



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

29. november 2012 *

»Republikken Bulgariens tiltrædelse af Den Europæiske Union — associeringsaftalen EF-Bulgarien — stålsektor — offentlig støtte til omstrukturingsformål tildelt før tiltrædelsen — betingelser — de begunstigede virksomheders levedygtighed ved udgangen af omstrukturingsperioden — en begunstiget virksomheds insolvenserklæring efter tiltrædelsen — de nationale myndigheders og Europa-Kommissionens respektive kompetencer — national beslutning, hvorved der blev fastslået en offentlig fordring hidrørende fra ulovlig støtte — afgørelse EU-BG nr. 3/2006 — bilag V til tiltrædelsesakten — støtte, der er gældende efter tiltrædelsen — forordning (EF) nr. 659/1999 — eksisterende støtte«

I sag C-262/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) ved afgørelse af 12. maj 2011, indgået til Domstolen den 26. maj 2011, i sagen:

Kremikovtzi AD

mod

Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af dommerne A. Rosas, som fungerende formand for Anden Afdeling, U. Løhmus, A. Ó Caoimh (refererende dommer), A. Arabadjiev og C. G. Fernlund,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. juli 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Kremikovtzi AD kurator ved T. Bankov, K. Atanasov, T. Chobanov og B. Cholakov
- den bulgarske regering ved T. Ivanov og D. Drambozova, som befuldmægtigede

* Processprog: bulgarsk.

— Europa-Kommissionen ved A. Stobiecka-Kuik og S. Petrova, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkning af bestemmelserne i Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Bulgarien på den anden side, som blev indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 94/908/EKSF, EF, Euratom af 19. december 1994 (EFT L 358, s. 1, herefter »associeringsaftalen EF-Bulgarien« eller »Europaaftalen«), af artikel 3 i tillægsprotokollen til Europaftalen om forlængelse af den periode, der er fastsat i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaftalen (consilium 10827/02, herefter »tillægsprotokollen«), som ændret ved Associeringsrådet EU-Bulgariens afgørelse nr. 3/2006 af 29. december 2006 (herefter »afgørelse EU-BG nr. 3/2006«), af del 2 i bilag V til akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT 2005 L 157, s. 203, herefter »tiltrædelsesakten«), samt af artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] (EFT L 83, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1791/2006 af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 1) (herefter »forordning nr. 659/1999«).
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Kremikovtzi AD (under konkurs) (herefter »Kremikovtzi«) og Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma (ministeren og viceministeren for økonomi, energi og turisme) vedrørende en meddelelse om en offentlig fordring (nr. APDV – 01, af 4.9.2008, herefter »den i hovedsagen anfægtede afgørelse«), hvori der blev fastslået en sådan fordring hidrørende fra støtte, der var blevet ydet med henblik på omstrukturering af Kremikovtzi, med tillæg af renter.

Retsforskrifter

Associeringsaftalen EF-Bulgarien med tilhørende protokoller

- 3 Artikel 3, stk. 2, i associeringsaftalen EF-Bulgarien lyder:

»På ministerplan finder den politiske dialog sted i Associeringsrådet. Dette skal have det almindelige ansvar for alle anliggender, som parterne måtte ønske at indbringe for det.«
- 4 Associeringsaftalen EF-Bulgarien er i henhold til sin artikel 121 indgået på ubestemt tid med forbehold af, at hver af parterne kan opsige aftalen.
- 5 Artikel 9 i protokol nr. 2 til Europaftalen om EKSF-produkter (EFT 1994 L 358, s. 91, herefter »protokol nr. 2 til Europaftalen«) fastsætter:

»1. Følgende er uforenelig med aftalens rette funktion, i det omfang det påvirker samhandelen mellem Fællesskabet og Bulgarien:

[...]

iii) offentlig støtte under enhver tænkelig form, medmindre der tillades undtagelser i henhold til EKSF-traktaten.

2. Al praksis, der strider mod denne artikels bestemmelser, skal vurderes på grundlag af kriterier, der følger af anvendelsen af [...] reglerne om statsstøtte, herunder den afledte ret.

[...]

4. De kontraherende parter anerkender, at Bulgarien i løbet af de første fem år efter aftalens ikrafttræden som en afvigelse fra denne artikels stk. 1, nr. iii), undtagelsesvis, hvad angår EKSF-stålprodukter, kan yde offentlig støtte til omstrukturingsformål, forudsat at:

- støtten medfører, at de begunstigede virksomheder kan overleve under normale markedsvilkår ved udgangen af omstrukturingsperioden
- støttebeløbet og -intensiteten er strengt begrænset til, hvad der er absolut nødvendigt for at genskabe virksomhedernes konkurrenceevne, og at støtten nedsættes gradvis
- omstrukturingsprogrammet er knyttet til en generel rationalisering og indskrænkning af kapaciteten i Bulgarien.

5. Hver af parterne skal sikre gennemsigtighed på området offentlig støtte gennem en fuldstændig og løbende informationsudveksling med den anden part omfattende oplysninger om støttebeløb, støtteintensitet og støtteformål og en detaljeret omstrukturingsplan.

