



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Udvidede Afdeling)

15. december 2021 *

»Statsstøtte – støtteforanstaltninger indrømmet af Rumænien til fordel for en petrokemisk virksomhed – manglende fuldbyrdelse, yderligere akkumulering og afskrivning af offentlige fordringer – annulationssøgsmål – søgsmålsfrist – begyndelsestidspunkt – artikel 24, stk. 1, i forordning (EU) 2015/1589 – søgsmålsinteresse – situation med en eller flere foranstaltninger – statsmidler – tilregnelser til staten – anvendeligheden af kriteriet om den private kreditor – anvendelse af kriteriet om den private kreditor – begrundelsespligt«

I sag T-565/19,

Oltchim SA, Râmnicu Vâlcea (Rumænien), ved advokaterne C. Arhold, L.-A. Bondoc, S.-E. Petrisor og K. Struckmann,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved V. Bottka og F. Tomat, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om delvis annullation af Kommissionens afgørelse (EU) 2019/1144 af 17. december 2018 om Rumæniens statsstøtte SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) til Oltchim (EUT 2019, L 181, s. 13),

har

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Kornezov (refererende dommer) og dommerne E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse og D. Petrlik,

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. maj 2021,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

I. Sagens baggrund

A. De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

- 1 Sagsøgeren, Oltchim SA, som blev grundlagt i 1966, og hvori Rumænien ejer en kapitalandel på 54,8%, var en af de største petrokemiske virksomheder i Rumænien og Sydøsteuropa. Oltchims virksomhed bestod i fremstilling af petrokemiske produkter, navnlig flydende kaustisk soda, propylenoxid-polyoler, blødgørere og oxo-alkoholer.
- 2 I perioden 2007-2012 forværredes sagsøgerens finansielle situation, idet den oplevede en systematisk stigning i sine driftstab, sit samlede tab og sin negative egenkapital.
- 3 For at afhjælpe situationen anmeldte Rumænien den 17. juli 2009 navnlig en støtteforanstaltning i form af konvertering af Oltchims offentlige gæld til aktier til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Den 7. marts 2012 fandt Kommissionen ved afgørelse 2013/246/EU om statsstøttesag nr. SA.29041 (C 28/2009) (ex N 433/2009) – Støtteforanstaltninger til fordel for Oltchim SA Râmnicu Vâlcea (EUT 2013, L 148, s. 33, herefter »2012-afgørelsen«), at konverteringen af sagsøgerens gæld til aktier for 1 049 000 000 rumænske lei (RON) (ca. 231 mio. EUR) ikke udgjorde statsstøtte.
- 4 Den 23. november 2012 indgik det rumænske finansministerium, det rumænske økonomiministerium, det rumænske ministerium for transport og infrastruktur, Oficiul Participațiilor Statului și Privatizării în Industrie (kontoret for statsaktiver og privatisering i industrien, Rumænien) og Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului (myndigheden med ansvar for værdiansættelse af statslige aktiver, Rumænien), idet sidstnævnte senere skiftede navn til Autoritatea pentru Administrarea Activelor Atatului (myndigheden med ansvar for forvaltningen af statslige aktiver, Rumænien, herefter »AAAS«), samt fire offentlige virksomheder med fordringer mod sagsøgeren, nemlig Electrica SA, Salrom SA, CFR Marfă SA og CEC Bank SA, to banker med fordringer på sagsøgeren, nemlig Banca Transilvania SA og Banca Comercială Română SA, idet sidstnævnte senere blev til Erste Bank, et aftalememorandum med sagsøgeren (herefter »memorandummet«) med henblik på finansieringen af genoptagelsen af sagsøgerens produktion.
- 5 Efter at den gennem pressen var blevet bekendt med memorandummet, indledte Kommissionen den 16. januar 2013 en undersøgelse af egen drift.
- 6 Den 30. januar 2013 var sagsøgeren på egen anmodning genstand for insolvensbehandling. Inden for rammerne af denne behandling afsluttede den domstolsudpegede kurator den 9. januar 2015 den endelige liste over kreditorer med angivelse af hver fordrings beløb, prioritet og status og fremsendte den til den kompetente nationale retslige myndighed.
- 7 Den 9. marts 2015 godkendte sagsøgerens kreditorer en saneringsplan for virksomheden, som i det væsentlige foreskrev et salg heraf til en ny investor, som skulle overtage dens aktiver eller aktiviteter (herefter »saneringsplanen« eller »planen«). Den godkendte plan fastsatte endvidere en delvis afskrivning af sagsøgerens gæld. Den 22. april 2015 godkendte den nationale retslige

myndighed saneringsplanen ved at godkende den delvise afskrivning af sagsøgerens gæld, etableringen af en ny enhed (Oltchim SPV) og overførslen af alle sagsøgerens rentable aktiver til sidstnævnte. Saneringsplanen blev endelig den 24. september 2015.

- 8 Den 8. april 2016 meddelte Kommissionen Rumænien, at den havde besluttet at indlede den i artikel 108, stk. 2, TEUF fastsatte formelle undersøgelsesprocedure.
- 9 Den 6. marts 2017 godkendte sagsøgerens kreditorer en revideret saneringsplan, som herefter foreskrev salg af sagsøgerens aktiver i dele og ikke gennem etableringen af en ny enhed. Denne reviderede plan blev godkendt af den kompetente nationale retslige myndighed den 28. juni 2017 og blev endelig den 16. oktober 2017. I medfør af denne reviderede plan blev de fleste af delene af sagsøgerens aktiver solgt til selskabet Chimcomplex, en anden del blev solgt til selskabet Dynamic Selling Group, mens der i maj 2018 blev iværksat et nyt udbud vedrørende de øvrige dele.

B. Den anfægtede afgørelse

- 10 Den 17. december 2018 vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2019/1144 om Rumæniens statsstøtte SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) til Oltchim SA (EUT 2019, L 181, s. 13, herefter »den anfægtede afgørelse«).
- 11 I den anfægtede afgørelse undersøgte Kommissionen kvalificeringen af følgende tre foranstaltninger som statsstøtte og deres forenelighed med det indre marked:
 - den manglende fuldbyrdelse og yderligere akkumulering af sagsøgerens gæld til AAAS fra september 2012 til januar 2013 (herefter »foranstaltning 1«).
 - støtten fra CET Govora og Salrom til Oltchims drift i form af fortsatte ubetalte leverancer mellem september 2012 og januar 2013 (herefter »foranstaltning 2«).
 - gældsafskrivningen i 2015 som led i saneringsplanen foretaget af AAAS, Administrația Națională Apele Române (den nationale vandstyrelse, Rumænien, herefter »ANE«), Salrom, Electrica og CET Govora (herefter »foranstaltning 3«).
- 12 I den anfægtede afgørelses afsnit 6.1 (183.-301. betragtning) konkluderede Kommissionen, at de foranstaltninger, der er nævnt i præmis 11 ovenfor, udgjorde statsstøtte, med undtagelse af Salroms støtte til sagsøgerens aktiviteter inden for rammerne af foranstaltning 2 og gældsafskrivningen foretaget af CET Govora i 2015 inden for rammerne af saneringsplanen i medfør af foranstaltning 3. I henhold til nævnte afgørelse var de foranstaltninger, der blev kvalificeret som statsstøtte, blevet indrømmet i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF og var derfor ulovlige.
- 13 I den anfægtede afgørelses afsnit 6.2 (302.-310. betragtning) konkluderede Kommissionen, at statsstøtten var uforenelig med det indre marked.
- 14 I den anfægtede afgørelses afsnit 6.3 (311.-315. betragtning) og afsnit 6.4 (316.-351. betragtning) fandt Kommissionen, at de rumænske myndigheder skulle tilbagesøge beløb svarende til den omhandlede støtte, idet denne tilbagesøgning imidlertid ikke kunne udstrækkes til at omfatte de enheder, der havde erhvervet sagsøgerens aktiver, eftersom der ikke var økonomisk kontinuitet mellem sagsøgeren og disse.

15 Den anfægtede afgørelses artikel 1 har følgende ordlyd:

»Følgende foranstaltninger, der er genstand for denne afgørelse, som er gennemført ulovligt af Rumænien i strid med artikel 108, stk. 3, [...] TEUF, udgør samlet og hver for sig statsstøtte:

- a) [AAAS'] manglende fuldbyrdelse og yderligere akkumulering af fordringer fra september 2012 til januar 2013
- b) støtte til Oltchims drift i form af fortsatte ubetalte leverancer og yderligere akkumulering af fordringer siden september 2012 fra CET Govoras side uden hensigtsmæssige foranstaltninger til at beskytte fordringerne svarende til det beløb, der fastlægges sammen med Rumænien i tilbagesøgningsfasen
- c) AAAS', National Water Administrations, Salroms og Electrica SA's gældsannullering ifølge saneringsplanen til et samlet beløb sammen med artikel 1, litra a), på 1 516 598 405 RON.«

16 Den anfægtede afgørelses artikel 2 er affattet på følgende måde:

»Følgende foranstaltninger, som er genstand for denne afgørelse, udgør ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, [...] TEUF:

- a) Salroms støtte til Oltchims drift i form af fortsatte ubetalte leverancer siden september 2012
- b) CET Govoras gældsannullering i 2015 ifølge saneringsplanen.«

17 Den anfægtede afgørelses artikel 3 er sålydende:

»Statsstøtten, jf. artikel 1, litra a) og c), der beløber sig til i alt 1 516 598 405 mio. RON, samt statsstøtten, jf. artikel 1, litra b), som blev ydet ulovligt af Rumænien i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF til Oltchim, er uforenelig med det indre marked.«

18 I den anfægtede afgørelses artikel 4 og 5 pålagde Kommissionen Rumænien øjeblikkeligt at tilbagesøge den i afgørelsens artikel 1 omhandlede statsstøtte fra sagsøgeren, idet den anfægtede afgørelse skulle gennemføres fuldstændigt inden seks måneder efter forkyndelsen. I den anfægtede afgørelses artikel 6 pålagde Kommissionen Rumænien at meddele den visse oplysninger og løbende underrette den om resultaterne af de foranstaltninger, der blev truffet til gennemførelse af den anfægtede afgørelse. I den anfægtede afgørelses artikel 7 præciserede Kommissionen, at denne afgørelse var rettet til Rumænien, og at Kommissionen kunne offentliggøre støtte- og rentebeløb, der blev tilbagesøgt i overensstemmelse med denne afgørelse.

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

19 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 14. august 2019 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.

20 Kommissionen har indgivet svarskrift den 3. december 2019.

21 Den 21. februar 2020 har sagsøgeren indleveret replikken.

22 Den 25. maj 2020 har Kommissionen indleveret duplikken.

- 23 Den 19. juni 2020 har sagsøgeren i henhold til artikel 106, stk. 2, i Rettens procesreglement fremsat en begrundet anmodning om, at der afholdes retsmøde.
- 24 Ved Justitskontorets skrivelse af 19. marts 2021 har Retten stillet nogle skriftlige spørgsmål til parterne som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89, hvilke spørgsmål parterne har besvaret den inden for de fastsatte frister.
- 25 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 7. maj 2021.
- 26 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelses artikel 1 og 3-7 annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Subsidiært frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

A. Formaliteten

- 28 Kommissionen rejst to formalitetsindsigelser i forhold til dette søgsmål vedrørende for det første det forhold, at søgsmålet er blevet anlagt for sent, og for det andet, at sagsøgeren savner søgsmålsinteresse.

1. Spørgsmålet om, at søgsmålet angiveligt er blevet anlagt for sent

- 29 Kommissionen har anført, at sagen skal afvises, idet den er blevet anlagt for sent. Det er i det væsentlige Kommissionens opfattelse, at søgsmålsfristen begyndte at løbe fra det tidspunkt, hvor repræsentanten for sagsøgeren fik kendskab til den anfægtede afgørelse. I det foreliggende tilfælde tilsendte Kommissionen i medfør af artikel 24, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9) ved anbefalede breve af 16. maj 2019 sagsøgerens domstolsudpegede kuratorer, dvs. Rominsolv S.p.r.l. og BDO – Business Restructuring S.p.r.l., en ikke-fortrolig udgave af den anfægtede afgørelse på rumænsk og engelsk. Ifølge Kommissionen modtog BDO – Business Restructuring denne meddelelse den 30. maj 2019, mens Rominsolv modtog meddelelsen den 4. juni 2019. Søgsmålsfristen begyndte således at løbe, da den første af disse havde fået kendskab hertil, dvs. den 30. maj 2019, og ikke fra datoen for offentliggørelsen af den anfægtede afgørelse i

EU-Tidende, dvs. den 5. juli 2019, hvorfor fristen for at anlægge søgsmålet var den 12. august 2019. Eftersom stævningen blev indleveret den 14. august 2019, skal søgsmålet således afvises, idet det er anlagt for sent.

- 30 Ifølge Kommissionen er søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt i medfør af artikel 263, stk. 6, TEUF kun datoen for offentliggørelsen af den anfægtede retsakt i EU-Tidende, når denne offentliggørelse er en betingelse for, at nævnte retsakt træder i kraft eller får virkning, og er foreskrevet i EUF-traktaten. De afgørelser, som Kommissionen vedtager i henhold til artikel 9 i forordning 2015/1589, såsom den anfægtede afgørelse, får virkning ved forkyndelsen heraf til den berørte medlemsstat, som er eneste modtager heraf, og ikke ved offentliggørelsen heraf i EU-Tidende. Det er således Kommissionens opfattelse, at offentliggørelsen af en sådan afgørelse i EU-Tidende i medfør af denne forordnings artikel 32, stk. 3, ikke udgør en offentliggørelse som omhandlet i artikel 263, stk. 6, TEUF, men blot opnåelse af kendskab hertil i sidstnævnte bestemmelses forstand. På statsstøtteområdet er søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt følgelig enten datoen for forkyndelsen af den anfægtede afgørelse med hensyn til den medlemsstat, der er adressat for denne afgørelse, eller opnåelsen af kendskabet til nævnte afgørelse med hensyn til de interesserede parter. Efter Kommissionens opfattelse forholder det sig derfor således, at såfremt datoen for den interesserede parts modtagelse af meddelelsen af den anfægtede afgørelse, der er fastsat i artikel 24, stk. 1, i forordning 2015/1589, ligger forud for offentliggørelsen heraf i EU-Tidende, udløser den første dato søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt.
- 31 Kommissionen har anerkendt, at den fortolkning af artikel 263, stk. 6, TEUF, som den har påberåbt sig, er i strid med Unionens retsinstansers langvarige praksis. Som Kommissionen har bekræftet i retsmødet, har den imidlertid gjort gældende, at Retten skal genoverveje denne retspraksis, navnlig i lyset af dom af 17. maj 2017, Portugal mod Kommissionen (C-339/16 P, EU:C:2017:384), og generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse i sagen Georgsmarienhütte m.fl. (C-135/16, EU:C:2018:120), der efter denne institutions opfattelse bekræfter den fortolkning af denne bestemmelse, som den har fremført.
- 32 Sagsøgeren har bestridt Kommissionens argumenter.
- 33 I henhold til artikel 263, stk. 6, TEUF skal annulationssøgsmål anlægges inden to måneder, efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt sagsøgeren, eller i mangel heraf senest to måneder efter, at sagsøgeren har fået kendskab til den.
- 34 Meddelelsen som omhandlet i artikel 263, stk. 6, TEUF er den handling, hvorved ophavsmanden til retsakten meddeler denne akt til modtageren eller modtagerne heraf og således giver dem mulighed for at få kendskab hertil (jf. i denne retning dom af 21.2.2018, LL mod Parlamentet, C-326/16 P, EU:C:2018:83, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 I det foreliggende tilfælde er Rumænien, som det fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 7, stk. 1, den eneste modtager af den anfægtede afgørelse. Eftersom sagsøgeren ikke var adressat herfor, udgør meddelelsen af nævnte afgørelse til dette selskab i medfør af artikel 24, stk. 1, i forordning 2015/1589 således ikke en meddelelse som omhandlet i artikel 263, stk. 6, TEUF (jf. i denne retning dom af 15.6.2005, Olsen mod Kommissionen, T-17/02, EU:T:2005:218, præmis 75 og 76 og den deri nævnte retspraksis).

- 36 På denne baggrund skal det vurderes, om søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt i forhold til sagsøgeren under omstændighederne i det foreliggende tilfælde skal fastlægges i medfør af kriteriet om offentliggørelsen eller i medfør af kriteriet om opnåelse af kendskab til retsakten som omhandlet i artikel 263, stk. 6, TEUF.
- 37 Det følger i denne henseende af selve ordlyden af artikel 263, stk. 6, TEUF, og navnlig af udtrykket »i mangel heraf«, at kriteriet om tidspunktet for opnåelse af kendskab til retsakten er af underordnet betydning i forhold til tidspunktet for offentliggørelsen (jf. i denne retning dom af 10.3.1998, Tyskland mod Rådet, C-122/95, EU:C:1998:94, præmis 35, og af 11.3.2009, TF1 mod Kommissionen, T-354/05, EU:T:2009:66, præmis 33). I forhold til kriteriet om opnåelse af kendskab til retsakten er tidspunktet for offentliggørelsen, hvis et sådant findes, således afgørende med henblik på at fastlægge søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt (kendelse af 25.11.2008, S.A.B.A.R. mod Kommissionen, C-501/07 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2008:652, præmis 22, og dom af 11.11.2010, Transportes Evaristo Molina mod Kommissionen, C-36/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:670, præmis 37).
- 38 Retten har tidligere haft lejlighed til at fremhæve, at når det drejer sig om retsakter, som efter den berørte institutions faste praksis er genstand for offentliggørelse i EU-Tidende, fandt kriteriet om datoen for kendskabet ikke anvendelse, hvorimod det var datoen for offentliggørelsen, der udløste søgsmålsfristen, selv om denne offentliggørelse ikke var en betingelse for retsakternes anvendelighed. Under disse omstændigheder kan den berørte tredjepart med rette påregne, at den pågældende retsakt vil blive offentliggjort. Denne løsning, som har til formål at sikre retssikkerheden og anvendes på enhver tredjepart, gælder navnlig, når den berørte tredjepart, som er ophavsmand til søgsmålet, har kendskab til retsakten, før den bliver offentliggjort (jf. dom af 11.3.2009, TF1 mod Kommissionen, T-354/05, EU:T:2009:66, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Den retspraksis, der er nævnt i præmis 38 ovenfor, gælder så meget desto mere for retsakter, som i henhold til EU-retten skal offentliggøres i EU-Tidende. Det er tilfældet i denne sag, idet artikel 32, stk. 3, i forordning 2015/1589 kræver, at Kommissionens afgørelser truffet i henhold til bl.a. denne forordnings artikel 9 offentliggøres i EU-Tidende. I medfør af denne forpligtelse blev en ikke-fortrolig udgave af den anfægtede afgørelse offentliggjort i EU-Tidende den 5. juli 2019 (EUT 2019, C 181, s. 13).
- 40 Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at Retten bør genoverveje denne retspraksis. Kriteriet om offentliggørelse som omhandlet i artikel 263, stk. 6, TEUF vedrører efter Kommissionens opfattelse alene det tilfælde, hvor offentliggørelsen af den anfægtede retsakt i EU-Tidende er en betingelse for, at retsakten træder i kraft eller får virkning, og er foreskrevet i EUF-traktaten.
- 41 For at undersøge, om der er grundlag for at genoverveje den eksisterende retspraksis i den af Kommissionen anførte retning, skal der først tages hensyn til fortolkningen af artikel 263, stk. 6, TEUF og dernæst til den eventuelle indvirkning på denne fortolkning af dom af 17. maj 2017, Portugal mod Kommissionen (C-339/16 P, EU:C:2017:384), og af generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse Georgsmarienhütte m.fl. (C-135/16, EU:C:2018:120), som Kommissionen har påberåbt sig.

a) Fortolkningen af artikel 263, stk. 6, TEUF

- 42 Det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 7.3.2018, SNCF Mobilités mod Kommissionen, C-127/16 P, EU:C:2018:165, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I første række skal det med hensyn til ordlyden af artikel 263, stk. 6, TEUF for det første bemærkes, at denne bestemmelse anvender udtrykket »retsakten [...] er offentliggjort« uden nogen tilføjelse og uden at kræve, at en sådan offentliggørelse nødvendigvis skal være en betingelse for, at en sådan retsakt træder i kraft eller får virkning, eller skal være foreskrevet i EUF-traktaten. Det ses således ikke af ordlyden af artikel 263, stk. 6, TEUF, at ophavsmændene bag traktaten ønskede at begrænse begrebet offentliggørelse i denne bestemmelses forstand til alene at omfatte det tilfælde, hvor offentliggørelsen er en betingelse for, at den anfægtede retsakt træder i kraft eller får virkning, eller hvor offentliggørelsen er foreskrevet i EUF-traktaten.
- 44 For det andet viser anvendelsen af udtrykket »i mangel heraf«, at ophavsmændene til traktaten bevidst udpegede kendskabet til den anfægtede retsakt som et underordnet kriterium, der kun finder anvendelse, hvis den anfægtede retsakt ikke offentliggøres.
- 45 I anden række bekræfter sammenhængs- og formålsfortolkningen af artikel 263, stk. 6, TEUF disse konklusioner. Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 263 TEUF, som indgår i femte afdeling med overskriften »Den Europæiske Unions Domstol« i kapitel 1 med titlen »Institutionerne« i afsnit I i EUF-traktatens sjette del navnlig regulerer betingelserne for, at borgerne kan anlægge sag ved Unionens retsinstanser til prøvelse af en retsakt vedtaget af en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen.
- 46 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at EUF-traktatens bestemmelser om borgernes søgsmålskompetence ikke kan fortolkes indskrænkende (dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, Sml. 1954-1964, s. 411, og kendelse af 25.5.2004, Schmoltdt m.fl. mod Kommissionen, T-264/03, EU:T:2004:157, præmis 59).
- 47 Den af Kommissionen anførte fortolkning af artikel 263, stk. 6, TEUF bevirker i det væsentlige, at kriteriet om offentliggørelse i denne bestemmelses forstand opfattes mere indskrænkende end, hvad der følger af bestemmelsens ordlyd, idet det tilføjes en yderligere betingelse om, at offentliggørelsen skal være en betingelse for, at den anfægtede retsakt træder i kraft eller får virkning, og skal være foreskrevet i EUF-traktaten. En sådan yderligere betingelse fremgår ikke af ordlyden af artikel 263, stk. 6, TEUF (jf. præmis 43 ovenfor), og den er desuden i strid med formålet med denne bestemmelse.
- 48 Formålet med artikel 263, stk. 6, TEUF består nemlig i at sikre retssikkerheden ved at undgå en udefineret anfægtelse af Unionens retsakter, som medfører retsvirkninger (jf. i denne retning kendelse af 5.9.2019, Fryč mod Kommissionen, C-230/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:685, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis). Retssikkerhedsprincippet kræver, at søgsmålsfristerne og deres begyndelsestidspunkt fastlægges tilstrækkeligt præcist og klart og er lette at påvise (jf. i denne retning dom af 28.1.2010, Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis). Det tjener nemlig retssikkerheden, og nærmere bestemt stabiliteten af Unionens retsorden, med sikkerhed at kunne fastlægge det tidspunkt, hvorfra Unionens retsakter bliver endelige, hvis der ikke er anlagt søgsmål til prøvelse af disse.

