużnikami w podobnym stosunku handlowym jak stosunek handlowy spółki KPIK i spółki BDZ Holding – w przeciwieństwie do wierzyciela mającego jednorazowe wierzytelności, który nie jest handlowo i finansowo zależny od tego, czy po wyegzekwowaniu wierzytelności jego dłużnik pozostanie aktywny na rynku – z ostrożnością podchodziłby do wszelkich hipotetycznych działań egzekucyjnych prowadzących do zniknięcia jego głównego klienta z rynku.
- (126) Po drugie, wyegzekwowanie wierzytelności spółki KPIK wobec spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych jako wierzytelności uprzywilejowanych nie byłoby możliwe w ramach hipotetycznego zbiorowego postępowania upadłościowego, w którym nie można było przypisać szczególnych preferencji spłacie spółki KPIK przed innymi wierzycielami (zob. motyw 49). Ponadto zadłużenie wskazane w decyzji o wszczęciu postępowania jako dług wobec spółki KPIK (45 mln BGN) było mniejsze niż zadłużenie wobec innych wierzycieli (zob. tabela 1). Co więcej, wartość księgową aktywów spółki BDZ Holding należałoby pomniejszyć o zniżkę z tytułu likwidacji w wymuszonej sprzedaży w ramach zbiorowego postępowania upadłościowego. W zależności od rodzaju aktywów zniżka z tytułu likwidacji może wynosić maksymalnie 75 % wartości aktywów. Bardzo prawdopodobne jest zatem, że wartość aktywów spółki BDZ Holding podczas likwidacji nie byłaby wystarczająca na pokrycie kosztów likwidacji, pensji jej pracowników i wszystkich jej zaległych zobowiązań. Biorąc za przykład 2011 r., koszty likwidacji, pensji dla pracowników i wszystkich zaległych zobowiązań wynosiły 778 mln BGN, podczas gdy wartość księgowa aktywów spółki BDZ Holding wynosiła 933 mln BGN. A zatem w przypadku wszczęcia zbiorowego postępowania upadłościowego spółka KPIK realistycznie mogłaby oczekiwać odzyskania jedynie drobnej części swoich zaległych wierzytelności.
- (127) Co więcej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja uważa, że koszty oraz czas trwania postępowania sądowego mogą mieć wpływ na decyzję wierzyciela o przystąpieniu do likwidacji przedsiębiorstwa⁽³⁶⁾. W tym kontekście Komisja zgadza się, że spółka KPIK miała szczególny interes, by – zamiast wszczynać postępowanie upadłościowe – kontynuować współpracę ze spółką BDZ Holding i jej spółkami zależnymi, nie tylko ze względu na przyszłe przychody z działalności handlowej wygenerowane przez spółkę BDZ Holding, ale również

⁽³³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-39/94 SFEI i in., ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-342/96 Hiszpania przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41.

⁽³⁴⁾ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2016/C 262/01), pkt 74; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2007:698; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie C-73/11 P Frucona przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2013:32, pkt 78; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-256/97 DMTransport, ECLI:EU:C:1999:332; wyrok z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-16/96 Cityflyer Express, ECLI:EU:T:1998:78, pkt 51; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-405/2011 Komisja przeciwko Buczek Automotive i Polsce, ECLI:EU:C:2013:186, pkt 54–60.

⁽³⁵⁾ Sprawa C-73/11 P Frucona przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2013:32, pkt 78; sprawa C-405/2011 Komisja przeciwko Buczek Automotive i Polsce, ECLI:EU:C:2013:186, pkt 54–60; sprawa C-124/10P Komisja Europejska przeciwko Électricité de France („EDF”), ECLI:EU:C:2012:318, pkt 85.

⁽³⁶⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie C-405/11 P Komisja przeciwko Buczek Automotive, ECLI:EU:C:2013:186, pkt 59.

przyjmując za cel odzyskanie maksymalnej kwoty zaległych zobowiązań nieuprzywilejowanych narosłych do listopada 2011 r. Komisja stwierdza, że wszczęcie długiego zbiorowego postępowania upadłościowego prowadzącego do wymuszonej likwidacji grupy przy niepewnej i niskiej stopie odzysku nie byłoby odpowiednią i realistyczną opcją dla spółki KPIK dążącej do odzyskania maksymalnej kwoty zaległych wierzytelności.