[...]«

- 6 Ved artikel 1 i tillægsprotokollen, som blev undertegnet den 21. november 2002, blev den periode, hvori Republikken Bulgarien undtagelsesvis kunne yde offentlig støtte til omstrukturingsformål i stålindustrien, forlænget med otte år regnet fra den 1. januar 1998 eller indtil Republikken Bulgariens tiltrædelse afhængigt af, hvilken begivenhed der måtte indtræffe først.
- 7 Denne forlængelse blev underlagt to betingelser fastsat i tillægsprotokollens artikel 2 og 3. Ifølge protokollens artikel 2 skulle Bulgarien forelægge Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber et omstrukturingsprogram og virksomhedsplaner, som skulle opfylde betingelserne i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaftalen. I henhold til tillægsprotokollens artikel 3 blev forlængelsen gjort betinget af, at Kommissionen foretog en endelig vurdering af, om det pågældende program og de pågældende planer opfyldte betingelserne.
- 8 Tillægsprotokollen kunne i henhold til artikel 4 ændres ved afgørelse truffet af det associeringsråd, der blev oprettet ved associeringsaftalen EF-Bulgarien (herefter »Associeringsrådet EU-Bulgarien«).
- 9 Protokollen blev således ændret først ved afgørelse nr. 1/2004 truffet af Associeringsrådet EU-Bulgarien den 28. september 2004 (EUT 2005 L 68, s. 41), som erstattede tillægsprotokollens artikel 2 og 3. Det fremgår af fjerde betragtning til denne afgørelse, at ændringens formål var at sikre overensstemmelse mellem tillægsprotokollen og Republikken Bulgariens institutionelle organisering.
- 10 Dernæst blev tillægsprotokollen atter ændret ved afgørelse EU-BG nr. 3/2006.
- 11 Det fremgår af første betragtning til denne afgørelse, at Republikken Bulgarien i forbindelse med en ændring af et omstrukturingsprogram i 2006 foreslog, at hvis det af kontrollen med gennemførelsen af dette program skulle fremgå, at de relevante betingelser i protokol nr. 2 til Europaftalen og de vigtigste omstrukturingsforanstaltninger ikke var blevet opfyldt, eller at Republikken Bulgarien i

løbet af omstruktureringsperioden havde ydet yderligere statsstøtte til stålindustrien, ville denne stat inddrive al støtte ydet i strid med disse betingelser efter gældende lov før eller efter dens tiltrædelse af Den Europæiske Union.

- 12 I henhold til artikel 1 i afgørelse EU-BG nr. 3/2006 er ordlyden af tillægsprotokollens artikel 3 blevet erstattet af følgende:

»Europa-Kommissionen fører på vegne af Det Europæiske Fællesskab regelmæssigt kontrol med, om omstruktureringsprogrammet og planerne i artikel 2 gennemføres. Finansministeriet gør det samme på vegne af Bulgarien. Europa-Kommissionen kan kræve, at Bulgarien tager passende skridt til at ændre omstruktureringsplanen for virksomheden Kremikovtzi AD, hvis der er sandsynlighed for, at betingelserne i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaaftalen ikke bliver opfyldt.

Europa-Kommissionen træffer beslutning om, hvorvidt omstruktureringsprogrammet og planerne er gennemført fuldt ud og er i overensstemmelse med betingelserne i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaaftalen.

Hvis det af kontrollen med gennemførelsen af omstruktureringsprogrammet og planerne fremgår, at de relevante betingelser i protokol nr. 2 til Europaaftalen og de vigtigste omstruktureringsforanstaltninger, herunder alle investeringer, der er gennemført, ikke er blevet opfyldt, eller at Bulgarien i løbet af omstruktureringsperioden har ydet yderligere statsstøtte til stålindustrien, især til Kremikovtzi AD, inddriver Bulgarien hos modtageren al støtte, der er ydet i strid med disse betingelser før eller efter landets tiltrædelse af Den Europæiske Union.«

Den primære ret

- 13 I henhold til artikel 97 KS udløb EKSF-traktaten den 23. juli 2002.

- 14 Tiltrædelsesaktens artikel 2 har følgende ordlyd:

»Fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne og Den Europæiske Centralbank før tiltrædelsen, bindende for Bulgarien og Rumænien og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.«

- 15 I del 2 i bilag V til tiltrædelsesakten er der fastsat en kontrolordning for de statsstøtteforanstaltninger, som Bulgarien har gennemført før datoen for sin tiltrædelse af Unionen. Stk. 1-3 i del 2 har følgende ordlyd:

»1. Følgende støtteordninger og individuel støtte, som er trådt i kraft i en ny medlemsstat inden tiltrædelsesdatoen, og som fortsat gælder efter denne dato, vil ved tiltrædelsen blive anset for eksisterende støtte som defineret i artikel 88, stk. 1 [EF]:

- a) støtteforanstaltninger, der er trådt i kraft inden den 10. december 1994
- b) støtteforanstaltninger opregnet i tillægget til dette bilag
- c) støtteforanstaltninger, der inden tiltrædelsesdatoen er blevet vurderet af den nationale statsstøttekontrolmyndighed i den nye medlemsstat og fundet forenelige med gældende fællesskabsret, og som Kommissionen ikke har gjort indsigelse mod på grund af alvorlig tvivl om, hvorvidt foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet, jf. proceduren i stk. 2.