- 49 Under forfølgelsen af dette formål om retssikkerhed tilsigtede ophavsmændene til EUF-traktaten, at tidspunktet for offentliggørelsen af retsakt som søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt skulle tillægges større vægt end tidspunktet for kendskabet til den anfægtede retsakt, idet enhver berørt part ville kunne fastsætte førstnævnte tidspunkt med den fornødne sikkerhed uden mulig tvivl.
- 50 Tidspunktet for kendskabet kan nemlig variere efter hver berørt persons individuelle kendskab, hvorfor søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt og dermed udløbet af denne frist ikke kan fastlægges ensartet. I visse tilfælde kan tidspunktet for kendskabet til den anfægtede retsakt desuden være vanskeligt at fastlægge og kan være omstridt, idet beviset for kendskabet i høj grad er faktisk og afhængigt af omstændighederne.
- 51 Kravene til retssikkerheden indebærer således, at den sikre, forudsigelige og let påviselige karakter af EU-retsaktens offentliggørelse i EU-Tidende skal foretrækkes med henblik på fastlæggelsen af søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt, uanset om denne offentliggørelse er en betingelse for, at denne retsakt træder i kraft eller får virkninger, eller er foreskrevet i EUF-traktaten eller i den afledte ret.
- 52 Det skal bemærkes, at reglerne om søgsmålsfrister skal anvendes af retsinstansen på en sådan måde, at ikke alene retssikkerheden, men ligeledes borgernes lighed for loven sikres (jf. dom af 19.6.2019, RF mod Kommissionen, C-660/17 P, EU:C:2019:509, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Det kan i sidstnævnte henseende ganske vist ikke udelukkes, at en berørt person, som Kommissionen med føje har fremhævet, faktisk modtager meddelelse om den anfægtede retsakt i medfør af artikel 24, stk. 1, i forordning 2015/1589 flere uger eller endda flere måneder før offentliggørelsen heraf i EU-Tidende, hvorfor denne part under sådanne omstændigheder har en længere frist end to måneder til at forberede sit søgsmål og således en længere frist end den, som den berørte medlemsstat har.
- 54 Enhver eventuel tidsmæssig forskel mellem meddelelsen af en afgørelse til de interesserede parter i medfør af artikel 24, stk. 1, i forordning 2015/1589 og offentliggørelsen heraf i EU-Tidende kan imidlertid i vidt omfang tilskrives den hastighed, hvormed Kommissionens tjenestegrene forbereder den pågældende afgørelses udgave til offentliggørelse, samt de eventuelle forsinkelser ved offentliggørelsen heraf i EU-Tidende. Årsagen til denne forskel er således administrativ og kan på ingen måde tilskrives den pågældende interesserede part. Det tilkommer følgelig Kommissionen at sikre overholdelsen af ligebehandlingsprincippet ved i videst muligt omfang at undgå en sådan forskel ved hjælp af gennemførelsen af passende administrative foranstaltninger og ikke gennem en indskrænkende fortolkning af artikel 263, stk. 6, TEUF, som denne institution har foreslået.
- 55 Kommissionen kan heller ikke udlede et argument af den omstændighed, at den fortolkning, som er foretaget af artikel 263, stk. 6, TEUF i den retspraksis, der er nævnt i præmis 37 og 38 ovenfor, efter denne institutions opfattelse fratager artikel 24, stk. 1, i forordning 2015/1589 enhver effektiv virkning. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at sidstnævnte bestemmelse ikke tilsigter at regulere søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt, og at den under alle omstændigheder ikke kan fastlægge betingelserne for fortolkningen af en bestemmelse i primær ret.
- 56 Det følger dermed af en ordlyds-, sammenhængs- og formålsfortolkning af artikel 263, stk. 6, TEUF, at begrebet om offentliggørelsen af den anfægtede retsakt som begyndelsestidspunkt for fristen for en sagsøger, der ikke er adressat for denne retsakt, til at anlægge et

annullationssøgsmål, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke skal fortolkes således, at det udelukkende vedrører det tilfælde, hvor offentliggørelsen i EU-Tidende er en betingelse for, at nævnte retsakt træder i kraft eller får virkning, og er foreskrevet i EUF-traktaten.

b) Betydningen af dom af 17. maj 2017, Portugal mod Kommissionen (sag C-339/16 P) og af generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse i sagen Georgsmarienhütte m.fl. (sag C-135/16)

- 57 Det skal undersøges, om dom af 17. maj 2017, Portugal mod Kommissionen (C-339/16 P, EU:C:2017:384), og generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse Georgsmarienhütte m.fl. (C-135/16, EU:C:2018:120), som Kommissionen har anført, har udviklet retspraksis i den af Kommissionen anførte retning.
- 58 For det første bemærkes, at den sag, der gav anledning til dom af 17. maj 2017, Portugal mod Kommissionen (C-339/16 P, EU:C:2017:384), vedrørte et helt andet tilfælde end det i nærværende sag omhandlede, eftersom denne sag vedrørte forbindelsen mellem kriteriet om offentliggørelse og kriteriet om meddelelse til en sagsøger, som var adressat for den anfægtede retsakt, og som havde fået meddelt denne retsakt.
- 59 I denne forbindelse fastslog Domstolen, at det fremgik af artikel 263, stk. 6, TEUF, sammenholdt med artikel 297, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, at med hensyn til annullationssøgsmål var den dato, der skulle tages i betragtning ved fastsættelsen af søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt, datoen for offentliggørelsen, når offentliggørelsen – som retsaktens ikrafttræden afhang af – var fastsat i denne traktat, mens det var datoen for meddelelsen i de øvrige tilfælde, der er nævnt i artikel 297, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, herunder i forbindelse med afgørelser, der angiver, hvem de er rettet til. Ifølge Domstolen er meddelelsen af en retsakt ikke subsidær i forhold til retsaktens offentliggørelse i EU-Tidende, i forbindelse med fastsættelsen af søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt, der gælder for adressaten af denne retsakt (jf. i denne retning domme af 17.5.2017, Portugal mod Kommissionen, C-337/16 P, EU:C:2017:381, præmis 36, 38 og 40, Portugal mod Kommissionen, C-338/16 P, EU:C:2017:382, præmis 36, 38 og 40, og Portugal mod Kommissionen, C-339/16 P, EU:C:2017:384, præmis 36, 38 og 40).
- 60 Domstolen henviste således til artikel 297, stk. 2, tredje afsnit, TEUF for at afklare forbindelsen mellem kriteriet om offentliggørelse og kriteriet om meddelelse i forhold til den medlemsstat, som den anfægtede retsakt er rettet til. Eftersom artikel 263, stk. 6, TEUF ikke angiver, om det ene af disse kriterier har forrang for det andet, støttede Domstolen sig på artikel 297, stk. 2, tredje afsnit, TEUF for at afgrænse kriterierne.
- 61 Nærværende sag vedrører derimod forbindelsen mellem kriteriet om offentliggørelse og kriteriet om kendskab i forhold til en sagsøger, som den anfægtede retsakt ikke var rettet til. I dette tilfælde fastsætter artikel 263, stk. 6, TEUF selv, at kriteriet om kendskab er underordnet i forhold til kriteriet om offentliggørelse.
- 62 Endvidere antyder intet i dom af 17. maj 2017, Portugal mod Kommissionen (C-339/16 P, EU:C:2017:384), at Domstolen tilsigtede at ændre den retspraksis, der er nævnt i præmis 37 ovenfor. Tværtimod bekræftede Domstolen i denne doms præmis 39 retningslinjerne fra præmis 35 i dom af 10. marts 1998, Tyskland mod Rådet (C-122/95, EU:C:1998:94), hvorefter det følger af selve ordlyden af artikel 263, stk. 6, TEUF, at kriteriet om datoen for kendskabet som søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt er subsidært i forhold til kriterierne om retsaktens offentliggørelse eller meddelelse.

- 63 Den sag, der gav anledning til dom af 10. marts 1998, Tyskland mod Rådet (C-122/95, EU:C:1998:94), rejste i det væsentlige det samme spørgsmål som i nærværende sag vedrørende søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt. Denne sag vedrørte muligheden for at antage et søgsmål til realitetsbehandling anlagt af en medlemsstat til prøvelse af en afgørelse vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union om indgåelse af en international aftale, der var bindende for Unionen, hvis indhold havde været denne medlemsstat bekendt siden dagen for vedtagelsen af denne aftale, eftersom medlemsstaten havde deltaget i nævnte vedtagelse i Rådet. Nævnte afgørelse blev herefter offentliggjort i EU-Tidende, uden at offentliggørelsen var en betingelse for, at den trådte i kraft. For Domstolen gjorde Rådet af de samme grunde som dem, Kommissionen har anført i nærværende sag, i det væsentlige gældende, at søgsmålet skulle afvises, idet det anførte, at datoen for offentliggørelsen i EU-Tidende kun kunne lægges til grund som søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt for retsakter, hvis offentliggørelse er en betingelse for, at de finder anvendelse.
- 64 Domstolen fulgte ikke den af Rådet anførte fortolkning, eftersom det stiltiende, men nødvendigvis fremgår af præmis 34-40 i dom af 10. marts 1998, Tyskland mod Rådet (C-122/95, EU:C:1998:94), at når den anfægtede retsakt ikke angiver adressaten, eller, såfremt den angiver adressaten, når sagsøgeren ikke er adressat for denne retsakt, udgør nævnte retsakts offentliggørelse i EU-Tidende søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt, selv om nævnte offentliggørelse ikke er en betingelse for, at retsakten træder i kraft eller får virkning, og selv om sagsøgeren har fået kendskab til retsakten inden tidspunktet for offentliggørelsen med andre, lige så troværdige midler.
- 65 For det andet er det med hensyn til generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse Georgsmarienhütte m.fl. (C-135/16, EU:C:2018:120, punkt 63) tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen i dom af 25. juli 2018, Georgsmarienhütte m.fl. (C-135/16, EU:C:2018:582), ikke for sin del gentog udsagnet i punkt 63 i forslaget til afgørelse.
- 66 For det tredje er den af Kommissionen anførte omstændighed, at den retspraksis, der er nævnt i præmis 37 og 38 ovenfor, ligger forud for ikrafttrædelsen af forordning 2015/1589, uden betydning, eftersom artikel 263, stk. 6, TEUF er forblevet uændret, og ændringer i Unionens sekundære ret ikke kan ændre fortolkningen af traktatens bestemmelser. Det skal endvidere fastslås, at artikel 24, stk. 1, i forordning 2015/1589, som Kommissionen har lagt til grund for en del af sin argumentation, samt denne forordnings artikel 32, stk. 3, i det væsentlige er uændrede i forhold til de tilsvarende bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1).

c) Konklusioner

- 67 Henset til ovenstående betragtninger skal det fastslås, at begyndelsestidspunktet for fristen for at anlægge et annulationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens afgørelse truffet i henhold til artikel 9 i forordning 2015/1589 for en sagsøger, som ikke er adressat for denne afgørelse, er datoen for offentliggørelsen af denne afgørelse i EU-Tidende.
- 68 Eftersom den anfægtede afgørelse blev offentliggjort i EU-Tidende den 5. juli 2019, og stævningen blev indleveret den 14. august 2019, skal det fastslås, at nærværende søgsmål er blevet anlagt inden for den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF, forlænget med frister på henholdsvis 14 og 10 dage i henhold til procesreglementets artikel 59 og 60.

- 69 Følgelig skal Kommissionens første formalitetsindsigelse om, at søgsmålet er anlagt for sent, forkastes.

2. Sagsøgerens angiveligt manglende søgsmålsinteresse

- 70 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgeren savner søgsmålsinteresse, med den begrundelse, dels at selskabet sandsynligvis ophører med at eksistere inden afslutningen af nærværende sag som følge af dets forestående endelige likvidation, dels at nærværende søgsmål kun tjener interesserne for visse af sagsøgerens private, privilegerede kreditorer og ikke sagsøgeren selv.
- 71 Sagsøgeren har bestridt Kommissionens argumenter.
- 72 Det fremgår af fast retspraksis, at et annulationssøgsmål, der anlægges af en fysisk eller juridisk person, kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har en retlig interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, såfremt en annulation af den anfægtede retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel (jf. dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis). Sagsøgerens søgsmålsinteresse skal for så vidt angår sagens genstand foreligge på tidspunktet for sagens anlæggelse, idet sagen i modsat fald afvises, og bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornuddent at træffe afgørelse (jf. dom af 20.6.2013, Cañas mod Kommissionen, C-269/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:415, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 I det foreliggende tilfælde står det for det første fast, at sagsøgeren på tidspunktet for anlæggelsen af nærværende søgsmål fandtes som en juridisk person. Kommissionens argument om, at sagsøgeren kunne ophøre med at eksistere inden afslutningen af nærværende sag, er rent hypotetisk, idet ingen oplysninger i sagsakterne gør det muligt med sikkerhed at fastslå, om og hvornår sagsøgeren kunne ophøre med at eksistere.
- 74 For det andet skal det bemærkes, at et af formålene med enhver insolvensbehandling er at maksimere den insolvente virksomheds formue, herunder ved anlæggelsen af søgsmål med henblik på at anfægte gæld, der reducerer denne formue. Såfremt Retten annullerer den anfægtede afgørelse, og navnlig tilbagesøgningen af den omhandlede støtte, kan denne annulation have indvirkning på sagsøgerens øvrige formue. Det følger heraf, at sagsøgeren handler i egen interesse inden for rammerne af nærværende sag.
- 75 Den omstændighed, at denne interesse kan falde sammen med andre personers interesse, er i øvrigt ikke til hinder for, at sagen kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 17.9.2015, Mory m.fl., C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 84).
- 76 Kommissionens anden formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende søgsmålsinteresse skal dermed forkastes.

B. Om realiteten

- 77 Sagsøgeren har fremsat ni anbringender, som i det væsentlige vedrører kvalificeringen af hver af de tre foranstaltninger, der er nævnt i præmis 11 ovenfor, som statsstøtte. Med hensyn til foranstaltning 1 og 2 har sagsøgeren navnlig anført, at den anfægtede afgørelse er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn hvad angår eksistensen af en fordel samt med en mangelfuld eller

utilstrækkelig begrundelse. Hvad angår foranstaltning 3 har sagsøgeren fremsat tre anbringender om åbenbart urigtige skøn med hensyn til henholdsvis en overførsel af statsmidler vedrørende Electrica, tilregnelsen af denne foranstaltning til staten og eksistensen af en økonomisk fordel samt et anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten og endelig et anbringende om beregningen af den støtte, der skal tilbagesøges.

- 78 Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.1 og 6.1.2.1-6.1.2.3 foretog en separat undersøgelse af hver af de tre foranstaltninger, som er opregnet i præmis 11 ovenfor, og i 298. betragtning til nævnte afgørelse hver for sig kvalificerede disse som statsstøtte. I den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.4 fandt Kommissionen, at foranstaltning 1, 2 og 3 hang uløseligt sammen og forfulgte samme formål, og i 299. betragtning til nævnte afgørelse lagde den til grund, at »[f]oranstaltning 1, 2 og 3 [...] samlet set [udgjorde] støtte«. Desuden fastslog Kommissionen i den anfægtede afgørelses artikel 1, idet den i denne artikels litra a)-c) opregnede hver af de tre foranstaltninger, at de »samlet og hver for sig« udgjorde statsstøtte.
- 79 Det skal således indledningsvis undersøges, om foranstaltning 1, 2 og 3 udgør tre forskellige interventioner eller en enkelt intervention.

1. Spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltning 1, 2 og 3 udgør tre forskellige interventioner eller en enkelt intervention

- 80 Sagsøgeren har ikke fremsat et særskilt anbringende vedrørende kvalificeringen af foranstaltning 1, 2 og 3 som forskellige interventioner eller som en enkelt intervention, men har i det væsentlige gjort gældende, at det i det foreliggende tilfælde kun kunne godtgøres individuelt, at der forelå statsstøtte, foranstaltning for foranstaltning, kreditor for kreditor.
- 81 I stævningen har sagsøgeren under henvisning til den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.4 således fremhævet, at Kommissionen »skulle [...] godtgøre, at indgåelsen af memorandummet kunne tilregnes staten, for så vidt som det vedrør[te] hver offentlig kreditor hver for sig«, og at »[h]ver offentlig kreditors foranstaltninger skulle [...] vurderes adskilt«. I den del af stævningen, der har overskriften »Tilregnelser til staten skal undersøges individuelt for alle berørte offentlige kreditorer«, har sagsøgeren endvidere i det væsentlige gjort gældende, at »Kommissionen skal godtgøre tilregnelsen for hver offentlig virksomhed hver for sig«.
- 82 Ifølge sagsøgeren skulle Kommissionen, da den anvendte kriteriet om den private kreditor for at afgøre, om der forelå en økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, have foretaget en »individuel vurdering af hver af de berørte offentlige virksomheder« »for hver foranstaltning«.
- 83 I replikken har sagsøgeren desuden anført, at »tilregnelsen til staten (samt alle de øvrige elementer, som statsstøttebegrebet består af, såsom en økonomisk fordel) skal vurderes for hver foranstaltning fra hver offentlig kreditor hver for sig«.
- 84 I sit svar på Rettens foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har sagsøgeren i det væsentlige tilføjet, at foranstaltning 1, 2 og 3, henset til deres genstand, art, kronologi, formål og sammenhæng samt til den forskellige identitet på hver af disse foranstaltningers ydere og til sagsøgerens anderledes situation på tidspunktet for vedtagelsen heraf, udgjorde tre forskellige

interventioner og ikke en enkelt intervention som omhandlet i dom af 19. marts 2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl. (C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 103 og 104).