- (128) W rzeczywistości Komisja zauważa, że spółka BDZ Holding i jej spółki zależne regularnie obsługują swoje długi wobec spółki KPIK, przy czym spółka KPIK nie była traktowana inaczej niż inni prywatni wierzyciele grupy. W przypadku wystąpienia opóźnień w płatnościach spółka BDZ Holding nie uzyskiwała korzyści z tytułu odroczenia spłaty, ponieważ opóźnienia w płatnościach na rzecz spółki KPIK przyciągnęły znaczny margines w wysokości 1 000 punktów bazowych jako dodatek do podstawowej stopy procentowej Narodowego Banku Bułgarskiego (zob. motyw 48). Przykładowo Komisja uważa, że 1 000 punktów bazowych jest wskaźnikiem zastępczym zgodnej z rynkiem marży odsetkowej od kredytu z niskiej jakości zabezpieczeniem udzielanego przedsiębiorstwu w trudnej sytuacji finansowej, takiemu jak spółka BDZ Holding⁽³⁷⁾. Przeteterminowane zobowiązania spłacono poprzez regularne bezpośrednie przekazy bankowe, rekompensatę zobowiązań spółki KPIK wobec spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych oraz zamiany długu na aktywa. Na przykład w latach 2011–2016 spółka BDZ Holding i jej spółki zależne zapłaciły 503 mln BGN (257 mln EUR) za usługi świadczone przez spółkę KPIK. W porównaniu z niskim prawdopodobieństwem odzyskania części zobowiązań – niewielkiej, jeżeli w ogóle – wierzytelności spółki KPIK w przypadku likwidacji spółki BDZ Holding kwota zadłużenia spłacona spółce KPIK od 2011 r. potwierdza *a posteriori*, że podjęta przez spółkę KPIK decyzja o nieegzekwowaniu swoich wierzytelności była decyzją najbardziej racjonalną.
- (129) Ponadto, chociaż informacje nie dotyczą wyłącznie długu zaciągniętego przed przystąpieniem do Unii, o którym mowa w decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja zauważa na przykład w odniesieniu do płatności zobowiązań w drodze zamian długu na aktywa, których dokonano po ogłoszeniu decyzji o wszczęciu postępowania, że spółka KPIK zawarła umowy za spółką BDZ Holding i jej spółkami zależnymi w warunkach pełnej konkurencji, jak opisano w motywach 51, 52 i 53, w których uznano przeteterminowane zadłużenia i tym samym ułatwiono ich zwrot.
- (130) Na podstawie przedstawionych przez Bułgarię dodatkowych informacji i dowodów potwierdzających oraz w związku z powyższym Komisja uważa, że spółka KPIK działała jako prywatny wierzyciel, a zatem odroczenie spłaty długów i ustalenia, na które przystały spółka KPIK oraz spółka BDZ Holding i jej spółki zależne, nie przyznały spółce BDZ Holding i jej spółkom zależnym nienależnej korzyści gospodarczej, której nie uzyskałyby w normalnych warunkach rynkowych.
- (131) W rezultacie Komisja stwierdza, że sposób, w jaki spółka BDZ Holding i jej spółki zależne rozwiązały kwestię swoich przeteterminowanych długów wobec zarządcy infrastruktury (KPIK) przed listopadem 2011 r., nie stanowił pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.
- (132) Ponieważ niezbędne warunki określające istnienie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu muszą zostać spełnione łącznie, postanowienia Traktatu nie mają zastosowania, jeżeli jeden z warunków nie zostanie spełniony. Nie ma zatem potrzeby oceny, czy brak spłaty przez spółkę BDZ Holding i jej spółki zależne przeteterminowanych długów wobec spółki KPIK w przeszłości spełnia pozostałe warunki określone w art. 107 ust. 1 Traktatu.