Alle efter tiltrædelsesdatoen stadig gældende foranstaltninger, som er statsstøtte, og som ikke opfylder de ovenfor omhandlede betingelser, anses efter tiltrædelsen, for så vidt angår anvendelsen af artikel 88, stk. 3, [EF] som ny støtte.

[...]

2. [...]

Hvis Kommissionen ikke inden for 3 måneder efter modtagelsen af fyldestgørende oplysninger om denne foranstaltning eller efter modtagelsen af den nye medlemsstats erklæring, hvori den underretter Kommissionen om, at den anser de forelagte oplysninger for at være fyldestgørende, fordi de krævede yderligere oplysninger ikke foreligger eller allerede er forelagt, gør indsigelse mod den eksisterende støtteforanstaltning på baggrund af alvorlig tvivl om, hvorvidt foranstaltningen er forenelig med det fælles marked, anses Kommissionen for ikke at have gjort indsigelse.

Alle støtteforanstaltninger, der er forelagt Kommissionen efter proceduren i stk. 1, litra c), forud for tiltrædelsesdatoen, er omfattet af ovennævnte procedure, uanset om den pågældende nye medlemsstat allerede er blevet medlem af Unionen i løbet af undersøgelsesperioden.

3. En kommissionsafgørelse om at gøre indsigelse mod en foranstaltning i medfør af stk. 1, litra c), anses for en afgørelse om at indlede en formel undersøgelsesprocedure, jf. [forordning nr. 659/1999].

Hvis en sådan afgørelse træffes inden tiltrædelsesdatoen, træder afgørelsen først i kraft på tiltrædelsesdatoen.«

Forordning nr. 659/1999

16 Det fremgår af 18. betragtning til forordning nr. 659/1999, at for at sikre, at eksisterende støtteordninger er forenelige med fællesmarkedet, og i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF foreslår Kommissionen passende foranstaltninger, når en eksisterende støtteordning ikke eller ikke længere er forenelig med fællesmarkedet, og indleder proceduren i artikel 108, stk. 2, TEUF, hvis den pågældende medlemsstat nægter at gennemføre forslaget.

17 Artikel 1 i forordning nr. 659/1999 har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »eksisterende støtte«

i) med forbehold af [...] bilag V, [del] 2 og [del] 3, litra b), og tillægget hertil i akten vedrørende Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse, enhver form for støtte, der eksisterede inden traktatens ikrafttræden i de pågældende medlemsstater, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som var trådt i kraft før og er blevet fortsat efter traktatens ikrafttræden

[...]

c) »ny støtte« enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte

[...]«

18 Artikel 7 i forordning nr. 659/1999 har overskriften »Kommissionens beslutninger om at afslutte den formelle undersøgelsesprocedure« og fastsætter i stk. 5:

»Finder Kommissionen, at den anmeldte støtte ikke er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den, at støtten ikke må gennemføres, i det følgende benævnt »negativ beslutning«.

19 Artikel 14 i forordning nr. 659/1999 fastsætter i stk. 1:

»I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren [...] Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.«

20 Artikel 19 i forordning nr. 659/1999 har overskriften »Juridiske konsekvenser af et forslag om passende foranstaltninger« og vedrører eksisterende støtte. Den har følgende ordlyd:

»1. Hvis den pågældende medlemsstat accepterer de foreslåede foranstaltninger og underretter Kommissionen herom, tager Kommissionen dette til efterretning og underretter medlemsstaten herom. Medlemsstaten er bundet af sin beslutning om at acceptere at gennemføre de passende foranstaltninger.

2. Hvis den pågældende medlemsstat ikke accepterer de foreslåede foranstaltninger, og Kommissionen under hensyntagen til den pågældende medlemsstats argumenter stadig er af den opfattelse, at de passende foranstaltninger er nødvendige, indleder den proceduren efter artikel 4, stk. 4. Artikel 6, 7 og 9 finder tilsvarende anvendelse.«

Kommissionens afgørelse fra december 2009

21 Ifølge artikel 1 i Kommissionens afgørelse af 15. december 2009 om det nationale omstruktureringsprogram og den individuelle virksomhedsplan for den bulgarske stålproducent Kremikovtzi (hvoraf et resumé er trykt i EUT 2012 C 27, s. 3, herefter »Kommissionens afgørelse fra december 2009«) er »[o]mstruktureringsprogrammet og planerne for Kremikovtzi AD [...] ikke gennemført fuldt ud og opfylder derfor ikke betingelserne i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaftalen«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 Kremikovtzi er en juridisk person efter bulgarsk ret, der var statsejet indtil 1999, hvor den blev privatiseret.