- 85 I sit svar på Rettens foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har Kommissionen i det væsentlige anført, at sagsøgeren i stævningen ikke har anfægtet, at der forelå en økonomisk fordel som følge af den indbyrdes forbindelse mellem de omhandlede foranstaltninger, og at ethvert nyt anbringende, som sagsøgeren har fremsat i denne henseende – selv som svar på nævnte foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse – er fremsat for sent og skal afvises. Hvad angår realiteten har Kommissionen gentaget visse konstateringer, der fremgår af den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.4, og gjort gældende, at den heri havde godtgjort, at de omhandlede foranstaltninger hang uløseligt sammen og forfulgte samme formål, nemlig at støtte og fastholde sagsøgeren på markedet samt at beskytte dennes ansatte, og at disse foranstaltninger samlet set dermed havde givet sagsøgeren en økonomisk fordel, som udgjorde statsstøtte.

a) Formaliteten vedrørende sagsøgerens argumenter

- 86 Kommissionen har i det væsentlige anført, at sagsøgerens argumenter som svar på Rettens foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse vedrørende kvalificeringen af foranstaltning 1, 2 og 3 som en enkelt intervention eller som forskellige interventioner udgør et nyt anbringende, der skal afvises.
- 87 Det skal bemærkes, at ifølge procesreglementets artikel 84, stk. 1, må der ikke fremsættes nye anbringender under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Imidlertid skal et anbringende eller et argument, der udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng med dette, antages til realitetsbehandling (jf. dom af 11.3.2020, Kommissionen mod Gmina Miasto Gdynia og Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, C-56/18 P, EU:C:2020:192, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 I det foreliggende tilfælde er alle sagsøgerens anbringender og argumenter i stævningen, som det fremgår af præmis 81 og 82 ovenfor, støttet på forudsætningen om, at hver af foranstaltningerne 1, 2 og 3 skal vurderes særskilt, og at denne vurdering skal vedrøre hver kreditor, der er berørt af disse foranstaltninger, hver for sig. Sagsøgeren har endvidere flere gange i stævningen og replikken fremhævet, at Kommissionen skulle godtgøre, at hver af disse foranstaltninger hver for sig og dermed hver kreditors handlinger i forbindelse med hver af disse foranstaltninger kunne tilregnes staten og gav sagsøgeren en fordel.
- 89 Den omstændighed alene, at sagsøgeren ikke har fremsat denne argumentation som et særskilt anbringende til støtte for søgsmålet, er ikke afgørende. Det følger nemlig af fast retspraksis, at stævningen skal fortolkes, således at den gives effektiv virkning, idet den skal bedømmes samlet (jf. dom af 29.4.2020, Intercontact Budapest mod CdT, T-640/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:167, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 De argumenter, som sagsøgeren har fremført som svar på Rettens foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, og som er gengivet i præmis 84 ovenfor, indgår således i og foretager en yderligere udvikling af den argumentation, som allerede var fremført i stævningen og replikken,

hvorfor de uddyber denne argumentation og har en nær sammenhæng med denne. Sådanne argumenter kan dermed ikke kvalificeres som et nyt anbringende som omhandlet i procesreglementets artikel 84, stk. 1.

- 91 Spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltning 1, 2 og 3 udgør tre forskellige interventioner eller en enkelt intervention, er i øvrigt en nødvendig forudsætning for den retslige prøvelse af lovligheden af den anfægtede afgørelse. Med henblik på at efterprøve, om Kommissionen i tilstrækkelig grad havde godtgjort, at de omhandlede foranstaltninger kunne tilregnes staten og gav en økonomisk fordel, skal det nemlig først afgøres, om disse kriterier skal være opfyldt for hver foranstaltning hver for sig eller for foranstaltningerne samlet set betragtet som en enkelt intervention.
- 92 Det følger heraf, at Kommissionens formalitetsindsigelse skal forkastes.

b) Kvalificeringen af foranstaltning 1, 2 og 3 som tre forskellige interventioner eller som en enkelt intervention

- 93 I den anfægtede afgørelse fandt Kommissionen, at foranstaltning 1, 2 og 3 hang uløseligt sammen og havde samme hovedformål, som det var blevet udtrykt i memorandummet og i de rumænske myndigheders offentlige erklæringer (herefter »de offentlige erklæringer«), nemlig at støtte og fastholde sagsøgeren på markedet og sikre selskabets arbejdspladser, under hensyn til, at foranstaltningernes ydere havde samme identitet, til foranstaltningernes kronologi, deres formål og sagsøgerens situation på tidspunktet for beslutningen om at vedtage hver af disse foranstaltninger. Kommissionen konkluderede, at foranstaltning 3 ikke kunne adskilles fra foranstaltning 1 og 2, og at samtlige disse foranstaltninger udgjorde en serie af nært forbundne interventioner, som kunne tilregnes staten, og som gav sagsøgeren en fordel, som det var anført i memorandummet (den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.4).
- 94 Det følger af retspraksis, at det ikke kan udelukkes, at flere på hinanden følgende statslige indgreb med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF skal betragtes som en enkelt intervention. Dette kan bl.a. være tilfældet, hvis de på hinanden følgende indgreb, henset til bl.a. deres kronologi og formål samt virksomhedens situation på tidspunktet for disse interventioner, er så tæt forbundne, at det er umuligt at adskille dem fra hinanden (dom af 19.3.2013, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl., C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 103 og 104).
- 95 Med henblik herpå skal Kommissionen basere sig på alle de relevante faktiske og retlige forhold, som ud over de kriterier, der er nævnt i præmis 94 ovenfor, omfatter de omhandlede interventioners genstand, art og sammenhæng (jf. i denne retning dom af 13.9.2010, Grækenland m.fl. mod Kommissionen, T-415/05, T-416/05 og T-423/05, EU:T:2010:386, præmis 176 og 178, og af 15.1.2015, Frankrig mod Kommissionen, T-1/12, EU:T:2015:17, præmis 45-48), identiteten på interventionernes ydere eller modtagere (jf. i denne retning dom af 15.1.2015, Frankrig mod Kommissionen, T-1/12, EU:T:2015:17, præmis 38, 47 og 48), og om de forskellige omhandlede interventioner var fastlagt eller forudsigelige på tidspunktet for den første intervention (jf. i denne retning dom af 12.3.2020, Valencia Club de Fútbol mod Kommissionen, T-732/16, under appel, EU:T:2020:98, præmis 169).
- 96 Det skal således undersøges, om Kommissionen, henset til de kriterier, der er anført i præmis 94 og 95 ovenfor, uden at anlægge et urigtigt skøn kunne finde, at foranstaltning 1, 2 og 3 udgjorde en enkelt statslig intervention.

1) Genstanden for foranstaltning 1, 2 og 3 og deres art

- 97 I den anfægtede afgørelse behandlede Kommissionen i hvert fald ikke udtrykkeligt forskelle og ligheder ved genstanden for foranstaltning 1, 2 og 3 og deres art.
- 98 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at genstanden for de tre omhandlede foranstaltninger og deres art er forskellige. Foranstaltning 1 blev således vedtaget af AAAS som »klassisk« kreditor, mens foranstaltning 2 var kendetegnet ved et indbyrdes teknologisk afhængighedsforhold mellem foranstaltningens yder, CET Govora, og modtageren heraf, dvs. sagsøgeren. Med hensyn til foranstaltning 3 fremstår denne som kulminationen på den insolvensbehandling, som var indledt i forhold til sidstnævnte.
- 99 Det skal, som sagsøgeren har anført, bemærkes, at genstanden for foranstaltning 1, 2 og 3 og deres art ikke er identisk. Foranstaltning 1 består i AAAS' manglende fuldbyrdelse og yderligere akkumulering af fordringer. Der er i det væsentlige tale om passivitet fra AAAS' side, hvorved denne i en relativt kort periode på fire måneder undlod at fuldbyrde sine fordringer over for sagsøgeren. AAAS' yderligere akkumulering af fordringer i denne periode bestod endvidere ikke i nye fordringer tegnet i denne periode, men udelukkende i en yderligere akkumulering af påløbne renter på allerede eksisterende fordringer. Foranstaltning 2 består for sin del i den fortsatte leverance af råmaterialer uden betaling og i akkumulering af gæld uden foranstaltninger, der var egnede til at beskytte CET Govoras fordringer. Foranstaltning 3 består for sin del i aktive handlinger fra AAAS, ANE, Salrom og Electrica, hvorved de afskrev en del af deres fordringer i forbindelse med saneringsplanen.
- 100 Hver af disse foranstaltninger er således kendetegnet ved en specifik genstand og et specifikt formål. Som sagsøgeren har anført, og som det bl.a. fremgår af 246., 248. og 251. betragtning til den anfægtede afgørelse, vedtog CET Govora desuden foranstaltning 2 i en meget særlig sammenhæng, som var kendetegnet ved den eksisterende indbyrdes teknologiske afhængighed mellem CET Govora og sagsøgeren, idet sagsøgeren på den ene side var en vigtig køber, navnlig af industridamp leveret af CET Govora, og CET Govoras virksomhed på den anden side afhang af sagsøgerens levering af industrivand. Hvad angår foranstaltning 3 har den ligeledes en anden genstand og art end foranstaltning 1 og 2, for så vidt som den består i en delvis afskrivning af visse kreditorers fordringer i forbindelse med en saneringsplan, hvilket ikke er tilfældet med foranstaltning 1 og 2.

2) Yderne af foranstaltning 1, 2 og 3

- 101 I 286. betragtning til den anfægtede afgørelse fremhævede Kommissionen »sammenfaldet i identitet mellem de parter, der har indrømmet foranstaltningerne«.
- 102 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at yderne af foranstaltning 1, 2 og 3 var forskellige og befandt sig i forskellige situationer, da de vedtog foranstaltningerne.
- 103 Det skal i lighed med, hvad sagsøgeren har anført, bemærkes, at AAAS ydede støtten inden for rammerne af foranstaltning 1, at CET Govora ydede støtten inden for rammerne af foranstaltning 2, og at AAAS, ANE, Salrom og Electrica ydede støtten inden for rammerne af foranstaltning 3. Der er således med undtagelse af AAAS, som findes i både foranstaltning 1 og 3, tale om forskellige ydere.

104 Disse forskellige ydere er desuden enheder af forskellig juridisk karakter. Mens AAAS er en del af den offentlige forvaltning, er ANE, Salrom og CET Govora nemlig offentlige virksomheder, og Electrica er en virksomhed, hvis kapital siden 2014 hovedsageligt har været ejet af privatpersoner.

3) Kronologien i foranstaltning 1, 2 og 3

105 I 286. betragtning til den anfægtede afgørelse begrundede Kommissionen sin konklusion om, at de tre omhandlede foranstaltninger udgjorde en enkelt statslig intervention, navnlig med »kronologien i de omhandlede foranstaltninger«, uden at den foretog en yderligere bedømmelse af dette kriterium.

106 Sagsøgeren har gjort gældende, at der forløb næsten tre år fra vedtagelsen af foranstaltning 1 og 2 til vedtagelsen af foranstaltning 3.

107 Det skal i denne henseende bemærkes, at foranstaltning 1 og 2 vedrører den samme periode, nemlig perioden fra januar 2012 til januar 2013. Den delvise afskrivning af sagsøgerens gæld, som er genstand for foranstaltning 3, fandt derimod sted i 2015 (jf. præmis 7 ovenfor). Mens foranstaltning 1 og 2 således er parallelle, indtrådte foranstaltning 3 først mere end to år senere.

108 Der er endvidere ingen oplysninger i den anfægtede afgørelse eller i sagsakterne for Retten, som antyder, at foranstaltning 3 var fastsat eller forudsigelig på tidspunktet for vedtagelsen af foranstaltning 1 og 2, idet det skal præciseres, at dette kriterium indgår i de relevante forhold, som Kommissionen skal tage hensyn til i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 95 ovenfor.

4) Formålet med foranstaltning 1, 2 og 3

109 I 285. og 286. betragtning til den anfægtede afgørelse konstaterede Kommissionen, at foranstaltning 1, 2 og 3 havde samme hovedformål, nemlig at støtte og fastholde sagsøgeren på markedet og sikre selskabets arbejdspladser.

110 Sagsøgeren har gjort gældende, at de omhandlede foranstaltninger ikke havde samme formål. Ifølge dette selskab tilsigtede AAAS med foranstaltning 1 at »vinde tid« til at vurdere dets situation. Med foranstaltning 2 tilsigtede CET Govora at beskytte sine egne økonomiske interesser, henset til, at denne befandt sig i en indbyrdes teknologisk afhængighed med sagsøgeren. Med foranstaltning 3 tilsigtede yderne at fuldbyrde fordringerne, samtidig med at de afskrev en del af disse, med henblik på at maksimere inddrivelsen heraf i forbindelse med insolvensbehandlingen.

111 Med hensyn til foranstaltning 1 skal det bemærkes, at Kommissionen ved undersøgelsen heraf i det væsentlige har kritiseret AAAS for en vis passivitet i en relativt kort periode på fire måneder, hvorunder sidstnævnte ikke fuldbyrdede sine fordringer over for sagsøgeren. Efter sagsøgerens opfattelse var rumænsk ret til hinder for, at AAAS foretog en sådan fuldbyrdelse. På denne baggrund er det vanskeligt at tillægge denne foranstaltning et klart formål.

- 112 Hvad angår foranstaltning 2 er det tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgeren ikke har bestridt, at denne foranstaltning bl.a. tilsigtede at beskytte CET Govoras egne økonomiske interesser og endda at sikre dennes overlevelse på markedet i en sammenhæng, som var kendetegnet ved den eksisterende indbyrdes teknologiske afhængighed mellem CET Govora og sagsøgeren, som det er anført i præmis 100 ovenfor.
- 113 Med hensyn til formålet med foranstaltning 3 skal det bemærkes, at denne foranstaltning indgår i rammerne for en insolvensbehandling, hvorunder både offentlige og private kreditorer stemte for en saneringsplan, der indebar en delvis afskrivning af disse kreditors fordringer mod sagsøgeren. Med en sådan afskrivning forfulgte kreditorerne det dobbelte formål om at sanere sagsøgeren og at inddrive deres resterende fordringer eller en del heraf. Foranstaltning 3 var således ikke sammenfaldende med foranstaltning 1 og 2.

5) Sagsøgerens situation, da foranstaltning 1, 2 og 3 blev vedtaget

- 114 I 286. betragtning til den anfægtede afgørelse begrundede Kommissionen sin konklusion om, at de tre omhandlede foranstaltninger kun udgjorde en enkelt intervention, idet den henviste til »selskabets (finansielle og risikomæssige) situation på det tidspunkt, hvor beslutningen om at træffe hver foranstaltning blev truffet, dvs. da Oltchim var tæt på [at være genstand for insolvensbehandling]«.
- 115 Sagsøgeren har imidlertid fremhævet, at selskabets situation var anderledes på tidspunktet for vedtagelsen af foranstaltning 3 end dets situation, da foranstaltning 1 og 2 blev vedtaget, eftersom foranstaltning 3 blev vedtaget som led i den insolvensbehandling, som var blevet indledt i forhold til sagsøgeren.
- 116 For det første fastslår Retten, at der ikke var indledt insolvensbehandling af sagsøgeren i den periode, som var omfattet af foranstaltning 1 og 2. Foranstaltning 3 indgår derimod i rammerne for den insolvensbehandling, som blev indledt i forhold til dette selskab den 30. januar 2013. Den retlige situation, som sagsøgeren befandt sig i ved vedtagelsen af foranstaltning 3, var således anderledes end situationen ved gennemførelsen af foranstaltning 1 og 2.
- 117 For det andet fremgår det af 77. og 78. betragtning til den anfægtede afgørelse, at sagsøgerens finansielle situation også havde udviklet sig fra den periode, som var omfattet af foranstaltning 1 og 2, til tidspunktet for vedtagelsen af foranstaltning 3. Under insolvensbehandlingen og inden godkendelsen af saneringsplanen gennemførte sagsøgeren nemlig foranstaltninger for at reducere sine omkostninger ved bl.a. at beslutte at afskedige medarbejdere, udskifte et elektrolyseanlæg på hovedfabrikken og genstarte sin oxo-alkoholfabrik. Disse foranstaltninger gav sagsøgeren mulighed for at forbedre sine økonomiske og finansielle resultater, idet selskabets omsætning i 2015 var steget med 31% i forhold til 2014 og med 59% i forhold til 2013, og idet dets resultat før renter, skat, af- og nedskrivninger (EBITDA) ligeledes var forbedret.

6) Den sammenhæng, hvori foranstaltning 1, 2 og 3 indgår

- 118 I 285., 288. og 290. betragtning til den anfægtede afgørelse konstaterede Kommissionen, at de tre omhandlede foranstaltninger hang uløseligt sammen og heller ikke kunne adskilles som følge af den sammenhæng, hvori de indgik, og som var kendetegnet ved bl.a. memorandummet og visse offentlige erklæringer fra de rumænske myndigheder.

119 Sagsøgeren har gjort gældende, at hverken memorandummet eller de offentlige erklæringer gør det muligt at anse de omhandlede foranstaltninger for at hænge uløseligt sammen og være uadskillelige, eftersom der i det væsentlige ikke er nogen forbindelse mellem memorandummet og nævnte foranstaltninger. Sagsøgeren har fremhævet, at memorandummet kun fastlagde rammerne for samarbejdet mellem selskabets hovedkreditorer og aktionærerne, både offentlige og private, og at det ikke indeholdt nogen forpligtelse for staten eller andre offentlige enheder til at indrømme det statsstøtte. Dette memorandum indeholder heller ikke kontraktlige forpligtelser, som tager sigte på at afskrive fordringerne. De offentlige erklæringer beviser for deres del heller ikke, at staten havde påtaget sig bindende forpligtelser i forhold til selskabet.

i) Memorandummet

120 Det skal for det første straks fastslås, at Kommissionen ikke kvalificerede memorandummet som en foranstaltning, der udgjorde statsstøtte. Der er således alene tale om et element i den sammenhæng, hvori de omhandlede foranstaltninger indgik.

121 For det andet skal det bemærkes, at memorandummet ikke kun blev underskrevet af forvaltningens repræsentanter, men også af offentlige virksomheder og to private banker, som var blandt sagsøgerens hovedkreditorer. Kommissionen har ikke anført, at disse kreditorer var blevet tvunget af staten til at indgå nævnte memorandum. Den omstændighed, at såvel offentlige som private kreditorer besluttede at underskrive memorandummet, antyder, at i hvert fald visse af de parter, der underskrev dette, kunne være foranlediget hertil for at beskytte deres egne økonomiske interesser ved indgåelsen af memorandummet og ikke af et angiveligt formål om at støtte og fastholde sagsøgeren på markedet.

122 For det tredje skal det bemærkes, at visse ydere af de angivelige støtteforanstaltninger, nemlig CET Govora inden for rammerne af foranstaltning 2 og ANE inden for rammerne af foranstaltning 3, ikke er parter i nævnte memorandum.

123 For det fjerde bestemte memorandummet med hensyn til indholdet heraf i det væsentlige, at de parter, der underskrev dette, forpligtede sig til at samarbejde med henblik på at udvikle en strategi, som sikrede sagsøgerens langsigtede rentabilitet, og som gav selskabet mulighed for at nå et varigt niveau for rentabilitet, solvens og likviditet, bl.a. for at beskytte dette selskabs kreditorer og sikre saneringen af dette. Memorandummet indeholdt tilsagn fra de underskrivende banker, staten og sagsøgeren med henblik på at sikre iværksættelsen af en sådan strategi.

124 Intet vilkår i memorandummet omtaler imidlertid hverken udtrykkeligt eller stiltiende foranstaltning 1, 2 og 3. Navnlig pålægger intet vilkår heri AAAS ikke at fuldbyrde sine fordringer i forhold til sagsøgeren eller til ikke at tage andre skridt i forhold til dette selskab med henblik på at beskytte sine fordringer, hvilket er genstanden for foranstaltning 1. På samme måde forpligter intet vilkår heri AAAS, ANE, Salrom eller Electrica til at acceptere nogen form for afskrivning af deres fordringer og heller ikke til at godkende en given saneringsplan, hvilket er genstanden for foranstaltning 3. Med hensyn til foranstaltning 2 er det tilstrækkeligt at bemærke, at den eneste yder heraf, dvs. CET Govora, ikke var part i nævnte memorandum.

125 Desuden havde memorandumets vilkår 8.1 følgende ordlyd:

»Ingen bestemmelse i denne aftale kan fortolkes som et afkald på, en restriktion for, en begrænsning eller opsigelse af en parts rettigheder, særrettigheder eller interesser i medfør af eller i forbindelse med en kontrakt, hvori vedkommende er part, eller som kan følge af enhver

gældende lovgivning. For at undgå enhver tvivl aftaler parterne, at nærværende aftale hverken kan fortolkes som et moratorium for udsættelse af betalingerne eller saneringen eller som en forpligtelse for bankerne, Electrica eller [AAAS] til at aftale en ny opdeling af gælden eller enhver anden saneringsforanstaltning eller til at yde finansiering, gennemføre gældsafskrivning, udsættelse af betalinger eller andre lignende foranstaltninger i forhold til Oltchim.»