6.3. ŚRODEK 4: ZWROT VAT PRZEZ PAŃSTWO NA RZECZ SPÓŁKI BDZ HOLDING EAD

- (133) Komisja wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie środka 4, ponieważ Bułgaria nie wyjaśniła przyczyn zwrotu VAT oraz tego, czy zwrot ten był zgodny z dyrektywą 2006/112/WE. Komisja uważała zatem, że zwrot VAT mógł potencjalnie stanowić pomoc państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu. W związku z powyższym Komisja zwróciła się do Bułgarii o przedstawienie dalszych informacji dotyczących powodów, dla których dokonano zwrotu VAT na rzecz spółki BDZ Holding.
- (134) Po ogłoszeniu decyzji o wszczęciu postępowania Bułgaria wyjaśniła, że środek 4 dotyczył zwrotu nienależnie naliczonego i pobranego VAT w kwocie 72 mln BGN (36,7 mln EUR) od kwoty rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej otrzymanych od Ministerstwa Transportu za okres od dnia 1 grudnia 2004 r. do dnia 29 lutego 2008 r. (zob. motywy 55–59). Bułgaria wyjaśniła również, że podczas rewizji przeprowadzanej przez odpowiednie krajowe organy podatkowe zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi wykryto błąd administracyjny. Błąd poprawiono decyzjami o zwrocie podatku nr 2900180 z dnia 14 stycznia 2009 r., nr 290900153 z dnia 8 lipca 2009 r., nr 100337 z dnia 12 sierpnia 2010 r. i nr 290100380 z lutego 2011 r.

⁽³⁷⁾ Komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.U. C 14 z 19.1.2008, s. 6).

- (135) Komisja zauważa, że w odniesieniu do pojęcia pomocy państwa istotne jest nie tylko przyznanie korzyści gospodarczych. Zwolnienia z obciążeń gospodarczych, takie jak korzyści podatkowe, również mogą stanowić korzyść. Należy zatem zbadać, czy zwrot VAT od kwoty rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej otrzymanych od Ministerstwa Transportu zapewnił spółce BDZ Holding korzyść gospodarczą w drodze złagodzenia opłat normalnie występujących w budżecie przedsiębiorstwa ⁽³⁸⁾ lub czy rzeczywiście VAT od kwoty rekompensat z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej pobrano nienależnie. W przypadku zwrotu nielegalnie pobranych podatków nie występuje korzyść ⁽³⁹⁾.
- (136) Zgodnie z art. 73 dyrektywy 2006/112/WE świadczenie usług, w tym usług z zakresu przewozu osób, podlega opodatkowaniu VAT, a podstawa opodatkowania obejmuje wszystko, co stanowi zapłatę otrzymaną lub którą dostawca lub usługodawca otrzyma w zamian za świadczoną usługę, od usługobiorcy albo osoby trzeciej, włącznie z rekompensatami związanymi bezpośrednio z ceną takiego świadczenia. Co więcej, zgodnie z art. 132 tej dyrektywy przedsiębiorstwa, którym powierzono obowiązek świadczenia usługi publicznej, nie są zwolnione z płacenia VAT.
- (137) Należy zatem ocenić, czy otrzymana przez spółkę BDZ Holding rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej bezpośrednio wiązała się z ceną świadczonych usług. Rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej miała na celu zrekomensowanie strat ponoszonych w związku ze świadczeniem usług w zakresie przewozu osób w konkretnych warunkach, z uwzględnieniem kwestii takich jak liczba kilometrów i miejsc siedzących, częstotliwość odjazdów pociągów i innych kryteriów jakościowych. W szczególności rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej zostałaby zmniejszona w przypadku odchyień w zakresie m.in. liczby kilometrów i miejsc siedzących, godzin i innych kryteriów jakościowych określonych w odniesieniu do świadczonych usług. Nie można zatem uznać, że rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej jest bezpośrednio związana z ceną świadczenia usług transportowych, lecz raczej należy ją uznać jedynie za rekompensatę strat wynikających z obowiązku świadczenia usługi publicznej.
- (138) Ponadto bułgarskie przepisy dotyczące VAT nie przewidują, aby rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej związana z pokryciem kosztów podlegała opodatkowaniu VAT. Błąd wykryły odpowiednie organy podatkowe w następstwie inspekcji i odniosły się do niego w szeregu decyzji (zob. motyw 59) zgodnych z bułgarskim kodeksem postępowania podatkowo-ubezpieczeniowego.
- (139) W związku z tym nienależnie naliczono VAT od rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej przyznanej spółce BDZ Holding za okres od dnia 1 grudnia 2004 r. do dnia 29 lutego 2008 r. Komisja uważa zatem, że zwrot nienależnie pobranego VAT nie stanowi korzyści gospodarczej dla spółki BDZ Holding.
- (140) W świetle faktu, że niezbędne warunki określające istnienie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu mają charakter kumulacyjny, brak któregośkolwiek z nich jest decydujący. Nie ma zatem potrzeby oceny, czy środek 4 spełnia pozostałe warunki określone w art. 107 ust. 1 Traktatu.
- (141) Komisja stwierdza zatem, że środek 4 nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