23 I henhold til artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaftalen blev Republikken Bulgarien indrømmet en frist på fem år fra den 1. januar 1993 til den 31. december 1997, hvor den undtagelsesvis kunne yde offentlig støtte til omstruktureringsformål i stålsektoren.

24 Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at Kremikovtzi efter 1997 modtog offentlig støtte i forskellige former, nemlig udligning af statens gæld, rådighed over statsmidler med henblik på betaling af anden gæld og favorable kreditvilkår.

25 På denne baggrund blev den periode, hvori Republikken Bulgarien undtagelsesvis kunne yde offentlig støtte til omstruktureringsformål i stålsektoren ved tillægsprotokollen forlænget med otte år regnet fra den 1. januar 1998 eller indtil denne stats tiltrædelse afhængigt af, hvilken begivenhed der måtte indtræffe først.

- 26 Republikken Bulgarien har i overensstemmelse med betingelsen fastsat i tillægsprotokollens artikel 2 forelagt Kommissionen et omstruktureringsprogram og en udviklingsplan for den bulgarske stålindustri og en virksomhedsplan for den eneste stålvirksomhed, der har modtaget eller modtager offentlig støtte til omstruktureringsformål, nemlig Kremikovtzi.
- 27 I forbindelse med udarbejdelsen af dette program og denne plan konstaterede Komisia za zashtita na konkurenciyata (kommissionen for konkurrencebeskyttelse, den bulgarske myndighed, der dengang var ansvarlig for kontrollen med offentlig støtte) ved afgørelser af 6. november 2003 og af 3. februar 2004, at der var ydet forskellige former for offentlig støtte til Kremikovtzi, som samlet set beløb sig til 431 073 159 BGN. Det fremgår af sagsakterne, at størstedelen af dette beløb var blevet udbetalt i 1999 og resten i 2004 i form af en omprioritering af en gæld, som Kremikovtzi havde pådraget sig i forhold til sine gas- og elektricitetsleverandører.
- 28 Det fremgår bl.a. af tiende betragtning til Rådets afgørelse 2004/746/EF af 18. oktober 2004 om opfyldelse af betingelserne i artikel 3 i tillægsprotokollen til Europaaf-talen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Bulgarien på den anden side om en forlængelse af den periode, der er anført i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaaf-talen (EUT L 328, s. 101), at Kommissionen i henhold til tillægsprotokollens artikel 3 i dens dagældende version har foretaget en vurdering af omstruktureringsprogrammet og virksomhedsplanen. Det er bl.a. fastslået ved denne vurdering, at den offentlige støtte til omstruktureringsformål i overensstemmelse med denne plan blev reduceret gradvist, indtil den helt ophørte i løbet af 2005.
- 29 Ifølge rapporten fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 12. august 2008, der har titlen »Første overvågningsrapport om strukturomlægninger i stålsektoren i Bulgarien og Rumænien« (KOM(2008) 511 endelig), modtog Kremikovtzi ingen støtte i 2006.
- 30 I slutningen af 2006 anmodedes der om en forlængelse indtil 2008 af fristen for gennemførelse af nævnte plan på grund af ændringer af investeringsprojekter og mistet tid som følge af, at Kremikovtzi havde skiftet ejer. Betragtningerne til afgørelse EU-BG nr. 3/2006 omtaler et ændret omstruktureringsprogram og en ændret virksomhedsplan. Ifølge forlæggelsesafgørelsen var det bestemt i det ændrede omstruktureringsprogram, at omstrukturen skulle afsluttes inden den 31. december 2008.
- 31 Den 6. august 2008 blev der indledt insolvensbehandling mod Kremikovtzi. I forbindelse med denne insolvensbehandling blev selskabet officielt erklæret insolvent den 6. juni 2008.
- 32 Henset til denne insolvenserklæring traf viceministeren for økonomi og energi den afgørelse, der er omtvistet i hovedsagen, vedrørende en hovedstol på 431 073 159 BGN, med renter. Ifølge Administrativen sad Sofia-grad bygger denne beslutning på en opfattelse af, at erklæringen om Kremikovtzis insolvens og indledningen af insolvensbehandlingen bevirkede, at den individuelle plan for dette selskabs levedygtighed indstilledes. Under disse omstændigheder var Kremikovtzi ikke i stand til at overleve under markedsvilkår, hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaaf-talen, der gør den offentlige støtte ulovlig. Ifølge koncipisten af den afgørelse, der er omtvistet i hovedsagen, reguleres tilbagesøgningen af støtten af det ajourførte omstruktureringsprogram.
- 33 På baggrund af et søgsmål indledt af Kremikovtzi erklærede den forelæggende ret (i en anden sammensætning) den i hovedsagen omtvistede afgørelse ugyldig. Denne ret, der påkendte sagens realitet, fastslog, at støtten efter gældende ret kun kunne tilbagesøges, såfremt finansministeren forinden havde sendt en meddelelse til Kommissionen med henblik på, at denne vedtog en beslutning, der anordnede tilbagesøgning af støtten, fordi den var ulovlig. I den foreliggende sag var ingen af disse betingelser blevet opfyldt.

- 34 Denne ugyldighedserklæring blev af ministeren for økonomi, energi og turisme indbragt for Varhoven administrativen sad (den øverste forvaltningsdomstol). Sidstnævnte ophævede afgørelsen truffet af det dommerkollegium ved Administrativen Sad Sofia-grad, der tidligere havde behandlet sagen, og hjemviste sagen til fornyet behandling ved samme ret i en anden sammensætning ledsaget af visse bindende udtalelser vedrørende tviststens afgørelse, idet førsteinstansen blev pålagt at inddrage nye fremlagte dokumenter, herunder Kommissionens afgørelse fra december 2009.
- 35 Under sagen for den forelæggende ret har kuratoren i konkursboet efter Kremikovtzi anmodet om, at sagen udsættes med henblik på, at Domstolen forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse, idet det ønskes besvaret, dels hvilken myndighed der har kompetence til at erklære en støtte uforenelig med fællesmarkedet og kan kræve tilbagesøgning med henvisning til, at den er ulovlig, dels hvilken retlig rækkevidde Kommissionens afgørelse fra december 2009 har.
- 36 Administrativen sad Sofia-grad har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Finder Europaaftalens bestemmelser og navnlig Associeringsrådet EU-Bulgariens afgørelser anvendelse på statsstøtte, der blev ydet i henhold til Europaaftalens bestemmelser, og navnlig i henhold til artikel 9, stk. 4, i [protokol nr. 2 til Europaaftalen], før Republikken Bulgariens tiltrædelse af [Unionen], når vurderingen af uforeneligheden af en sådan statsstøtte finder sted efter det tidspunkt, hvor Republikken Bulgarien tiltrådte [Unionen]? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, er der behov for følgende fortolkning:
- a) Skal artikel 3, stk. 2, i tillægsprotokollen fortolkes således, at det alene tilkommer Europa-Kommissionen at træffe beslutning om, hvorvidt omstrukturingsprogrammet og planerne i tillægsprotokollens artikel 2 er gennemført fuldt ud og er i overensstemmelse med betingelserne i artikel 9, stk. 4, i [protokol nr. 2] til Europaaftalen? Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, er der behov for følgende fortolkning:
- b) Skal artikel 3, stk. 3, i tillægsprotokollen fortolkes således, at Republikken Bulgariens kompetente nationale myndighed har ret til at træffe en beslutning om tilbagesøgning af statsstøtte, der ikke er i overensstemmelse med betingelserne i artikel 9, stk. 4, i [protokol nr. 2] til Europaaftalen? Såfremt Domstolen besvarer dette spørgsmål benægtende, anmodes om fortolkning af følgende spørgsmål:
- 2) Skal bestemmelsen i stk. 1 i del 2, der omhandler konkurrencereglerne, i bilag V til [tiltrædelsesakten] fortolkes således, at den pågældende statsstøtte er en »ny støtte« som defineret i dette bilags del 2? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, finder bestemmelserne i artikel 107 TEUF og 108 TEUF (87 [EF] og [88] EF) om statsstøtte samt bestemmelserne i forordning nr. 659/1999 da anvendelse på sådan »ny støtte«?
- a) Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, anmodes om besvarelse af følgende spørgsmål: Skal [...] bilag V til tiltrædelsesakten fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder ikke kan iværksætte en tilbagesøgning af en statsstøtte som den i hovedsagen omhandlede, før Kommissionen har truffet en afgørelse, ved hvilken den pågældende statsstøtte erklæres for uforenelig med fællesmarkedet?
- b) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende: Skal Kommissionens afgørelse [fra] december 2009 [...] betragtes som en negativ beslutning vedrørende ulovlig støtte som omhandlet i artikel 14 i forordning nr. 659/1999?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 37 Med disse spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, på hvilket retsgrundlag der skal foretages en vurdering og i givet fald en tilbagesøgning af støtte til omstrukturingsformål, der, før Republikken Bulgarien tiltrådte Unionen den 1. januar 2007, blev tildelt virksomheden Kremikovtzi, som var genstand for en insolvensbehandling og blev erklæret insolvent i løbet af 2008, dvs. efter denne tiltrædelse. Den forelæggende ret ønsker særligt afklaret, om en tilbagesøgning af støtten tildelt Kremikovtzi skal foretages på grundlag af tillægsprotokollens artikel 3, som ændret ved afgørelse EU-BG nr. 3/2006, eller af den ordning, der følger af bilag V i tiltrædelsesakten og forordning nr. 659/1999, og under alle omstændigheder, om en kommissionsafgørelse udgør en forudgående betingelse for de bulgarske myndigheders tilbagesøgning af støtten tildelt før nævnte tiltrædelse.
- 38 Med henblik på besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål skal opmærksomheden først henledes på visse særlige omstændigheder ved tvisten i hovedsagen, som fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter.
- 39 Det konstateres, at der i protokol nr. 2 til Europaaftalen blev indskrevet overgangsbestemmelser vedrørende støtte til omstrukturingsformål for at give Republikken Bulgarien mulighed for at foretage en vellykket omstrukturering af sin stålindustri.
- 40 Således kunne denne medlemsstat i henhold til artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaaftalen yde støtte til et sådant omstrukturingsformål bl.a. på betingelse af, at støtten medførte, at de begunstigede virksomheder kunne overleve under normale markedsvilkår ved udgangen af omstrukturingsperioden.
- 41 Til forskel fra akter om visse medlemsstaters tiltrædelse (jf. til sammenligning dom af 24.3.2011, sag C-369/09 P, *ISD Polska m.fl. mod Kommissionen*, Sml. I, s. 2011, præmis 7) er der ikke i akten om Republikken Bulgariens tiltrædelse, således som Kommissionen har fremhævet, nogen særlige bestemmelser vedrørende støtte tildelt virksomheder i stålindustrien før denne medlemsstats tiltrædelse af Unionen. Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af de dokumenter, der er fremlagt for Domstolen, at Republikken Bulgarien under tiltrædelsesforhandlingerne erklærede, at den ikke længere ville yde støtte til sin stålindustri, og at den trak sin anmodning om forlængelse af den periode, hvori den kunne yde støtte til denne sektor, tilbage.
- 42 Kort tid før sin tiltrædelse af Unionen meddelte Republikken Bulgarien imidlertid i det væsentlige, at betingelsen om Kremikovtzis levedygtighed ikke ville kunne opfyldes inden for rammerne af det nationale omstrukturingsprogram. Denne medlemsstat forelagde derfor et ændret omstrukturingsprogram og en ændret virksomhedsplan og anmodede om en forlængelse af omstrukturingsperioden indtil slutningen af 2008. Kremikovtzi var den eneste virksomhed, der var omfattet af det ændrede omstrukturingsprogram.
- 43 Således fremgår det af første betragtning til afgørelse EU-BG nr. 3/2006, at Republikken Bulgarien i det ændrede omstrukturingsprogram i det væsentlige foreslog, at hvis det af kontrollen med gennemførelsen af dette program skulle fremgå, at de relevante betingelser i protokol nr. 2 til Europaaftalen ikke var blevet opfyldt, ville Bulgarien tilbagesøge al støtte ydet i strid med disse betingelser.
- 44 Kommissionen vurderede det ændrede omstrukturingsprogram og den ændrede virksomhedsplan uden at gøre indsigelse mod den anmodede forlængelse.
- 45 Den 29. december 2006 vedtog Associeringsrådet EU-Bulgarien afgørelse EU-BG nr. 3/2006 på forslag fra Kommissionen.

- 46 Den økonomiske situation forværredes for Kremikovtzi, og virksomheden gik konkurs i løbet af 2008.
- 47 På denne baggrund iværksatte de bulgarske myndigheder ved den afgørelse, der er omtvistet i hovedsagen, på grundlag af tillægsprotokollens artikel 3, stk. 3, som ændret ved afgørelse EU-BG nr. 3/2006, tilbagesøgning af den støtte til omstruktureringsformål, der er fastslået ved afgørelserne nævnt i denne doms præmis 27.
- 48 Tvisten i hovedsagen beror på, at Kremikovtzi har rejst tvivl om denne afgørelse og dette retsgrundlag. Virksomheden har i det væsentlige anført, at de bulgarske myndigheder kun kan træffe selvstændig beslutning om tilbagesøgning, hvis Kommissionen ikke har truffet nogen negativ beslutning i den forstand, hvori udtrykket anvendes i forordning nr. 659/1999.
- 49 Hertil bemærkes, at der i henhold til EF-traktaten gælder forskellige fremgangsmåder alt efter, om der er tale om eksisterende eller ny støtte (jf. i denne retning bl.a. dom af 30.6.1992, sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4145, præmis 22-24, og af 9.8.1994, C-44/93, Namur-Les assurances du crédit, Sml. I, s. 3829, præmis 10-12). Mens ny støtte i henhold til artikel 88, stk. 3, EF på forhånd skal anmeldes til Kommissionen og ikke kan gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig beslutning, kan eksisterende støtte i medfør af artikel 88, stk. 1, EF løbende gennemføres, for så vidt som Kommissionen ikke har fastslået, at den er uforenelig med fællesmarkedet (jf. i denne retning bl.a. dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877, præmis 20, domme af 29.4.2004, sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3679, præmis 42, og sag C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4087, præmis 47, samt dom af 18.11.2010, sag C-322/09 P, NDSHT mod Kommissionen, Sml. I, s. 11911, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Det følger desuden af tiltrædelsesaktens artikel 2, at artikel 87 EF og 88 EF samt forordning nr. 659/1999 først blev anvendelige i forhold til Bulgarien fra denne medlemsstats tiltrædelse af Unionen den 1. januar 2007 på de vilkår, der er fastsat i tiltrædelsesakten.
- 51 I del 2 i bilag V til tiltrædelsesakten er der fastsat en kontrolordning for den støtte, som Bulgarien har gennemført før datoen for sin tiltrædelse af Unionen. Denne ordning har navnlig til formål at begrænse en sådan støtte, der ved tiltrædelsen kunne udgøre »eksisterende støtte« i artikel 88, stk. 1, EF's forstand.
- 52 Ifølge denne ordning er de statslige foranstaltninger, der er gennemført før nævnte tiltrædelse, men som dels stadig er gældende herefter, dels opfylder de kumulative betingelser i artikel 87, stk. 1, EF, omfattet af de specifikke regler fastsat i bilag V til tiltrædelsesakten enten som eksisterende støtte i artikel 88, stk. 1, EF's forstand, når de henhører under en af de i dette bilag nævnte tre kategorier, eller som en på tiltrædelsestidspunktet ny støtte, som artikel 88, stk. 3, EF finder anvendelse på, når de ikke henhører under en af disse tre kategorier.
- 53 Heraf følger, at statsstøtteforanstaltninger, der er vedtaget inden tiltrædelsesdatoen, for at være omfattet af de nævnte specifikke regler i bilag V til tiltrædelsesakten navnlig stadig skal være »gældende« i nævnte bilags forstand fra tiltrædelsen.
- 54 Det kan navnlig udledes af artikel 1, litra b), nr. i), og artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, sammenholdt med tiltrædelsesaktens artikel 2, at det først var fra tiltrædelsen, at kriterierne i artikel 87, stk. 1, EF kunne finde direkte anvendelse som sådan i Bulgarien, og dette kun for så vidt angår situationer opstået efter dette tidspunkt. Desuden følger det navnlig af den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 49, af 18. betragtning til forordning nr. 659/1999 og af forordningens artikel 19, at eksisterende støtte kun i givet fald kan være genstand for en beslutning om uforenelighed med virkning for fremtiden.

- 55 I lyset heraf skal udtrykkene »fortsat finder anvendelse« og »stadig gældende« i bilag V til tiltrædelsesakten fortolkes, så de i det væsentlige refererer til foranstaltninger, som er gennemført før tiltrædelsen af Unionen, og som efter denne tiltrædelse fortsat kan påføre den berørte medlemsstat udgifter, øge dens finansielle risiko eller mindske medlemsstatens budgetindtægter.
- 56 I det foreliggende tilfælde er det ikke bestridt for Domstolen, at den offentlige støtte, der er omhandlet i hovedsagen, blev gennemført før Republikken Bulgariens tiltrædelse af Unionen.
- 57 Desuden bemærkes, som det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, og af denne doms præmis 27 og 28, at det var muligt nøjagtigt at beregne den økonomiske risiko for Republikken Bulgarien ved disse foranstaltninger, da de blev gennemført. De forskellige former for ydet støtte var nemlig officielt blevet nøjagtigt fastslået, og der var taget hensyn hertil ved udarbejdelsen af omstrukturingsprogrammet og virksomhedsplanen for Kremikovtzi.
- 58 Som det fremgår navnlig af denne doms præmis 27-29, ophørte gennemførelsen af den offentlige støtte, der er omhandlet i hovedsagen, før Republikken Bulgariens tiltrædelse af Unionen. Derfor påførte denne støtte ikke efter tiltrædelsen udgifter eller en øget finansiell risiko for de bulgarske myndigheder eller mindskede Republikken Bulgariens budgetindtægter.
- 59 Under disse omstændigheder kan den offentlige støtte, der er omhandlet i hovedsagen, ikke anses for »gældende« efter tiltrædelsen i den forstand, hvori udtrykket anvendes i bilag V til tiltrædelsesakten.
- 60 Heraf følger, at dette bilag ikke finder anvendelse på de offentlige støtteforanstaltninger, der er omhandlet i hovedsagen. Følgelig kan disse foranstaltninger ikke anses for at udgøre hverken »eksisterende støtte« eller en »ny støtte på tiltrædelsesdatoen« i det nævnte bilags forstand.
- 61 Tilsvarende henhører disse foranstaltninger heller ikke under begrebet »eksisterende støtte« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 659/1999.
- 62 Endvidere følger det af denne doms præmis 17, 50 og 54, at de nævnte foranstaltninger heller ikke henhører under begrebet »ny støtte« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i denne forordnings artikel 1, litra c).
- 63 Derimod vedrører afgørelse EU-BG nr. 3/2006, der blev vedtaget efter undertegnelsen af tiltrædelsesakten og på den baggrund, som er gengivet særligt i denne doms præmis 41-44 og 60-62, specifikt de statsstøtteforanstaltninger, der blev gennemført inden for rammerne af omstruktureringen af stålindustrien i Bulgarien.
- 64 Tillægsprotokollens artikel 3, stk. 1, som ændret ved afgørelse EU-BG nr. 3/2006, fastsætter i det væsentlige en kontrol, der føres af Kommissionen og det bulgarske finansministerium i fællesskab, med gennemførelsen af støtten til omstrukturingsformål til fordel for Kremikovtzi.
- 65 I henhold til denne artikel 3, stk. 3, har Republikken Bulgarien pligt til at tilbagesøge al støtte, der er ydet i strid med betingelserne fastsat i protokol nr. 2 til Europaaftalen. Disse betingelser består navnlig i, at samtlige investeringer, der er fastlagt i omstrukturingsprogrammet og i virksomhedsplanerne, skal være gennemført, og et krav om, at omstruktureringen skal have medført, at virksomheder, der har modtaget den omhandlede statsstøtte, er levedygtige ved udgangen af omstrukturingsperioden.
- 66 I henhold til tillægsprotokollens artikel 3, stk. 2, som ændret ved afgørelse EU-BG nr. 3/2006, træffer Kommissionen beslutning om, hvorvidt omstrukturingsprogrammet og planerne er gennemført fuldt ud og er i overensstemmelse med betingelserne i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaaftalen.

- 67 Ordlyden af denne artikel 3 giver dog på ingen måde udtryk for, at det er en betingelse, at Kommissionen skal have truffet en beslutning i henhold til nævnte artikel 3, stk. 2, før der kan iværksættes den tilbagesøgning, der er fastsat i samme artikels stk. 3.
- 68 Henset til første betragtning til afgørelse EU-BG nr. 3/2006 og til den fælles kontrol, der er nævnt i denne doms præmis 64, giver nævnte artikel 3's opbygning desuden ikke indtryk af, at dette er tilfældet.
- 69 Derimod følger det af tillægsprotokollens artikel 3, stk. 3, som ændret ved afgørelse EU-BG nr. 3/2006, at Republikken Bulgarien har pligt til at tilbagesøge offentlig støtte, hvis det i forbindelse med kontrollen med gennemførelsen af omstruktureringsprogrammet og virksomhedsplanen for Kremikovtzi konstateres af enten Kommissionen eller de bulgarske myndigheder, at betingelserne herfor i protokol nr. 2 til Europaaftalen ikke er opfyldt.
- 70 Endelig bemærkes med henblik på en fyldestgørende besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål, at en beslutning truffet i henhold til tillægsprotokollens artikel 3, stk. 2, som ændret ved afgørelse EU-BG nr. 3/2006, på ingen måde kan sidestilles med en beslutning truffet i henhold til artikel 14 i forordning nr. 659/1999, idet sidstnævnte, som det navnlig fremgår af denne doms præmis 50, 61 og 62, ikke finder anvendelse på den offentlige støtte, der er omhandlet i hovedsagen.
- 71 Henset til det ovenstående skal de præjudicielle spørgsmål besvares med, at en tilbagesøgning af den offentlige støtte, som blev ydet Kremikovtzi før Republikken Bulgariens tiltrædelse af Unionen, og som ikke efter denne tiltrædelse var »gældende« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i bilag V til tiltrædelsesakten, såfremt støtten er i strid med betingelserne i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaaftalen, skal iværksættes på grundlag af tillægsprotokollens artikel 3, som ændret ved afgørelse EU-BG nr. 3/2006. I denne forbindelse kan Republikken Bulgariens kompetente nationale myndigheder i henhold til denne artikels stk. 3 træffe beslutning om tilbagesøgning af offentlig støtte, der ikke opfylder disse betingelser. Det er ikke en betingelse for de bulgarske myndigheders tilbagesøgning af en sådan støtte, at Kommissionen forinden har truffet en beslutning i henhold til tillægsprotokollens artikel 3, stk. 2.

Sagens omkostninger

- 72 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

En tilbagesøgning af den offentlige støtte, som blev ydet Kremikovtzi AD før Republikken Bulgariens tiltrædelse af Den Europæiske Union, og som ikke efter denne tiltrædelse var »gældende« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i bilag V til akten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på, skal, såfremt støtten er i strid med betingelserne i artikel 9, stk. 4, i protokol nr. 2 til Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Bulgarien på den anden side, som blev indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 94/908/EKSF, EF, Euratom af 19. december 1994, iværksættes på grundlag af artikel 3 i tillægsprotokollen til Europaaftalen, som ændret ved Associeringsrådet EU-Bulgariens afgørelse EU-BG nr. 3/2006 af 29. december 2006. I denne forbindelse kan Republikken Bulgariens kompetente nationale myndigheder i henhold til denne artikels stk. 3 træffe beslutning om

tilbagesøgning af offentlig støtte, der ikke opfylder disse betingelser. Det er ikke en betingelse for de bulgarske myndigheders tilbagesøgning af en sådan støtte, at Europa-Kommissionen forinden har truffet en beslutning i henhold til tillægsprotokollens artikel 3, stk. 2.

Underskrifter