- 126 Dette vilkår i memorandummet fastsatte således udtrykkeligt, at »[f]or at undgå enhver tvivl« pålagde det hverken de underskrivende parter at opgive deres fordringer over for sagsøgeren eller at acceptere nogen saneringsplan endsige, mere generelt, at give afkald på nogen kontraktlig eller anden rettighed i forhold til sagsøgeren.
- 127 For det femte fremgår det af Kommissionens konklusioner i den anfægtede afgørelse, at memorandumets angivelige indvirkning i virkeligheden var forskelligt for hver af de tre foranstaltninger og hver af yderne af den angivelige støtte. Følgende eksempler vidner herom. Med hensyn til foranstaltning 1 hindrede den omstændighed, som det fremgår af 231. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Electrica havde underskrevet memorandummet, imidlertid ikke dette selskab i at vedtage foranstaltninger med henblik på at inddrive sine fordringer fra november 2012 til forskel for AAAS, som også havde underskrevet memorandummet. Hvad angår foranstaltning 2 hindrede den omstændighed, at Salrom havde underskrevet memorandummet, som sagsøgeren har anført, og som det fremgår af 255.-257. og 263. betragtning til den anfægtede afgørelse, heller ikke Salrom i at handle som en privat kreditor, hvilket foranledigede Kommissionen til at konkludere, at dette selskab ikke havde indrømmet sagsøgeren statsstøtte inden for rammerne af foranstaltning 2. Med hensyn til foranstaltning 3 er det tilstrækkeligt at bemærke, at CFR Marfă, der var en offentlig virksomhed, som var part i memorandummet, som det fremgår af fodnote 84 i den anfægtede afgørelse, havde stemt imod godkendelsen af saneringsplanen.
- 128 Henset til memorandumets indhold og til de forskellige underskrivende parters adfærd inden for rammerne af foranstaltning 1, 2 og 3, ses det således, at memorandummet kun havde begrænset indvirkning på disse foranstaltninger, samt at dets eventuelle indvirkning på hver af disse foranstaltninger ikke var den samme.
- 129 Denne konklusion drages ikke i tvivl ved den omstændighed, som Kommissionen har fremhævet, at memorandummet blev underskrevet af repræsentanterne for tre ministerier og godkendt af premierministeren. Som sagsøgeren har gjort gældende, ejede staten størstedelen af selskabet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, og selskabet var selv part i memorandummet, hvorfor højtstående statslige embedsmænds undertegnelse af memorandummet synes at følge af de retlige rammer for de statslige hovedaktionærs opbygning og funktion. Under alle omstændigheder ændrer dette forhold ikke ved memorandumets indhold og hindrede heller ikke de forskellige parter, der underskrev dette, i at handle forskelligt og ikke-koordineret inden for rammerne af hver af de omhandlede foranstaltninger, som det er anført i præmis 127 ovenfor.

ii) De offentlige erklæringer

- 130 I 285. betragtning til den anfægtede afgørelse henviste Kommissionen ligeledes, med reference til andre betragtninger hertil, til flere offentlige erklæringer fra de rumænske myndigheder med henblik på at godtgøre, at de tre omhandlede foranstaltninger indgik i en samlet strategi for at holde sagsøgeren i gang og undgå selskabets likvidation.

131 Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionen ikke kvalificerede de offentlige erklæringer som foranstaltninger, der udgjorde statsstøtte.

132 Det skal således undersøges, om de offentlige erklæringer som elementer i sammenhængen kan godtgøre, at foranstaltning 1, 2 og 3 var så nært indbyrdes forbundne, at de ikke kunne adskilles, hvorfor de skulle anses for en enkelt statsstøtte.

133 Kommissionen har henvist til følgende erklæringer:

- En erklæring fra Rumæniens daværende premierminister i en avisartikel af 1. oktober 2012, hvori han bl.a. erklærede, at han »i dag [skulle] forklare reserveplanen for at genoptage driften, redde arbejdspladser og forberede en ny privatiseringsprocedure, under meget anderledes og markant bedre betingelser«, at »[p]lanen for genoptagelsen af Oltchims drift« ville blive fremlagt snarest, og at myndighederne ville indlede officielle forhandlinger med alle hovedkreditorerne i dette selskab med henblik herpå (27. betragtning til den anfægtede afgørelse). Denne erklæring meddelte indledningen af de drøftelser, der førte til vedtagelsen af memorandummet ca. halvanden måned senere. Den havde således ikke et selvstændigt indhold i forhold til selve memorandummet.
- En erklæring af 17. oktober 2012 fra statssekretæren for økonomiministeriet, hvori den pågældende meddelte, at dele af sagsøgeren ville blive genåbnet, og at regeringen ville betale selskabet redningsstøtte (28. betragtning til den anfægtede afgørelse). Nævnte »redningsstøtte« blev imidlertid ikke indrømmet og er under alle omstændigheder ikke genstand for den anfægtede afgørelse.
- En erklæring af 15. november 2012 fra økonomiministeren, hvori denne i det væsentlige erklærede, at »[s]pørgsmålet om insolvens ikke [var] relevant, fordi [der ville være blevet] indgået en aftale med hovedkreditorerne i [Oltchim]«, og meddelte vedtagelsen af memorandummet, som blev underskrevet otte dage senere, hvis formål ifølge denne erklæring var »at kunne genstarte, redde og omstrukturere Oltchim på en kontrolleret måde med kreditorernes billigelse« (30. betragtning til den anfægtede afgørelse). Dels er virkningen af denne erklæring begrænset, eftersom insolvensbehandlingen i modsætning til, hvad nævnte minister netop havde meddelt, blev indledt ca. to måneder senere. Dels meddeler denne erklæring kun, at memorandummet blev underskrevet, og har således ikke et selvstændigt indhold i forhold til dette.
- Erklæringer fra ledelsen i sagsøgerens ansattes fagforening [204. betragtning, litra b), til og fodnote 72 i den anfægtede afgørelse]. Eftersom disse erklæringer ikke er erklæringer fra statens repræsentanter, er de imidlertid uden betydning.
- En avisartikel af 26. januar 2013, hvori nævnes, at den tidligere økonomiminister havde drøftet følgerne af den mislykkede privatisering af sagsøgeren, idet han bl.a. omtalte, at »insolvensbehandlingen af Oltchim [ville være] en chance for at omstrukturere og nyttiggøre de rentable dele« [204. betragtning, litra c), til den anfægtede afgørelse]. Denne erklæring indebærer ikke nogen forpligtelse fra statens side.
- En avisartikel af 29. marts 2013, hvoraf i det væsentlige fremgår, at den rumænske premierminister havde anført, at Kommissionen ikke ville godkende tildelingen af statsstøtte til sagsøgeren, at dette selskab derfor skulle opnå finansiering fra banker og virksomheder, og at regeringen havde interesse i at »bevare arbejdspladser« [204. betragtning, litra d), til den

anfægtede afgørelse]. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, angiver denne erklæring, at den pågældende medlemsstat ikke havde til hensigt at indrømme sagsøgeren statsstøtte. Hvad angår den omstændighed, at regeringen »havde interesse i« at bevare arbejdspladser, kan dette efter Rettens opfattelse ikke kritiseres, og det er heller ikke et indicium for statens hensigt om at indrømme sagsøgeren statsstøtte.

- En erklæring fra økonomiministeren i marts 2013, hvori han anførte at han foretrak at finde en strategisk investor i sagsøgerens kapital, hvilket var vigtigere end salgsprisen [204. betragtning, litra e), til den anfægtede afgørelse]. Denne erklæring indebærer ikke nogen forpligtelse fra de rumænske myndigheders side.
- En erklæring af 30. maj 2013 fra økonomiministeren, hvori han anførte, at »Oltchim – ud over dets varemærke – [havde] et betydeligt antal patenter til en værdi af flere millioner euro«, og at »ødelæggelsen af dette selskab svarede til ødelæggelsen af et skatkammer af intellektuel ejendom« [204. betragtning, litra f), til den anfægtede afgørelse]. Denne erklæring har således ingen forbindelse med de omhandlede foranstaltninger.
- En erklæring af 9. juli 2013 fra økonomiministeren, hvori han bl.a. anførte, at »der [kunne] findes løsninger, som [kunne] redde selskabet«, at sagsøgerens problem var et spørgsmål om »national stolthed og national værdighed«, og at selskabet var »værd at redde« [204. betragtning, litra g), til den anfægtede afgørelse]. Selv om denne erklæring ganske vist efterlader det indtryk, at de rumænske myndigheder ønskede at »redde« sagsøgeren, er der blot tale om en politisk erklæring om at sikre de ansatte, og mere generelt offentligheden. Erklæringen indeholder endvidere intet klart, præcist, konkret og fast tilsagn fra de rumænske myndigheders side om at få vedtaget saneringsplanen, for hvilken rammerne endnu ikke var kendte på tidspunktet for denne erklæring.
- En erklæring af september 2013 fra økonomiministeren, hvori han i det væsentlige anførte, at sagsøgerens kreditorer snart ville godkende »en finansiering«, at selskabet ville få kredit af private banker, og at »Oltchim nr. 2« ville være fri for gæld »ved udgangen af september« [204. betragtning, litra h), til den anfægtede afgørelse]. Denne erklæring synes at henvise til en privat finansiering og indeholder ikke noget klart, præcist, konkret og fast tilsagn fra staten. Den omstændighed, at nævnte minister udtalte sig »mod likvidationen af store statsejede virksomheder«, er i øvrigt ligeledes blot udtryk for en politisk erklæring, som ikke indeholder et klart tilsagn fra staten.
- En erklæring af 19. februar 2014 fra den rumænske premierminister, hvori han opfordrede den nye økonomiminister til at overtage »Oltchim-problemet«, idet han tilføjede, at han »ikke [ønskede], at situationen [eksploderede] [...] som følge af mangel på politisk kapacitet« [204. betragtning, litra i), til den anfægtede afgørelse]. Dette er en meget generel erklæring.
- Erklæringer af 2014 fra økonomiministeren om, at sagsøgeren »[var] et selskab af national og strategisk interesse«, om »investorernes interesse i også at overtage Arpechim-raffinaderiet«, og om at »Oltchim aldrig vil blive lukket« [204. betragtning, litra j), til den anfægtede afgørelse]. Selv om sidstnævnte udsagn faktisk kunne antyde, at de rumænske myndigheder ønskede at undgå lukning af sagsøgeren, fremgår det ikke desto mindre heraf, at nævnte erklæring ikke er tilstrækkeligt specifik og konkret.

- 134 Den omstændighed, at offentlige og private kreditorer tager hensyn til offentlige erklæringer fra de ansvarlige, når de fastlægger deres adfærd på markedet, er endvidere ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at der var så tætte forbindelser mellem foranstaltning 1, 2 og 3, at de ikke kunne adskilles.
- 135 Hvad nærmere bestemt angår foranstaltning 3, som blev vedtaget den 9. marts 2015, lå disse forskellige offentlige erklæringer desuden ca. to år inden denne dato, idet den erklæring, der lå nærmest datoen for denne foranstaltning, var fra den 3. juni 2014, dvs. ca. ni måneder inden vedtagelsen af nævnte foranstaltning. Selv om der kan tages hensyn til disse erklæringer som et element i sammenhængen, er det, henset til den tid, der var forløbet mellem disse og vedtagelsen af foranstaltning 3, dermed ikke godtgjort, at de havde en tilstrækkelig tæt forbindelse til nævnte foranstaltning.
- 136 Selv om Kommissionen med føje kunne tage hensyn til nævnte erklæringer som et element i den sammenhæng, som foranstaltning 1, 2 og 3 indgik i, fremgik det således ikke af deres indhold, at der var så tætte forbindelser mellem foranstaltning 1, 2 og 3, at de ikke kunne adskilles, hvorfor de skulle anses for en enkelt statsstøtte.

7) Konklusion

- 137 Under hensyn til samtlige de kriterier, der er fastsat i den retspraksis, som er nævnt i præmis 94 og 95 ovenfor, navnlig om genstanden for foranstaltning 1, 2 og 3 og deres art, den forskellige identitet på yderne heraf, foranstaltningernes kronologi, den omstændighed, at de ikke var fastlagt eller forudsigelige på tidspunktet for den første intervention, deres formål, sagsøgerens situation på tidspunktet for gennemførelsen af hver af disse foranstaltninger samt den sammenhæng, hvori de indgik, skal det konstateres, at de omhandlede foranstaltninger i modsætning til, hvad Kommissionen fandt i den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.4, ikke havde så tætte indbyrdes forbindelser, at de ikke kunne adskilles. Følgelig skal foranstaltning 1, 2 og 3 anses for at være tre forskellige interventioner med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF.

2. Kvalificeringen af de omhandlede foranstaltninger som statsstøtte

- 138 Det skal bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal en foranstaltning for at kunne kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF opfylde samtlige nedenstående betingelser. For det første skal der være tale om en statslig indgriben eller indgriben ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne indgriben kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en selektiv fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (jf. dom af 21.10.2020, Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).
- 139 Inden for rammerne af kontrollen med statsstøtte tilkommer det i princippet Kommissionen i den anfægtede afgørelse at føre bevis for, at der foreligger en statsstøtte. Det påhviler nemlig Kommissionen at godtgøre, at betingelserne for tilstedeværelsen af statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF er opfyldt (jf. dom af 24.9.2019, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, T-760/15 og T-636/16, EU:T:2019:669, præmis 194 og 196 og den deri nævnte retspraksis).

140 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke bestridt, at foranstaltning 1 og 2 involverer statsmidler og kan tilregnes staten. Selskabet har derimod bestridt, at denne betingelse er opfyldt med hensyn til foranstaltning 3. Sagsøgeren har endvidere anført, at ingen af de omhandlede foranstaltninger giver selskabet en fordel.

a) Overførsel af statsmidler inden for rammerne af foranstaltning 3 og tilregnelsen heraf til staten

141 I den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.1.3 anførte Kommissionen, at AAAS, Electrica, Salrom, CET Govora og ANE's afskrivning af deres respektive fordringer som led i saneringsplanen indebar en overførsel af statsmidler og kunne tilregnes staten.

142 Sagsøgeren har i det væsentlige for det første gjort gældende, at Electricas delvise afskrivning af fordringerne inden for rammerne af foranstaltning 3 ikke indebar en overførsel af statsmidler, og for det andet, at foranstaltning 3 samlet set ikke kunne tilregnes staten.

1) Spørgsmålet om, hvorvidt Electricas delvise afskrivning af fordringerne inden for rammerne af saneringsplanen indebar en overførsel af statsmidler

143 Sagsøgeren har anført, at Electrica, som hidtil havde været en offentlig virksomhed, blev privatiseret i juli 2014, hvorfor den fra dette tidspunkt ikke længere var en offentlig virksomhed, som befandt sig under en dominerende indflydelse fra staten. Electricas midler var derfor ikke statsmidler, og afskrivningen af en del af de fordringer, som denne virksomhed havde i sagsøgeren, indebar således ingen overførsel af statsmidler.

144 Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt Electrica var en offentlig virksomhed, ikke er relevant i det foreliggende tilfælde, eftersom Rumænien havde spillet en central rolle i gennemførelsen af foranstaltning 3 og i valget af metoderne til finansiering heraf.

145 I den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen, at aktiemajoriteten i Electrica havde været privatejet siden juli 2014, idet staten ejede 48,78% af aktierne i selskabet.

146 Den anfægtede afgørelse indeholder ingen anden begrundelse vedrørende Electricas situation efter privatiseringen af denne virksomhed, som kan forklare, hvorfor Kommissionen fandt, at den delvise afskrivning af virksomhedens fordringer inden for rammerne af foranstaltning 3 indebar en overførsel af statsmidler.

147 Det følger af retspraksis, at for at fordele kan kvalificeres som »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal de ydes direkte eller indirekte ved hjælp af statsmidler (jf. dom af 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). Begrebet støtte, »som ydes ved hjælp af statsmidler«, som omhandlet i denne bestemmelse omfatter ud over fordele ydet direkte af staten også fordele, der ydes af offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten med henblik på at forvalte (jf. dom af 9.11.2017, Viasat Broadcasting UK mod TV2/Danmark, C-657/15 P, EU:C:2017:837, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis). Artikel 107, stk. 1, TEUF omfatter således alle økonomiske midler, som de offentlige myndigheder faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er ikke nødvendigt, at de beløb, som er anvendt til den pågældende støtteforanstaltning, tilhører statskassen, men det er tilstrækkeligt

til at anse dem for »statsmidler«, at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder (jf. dom af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

- 148 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke bestridt sagsøgerens udsagn om, at Rumænien fra juli 2014 ikke længere havde hovedparten af stemmerettighederne i Electrica, ikke kunne udpege størstedelen af medlemmerne i virksomhedens forvaltnings-, ledelses- eller tilsynsorgan og ikke havde nogen særlig rettighed i henhold til virksomhedens vedtægter, som gav staten mulighed for at kontrollere dennes beslutninger.
- 149 Ingen oplysninger i sagsakterne for Retten gør det muligt at konkludere, at Electricas midler, som blev anvendt inden for rammerne af foranstaltning 3, til stadighed var under de offentlige myndigheders kontrol og dermed stod til rådighed for de kompetente nationale myndigheder som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 147 ovenfor.
- 150 Den omstændighed alene, at en virksomhed som Electrica i 2012 havde underskrevet memorandummet (203. betragtning til den anfægtede afgørelse), betyder ikke, at virksomhedens midler var under statens kontrol. Under alle omstændigheder kontrollerede staten ved gennemførelsen af foranstaltning 3 i 2015 ikke længere Electricas midler.
- 151 Den omstændighed alene, at en privat virksomhed kan tage hensyn til myndighedernes offentlige erklæringer (205. betragtning til den anfægtede afgørelse), når den fastlægger sin adfærd på markedet, betyder desuden på ingen måde, at virksomhedens midler var under statens kontrol og til rådighed for denne, når der ikke er noget andet konkret forhold i denne retning.
- 152 Desuden er den af Kommissionen anførte omstændighed, at Electricas omhandlede fordringer inden for rammerne af foranstaltning 3 blev tegnet inden privatiseringen af denne virksomhed, uden betydning, dels fordi gæld og fordringer, der findes før privatiseringen af en virksomhed, sædvanligvis afspejles i salgsprisen for denne, dels fordi Electricas beslutning om at godkende saneringsplanen blev truffet i 2015, dvs. efter at virksomheden blev privatiseret.
- 153 På samme måde betyder den omstændighed, at staten efter privatiseringen af Electrica bevarede 48,78% af kapitalen i denne virksomhed, og at den derved ifølge Kommissionen bevarede en »høj grad af indflydelse« over Electricas handelspolitik, ikke, at denne virksomheds midler, når der ikke foreligger andre konkrete forhold herom, til stadighed var under statens kontrol og til rådighed for denne som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 147 ovenfor. Derimod antyder den analyse, der fremgår af præmis 148-152 ovenfor, at staten, selv om den ganske vist havde en betydelig kapitalandel i Electrica, men var blevet minoritetsaktionær i denne virksomhed, ikke rådede over nogen mekanisme, så den kunne kontrollere, hvordan virksomheden forvaltede sine midler inden for rammerne af foranstaltning 3.
- 154 Endelig kan Kommissionen heller ikke udlede et argument af dom af 27. september 2012, Frankrig mod Kommissionen (T-139/09, EU:T:2012:496). I denne dom fastslog Retten, at støtteforanstaltninger, som var blevet vedtaget til fordel for visse sammenslutninger af landbrugsproducenter, og som delvist blev finansieret af frivillige, private bidrag, indebar en overførsel af statsmidler, eftersom de franske myndigheder i det væsentlige ensidigt fastsatte de foranstaltninger, der blev finansieret af støtteordningen, samt metoderne til gennemførelsen

heraf, mens modtagerne af nævnte foranstaltninger kun havde beføjelse til at deltage eller ej i den ordning, som staten således havde fastlagt, ved at acceptere eller nægte at betale de bidrag, som staten havde fastsat. Til forskel fra denne sag har Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke godtgjort, at de rumænske myndigheder ensidigt havde besluttet den måde, hvorpå Electricas midler skulle anvendes inden for rammerne af foranstaltning 3.

155 Hvad angår Electrica Furnizare, der er en af sagsøgerens andre kreditorer, og hvori Electrica var hovedaktionær i perioden 2011-2017, er det tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke kvalificerede dette selskabs adfærd som en foranstaltning, der udgjorde statsstøtte, hvorfor parternes argumenter i denne henseende ikke har betydning for lovligheden af den anfægtede afgørelse.

156 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at foranstaltning 3 indebar overførsel af statsmidler med hensyn til Electricas delvise afskrivning af fordringer, eller at foranstaltningen udgjorde statsstøtte, for så vidt som den blev indrømmet gennem denne virksomhed.

2) Tilregnelser til staten af den øvrige del af foranstaltning 3

157 Sagsøgeren har gjort gældende, at den øvrige del af foranstaltning 3, dvs. den delvise afskrivning af fordringer tilhørende AAAS, Salrom, CET Govora og ANE i forbindelse med saneringsplanen, ikke kunne tilregnes staten.

158 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumentation. Denne institution har gjort gældende, at den i den anfægtede afgørelse i tilstrækkelig grad godtgjorde, at foranstaltning 3 kunne tilregnes staten.

159 I den anfægtede afgørelse konkluderede Kommissionen, at foranstaltning 3 kunne tilregnes staten, med den begrundelse, at saneringsplanen i henhold til rumænsk lovgivning på området for insolvens for det første ikke kunne godkendes uden samtykke fra AAAS eller CET Govora (201. betragtning til den anfægtede afgørelse). For det andet blev denne plan udarbejdet af en domstolsudpeget kurator, der var en del af staten (202. betragtning til den anfægtede afgørelse). For det tredje blev planen godkendt takket være de private og offentlige kreditorer, der i november 2012 underskrev memorandummet, idet dette memorandum er det værktøj, som staten brugte til at fastholde sagsøgeren på markedet og til at samle det fornødne flertal på kreditormødet for at sikre, at nævnte plan blev vedtaget (202., 203. og 205.-210. betragtning til den anfægtede afgørelse). For det fjerde blev statens hensigt om at fastholde sagsøgeren på markedet bekræftet ved de offentlige erklæringer (204. betragtning til den anfægtede afgørelse). For det femte har Kommissionen anført visse mere præcise elementer, som godtgør, at ANE's adfærd inden for rammerne af foranstaltning 3 kunne tilregnes staten (212.-217. betragtning til den anfægtede afgørelse).

160 Det fremgår af retspraksis, at for at fordele kan kvalificeres som »støtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, skal de kunne tilregnes staten (jf. dom af 13.9.2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). Det skal i denne henseende bemærkes, at når en fordel indrømmes af en offentlig myndighed, kan den pr. definition tilregnes staten, selv om den pågældende myndighed er juridisk selvstændig i forhold til andre offentlige myndigheder (jf. i denne retning dom af 12.12.1996, Air France mod Kommissionen, T-358/94, EU:T:1996:194, præmis 62).

161 Eftersom den anfægtede afgørelses artikel 1, litra c), definerede foranstaltning 3 som visse kreditorers gældsafskrivning »ifølge saneringsplanen«, skal det i det foreliggende tilfælde undersøges, om nævnte plan, der som følge af sagsøgerens kreditorers godkendelse heraf førte til en delvis afskrivning af dennes gæld, samlet set kunne tilregnes staten som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

162 Det skal nemlig fastslås, at den delvise afskrivning af visse fordringer inden for rammerne af foranstaltning 3 ikke var en ensidig afskrivning, som blev besluttet særskilt af hver af de pågældende kreditorer, men en fælles afskrivning, som skete i forbindelse med en insolvensbehandling, der var underlagt de særlige retsregler om bl.a. flertal opnået på kreditormødet for at godkende saneringsplanen. Med andre ord kunne en given kreditors individuelle stemme for planen ikke føre til godkendelsen af nævnte plan, medmindre dennes fordringer i sig selv opfyldte de retlige krav med hensyn til det fornødne flertal med henblik herpå.

163 Det skal ligeledes fastslås, at kreditorlisten omfattede mange såvel offentlige som private kreditorer, og at stemmerne for denne plan hidrørte fra såvel de offentlige som de private kreditorer.

164 På denne baggrund skal det for at efterprøve, om Kommissionen med føje fandt, at saneringsplanen kunne tilregnes staten, først undersøges, om stemmerne for godkendelsen af saneringsplanen fra AAAS, ANE, Salrom og CET Govora kunne tilregnes staten. Dernæst skal det afgøres, om de kreditorer, hvis stemmer for godkendelsen af saneringsplanen kunne tilregnes staten, samlet set havde det fornødne flertal i henhold til national ret til godkendelse af denne plan.

i) Tilregnelsen af AAAS, Salrom, CET Govora og ANE's stemmer til staten

– Tilregnelsen af AAAS' stemme til staten

165 Det fremgår af 186., 187. og 201. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen fandt, at AAAS' stemme kunne tilregnes staten, eftersom AAAS var en del af den offentlige forvaltning og var underlagt regeringen.

166 Sagsøgeren har ikke bestridt denne konklusion.

– Tilregnelsen af Salroms stemme til staten

167 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder en vurdering af, om Salroms stemme for saneringsplanen kunne tilregnes staten. Den omstændighed, at staten var hovedaktionær i Salrom, at den havde udpeget repræsentanter i dennes bestyrelse, og at Salroms årlige budget skulle godkendes af staten, er ganske vist tilstrækkeligt til at bevise, at Salrom var en offentlig virksomhed, men ikke at dennes stemme for godkendelsen af nævnte plan kunne tilregnes staten.

168 Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at tilregnelsen af Salroms stemme til staten følger af »den høje grad af statens intervention i fastlæggelsen af foranstaltningen og metoderne til finansiering heraf«, navnlig af memorandummet og de offentlige erklæringer.

- 169 For det første konstaterer Retten, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.1.3 (201.-218. betragtning), som vedrører tilregnelsen af foranstaltning 3 til staten, undlod at undersøge, om stemmen afgivet af Salrom, der var sagsøgerens kreditor og bl.a. leverede saltopløsninger til denne, kunne tilregnes staten. Dette afsnit indeholder nemlig kun to henvisninger til Salrom, hvoraf den ene fremgår af fodnote 70 i den anfægtede afgørelse, som blot angiver, at Salrom var en af de parter, der havde underskrevet memorandummet, og den anden fremgår af 218. betragtning til nævnte afgørelse, som er den afsluttende betragtning i dette afsnit, og hvori Kommissionen konkluderede, at indrømmelsen af foranstaltning 3 af bl.a. Salrom kunne tilregnes staten. I samme afsnit henviste Kommissionen generelt og uden specifikt at omtale Salrom til visse af sagsøgerens kreditors undertegnelse af memorandummet og til de offentlige erklæringer for at begrunde, at foranstaltning 3 kunne tilregnes staten.
- 170 Det er i denne henseende ubestridt, at Salrom var en offentlig virksomhed, da foranstaltning 3 blev vedtaget. Det følger imidlertid af retspraksis, at tilregnelsen af en foranstaltning til staten ikke kan udledes af den omstændighed alene, at foranstaltningen blev truffet af en offentlig virksomhed. Selv om staten nemlig er i stand til at kontrollere en offentlig virksomhed og udøve en dominerende indflydelse på dennes transaktioner, er der ikke uden videre formodning for, at den faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde, idet det præciseres, at der ikke stilles krav om bevis for, at de offentlige myndigheder konkret ved en anvisning har tilskyndet en offentlig virksomhed til at træffe den pågældende støtteforanstaltning (jf. i denne retning dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 51-53).
- 171 I tilfælde af fordele, der indrømmes af offentlige virksomheder, skal det undersøges, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må anses for at være impliceret i vedtagelsen af de omhandlede foranstaltninger, idet tilregnelsen til staten kan udledes af en bedømmelse af sagens omstændigheder som helhed og den sammenhæng, hvori foranstaltningen er truffet. I denne henseende har Domstolen tidligere taget hensyn til, at det pågældende organ ikke kunne træffe den anfægtede afgørelse uden at tage hensyn til kravene fra de offentlige myndigheder, eller at de offentlige virksomheder, gennem hvem støtten var ydet, var forpligtet til, ud over de organisatoriske forhold, hvorved de offentlige virksomheder var knyttet til staten, at tage hensyn til direktiverne fra en offentligt enhed. Også andre omstændigheder kan have betydning for, om en stat kan tilregnes en støtteforanstaltning, der er truffet af en offentlig virksomhed, nemlig navnlig om denne er integreret i den offentlige forvaltning, karakteren af dens aktiviteter og om disse udøves på markedet under normale konkurrencevilkår med deltagelse fra private erhvervsdrivende, virksomhedens juridiske status – det være sig, om den henhører under den offentlige ret eller privatrettens regler for selskaber – udstrækningen af de offentlige myndigheders kontrol med administrationen af virksomheden eller enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde indikerer, at de offentlige myndigheder er impliceret deri, eller som tværtimod sandsynliggør, at de ikke er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, når endvidere henses til dennes rækkevidde, indhold eller hermed forbundne betingelser (dom af 16.5.2002, Frankrig mod Kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 52, 55 og 56).
- 172 Det skal bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.1.3 fastslog, at memorandummet og de offentlige erklæringer forelå, men at den ikke omtalte omstændigheder som dem, der fremgår af præmis 171 ovenfor, som gør det muligt at godtgøre, at staten kunne tilregnes Salroms adfærd inden for rammerne af foranstaltning 3.

- 173 Hvad angår den omstændighed, at Salrom underskrev memorandummet, skal det i lighed med, hvad sagsøgeren har anført, fastslås, at memorandummet udtrykkeligt fastsatte, at de underskrivende parter ikke havde nogen forpligtelse til at opgive deres fordringer i forhold til sagsøgeren, til at acceptere en given saneringsplan eller mere generelt til at give afkald på nogen kontraktlig eller anden rettighed i forhold til sagsøgeren, hvorfor dette memorandum ikke pålagde Salrom nogen forpligtelse i forbindelse med saneringsplanen.
- 174 Desuden angiver intet forhold i den anfægtede afgørelse begrundelsen for, at memorandummet spillede en afgørende rolle for Salroms adfærd inden for rammerne af foranstaltning 3. Denne virksomheds adfærd inden for rammerne af foranstaltning 2 synes tværtimod at godtgøre, at dette ikke var tilfældet, som det fremgår af præmis 127 ovenfor.
- 175 Det samme gælder for de offentlige erklæringer, som det er anført i præmis 134 og 136 ovenfor.
- 176 For det andet anførte Kommissionen ganske vist i den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.1.2 (188.-200. betragtning), som vedrører tilregnelsen af foranstaltning 2 til staten, at Rumænien ejede 51% af kapitalandelene i Salrom, at denne stat havde udpeget repræsentanter i virksomhedens bestyrelse, og at Salroms årlige budget skulle godkendes af staten, idet denne forudgående godkendelse bl.a. vedrørte beløb svarende til kommercielle tilgodehavender fra kunder som sagsøgeren (191. og 192. betragtning til den anfægtede afgørelse). Kommissionen fremhævede imidlertid, at det ikke var nødvendigt at konkludere, at Salroms adfærd inden for rammerne af foranstaltning 2 kunne tilregnes staten, i det væsentlige med den begrundelse, at virksomheden havde handlet, som en privat kreditor ville have gjort (193. og 263. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 177 Eftersom foranstaltning 2 vedrører perioden fra september 2012 til januar 2013, skal det imidlertid bemærkes, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder noget element, der kan godtgøre, at disse forhold stadig forelå i 2015, da foranstaltning 3 blev vedtaget. Med henblik på at undersøge, om kriteriet om tilregnelsen er opfyldt, skal der tages udgangspunkt i det tidspunkt, hvor foranstaltningen blev vedtaget (jf. i denne retning og analogt dom af 2.7.2005, Frankrig og Orange mod Kommissionen, T-425/04 RENV og T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, præmis 221 og 229).
- 178 Selv hvis det antages, at samtlige forhold stadig var aktuelle i 2015, skal det imidlertid fastslås, at Kommissionen ikke konkluderede, at staten kunne tilregnes Salroms adfærd inden for rammerne af foranstaltning 2. På denne baggrund er det ikke muligt at få kendskab til Kommissionens bedømmelse af nævnte forhold og navnlig at vide, om disse forhold var tilstrækkelige til at tilregne staten foranstaltning 2, for så vidt som denne foranstaltning vedrørte Salrom. Selv hvis det antages, at disse forhold stadig var relevante i 2015, kan Retten dermed ikke sætte sin egen bedømmelse i stedet for Kommissionens manglende bedømmelse.
- 179 Det skal således konkluderes, som sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse i tilstrækkelig grad godtgjorde, at Salroms stemme for godkendelsen af saneringsplanen kunne tilregnes staten.
- *Tilregnelsen af CET Govoras stemme til staten*
- 180 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder en bedømmelse af, om CET Govoras stemme for saneringsplanen kunne tilregnes staten. CET Govora underskrev ikke memorandummet, og det er derfor usandsynligt, at dette kunne påvirke virksomhedens stemme.

Ifølge sagsøgeren vedrørte de i 195. betragtning til den anfægtede afgørelse nævnte beslutninger fra regionsrådet i Vâlcea, som er den offentlige enhed, der fremgår af 194. betragtning til denne afgørelse, som var eneaktionær i CET Govora, ikke foranstaltning 3.

- 181 Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at det, som det fremgår af 196. betragtning til den anfægtede afgørelse, henset til den generelle sammenhæng, som CET Govoras adfærd indgår i, »ikke med rimelighed« kunne antages, at denne virksomhed var under indflydelse fra staten, navnlig under hensyn til memorandummet og de offentlige erklæringer.
- 182 I 201. og 205. betragtning til den anfægtede afgørelse henviste Kommissionen udtrykkeligt til sin analyse af tilregnelsen til staten af foranstaltning 2, for så vidt som denne vedrørte CET Govora, der var kreditor og leverede bl.a. elektricitet og damp til sagsøgeren, med henblik på at underbygge konklusionen om, at CET Govoras stemme for godkendelsen af saneringsplanen kunne tilregnes staten. I 201. betragtning til den anfægtede afgørelse henviste Kommissionen således til 200. betragtning hertil, som er det afsluttende punkt i analysen af tilregnelsen til staten af foranstaltning 2, idet denne overordnede henvisning følgerig skal forstås som en henvisning til samtlige forhold, der er anført i denne henseende, i forbindelse med analysen af tilregnelsen til staten af foranstaltning 2. I denne henseende har Kommissionen i det væsentlige indledningsvis anført, at CET Govora var helejet af staten, dernæst at de fortsatte ubetalte leverancer af elektricitet til sagsøgeren, som var genstand for foranstaltning 2, var blevet iværksat til gennemførelse af flere beslutninger fra regionsrådet i Vâlcea, og endelig at den »bredere kontekst« viste, at det »ikke med rimelighed [kunne] antages, at CET Govora var fri for indflydelse fra staten« (194.-198. betragtning til den anfægtede afgørelse). I den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.1.3 henviste Kommissionen generelt til visse af sagsøgerens kreditorers undertegnelse af memorandummet og til de offentlige erklæringer for at begrunde, at foranstaltning 3 kunne tilregnes staten.
- 183 Det skal i denne henseende bemærkes, at det er ubestridt, at CET Govora var en offentlig virksomhed, da foranstaltning 3 blev vedtaget. Som det er anført i præmis 170 ovenfor, følger det imidlertid af retspraksis, at det ikke af den omstændighed alene, at foranstaltningen blev truffet af en offentlig virksomhed, kan formodes, at foranstaltningen kan tilregnes staten.
- 184 I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 171 ovenfor, skal Kommissionen nemlig tage hensyn til en række relevante indicier for at godtgøre, om CET Govoras adfærd inden for rammerne af foranstaltning 3 kunne tilregnes staten.
- 185 I denne henseende kan Kommissionen ikke lovligt påberåbe sig memorandummet, eftersom CET Govora ikke engang havde underskrevet dette. Selv hvis det antages, at CET Govora tog hensyn hertil ved sin stemme vedrørende foranstaltning 3, følger det ikke desto mindre heraf, som det er anført i præmis 173 ovenfor, at memorandummet udtrykkeligt fastsatte, at de underskrivende parter ikke havde nogen forpligtelse til at opgive deres fordringer i forhold til sagsøgeren, til at acceptere en given saneringsplan eller mere generelt til at give afkald på nogen kontraktlig eller anden rettighed i forhold til sagsøgeren. Hvad angår de offentlige erklæringer er det tilstrækkeligt at henvise til præmis 136 ovenfor.
- 186 Med hensyn til de indicier, der er anført i den anfægtede afgørelse vedrørende foranstaltning 2, hvortil Kommissionen har henvist, skal det fastslås, at disse indicier vedrører perioden fra september 2012 til januar 2013, og at den anfægtede afgørelse ikke indeholder nogen oplysning, der kan godtgøre, at disse elementer stadig forelå i 2015, da foranstaltning 3 blev vedtaget, idet det

præciseres, at ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 177 ovenfor, skal der med henblik på analysen af, om kriteriet om tilregnelser er opfyldt, tages udgangspunkt i tidspunktet for vedtagelsen af foranstaltningen.

- 187 Desuden er visse af de elementer vedrørende CET Govoras adfærd, som er anført i forbindelse med foranstaltning 2, uden betydning for undersøgelsen af, om CET Govoras stemme for saneringsplanen kunne tilregnes staten. Som sagsøgeren har gjort gældende, vedrørte de beslutninger fra regionsrådet i Vâlcea, som er omtalt i 29., 85. og 195. betragtning til den anfægtede afgørelse, således udelukkende foranstaltning 2 og havde ingen forbindelse med den godkendelse af saneringsplanen, der fandt sted mere end to år senere.
- 188 Hvad angår de elementer i den »bredere kontekst«, som 196. og 197. betragtning til den anfægtede afgørelse henviser til, er de ikke af direkte betydning for spørgsmålet om, hvorvidt CET Govoras stemme for saneringsplanen kunne tilregnes staten. Kommissionen definerede nemlig ikke klart den forbindelse, som den havde fastlagt, mellem på den ene side den omstændighed, at CET Govoras administrerende direktør var blevet dømt ved de nationale strafferetlige domstole for embedsmisbrug og udøvelse af indflydelse i perioden fra oktober 2011 til juli 2014, og på den anden side CET Govoras stemme for saneringsplanen. Den omstændighed, at CET Govoras administrerende direktør herefter var sagsøgerens administrerende direktør i perioden fra oktober 2012 til februar 2013, og at han fra februar 2013 atter blev CET Govoras administrerende direktør, er ikke relevant. Ud over at denne omstændighed ligeledes vedrører en periode forud for den periode, som er omfattet af foranstaltning 3, betyder den omstændighed alene, at en fysisk person på forskellige tidspunkter har været udnævnt som administrerende direktør for to offentlige virksomheder, nemlig ikke i sig selv, at de handlinger, som den ene eller anden virksomhed foretog to år senere, kan tilregnes staten.
- 189 Eftersom der i den anfægtede afgørelse ikke er anført andre relevante og samtidige elementer, skal det dermed fastslås, at Kommissionen i lighed med, hvad sagsøgeren har gjort gældende, ikke i tilstrækkelig grad godtgjorde, at CET Govoras stemme for godkendelsen af saneringsplanen kunne tilregnes staten.

– *Tilregnelsen af ANE's stemme til staten*

- 190 I den anfægtede afgørelse støttede Kommissionen navnlig sin konklusion om, at ANE's stemme for saneringsplanen kunne tilregnes staten, på den omstændighed, at ANE var en offentlig institution af national interesse, som havde retsevne, og som blev koordineret af den centrale vandforsyningsmyndighed, at ANE's formål navnlig var at anvende den nationale strategi og politik på området for forvaltning af vandressourcer, at sikre overholdelsen af lovgivningen på dette område, at administrere og drive infrastrukturen i det nationale vandforsyningssystem og at sikre gennemførelsen af en række aktiviteter af national og samfundsmæssig interesse, at bestyrelsesmedlemmerne i ANE blev udpeget af lederen af den centrale vandforsyningsmyndighed og omfattede en repræsentant for ministeriet for offentlige finanser og en repræsentant for den centrale vandforsyningsmyndighed, og at generaldirektøren for ANE kunne udnævnes, suspenderes og afsættes af lederen af den centrale vandforsyningsmyndighed, samt at ANE's indtægter og udgifter skulle godkendes af bestyrelsen med samtykke fra lederen af den centrale vandforsyningsmyndighed.
- 191 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse forvekslede to forskellige institutioner. Navnlig er henvisningen til ANE i kategorien »simple kreditorer i henhold til [den rumænske konkurslovs] artikel 96« i tabel 1, der fremgår af 67. betragtning til

den anfægtede afgørelse, urigtig, eftersom denne fordring tilhørte en anden offentlig institution, nemlig den nationale vandstyrelse – styrelsen for Oltbasinnet (herefter »ANE-ABO«). Ifølge sagsøgeren stemte ANE-ABO for saneringsplanen, mens ANE hverken stemte for eller imod nævnte plan. I den anfægtede afgørelse undlod Kommissionen således at undersøge, om ANE-ABO's stemme kunne tilregnes staten.

192 Kommissionen har anført, at ANE-ABO er en af ANE's 11 regionale filialer. De overvejelser, der er anført i 212.-217. betragtning til den anfægtede afgørelse vedrørende ANE, gælder også for denne filial.

193 Sagsøgeren har i det væsentlige blot anført, at Kommissionen ved en fejl henviste til et organ, som ikke er det organ, der havde fordringer i forhold til sagsøgeren. Sagsøgeren har hverken anfægtet det forhold, som Kommissionen har anført i svarskriftet, at ANE-ABO er ANE's filial, eller Kommissionens konklusion i det væsentlige om, at de overvejelser, der er anført i 212.-217. betragtning til den anfægtede afgørelse vedrørende ANE, finder anvendelse på dennes filial mutatis mutandis. Når der ikke foreligger oplysninger om det modsatte, gælder de oplysninger, der er anført i den anfægtede afgørelse vedrørende ANE, nemlig ligeledes for dennes filialer.

194 Selv om det er beklageligt, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse forvekslede ANE med filialen, er der på denne baggrund allerhøjst alene tale om en formel fejl, som ikke har betydning for, om der er grundlag for den anfægtede afgørelse.

195 Sagsøgerens argumenter i denne henseende skal derfor forkastes.

– *Foreløbige konklusioner*

196 I lyset af de ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse havde godtgjort, at AAAS' stemme og stemmen fra ANE's filial for godkendelsen af saneringsplanen kunne tilregnes staten. Den har derimod ikke ført tilstrækkeligt bevis for, at staten kunne tilregnes Salroms og CET Govoras stemme i forbindelse med denne plan.

ii) Saneringsplanens tilregnelser til staten

197 I første række anførte Kommissionen i den anfægtede afgørelse, i 201. betragtning hertil, i det væsentlige, at foranstaltning 3 kunne tilregnes staten, fordi saneringsplanen ikke kunne godkendes uden samtykke fra AAAS eller CET Govora.

198 Denne konklusion er imidlertid fejlagtig.

199 For det første har Kommissionen, som det fremgår af præmis 180-189 ovenfor, ikke i tilstrækkelig grad godtgjort, at CET Govoras stemme for saneringsplanen kunne tilregnes staten.

200 For det andet skal det i lighed med, hvad sagsøgeren har anført, bemærkes, at selv hvis det antages, at CET Govoras stemme for saneringsplanen kunne tilregnes staten, er Kommissionens konklusion i 201. betragtning til den anfægtede afgørelse ikke i overensstemmelse med den beskrivelse af de gældende nationale regler på området for insolvens, der fremgår af den anfægtede afgørelse.

- 201 Det fremgår i denne henseende af 42. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det følger af artikel 100 og 101 i legea n° 85 privind procedura insolvenței (lov nr. 85 om insolvensbehandling, herefter »den rumænske lov om insolvensbehandling«) af 5. april 2006 (Monitorul Oficial al României, Partea I, n° 359 af 21.4.2006), at en saneringsplan skal anses for accepteret, hvis et absolut flertal af kreditorkategorierne stemmer for planen, såfremt mindst én af de ugunstigt stillede kategorier accepterer planen. Planen anses for accepteret af en kreditorkategori, hvis planen inden for denne kategori accepteres af de kreditorer, der har et absolut flertal med hensyn til værdien af de fordringer, som tilhører den pågældende kategori.
- 202 Det fremgår ligeledes af 43. betragtning til den anfægtede afgørelse, at i henhold til artikel 3, stk. 21, i den rumænske lov om insolvensbehandling, forstås ved udtrykket »ugunstigt stillet kategori« en kategori af fordringer, for hvilke saneringsplanen bl.a. fastsætter en nedsættelse af fordringens størrelse.
- 203 I det foreliggende tilfælde blev sagsøgerens kreditorer, som det fremgår af tabel 1 i 67. betragtning til den anfægtede afgørelse, fordelt på fem kategorier, hvilket indebar, at det for at godkende planen krævedes, at i hvert fald tre af disse kategorier stemte for denne plan. Det er ubestridt, at alle disse kreditorkategorier i det foreliggende tilfælde var ugunstigt stillede kategorier som omhandlet i artikel 3, stk. 21, i den rumænske lov om insolvensbehandling, som det fremgår af fodnote 42 i den anfægtede afgørelse.
- 204 Det fremgår endvidere af samme tabel, at AAAS og CET Govora samlet alene besad et absolut flertal af fordringerne i to kategorier, nemlig kategorierne »[skattekreditorer]« og »simple kreditorer i henhold til [...] artikel 96 [i den rumænske lov om insolvensbehandling]«, hvilket Kommissionen i øvrigt anerkendte i 201. betragtning til den anfægtede afgørelse.
- 205 AAAS og CET Govora havde således ikke det fornødne flertal til at kunne godkende saneringsplanen alene.
- 206 Den omstændighed, som er anført i 205. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter en tredje kategori, nemlig medarbejderkategorien, »naturligvis« foretrak planen, eftersom den ikke foreskrev nogen reduktion i medarbejdernes fordringer, er uden betydning, idet Kommissionen på intet tidspunkt har gjort gældende, at medarbejdernes stemme kunne tilregnes staten.
- 207 Kommissionen har heller ikke godtgjort, at AAAS og CET Govora samlet havde magt til at blokere vedtagelsen af saneringsplanen. Det fremgår derimod af oplysningerne i 74. betragtning til den anfægtede afgørelse og af punkt 75 i tabellen i Rumæniens bemærkninger af maj 2018 vedrørende de forskellige kreditors stemmeretninger, at der var tilstrækkeligt mange kreditorer, der ville stemme for nævnte plan, til at planen kunne anses for godkendt af tre af de fem kreditorkategorier, herunder i hvert fald én »ugunstigt stillet kategori«, selv i det tilfælde at AAAS og CET Govora havde stemt mod saneringsplanen.
- 208 For det tredje havde AAAS og ANE's filial, hvis stemme kunne tilregnes staten, som Kommissionen med føje har fastslået, kun samlet et absolut flertal af fordringer i en enkelt kategori, nemlig kategorien skattekreditorer. Alene ville de dermed hverken kunne få saneringsplanen vedtaget eller blokere vedtagelsen heraf på kreditormødet.
- 209 For det fjerde skal det bemærkes, at selv hvis det antages, at CET Govoras stemme for godkendelsen af saneringsplanen kunne tilregnes staten og skulle lægges til AAAS' og ANE's filials stemmer, ville de samlet kun have haft et absolut flertal af fordringernes værdi i to kategorier,

nemlig »[skattekreditorer]« og »simple kreditorer i henhold til [...] artikel 96 [i den rumænske lov om insolvensbehandling]«. Selv i det tilfælde at de havde stemt mod saneringsplanen, ville der desuden have været tilstrækkeligt mange kreditorer, der ville stemme for nævnte plan, til at planen kunne anses for godkendt af tre af de fem kreditorkategorier, herunder i hvert fald én »ugunstig stillet kategori«. Alene ville de dermed hverken kunne få saneringsplanen vedtaget eller blokere vedtagelsen heraf på kreditormødet.

- 210 I anden række skal det udsagn, der fremgår af 202. betragtning til den anfægtede afgørelse, i det væsentlige om at foranstaltning 3 kunne tilregnes staten, fordi saneringsplanen var blevet »udarbejdet« af den domstolsudpegede kurator, som var en del af staten, forkastes. Det fremgår nemlig af 41. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den domstolsudpegede kurator »udarbejder« en saneringsplan, som herefter skal drøftes mellem og godkendes af kreditorerne. Den domstolsudpegede kurator har således ikke beføjelser til at vedtage saneringsplanen.
- 211 I tredje række er det ganske vist korrekt, som Kommissionen har fremhævet, at den kompetente retsinstans, som hidrører fra staten, ligeledes skal godkende planen i overensstemmelse med den gældende nationale lovgivning. Denne retsinstans kan imidlertid ikke godkende en plan, som kreditorerne ikke har vedtaget. Kommissionens hypotese ville, såfremt man fulgte den, reelt føre til, at alle saneringsplaner, der vedtages som led i en insolvensbehandling, kan tilregnes staten, alene fordi en domstolsudpeget kurator og en retsinstans deltager i proceduren.
- 212 Kommissionen kan ikke udlede noget argument i denne henseende af dom af 26. oktober 2016, DEI og Kommissionen mod Alouminion tis Ellados (C-590/14 P, EU:C:2016:797, præmis 59, 77 og 81), og af 3. marts 2016, Simet mod Kommissionen (T-15/14, EU:T:2016:124, præmis 38, 44 og 45). Det skal nemlig fastslås, at de støtteforanstaltninger, der var omhandlet i disse sager, på ingen måde kunne sammenlignes med foranstaltning 3. Den sag, der gav anledning til den første ovennævnte dom, vedrørte statsstøtte, som var blevet indrømmet aluminiumsproducenter, og som var blevet ændret ved en kendelse om foreløbige forholdsregler fra den kompetente nationale retsinstans, ved at forlænge anvendelsen af en fordelagtig elpris. Den sag, der gav anledning til den anden ovennævnte dom, vedrørte statsstøtte, som de italienske myndigheder havde indrømmet til gennemførelse af en kendelse fra en kompetent national retsinstans. I disse sager havde de omhandlede støtteforanstaltninger af statslig oprindelse, og arten heraf og genstanden herfor havde intet til fælles med foranstaltningerne i en saneringsplan, der vedtages som led i en insolvensbehandling, idet beslutningen om at afskrive sagsøgerens gæld i nærværende sag, som Kommissionen selv har anført, blev truffet af sagsøgerens kreditorer og ikke af den domstolsudpegede kurator eller den kompetente retsinstans.
- 213 I fjerde række skal det udsagn, der bl.a. fremgår af 203.-205. og 209. betragtning til den anfægtede afgørelse, i det væsentlige om at memorandummet og de offentlige erklæringer godtgjorde, at foranstaltning 3 samlet set kunne tilregnes staten, forkastes af de grunde, der er anført i præmis 128 og 136 ovenfor.
- 214 Navnlig er den omstændighed, der er anført i 205. betragtning til den anfægtede afgørelse, om, at de parter, der underskrev memorandummet, og CET Govora sammen havde det fornødne flertal i fire kreditorkategorier, uden betydning. Dels har Kommissionen på intet tidspunkt anført, og så meget desto mindre godtgjort, at stemmerne fra de private banker, der havde underskrevet memorandummet, kunne tilregnes staten. Dels er det med hensyn til Electricas og Salroms stemmer tilstrækkeligt at henvise til præmis 156 og 167-179 ovenfor, mens det hvad angår CET

Govora bemærkes, at denne end ikke havde underskrevet dette memorandum. I 206. betragtning til den anfægtede afgørelse kunne Kommissionen således ikke konkludere, at memorandummet gjorde det muligt at sikre det fornødne flertal på kreditormødet.

215 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at foranstaltning 3 kunne tilregnes staten, og at den dermed udgjorde statsstøtte.

b) Anbringenderne om foranstaltning 1 og 2 vedrørende åbenbart urigtige skøn med hensyn til, om der foreligger en økonomisk fordel

216 I første række anførte Kommissionen i 219. betragtning til den anfægtede afgørelse, at støttens selektive karakter ikke var problematisk, idet foranstaltning 1 og 2 alene blev indrømmet sagsøgeren, mens andre virksomheder i en tilsvarende faktisk og retlig situation inden for den petrokemiske sektor eller andre sektorer, henset til formålet med nævnte foranstaltninger, ikke modtog denne fordel.

217 I anden række fandt Kommissionen i 221. og 222. betragtning til den anfægtede afgørelse, at kriteriet om den private kreditor ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag.

218 I tredje række forklarede Kommissionen i 223. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den »[a]f hensyn til udførligheden« imidlertid havde undersøgt, om de omhandlede foranstaltninger overholdt kriteriet om den private kreditor. I den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.1 (224.-243. betragtning) og 6.1.2.2 (244.-263. betragtning) anvendte Kommissionen dette kriterium på henholdsvis foranstaltning 1 og 2 og konkluderede, at disse foranstaltninger gav sagsøgeren en selektiv økonomisk fordel med undtagelse af Salroms støtte til sagsøgerens aktiviteter inden for rammerne af foranstaltning 2, idet Salrom ifølge Kommissionen havde handlet som en privat kreditor og således ikke havde indrømmet sagsøgeren en økonomisk fordel.

219 Sagsøgeren har anfægtet Kommissionens konklusioner om for det første, at kriteriet om den private kreditor ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag, og, for det andet, om at selskabet var blevet indrømmet en økonomisk fordel inden for rammerne af foranstaltning 1 og 2 i det ovenfor i præmis 218 anførte omfang.

220 Det skal indledningsvis præciseres, at det ikke længere er fornødent at undersøge sagsøgerens anbringende om åbenbart urigtige skøn med hensyn til en økonomisk fordel inden for rammerne af foranstaltning 3. Som anført i præmis 156 og 215 ovenfor har Kommissionen nemlig ikke i tilstrækkelig grad godtgjort, at denne foranstaltning indebar en overførsel af statsmidler og kunne tilregnes staten, hvilket er tilstrækkeligt til at fastslå, at foranstaltning 3 ikke udgjorde statsstøtte, eftersom de betingelser, der er fastsat i artikel 107, stk. 1, TEUF, er kumulative, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 138 ovenfor.

1) Anvendeligheden af kriteriet om den private kreditor

221 I 221. og 222. betragtning til den anfægtede afgørelse fandt Kommissionen, at kriteriet om den markedssøkonomiske aktør i modsætning til, hvad Rumænien havde gjort gældende under den administrative procedure, ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag, i det væsentlige med den begrundelse, at Rumænien fast og klart havde handlet som offentlig myndighed med henblik på at redde sagsøgeren fra konkurs, herunder ved offentlige erklæringer og med memorandummet, og ikke som en aktionær, der investerede i denne virksomhed, eller som kreditor til virksomheden.

- 222 222. betragtning til den anfægtede afgørelse henviser i denne forbindelse til 204. betragtning »ff.« samt 274. og 276. beslutning til denne afgørelse. Det skal indledningsvis bemærkes, at disse henvisninger ikke ses at indeholde nogen supplerende oplysning i forhold til begrundelsen i 221. og 222. betragtning til den anfægtede afgørelse. 204. betragtning »ff.« til den anfægtede afgørelse henviser nemlig bl.a. til de offentlige erklæringer, som allerede nævnes i 222. betragtning til denne afgørelse, mens 274. og 276. betragtning til afgørelsen vedrører anvendelsen, og ikke den manglende anvendelighed, af kriteriet om den private kreditor inden for de konkrete rammer af foranstaltning 3.
- 223 Hvad angår spørgsmålet om dette kriteriums anvendelighed har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at de omhandlede foranstaltninger ikke indebærer statens udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed, hvilket ses af den omstændighed, at foranstaltningerne ligeledes kunne have været, og rent faktisk blev, truffet af private kreditorer. Disse foranstaltningers art og indhold, deres sammenhæng, baggrunden herfor, det forfulgte formål og de bestemmelser, som foranstaltningerne var omfattet af, antydede ligeledes, at nævnte kriterium finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Ifølge sagsøgeren gør hverken memorandummet eller de offentlige erklæringer det muligt at udelukke nævnte kriteriums anvendelighed.
- 224 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumentation. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at kriteriet om den private kreditor ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, eftersom Rumænien ved vedtagelsen af de omhandlede foranstaltninger handlede som myndighed eller offentlig myndighed, og ikke som privat kreditor, hvilket fremgår af memorandummet og de offentlige erklæringer.
- 225 Det skal bemærkes, at den markedsøkonomiske aktørtest og den markedsøkonomiske investortest er specifikke udtryk for kriteriet om den markedsøkonomiske aktør og anvendes med henblik på at undersøge, om henholdsvis en offentlig kreditors og en offentlig investors adfærd kan give anledning til statsstøtte.
- 226 Ifølge retspraksis skal der sondres mellem statens rolle som aktionær i en virksomhed på den ene side og staten, der handler som offentlig myndighed, på den anden side. Følgelig finder kriteriet om den private investor anvendelse, når den omhandlede medlemsstat i sin egenskab af aktionær og ikke i sin egenskab af offentlig myndighed indrømmer en økonomisk fordel til en virksomhed. For at vurdere, om en foranstaltning er blevet truffet af nævnte medlemsstat i dens egenskab af aktionær, og ikke i dens egenskab af offentlig myndighed, skal der foretages en samlet vurdering, som navnlig tager hensyn til foranstaltningens art og indhold, baggrunden herfor, det forfulgte mål og de bestemmelser, som nævnte foranstaltning er omfattet af (jf. i denne retning dom af 5.6.2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 80, 81 og 86).
- 227 Hvis en medlemsstat under den administrative procedure påberåber sig kriteriet om private investorer, påhviler det den i tvivlstilfælde utvetydigt og på grundlag af objektive, samtidige elementer, som kan efterprøves, at føre bevis for, at beslutningen om at gennemføre foranstaltningen blev truffet i dens egenskab af aktionær. Hvis den pågældende medlemsstat for Kommissionen fremlægger beviser af den art, som kræves, tilkommer det sidstnævnte at foretage en samlet vurdering, som ud over de af denne medlemsstat fremlagte beviser skal tage hensyn til alle andre relevante beviser. Domstolen har imidlertid præciseret, at kriteriet om den private investor ikke var en undtagelse, som kun fandt anvendelse efter anmodning fra en medlemsstat, men at det, når det fandt anvendelse, var blandt de elementer, som Kommissionen havde pligt til at tage hensyn til for at fastslå, om der forelå statsstøtte. Når det viser sig, at kriteriet om den private investor kan finde anvendelse, tilkommer det således Kommissionen at anmode den

pågældende medlemsstat om at give den alle relevante oplysninger, som sætter den i stand til at undersøge, om betingelserne for anvendelighed og anvendelse af dette kriterium er opfyldt, og den kan kun nægte at undersøge sådanne oplysninger, hvis de fremlagte beviser er blevet fastlagt efter vedtagelsen af beslutningen om at foretage den pågældende investering (jf. i denne retning dom af 5.6.2012, Kommissionen mod EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, præmis 82-86, 103 og 104).

- 228 Domstolen har ligeledes haft anledning til at præcisere, at når en offentlig kreditor ydede betalingslettelser for en virksomheds skyldige gæld, fandt kriteriet om den private kreditor i princippet anvendelse (jf. i denne retning dom af 24.1.2013, Frucona Košice mod Kommissionen, C-73/11 P, EU:C:2013:32, præmis 71).
- 229 Domstolen har desuden fremhævet, at der med hensyn til analysen af anvendeligheden af kriteriet om den private kreditor skal tages »udgangspunkt« i den økonomiske karakter af medlemsstatens handling, og at Kommissionen, når det viser sig, at kriteriet om den private kreditor kan finde anvendelse, er forpligtet til at undersøge, om dette er tilfældet, uafhængig af enhver anmodning herom (jf. i denne retning dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 25 og 27).
- 230 I visse tilfælde er der endda formodning for, at kriteriet om den private investor finder anvendelse som følge af selve den omhandlede foranstaltnings art (jf. i denne retning dom af 11.12.2018, BTB Holding Investments og Duferco Participations Holding mod Kommissionen, T-100/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:900, præmis 53).
- 231 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at Kommissionen i 221. og 222. betragtning til den anfægtede afgørelse i det væsentlige baserede sin konklusion om, at kriteriet om den private kreditor ikke fandt anvendelse, på memorandummet og de offentlige erklæringer. For så vidt som Kommissionen ikke kvalificerede nævnte memorandum og nævnte erklæringer som statsstøtte, skal de således alene anses for at være elementer i den sammenhæng, hvori de omhandlede foranstaltninger indgår.
- 232 Herved foretog Kommissionen ikke den samlede vurdering af alle relevante forhold, navnlig vedrørende foranstaltningens art og indhold, det forfulgte mål og de bestemmelser, som nævnte foranstaltning var omfattet af, som det kræves i medfør af den retspraksis, der er nævnt i præmis 226 og 227 ovenfor.
- 233 Det er ganske vist ikke udelukket, at den anfægtede afgørelse kan fortolkes således, at den stiltiende, men nødvendigvis anfører, at elementerne i baggrunden for foranstaltningen ifølge Kommissionen i det foreliggende tilfælde havde en sådan betydning, at de i sig selv er tilstrækkelige til at konkludere, at kriteriet om den private kreditor ikke fandt anvendelse, uafhængigt af de øvrige elementer, der er fastlagt i retspraksis.
- 234 Sagsøgeren har imidlertid anført, andre faktorer viser, at kriteriet om den private kreditor fandt anvendelse i den foreliggende sag.
- 235 Det skal således undersøges, om Kommissionen, henset til samtlige relevante elementer vedrørende arten og indholdet af foranstaltning 1 og 2, baggrunden herfor, det forfulgte formål og de bestemmelser, som foranstaltningerne er omfattet af, uden at begå en fejl kunne konkludere, at kriteriet om den private kreditor ikke fandt anvendelse på foranstaltning 1 og 2.

- 236 I første række følger det med hensyn til genstanden for foranstaltning 1 og 2 og deres art af præmis 99 ovenfor, at foranstaltning 1 i det væsentlige vedrører hensigtsmæssigheden af samt tidsplanen og metoderne for en eventuel fuldbyrdelse af AAAS' fordringer. Enhver privat kreditor kan ligeledes stå over for et sådant valg.
- 237 På samme måde vedrører foranstaltning 2 reglerne for, om leverancerne af råmaterialer til en kriseramt virksomhed skal fortsætte eller afbrydes. Enhver privat leverandør kan ligeledes stå over for et sådant valg.
- 238 Foranstaltning 1 og 2 er således i det væsentlige af økonomisk art og indebærer ikke som sådan udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.
- 239 I anden række skal det hvad angår baggrunden for disse foranstaltninger for det første bemærkes, at den relevante periode for foranstaltning 1 og 2, ligesom sagsøgeren har anført, begyndte i september 2012, selv om memorandummet blev underskrevet den 23. november 2012. Foranstaltning 1 og 2 blev således gennemført ca. to måneder inden undertegnelsen af memorandummet, hvorfor dette memorandum ikke kunne være grunden til vedtagelsen af foranstaltningerne.
- 240 For det andet pålagde intet vilkår i memorandummet, som sagsøgeren har gjort gældende, og som det er anført i præmis 124 ovenfor, AAAS ikke at fuldbyrde sine fordringer i forhold til sagsøgeren. Hvad angår CET Govora, som var den eneste støtteyder inden for rammerne af foranstaltning 2, havde denne virksomhed end ikke underskrevet memorandummet.
- 241 For det tredje hindrede den omstændighed, at man havde underskrevet memorandummet, ikke visse parter i at handle som private kreditorer, som det er anført i præmis 127 ovenfor.
- 242 Med hensyn til de offentlige erklæringer er det tilstrækkeligt at henvise til præmis 130-136 ovenfor, hvoraf fremgår, at disse erklæringer ikke indeholdt klare, præcise, konkrete og sikre statslige forpligtelser, som pålagde AAAS og CET Govora at handle på en måde, som var kendetegnet ved udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed (jf. i denne retning dom af 2.7.2015, Frankrig og Orange mod Kommissionen, T-425/04 RENV og T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, præmis 235-245).
- 243 I tredje række skal der hvad angår formålet med foranstaltning 1 og 2 henvises til præmis 111 og 112 ovenfor, hvoraf fremgår, at foranstaltning 1 ikke kan tillægges noget klart formål, mens foranstaltning 2 forfølger formålet om at bevare CET Govoras egen rentabilitet.
- 244 I fjerde række indebærer de bestemmelser, som foranstaltning 1 og 2 er omfattet af, heller ikke udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.
- 245 De bestemmelser, der gælder for foranstaltning 1, er nemlig i det væsentlige bestemmelserne om procedurerne for fuldbyrdelse af fordringer. Selv om det er korrekt, at der er særlove for inddrivelse af statslig gæld, som bl.a. foreskriver muligheden for direkte fuldbyrdelse af fordringer uden domstolsafgørelse, følger det ikke desto mindre heraf, at AAAS, hvis passivitet var genstand for foranstaltning 1, ikke udnyttede denne mulighed i det foreliggende tilfælde (jf. præmis 266-275 nedenfor).
- 246 Hvad angår foranstaltning 2 vedrører denne i det væsentlige kontraktforholdene mellem CET Govora, Salrom og sagsøgeren i perioden fra september 2012 til januar 2013.

247 Det fremgår følgerig af arten og indholdet af foranstaltning 1 og 2, baggrunden herfor, formålet hermed og de retlige bestemmelser, som disse foranstaltninger er omfattet af, at nævnte foranstaltninger henhørte under det økonomiske og kommercielle område og ikke var knyttet til statens udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

248 Det var således med urette, at Kommissionen fandt, at kriteriet om den private kreditor ikke fandt anvendelse på foranstaltning 1 og 2.

2) Spørgsmålet om en økonomisk fordel med hensyn til foranstaltning 1

249 I den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.1 (224.-243. betragtning) lagde Kommissionen til grund, at AAAS havde indrømmet sagsøgeren en økonomisk fordel som følge af den manglende fuldbyrdelse og yderligere akkumulering af fordringer i perioden fra september 2012 til januar 2013, i det væsentlige med den begrundelse, at AAAS ikke havde handlet, som en privat kreditor ville have gjort. Selv om AAAS var bekendt med sagsøgerens vanskelige finansielle situation, som blev forværret, traf førstnævnte nemlig ikke foranstaltninger for at forsøge at fuldbyrde sine fordringer eller i det mindste for at få en bedre kreditorstilling.

250 I den anfægtede afgørelse støttede Kommissionen sig navnlig på flere elementer for at godtgøre, at AAAS havde indrømmet sagsøgeren en økonomisk fordel inden for rammerne af foranstaltning 1, nemlig:

- Til forskel fra omstændighederne omkring vedtagelsen af 2012-afgørelsen kunne AAAS' manglende fuldbyrdelse og yderligere akkumulering af fordringer i den pågældende periode ikke begrundes med en umiddelbart forestående privatiseringsplan.
- Den pågældende periode var tilstrækkelig lang til, at AAAS kunne træffe fuldbyrdesforanstaltninger.
- AAAS kunne have påberåbt sig de særlige rettigheder, som denne havde som offentlig forvaltning, med henblik på at fuldbyrde sine fordringer.
- Legea n° 137 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării (lov nr. 137 om foranstaltninger til fremskyndelse af privatisering, herefter »den rumænske lov om privatisering«) af 28. marts 2002 (Monitorul Oficial al României, Partea I, n° 215 af 28.3.2002) hindrede ikke AAAS i at inddrive sine fordringer.
- AAAS fremlagde ikke nogen rapport eller samtidigt internt dokument, der beviste, at denne myndighed havde handlet som privat kreditor.
- Til forskel fra AAAS havde andre af sagsøgerens kreditorer taget skridt med henblik på at inddrive og beskytte deres fordringer.
- Memorandummet beviser, at AAAS havde accepteret den manglende inddrivelse og yderligere akkumulering af fordringer.
- AAAS kunne have påberåbt sig bestemmelserne i den rumænske lov om insolvensbehandling, der gav myndigheden mulighed for at foreslå en alternativ saneringsplan.
- AAAS kunne true sagsøgeren med at indlede insolvensbehandling.

– AAAS kunne gøre udlæg i sagsøgerens konti eller få pant i fast ejendom.

- 251 Sagsøgeren har anfægtet alle disse elementer. Denne virksomhed har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at foranstaltning 1 ikke var i overensstemmelse med kriteriet om den private kreditor. Kommissionen har ikke godtgjort, at det var åbenbart, at sagsøgeren ikke ville have opnået de samme fordele fra en privat kreditor, som befandt sig i en situation, der er sammenlignelig med AAAS' situation.
- 252 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumentation. Kommissionen har gjort gældende, at den i den anfægtede afgørelse i tilstrækkelig grad godtgjorde, at AAAS havde indrømmet sagsøgeren en økonomisk fordel som følge af den manglende fuldbyrdelse og yderligere akkumulering af fordringer.
- 253 Ifølge retspraksis er formålet med kriteriet om den private kreditor at undersøge, om den modtagende virksomhed klart ikke kunne have opnået tilsvarende ydelser hos en privat kreditor, som befinder sig i en situation, der ligger så tæt som muligt på den situation, som den offentlige kreditor befinder sig i, hvilken kreditor søger at få inddækket de beløb, som en debitor i økonomiske vanskeligheder skylder ham, og dermed om denne virksomhed havde kunnet opnå den samme fordel som den, der er blevet stillet til rådighed for den ved hjælp af statens midler, på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår (jf. dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 254 Det skal endvidere bemærkes, at det følger af retspraksis, at hver kreditor i forhold til en debitor, der oplever en væsentlig forværring af sin økonomiske situation, må vælge mulighederne for og metoderne til eventuelt at inddrive sine fordringer. Dette valg er påvirket af en række faktorer, såsom om kravet er pantesikret, privilegeret eller simpelt, arten og omfanget af eventuel anden sikkerhed, en vurdering af mulighederne for genopretning af virksomheden og det udbytte, som den pågældende vil kunne opnå ved en afvikling. Det følger heraf, at det tilkommer Kommissionen – for hvert af de omhandlede offentlige organer og under hensyn til ovennævnte faktorer – at afgøre, om de ydelser, som organet har indrømmet, var klart mere omfattende end dem, som en tænkt privat kreditor, der befinder sig i samme situation i forhold til den modtagende virksomhed som det pågældende offentlige organ, og som søger at inddrive de beløb, vedkommende har til gode, ville have indrømmet (jf. i denne retning dom af 17.5.2011, Buczek Automotive mod Kommissionen, T-1/08, EU:T:2011:216, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 255 Det skal derfor undersøges, om Kommissionen i tilstrækkelig grad godtgjorde, at AAAS ved i den pågældende periode ikke at fuldbyrde sine fordringer og foretage en yderligere akkumulering af andre fordringer indrømmede sagsøgeren ydelser, som denne klart ikke ville have opnået fra en privat kreditor i en situation, der var så tæt som muligt på AAAS' situation som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 253 ovenfor.
- 256 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at AAAS under denne foranstaltnings meget korte varighed ikke fuldbyrdede sine fordringer, eftersom myndigheden søgte den bedst mulige løsning til at inddrive fordringerne, hvilket memorandummet vidner om. I den pågældende periode kunne AAAS også støtte sig på Kommissionens konklusioner og økonomiske analyse i 2012-afgørelsen, som bekræftede, at gældskonverteringen og privatiseringen var mere rentable end en likvidation. Som det er anført i præmis 99 ovenfor, har sagsøgeren endvidere fremhævet, at AAAS' yderligere

akkumulering af fordringer i denne periode ikke bestod i nye optagne fordringer i perioden, men alene i en yderligere akkumulering af renter, som påløb de eksisterende fordringer, hvilket Kommissionen ikke har bestridt.

- 257 Det skal i denne henseende bemærkes, at Kommissionen i 2012-afgørelsen, som blev vedtaget knap seks måneder, inden den af foranstaltning 1 omhandlede periode begyndte, navnlig konkluderede, at konverteringen af sagsøgerens gæld til kapital ikke udgjorde statsstøtte, og at en privatisering ville være mere fordelagtig end en likvidation, idet det præciseredes, at de rumænske myndigheder havde forpligtet sig til at privatisere sagsøgeren fuldstændigt kort tid efter (17., 52., 73., 86., 153., 160. betragtning til og artikel 2 i 2012-afgørelsen).
- 258 Det fremgår dog af den anfægtede afgørelse, at forsøget på at privatisere sagsøgeren mislykkedes den 22. september 2012, eftersom visse minoritetsaktionærer blokerede den planlagte konvertering af gæld til aktier.
- 259 Den relevante periode for foranstaltning 1 begyndte ifølge 224. betragtning til den anfægtede afgørelse således at løbe, efter at dette forsøg mislykkedes. Ifølge den anfægtede afgørelse skulle AAAS derfor have fuldbyrdet sine fordringer i forhold til sagsøgeren umiddelbart efter dette mislykkede forsøg eller senest inden for fire måneder herefter eller i samme tidsrum have truffet andre foranstaltninger med henblik på at opnå en bedre kreditorstilling.
- 260 Som sagsøgeren har gjort gældende, har Kommissionen for det første ikke godtgjort, at en privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation på dette tidspunkt nødvendigvis ville have fundet, at der ikke kunne foretages et nyt forsøg på privatisering, eftersom den mislykkede privatisering hverken skyldtes manglen på potentielle investorer, rentabiliteten af den påtænkte investering eller sagsøgerens finansielle situation.
- 261 Selv om Kommissionen ganske vist anførte, at andre forsøg inden dette ligeledes var mislykkedes, og at der ikke længere var nogen umiddelbar privatiseringsplan på dette tidspunkt, godtgjorde denne institution dog ikke, at en privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation nødvendigvis ville have lagt til grund, at privatiseringen af sagsøgeren nu var udelukket, ikke alene netop som følge af det sidste mislykkede forsøg, men ligeledes fordi Kommissionen knap seks måneder tidligere selv havde fundet, at en sådan mulighed kunne forudses kort tid efter.
- 262 Det skal for det andet fastslås, at den relevante periode for foranstaltning 1, som sagsøgeren har anført, var relativt kort, nemlig fra den 22. september 2012 til den 31. januar 2013, dvs. ca. fire måneder. For så vidt som Kommissionen i 2012-afgørelsen konkluderede, at privatisering var mere fordelagtig end likvidation, ville det have været berettiget for en privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation at overveje vedkommendes muligheder i noget tid i stedet for umiddelbart at fuldbyrde sine fordringer, hvilken fuldbyrkelse kunne have ført til sagsøgerens likvidation, som ifølge nævnte afgørelse ville være et ugunstigt scenario.
- 263 Såfremt der ikke er regler for den hurtighed, hvormed kreditorerne skal handle for at fuldbyrde deres fordringer, kan det ikke forventes, at tænkte private kreditorer begærer virksomheden konkurs ved den første misligholdelse uden at tage hensyn til denne virksomheds potentiale på lang sigt, selv om det imidlertid ikke kan anerkendes, at offentlige myndigheder passivt tillader en yderligere akkumulering af gæld over længere perioder, uden at de danner sig et overblik over, om der er den mindste udsigt til en forbedring (jf. i denne retning generaladvokat Mischos forslag til afgørelse Spanien mod Kommissionen, C-480/98, EU:C:2000:305, punkt 36 og 37).

- 264 Kriteriet om den private kreditor kræver således ikke, at en kriseramt virksomhed straks begæres konkurs, idet det kan være ganske forståeligt, at en privat kreditor med væsentlige ressourcer til rådighed har en interesse i at opretholde en debitorvirksomheds aktivitet i en vis tid, såfremt omkostningerne ved en umiddelbar afvikling viste sig at være højere end omkostningerne ved at yde støtte (generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse Spanien mod Kommissionen, C-276/02, EU:C:2004:211, punkt 39).
- 265 Den omstændighed, der er anført i 234. betragtning til den anfægtede afgørelse, om, at sagsøgeren havde indstillet produktionen og ikke havde udsigt til driftsindtægter i den nærmeste fremtid, hvilket ifølge Kommissionen skulle have foranlediget AAAS til at indlede en fuldbyrdelsesprocedure, savner endvidere delvist grundlag i de faktiske omstændigheder. Det fremgår nemlig af 29. og 244. betragtning til den anfægtede afgørelse, at sagsøgeren den 24. oktober 2012, dvs. ved begyndelsen af den periode, der er berørt af foranstaltning 1, genoptog produktionen og således kunne skabe indtægter.
- 266 For det andet har sagsøgeren anført, at AAAS ikke lovligt kunne gøre sine fordringer gældende i overensstemmelse med artikel 16, stk. 5, litra c), i den rumænske lov om privatisering, så længe denne myndighed selv var under særlig forvaltning. Dette havde været tilfældet siden økonomiministerens bekendtgørelse af 2. juli 2012.
- 267 Det står i denne henseende fast, som det fremgår af 228. betragtning til den anfægtede afgørelse, at særlovene om inddrivelse af statens fordringer, navnlig artikel 50, stk. 1 og 2, i ordonanță nr. 51 de urgență privind valorificarea unor active ale statului (hastebekendtgørelse nr. 51 om inddrivelse af visse af statens ejendom) af 15. december 1998 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 482 af 15.12.1998), giver AAAS særlige rettigheder, som bl.a. omfatter dennes direkte fuldbyrdelse af sine fordringer ved dens egne fogeder uden retsafgørelse.
- 268 Artikel 16, stk. 5, litra c), i den rumænske lov om privatisering hindrede imidlertid skattekreditorerne i at fuldbyrde deres egne fordringer i forhold til sagsøgeren. Denne bestemmelse havde nemlig følgende ordlyd på tidspunktet for de faktiske omstændigheder:
- »Fra iværksættelsen af den særlige forvaltningsprocedure under privatiseringen gælder følgende ekstraordinære foranstaltninger for selskabet: [...] skattekreditorer udsætter anvendelsen af fuldbyrdelsesforanstaltninger truffet i forhold til selskabet, indtil aktierne i selskabet er overdraget, og træffer ingen foranstaltninger for at iværksætte sådanne foranstaltninger. Disse bestemmelser gælder også for berørte offentlige institutioner, som er kreditorer.«
- 269 Det står fast, at sagsøgeren i den periode, der er berørt af foranstaltning 1, var sat under ordningen for den særlige forvaltningsprocedure. Det står ligeledes fast, at AAAS var skattekreditor som omhandlet i artikel 16, stk. 5, litra c), i den rumænske lov om privatisering.
- 270 Som sagsøgeren har anført, fandt denne bestemmelse i national ret derfor anvendelse på AAAS.
- 271 Kommissionen anførte i 229. betragtning til den anfægtede afgørelse imidlertid, at økonomiministeriet »uden forklaring« havde beholdt sagsøgeren under den særlige forvaltningsprocedure selv efter den mislykkede privatisering i september 2012.
- 272 Denne tilgang er imidlertid uvirksom, eftersom Kommissionen ikke kvalificerede økonomiministeriets beslutning om at beholde sagsøgeren under den særlige forvaltningsprocedure, men alene AAAS' adfærd som statsstøtte.

- 273 Desuden anførte Kommissionen i 229. betragtning til den anfægtede afgørelse, at AAAS kunne have forsøgt at anfægte »ministeriets beslutning om forlængelse af [sagsøgerens] særlige status uden begrundelse«.
- 274 Kommissionen har imidlertid ikke påvist, at en tænkt privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation ville have besluttet at indlede en retslig procedure, bl.a. under hensyn til den forventede varighed heraf i forhold til den meget korte periode, som foranstaltning 1 vedrørte. Varigheden af den retslige procedure vil således i væsentlig grad kunne påvirke beslutningsprocessen for en normalt forsigtig og påpasselig privat kreditor (jf. i denne retning dom af 24.1.2013, Frucona Košice mod Kommissionen, C-73/11 P, EU:C:2013:32, præmis 81).
- 275 For Retten har Kommissionen anført, at Rumænien kunne have ændret den rumænske lov om privatisering. En sådan konstatering fremgår imidlertid ikke af den anfægtede afgørelse. Kommissionen kan ikke supplere begrundelsen for den anfægtede afgørelse under retsforhandlingerne (jf. i denne retning dom af 24.5.2007, Duales System Deutschland mod Kommissionen, T-289/01, EU:T:2007:155, præmis 132).
- 276 For det tredje fastslog Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at i modsætning til AAAS havde visse offentlige og private kreditorer, herunder Electrica, Salrom, Polcheme S.A. og Bulrom Gas, indledt fuldbyrdelsesprocedurer i nævnte periode.
- 277 Sagsøgeren har gjort gældende, at størstedelen af de private kreditorer havde handlet på samme måde som AAAS.
- 278 Det skal i denne henseende indledningsvis fastslås, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke fremlagde nogen oplysning, der hverken udtrykkeligt eller stiltiende kan godtgøre, at AAAS og tre af de fire andre kreditorer, der er nævnt i præmis 276 ovenfor, nemlig Salrom, Polcheme SA og Bulrom Gas, i den relevante periode befandt sig i en sammenlignelig situation. Det fremgår tværtimod af 231. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Polcheme og Bulrom Gas var blandt de privilegerede kreditorer, mens næsten alle AAAS' fordringer var simple.
- 279 Hvad angår Electrica anførte Kommissionen ganske vist i 231. betragtning til den anfægtede afgørelse, at denne virksomhed ifølge en undersøgelse foretaget af banken Raiffeisen i 2011 havde »samme inddrivelsesgrad« som AAAS. I 2012, dvs. inden privatiseringen, var Electrica imidlertid en offentlig kreditor. Med henblik på anvendelsen af kriteriet om den private kreditor er det kun adfærden hos de private kreditorer, der befinder sig i en situation, som ligger så tæt som muligt på AAAS' situation, der er relevant (jf. i denne retning dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 280 Kommissionen har endvidere ikke bestridt sagsøgerens argument om, at de fleste af sagsøgerens private kreditorer ligesom AAAS hverken iværksatte fuldbyrdelse af deres fordringer eller vedtog beskyttelsesforanstaltninger i den omhandlede periode. Såfremt Kommissionen har kritiseret sagsøgeren for, at virksomheden ikke har ført bevis for, at andre private kreditorer befandt sig i en tilsvarende situation som AAAS' situation, kan Kommissionen foreholdes samme kritik, for så vidt som den ikke har godtgjort, at de fire øvrige kreditorer, som den omtalte i den anfægtede afgørelse, befandt sig i en tilsvarende situation som AAAS' situation. I henhold til retspraksis skal Kommissionen godtgøre, at den offentlige kreditors adfærd var uforenelig med kriteriet om den private kreditor, og at denne følgelig indrømmede en fordel (jf. i denne retning dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 29).

- 281 Det skal desuden for fuldstændighedens skyld bemærkes, at anvendelsen af kriteriet om den private kreditor kan støttes på en tænkt privat kreditors adfærd i en tilsvarende situation som den pågældende offentlige kreditors situation (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 254 ovenfor). Anvendelsen af dette kriterium kræver således ikke nødvendigvis, at der identificeres en virkelig privat kreditor i en sådan tilsvarende situation. I den anfægtede afgørelse påviste Kommissionen imidlertid heller ikke, at en tænkt privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation ville have fuldbyrdet sine fordringer eller have truffet beskyttelsesforanstaltninger i den pågældende periode, som var relativt kortvarig.
- 282 I denne henseende var det, uden at Kommissionen på underbygget vis har bestridt dette, sandsynligt, at fuldbyrdelsen af AAAS' fordringer, henset til størrelsen heraf, ville have ført til indledning af en insolvensbehandling.
- 283 Det er vigtigt at tage hensyn til den omstændighed, at næsten alle AAAS' fordringer var simple. I denne forbindelse har Kommissionen ikke godtgjort, at en privat kreditor under en tilsvarende eksponering som AAAS ville have haft økonomisk interesse i at fremkalde indledningen af en insolvensbehandling, eftersom denne til forskel fra de privilegerede kreditorer risikerede at miste en større del af sine fordringer som led i en sådan behandling. For en sådan kreditor kunne en eventuel privatisering eller en anden løsning på dette tidspunkt således være såvel forudsigelig som mere interessant af de grunde, der allerede er anført i præmis 262 ovenfor. En sådan kreditor ville i hvert fald med føje kunne vurdere sine muligheder i et vist tidsrum i stedet for straks at tage et skridt som det af Kommissionen foreslåede.
- 284 Den grund, der fremgår af 242. betragtning til den anfægtede afgørelse, hvorefter AAAS kunne have fremkaldt indledningen af en insolvensbehandling og dernæst foreslå en alternativ saneringsplan, er hverken tilstrækkeligt underbygget eller overbevisende. Selv om AAAS kunne foreslå en alternativ saneringsplan som led i insolvensbehandlingen, har Kommissionen nemlig ikke godtgjort, at AAAS i sig selv kunne få den vedtaget, eller at denne alternative plan ville have medført en bedre inddrivelse af AAAS' simple fordringer.
- 285 Kommissionen har heller ikke godtgjort, at en tænkt privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation i den pågældende periode ville have gjort udlæg i sagsøgerens konti eller kunne have opnået sikkerhed for sine fordringer, såsom pant i fast ejendom. Kommissionen omtalte nemlig blot en sådan mulighed, uden at den imidlertid foretog en konkret, underbygget undersøgelse i denne forbindelse. Således undersøgte Kommissionen f.eks. ikke, om der i sagsøgerens formue var tilstrækkelig likviditet eller fast ejendom til, at en tænkt privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation kunne have gjort udlæg heri eller kunne have opnået en sikkerhed i disse. Kommissionen undersøgte heller ikke fremgangsmåderne og de fornødne betingelser med henblik herpå, og om en tænkt privat kreditor under hensyn hertil ville have handlet på den af Kommissionen anførte måde i den relativt korte periode fra den 22. september 2012 til den 31. januar 2013. Under alle omstændigheder skal Kommissionen i henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 254 ovenfor, godtgøre, at det var klart, at en sådan tænkt privat kreditor ville have handlet på den af Kommissionen anførte måde i den periode, der var omfattet af foranstaltning 1. Hvad angår de konkrete eksempler, som Kommissionen har givet i den anfægtede afgørelse, vedrører de ikke kreditorer med en eksponering, der kunne sammenlignes med AAAS' eksponering.
- 286 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, uden at Kommissionen har bestridt dette, at artikel 16, stk. 5, litra c), i den rumænske lov om privatisering under alle omstændigheder hindrede AAAS i at pålægge sagsøgeren sådanne foranstaltninger.

- 287 For det fjerde kritiserede Kommissionen i den anfægtede afgørelse de rumænske myndigheder for ikke at have fremlagt nogen rapport eller samtidigt internt dokument, der beviste, at AAAS i den pågældende periode havde handlet som privat kreditor.
- 288 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at det var lovligt, at AAAS ikke straks udarbejdede sådanne dokumenter, eftersom denne myndighed netop havde underskrevet memorandummet med henblik på at holde alle muligheder åbne og vurdere sagsøgerens rentabilitet.
- 289 Det skal i denne forbindelse indledningsvis bemærkes, at AAAS i den relevante periode rådede over Kommissionens økonomiske analyse, som fremgik af 2012-afgørelsen, og som var en samtidig vurdering, der var tilgængelig for enhver kreditor, om bl.a. fordelene og ulemperne ved likvidation i forhold til privatisering. Af de grunde, der er allerede er anført i præmis 256-265 ovenfor, og som sagsøgeren har gjort gældende, kunne kreditorerne med føje anse denne vurdering for fortsat at være relevant i den pågældende periode.
- 290 Dernæst rådede kreditorerne, herunder AAAS, ligeledes over undersøgelsen af oktober 2011 fra banken Raiffeisen, som Kommissionen kvalificerede som »en senest tilgængelige vurdering« (230. betragtning til den anfægtede afgørelse). Denne undersøgelse, som de rumænske myndigheder havde forelagt Kommissionen under den administrative procedure, der første til vedtagelsen af 2012-afgørelsen, sammenlignede udbyttet af en likvidation af sagsøgeren med udbyttet af privatiseringen. Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at AAAS i tilfælde af en likvidation ifølge undersøgelsen ville have inddrevet ca. 23 000 000 EUR, mens AAAS i tilfælde af en gældskonvertering og privatisering ville inddrive mellem 22 900 000 EUR og 79 500 000 EUR. Selv om det er korrekt, at denne undersøgelse forelå et år inden vedtagelsen af foranstaltning 1, har Kommissionen ikke anført, at oplysningerne heri ikke længere var aktuelle i den periode, der er relevant for denne foranstaltning. Eftersom Rumænien havde forelagt Kommissionen denne undersøgelse, og undersøgelsen desuden indeholdt konkrete oplysninger om inddrivelsen af AAAS' fordringer, havde sidstnævnte sandsynligvis indsigt i undersøgelsen eller kunne have fået indsigt heri, hvilket Kommissionen ikke har bestridt.
- 291 Endelig foreskrev memorandumets vilkår 1.1, litra b), at der skulle udarbejdes en undersøgelse af rentabiliteten. Denne undersøgelse blev bestilt den 23. november 2012, dvs. samme dag som undertegnelsen af memorandummet, og blev udarbejdet af Alvarez & Marsal. Det følger heraf, at de parter, der underskrev memorandummet, herunder AAAS, handlede straks, idet de bestilte en sådan undersøgelse ca. to måneder efter, at det første forsøg på privatisering af sagsøgeren mislykkedes.
- 292 Under disse omstændigheder kunne en kreditor, der befandt sig i en tilsvarende situation som AAAS' situation, med føje afvente resultaterne af nævnte undersøgelse af debtors rentabilitet for at træffe en informeret beslutning om de skridt, der skulle tages i medfør heraf, i stedet for straks at fuldbyrde sine fordringer, idet det i øvrigt præciseres, at AAAS' yderligere akkumulering af fordringer i forhold til sagsøgeren i den pågældende periode ikke bestod i nye fordringer tegnet i denne periode, men alene i en yderligere akkumulering af påløbne renter i allerede eksisterende fordringer.
- 293 Kommissionen har gjort gældende, at Rumænien ikke godtgjorde, at denne undersøgelse blev foretaget for eller på vegne af AAAS, eller at AAAS faktisk anvendte den.

- 294 Ingen bestemmelse kræver imidlertid, at en privat kreditor foretager sin egen økonomiske undersøgelse. Sådanne undersøgelser kan som i det foreliggende tilfælde nemlig bestilles af kreditorerne samlet og stilles til rådighed for disse. Kommissionen har under alle omstændigheder end ikke anført, at en privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation f.eks. på grund af visse særlige karakteristika ved den pågældende nødvendigvis ville have foretaget en særskilt undersøgelse.
- 295 For det femte er det hvad angår udsagnet i den anfægtede afgørelse om, at memorandummet beviser, at AAAS havde accepteret den manglende inddrivelse og yderligere akkumulering af fordringer, tilstrækkeligt at henvise til præmis 124 ovenfor, hvoraf fremgår, at memorandummet ikke indeholdt en sådan forpligtelse.
- 296 For det sjette er det med hensyn til Kommissionens overvejelser i 231. og 241. betragtning til den anfægtede afgørelse om, at AAAS kunne »true« sagsøgeren med at indlede en insolvensbehandling, tilstrækkeligt at bemærke, at det af de grunde, der er anført i præmis 283 ovenfor, er tvivlsomt, om en sådan trussel ville blive opfattet som troværdig.
- 297 Det skal derfor konkluderes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke i tilstrækkelig grad godtgjorde, at AAAS ved i den pågældende periode ikke at fuldbyrde sine fordringer og foretage en yderligere akkumulering af andre fordringer havde indrømmet sagsøgeren ydelser, som denne klart ikke ville have opnået fra en privat kreditor i en situation, der var så tæt som muligt på AAAS' situation som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 253 ovenfor. Kommissionen har nemlig hverken godtgjort, at en tænkt privat kreditor i en tilsvarende situation som AAAS' situation umiddelbart ville have fuldbyrdet sine fordringer eller have truffet foranstaltninger for at inddrive disse eller for at beskytte dem, i den relativt korte periode fra den 22. september 2012 til den 31. januar 2013, eller at en sådan fuldbyrdelse eller sådanne foranstaltninger ville have givet denne kreditor mulighed for at inddrive eller beskytte en del af sine fordringer.
- 298 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at foranstaltning 1 gav sagsøgeren en fordel, og at den således udgjorde statsstøtte.

3) Spørgsmålet om en økonomisk fordel med hensyn til foranstaltning 2

- 299 I den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.2 (244.-263. betragtning) anførte Kommissionen, at der mellem CET Govora og Salrom på den ene side og sagsøgeren på den anden side var en indbyrdes teknologisk afhængighed, for så vidt som hver af disse samtidig var den andens leverandør og kunde. Selv om CET Govora leverede elektricitet og damp til sagsøgeren, og Salrom leverede saltopløsninger til denne, leverede sagsøgeren nemlig det industrivand til CET Govora og Salrom, som var nødvendigt for disses aktiviteter. Disse virksomheder var således hinandens tvungne kunder, hvorfor den enes forsvinden ville føre til de andres forsvinden.
- 300 Kommissionen fandt imidlertid, at CET Govoras adfærd ikke svarede til en privat kreditors adfærd, og gav sagsøgeren en fordel, navnlig fordi CET Govora havde besluttet at fortsætte den »ubetalte« elforsyning til sagsøgeren uden at anmode om forudbetaling for aftagelsen af nævnte forsyning eller om sikkerhed i fast ejendom vedrørende sagsøgerens tidligere gæld i forhold til dette selskab. Ifølge Kommissionen blev nævnte fortsatte forsyning besluttet af regionsrådet i Vâlcea ud fra politiske hensyn, som en privat kreditor ville have fulgt.

- 301 Efter Kommissionens opfattelse havde Salrom derimod handlet, som en privat kreditor ville have gjort, og havde således ikke indrømmet sagsøgeren en fordel, eftersom selskabet havde gjort de fortsatte leverancer betinget af forudbetaling, og af at der blev stillet sikkerhed i fast ejendom.
- 302 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at konstatere, at CET Govoras adfærd inden for rammerne af foranstaltning 2 ikke var i overensstemmelse med kriteriet om den private kreditor.
- 303 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 304 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse støttede sin hypotese om, at CET Govora ikke havde handlet, som en privat kreditor ville have gjort, på en sammenligning af dennes og Salroms adfærd. Med henblik herpå anførte Kommissionen, at disse to virksomheder fortsatte deres leverancer til sagsøgeren fra september 2012 til januar 2013, selv om sidstnævnte ikke betalte sin gæld. Mens Salrom forlangte forudbetaling samt sikkerhed i fast ejendom af sagsøgeren, pålagde CET Govora således ikke tilsvarende betingelser.
- 305 Sagsøgeren har i det væsentlige anført, at det ikke var tilstrækkeligt at sammenligne CET Govoras adfærd med Salroms adfærd for at konkludere, at CET Govora ikke havde handlet som en privat kreditor.
- 306 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis fastslås, at arten og indholdet af CET Govoras og Salroms respektive adfærd, nemlig fortsættelsen af leverancerne af råmaterialer til sagsøgeren, var sammenlignelige, og at disse leverancer fandt sted parallelt i samme periode og således indgik i samme sammenhæng.
- 307 Det skal dernæst ligeledes konstateres, at der mellem CET Govora og Salrom på den ene side og sagsøgeren på den anden side var en indbyrdes teknologisk afhængighed, således som Kommissionen selv fastslog i den anfægtede afgørelse.
- 308 Endelig viser de ubestridte oplysninger i tabel 7 og 8 i den anfægtede afgørelse, at udviklingen i sagsøgerens gæld i forhold til CET Govora og Salrom samlet set var sammenlignelig i den periode, som er omfattet af foranstaltning 2. Det fremgår nemlig heraf, at de sidstnævntes fordringer var næsten fordoblet i denne periode, og at de fulgte identiske udviklinger.
- 309 På denne baggrund kunne Kommissionen i den anfægtede afgørelse uden at begå en fejl stiltiende, men nødvendigvis finde, at CET Govora og Salrom befandt sig i tilsvarende situationer inden for rammerne af foranstaltning 2.
- 310 Det er korrekt, som det er anført i præmis 279 ovenfor, at der med henblik på anvendelsen af kriteriet om den private kreditor skal foretages en sammenligning af en offentlig kreditors adfærd med en reel eller tænkt privat kreditors adfærd, hvorimod Kommissionen i det foreliggende tilfælde sammenlignede to offentlige virksomheders adfærd.
- 311 Det skal imidlertid fremhæves, at både CET Govora og Salrom som følge af deres indbyrdes teknologiske afhængighed med sagsøgeren befandt sig i en meget særlig, eller enestående, situation i forhold til denne. Denne meget særlige situation, som var fælles for CET Govora og Salrom, begrundede under omstændighederne i den foreliggende sag, at de blev sammenlignet med hinanden.

- 312 Kommissionen konkluderede endvidere, at Salrom havde handlet som en privat kreditor inden for rammerne af foranstaltning 2. Hvad angår en offentlig virksomhed, der imidlertid har handlet som privat kreditor, er sammenligningen med denne som reference for at illustrere en tænkt privat kreditors adfærd i en tilsvarende situation som CET Govoras situation således berettiget.
- 313 For det andet skal det bemærkes, at CET Govora og Salrom handlede meget forskelligt inden for rammerne af foranstaltning 2, som Kommissionen med føje anførte i den anfægtede afgørelse.
- 314 Mens Salrom anmodede om og fik forudbetaling for sine leverancer og så vidt muligt sikrede sine fordringer med sikkerhed i fast ejendom, traf CET Govora nemlig ikke sammenlignelige foranstaltninger.
- 315 Efter sagsøgerens opfattelse traf CET Govora dog visse foranstaltninger for at sikre sine fordringer i forhold til sagsøgeren.
- 316 Sagsøgeren har indledningsvis gjort gældende, at CET Govora modtog betalinger fra denne svarende til 8 mio. RON fra september 2012 til januar 2013. Som det fremgår af 254. betragtning til den anfægtede afgørelse, foretog CET Govora i denne periode imidlertid leverancer til sagsøgeren for ca. 50 mio. RON, hvorfor de modtagne betalinger kun udgjorde en meget lille del.
- 317 Sagsøgeren har desuden nævnt, at der forelå en »forpligtelse« for den pågældende til at betale den elektricitet, som CET Govora leverede, med acontobetalinger indtil februar 2013. Sagsøgeren har imidlertid ikke fremlagt yderligere oplysninger om størrelsen af disse acontobeløb, og om virksomheden rent faktisk betalte disse beløb, som gør det muligt at fastlægge en sådan forpligtelses rækkevidde og relevans.
- 318 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at CET Govora føjede sanktioner til sine fordringer i forhold til sagsøgeren opstået mellem februar 2008 og december 2012. En sådan foranstaltning tilsigter ikke at sikre CET Govoras fordringer.
- 319 For det tredje fremgår det af 260. betragtning til den anfægtede afgørelse, at CET Govoras fortsatte leverancer til sagsøgeren uden forhandling eller beskyttelse af fordringerne blev besluttet af regionsrådet i Vâlcea. Sagsøgerens udsagn om, at denne myndighed traf denne beslutning på forslag fra CET Govora og ud fra rent økonomiske overvejelser, underbygges ikke af noget bevis. Dette udsagn modsiges endvidere af hensynet til den offentlige orden, som de kommunale myndigheder påberåbte sig for at begrunde vedtagelsen af denne beslutning, som er nævnt i fodnote 110 i den anfægtede afgørelse, og som sagsøgeren ikke har anfægtet.
- 320 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at hvis CET Govora ikke var fortsat med at forsyne virksomheden, ville sidstnævnte selv have lidt tab og være blevet ramt af konkurs.
- 321 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen ikke har foreholdt CET Govora den omstændighed som sådan, at denne virksomhed fortsatte leverancerne til sagsøgeren, men den omstændighed, at virksomheden fortsatte leverancerne uden nogen foranstaltning for at beskytte sine fordringer. Sagsøgerens argument herom er således uvirksomt.
- 322 For det femte har sagsøgeren anført, at »mange private leverandører« ligesom CET Govora fortsatte leverancerne til sagsøgeren, selv om der forelå ubetalte fordringer. Dette argument er imidlertid ikke underbygget, eftersom sagsøgeren ikke har identificeret disse øvrige »mange leverandører«.

- 323 For det sjette har sagsøgeren kritiseret Kommissionen for, at den støttede sig på erklæringer fra PCC, der var en af sagsøgerens mindretalsaktionærer, eller på erklæringerne fra CET Govoras domstolsudpegede kurator, navnlig i 258., 259., 261. og 262. betragtning til den anfægtede afgørelse. Efter sagsøgerens opfattelse er disse erklæringer ikke relevante og er i strid med Rumæniens bemærkninger under den administrative procedure. Desuden har PCC kun »begrænset troværdighed«.
- 324 Disse argumenter er imidlertid uvirksomme. De nævnte erklæringer er nemlig kun af sekundær betydning i opbygningen af denne del af den anfægtede afgørelse, idet Kommissionens konklusioner hovedsageligt er støttet på sammenligningen af CET Govoras adfærd med Salroms adfærd og på den omstændighed, at det var regionsrådet i Vâlcea, som pålagde CET Govora at fortsætte leverancerne.
- 325 For det syvende har sagsøgeren fremhævet, at CET Govora var retligt forpligtet til ikke at afbryde leveringen af varme og termisk energi til offentligheden.
- 326 Dette argument er imidlertid uden relevans, eftersom sagsøgeren er CET Govoras industrikunde, hvorfor nævnte forpligtelse ikke finder anvendelse i deres kontraktforhold.
- 327 Det følger heraf, at anbringendet om et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til den økonomiske fordel inden for rammerne af foranstaltning 2 skal forkastes som ugrundet.

3. Anbringendet om en mangelfuld eller utilstrækkelig begrundelse vedrørende foranstaltning 2

- 328 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse tilsidesatte sin begrundelsespligt, i det væsentlige dels fordi det ikke var tilstrækkeligt at sammenligne CET Govoras handlinger med Salroms handlinger for at konkludere, at CET Govora ikke havde handlet, som en privat kreditor ville have gjort, dels fordi Kommissionen støttede sig på erklæringer fra PCC og CET Govoras domstolsudpegede kurator uden at forklare, hvorfor disse erklæringer var mere troværdige end de af rumænske myndigheder afgivne erklæringer.
- 329 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.
- 330 I overensstemmelse med artikel 296, stk. 2, TEUF skal Kommissionen begrunde sine afgørelser. Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til denne bestemmelse, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 22.3.2001, Frankrig mod Kommissionen, C-17/99, EU:C:2001:178, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 331 I det foreliggende tilfælde fremgår de relevante elementer, der begrundede sammenligningen mellem CET Govora i Salrom inden for rammerne af foranstaltning 2, for det første klart af den samlede læsning af den anfægtede afgørelses afsnit 6.1.2.2, som det er anført i præmis 306-309 ovenfor. Den anfægtede afgørelses begrundelse i denne henseende er sammenhængende og tilstrækkelig.

- 332 Hvad for det andet angår den anfægtede afgørelses begrundelse med hensyn til troværdigheden af erklæringerne fra PCC og CET Govoras domstolsudpegede kurator kan dette argument under alle omstændigheder ikke føre til annullation af den anfægtede afgørelse herom af de grunde, der allerede er anført i præmis 324 ovenfor.
- 333 Det følger heraf, at anbringendet om en mangelfuld eller utilstrækkelig begrundelse vedrørende foranstaltning 2 skal forkastes som ugrundet.

4. Konklusioner

- 334 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad godtgjorde, at foranstaltning 1 og 3 udgjorde statsstøtte, og det er ikke fornødent at behandle sagsøgerens øvrige anbringender vedrørende disse foranstaltninger.
- 335 Derimod skal samtlige sagsøgerens anbringender vedrørende foranstaltning 2 forkastes som ugrundede.
- 336 Dermed annulleres den anfægtede afgørelses artikel 1, litra a) og c), samt denne afgørelses artikel 3-5, for så vidt som disse artikler vedrører de foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 1, litra a) og c).
- 337 Den anfægtede afgørelses artikel 6 annulleres ligeledes, for så vidt som Rumæniens pligt til at meddele Kommissionen visse oplysninger, der er fastsat i denne artikel, vedrører foranstaltning 1 og 3.
- 338 Sagsøgeren har ligeledes nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelses artikel 7. Afgørelsens artikel 7, stk. 1, anfører imidlertid alene, at Rumænien er denne afgørelses adressat i overensstemmelse med artikel 31, stk. 2, i forordning 2015/1589. Eftersom sagsøgeren hverken har fremsat noget anbringende eller argument i denne henseende, skal Kommissionen frifindes for påstanden om annullation af den anfægtede afgørelses artikel 7, stk. 1.
- 339 Hvad angår den anfægtede afgørelses artikel 7, stk. 2, foreskriver denne bestemmelse offentliggørelse af størrelsen af den tilbagesøgte støtte og renter i medfør af den anfægtede afgørelse. Denne afgørelses artikel 7, stk. 2, skal således ligeledes annulleres, for så vidt som den vedrører de foranstaltninger, der er nævnt i nævnte afgørelses artikel 1, litra a) og c).

IV. Sagsomkostninger

- 340 I medfør af procesreglementets artikel 134, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Retten kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.
- 341 Eftersom Retten har forkastet Kommissionens formalitetsindsigelse, og søgsmålet er blevet tiltrådt hvad angår to af de tre foranstaltninger, der var genstand for den anfægtede afgørelse, findes sagsøgeren efter sagens omstændigheder at burde bære en fjerdedel af sine egne omkostninger, idet Kommissionen betaler den øvrige del af disse omkostninger og desuden bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tiende Udvidede Afdeling):

- 1) Artikel 1, litra a) og c), i Kommissionens afgørelse (EU) 2019/1144 af 17. december 2018 om Rumæniens statsstøtte SA.36086 (2016/C) (ex 2016/NN) til Oltchim SA annulleres.**
- 2) Artikel 3-6 og artikel 7, stk. 2, i afgørelse 2019/1144 annulleres, for så vidt som de vedrører de foranstaltninger, der er nævnt i denne afgørelses artikel 1, litra a) og c).**
- 3) I øvrigt frifindes Europa-Kommissionen.**
- 4) Oltchim bærer en fjerdedel af sine egne omkostninger.**
- 5) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler tre fjerdedele af de af Oltchim afholdte omkostninger.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 2021.

Underskrifter