7. WNIOSEK

- (142) W świetle wycofania zgłoszenia dotyczącego pomocy na restrukturyzację BDZ Holding (zob. środek 1 sekcja 5) należy zamknąć formalną procedurę dochodzenia wszczętą na podstawie art. 108 ust. 2 Traktatu w odniesieniu do zgłoszonego środka pomocy na restrukturyzację.
- (143) W odniesieniu do anulowania długów spółki BDZ Holding i jej spółek zależnych w kwocie 223,45 mln BGN (114,25 mln EUR) (środek 2 sekcja 6.1) środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu i spełnia warunki zgodności określone w wytycznych dotyczących transportu kolejowego. W związku z tym środek 2 należy uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

⁽³⁸⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92 Banco Exterior de España, ECLI:EU:C:1994:100, pkt 13; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2000:467, pkt 25; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 maja 1999 r. w sprawie C-6/97 Włochy przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:1999:251, pkt 15; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03 Heiser, ECLI:EU:C:2005:130, pkt 36.

⁽³⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 marca 1980 r. w sprawie 61/79 Amministrazione delle finanze dello Stato, ECLI:EU:C:1980:100, pkt 29–32.

- (144) W odniesieniu do braku spłaty przeterminowanych długów w wysokości 45 mln BGN wobec spółki KPIK (środek 3 sekcja 6.2) spółka KPIK działała jako prywatny wierzyciel. W związku z tym środek 3 nie stanowi pomocy państwa.
- (145) Jeżeli chodzi o zwrot niesłusznie zapłaconego VAT, (środek 4 sekcja 6.3) zwrot tego podatku nie stanowi pomocy państwa, ponieważ VAT został nienależnie naliczony,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W następstwie wycofania przez Bułgarię zgłoszenia dotyczącego pomocy na restrukturyzację formalna procedura dochodzenia wszczęta na podstawie art. 108 ust. 2 Traktatu w odniesieniu do zgłoszonej pomocy na restrukturyzację, którą planowano przyznać na rzecz BDZ Holding EAD SA, stała się bezprzedmiotowa i niniejszym zostaje zamknięta.

Artykuł 2

1. Pomoc państwa na rzecz BDZ Holding EAD SA w formie anulowania długów wynoszących 223 448 801 BGN, którą Bułgaria planuje wdrożyć, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu. Niniejszym zezwala się zatem na wdrożenie środka w formie anulowania długów.
2. Sposób, w jaki Krajowe Przedsiębiorstwo Infrastruktura Kolejowa potraktowało przeterminowane długi spółek BDZ Holding EAD SA, BDZ Przewozy pasażerskie EOOD i BDZ Przewozy towarowe EOOD w kwocie 45 mln BGN przed listopadem 2011 r., nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.
3. Zwrot kwoty 72 mln BGN błędnie zapłaconego podatku od wartości dodanej nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Bułgarii.

Sporządzono w Brukseli dnia 16 czerwca 2017 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji