

DÉCISION (UE) 2017/2372 DE LA COMMISSION**du 16 juin 2017****concernant l'aide d'État SA.31250 — 2011/C (ex 2011/N) dont la mise à exécution est envisagée par la Bulgarie en faveur de BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD et BDZ Cargo EOOD, et d'autres mesures**

[notifiée sous le numéro C(2017) 4051]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées ⁽¹⁾, et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 18 mai 2011, la Bulgarie a notifié à la Commission certaines mesures en faveur de BDZ Holding EAD SA ⁽²⁾ (ci-après «BDZ Holding») et de ses filiales, BDZ Passenger EOOD (ci-après «BDZ Passenger») et BDZ Cargo EOOD (ci-après «BDZ Cargo»).
- (2) Par lettre du 20 mai 2011, la Bulgarie a communiqué des informations complémentaires à la Commission. Par lettres du 15 juillet 2011 et du 28 septembre 2011, la Commission a demandé un complément d'information. La Bulgarie a fourni des informations complémentaires à la Commission par lettres du 5 septembre 2011 et du 7 octobre 2011.
- (3) Par lettre du 9 novembre 2011, la Commission a informé la Bulgarie qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité à l'égard des mesures susmentionnées (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»). Par lettre du 12 janvier 2012, la Bulgarie a présenté ses observations sur cette décision.
- (4) La décision d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽³⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.
- (5) La Commission a reçu les observations d'une seule partie intéressée. Ces observations ont été communiquées par lettre du 16 mai 2012 à la Bulgarie, qui a eu la possibilité de les commenter. Les observations de la Bulgarie ont été transmises par lettre du 13 juin 2012. Par lettre du 10 décembre 2012, la Commission a informé la partie intéressée que la version non confidentielle de ses observations avait été transmise à la Bulgarie.
- (6) Par lettres des 12 avril 2012, 24 juillet 2012, 10 décembre 2012, 7 mai 2013, 5 novembre 2013, 6 mai 2014, 6 juin 2014, 29 juillet 2014, 29 avril 2015, 14 décembre 2015, 26 avril 2016, 15 septembre 2016, 20 octobre 2016 et 3 avril 2017, la Commission a demandé de nouveaux éclaircissements à la Bulgarie.
- (7) La Bulgarie a fourni les éclaircissements demandés à la Commission par lettres des 7 juin 2012, 28 septembre 2012, 31 janvier 2013, 1^{er} février 2013, 30 mai 2013, 2 octobre 2013, 15 octobre 2013, 2 décembre 2013, 3 janvier 2014, 6 février 2014, 22 avril 2014, 14 mai 2014, 23 juin 2014, 4 août 2014, 20 août 2014, 1^{er} septembre 2014, 13 septembre 2014, 23 septembre 2014, 1^{er} juin 2015, 9 décembre 2015, 20 janvier 2016, 31 mai 2016, 12 octobre 2016 et 7 novembre 2016.

⁽¹⁾ JO C 10 du 12.1.2012, p. 9.⁽²⁾ Dans la présente décision, le nom «BDZ Holding» est utilisé pour désigner à la fois «BDZ EAD» avant le changement de nom commercial intervenu le 22 octobre 2011 et «BDZ Holding EAD SA» après ce changement. Voir la note de bas de page n° 4.⁽³⁾ Voir la note de bas de page n° 2.

- (8) Par lettres du 22 avril 2014 et du 12 octobre 2016, la Bulgarie a retiré sa notification concernant l'aide à la restructuration en faveur de BDZ Holding, qui faisait partie des mesures mentionnées au considérant 1. Par lettre du 5 avril 2017, la Bulgarie a modifié sa notification en réduisant le montant des dettes qu'elle envisageait d'annuler au moyen de la mesure d'annulation de dettes qui faisait partie des mesures mentionnées au considérant 1.
- (9) Par lettre du 7 novembre 2016, la Bulgarie a exceptionnellement accepté que la présente décision soit adoptée et notifiée en langue anglaise uniquement.

2. DESCRIPTION DES MESURES

2.1. BÉNÉFICIAIRE

- (10) Le bénéficiaire des mesures est BDZ Holding, ainsi que ses filiales BDZ Passenger et BDZ Cargo, des entreprises entièrement publiques qui fournissent des services de transport ferroviaire de passagers et de marchandises contre rémunération en Bulgarie.
- (11) BDZ Holding ⁽⁴⁾, une société par actions, a été créée en 2001, lorsque la compagnie nationale des chemins de fer bulgare a été divisée en deux: la compagnie nationale des infrastructures ferroviaires (ci-après la «NRIC») et l'entreprise prestataire des services de transport (ci-après «BDZ Holding»).
- (12) En 2007, BDZ Holding a été réorganisée en société holding et trois filiales, fournissant des services de transport de marchandises, de transport de passagers et de traction, ont été constituées. La société mère BDZ Holding possédait des voitures servant au transport de passagers, des wagons servant au transport de marchandises et des locomotives, et elle louait ces véhicules à ses filiales, qui étaient responsables de l'entretien du matériel roulant. BDZ Holding était également responsable du remboursement des dettes contractées avant la réorganisation. Cette structure s'étant révélée inefficace, les services de traction ont été intégrés dans BDZ Holding en 2010.
- (13) En 2011, la propriété des voitures de passagers, des wagons de marchandises et des locomotives a été transférée de BDZ Holding aux filiales BDZ Passenger et BDZ Cargo. BDZ Holding est restée propriétaire de tous les actifs non opérationnels.
- (14) BDZ Holding a son siège social à Sofia, en Bulgarie, et fournit ses services de transport de passagers et de marchandises sur tout le territoire bulgare, lequel est entièrement éligible à des aides à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité.
- (15) BDZ Cargo, une société à responsabilité limitée, est active sur le marché du transport ferroviaire international et national de marchandises. La Bulgarie a libéralisé son marché du fret ferroviaire en 2007. Depuis, plusieurs opérateurs privés sont entrés sur le marché. En 2016, la part de marché de BDZ Cargo (en tonnes-kilomètres nettes) s'élevait à 43 % et ses principaux concurrents étaient la société Bulgarian Railway Company (25 %), DB Schenker Rail Bulgaria (18 %), Bulmarket (6 %) et Rail Cargo (4 %).
- (16) BDZ Passenger, une société à responsabilité limitée, est le seul prestataire de services de transport national de passagers en Bulgarie. BDZ Passenger s'acquitte d'obligations de service public (ci-après «OSP») qui représentent 90 % environ du marché du transport ferroviaire de passagers. Le contrat de BDZ Passenger concernant l'exécution d'OSP a été signé en 2009 pour une durée de 15 ans (période 2010-2025).

2.2. DESCRIPTION DES MESURES ET MOTIFS D'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

- (17) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a recensé quatre mesures pouvant potentiellement constituer une aide d'État en faveur de BDZ Holding et de ses filiales, BDZ Passenger et BDZ Cargo:
- mesure 1: une aide à la restructuration consistant en six augmentations de capital d'un montant de 550 millions de BGN [281 millions d'EUR ⁽⁵⁾] en faveur de BDZ Holding;
 - mesure 2: l'annulation des dettes contractées avant 2007;
 - mesure 3: le non-paiement par BDZ Holding des dettes échues envers le gestionnaire des infrastructures (la NRIC);
 - mesure 4: le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «TVA») par l'État à BDZ Holding.

⁽⁴⁾ Par la décision protocolaire n° 151 du ministre des transports, des technologies de l'information et des communications du 22 octobre 2011, la société BDZ EAD a été renommée Holding Bulgarian State Railways (BDZ) EAD (ci-après «BDZ Holding»).

⁽⁵⁾ Le taux de change utilisé dans la présente décision est 1 EUR = 1,9558 BGN (JO C 304 du 20.8.2016, p. 2).

2.2.1. MESURE 1: AIDE À LA RESTRUCTURATION

- (18) La Bulgarie a envisagé d'octroyer une aide à la restructuration consistant en six augmentations de capital d'un montant de 550 millions de BGN (281 millions d'EUR) en faveur de BDZ Holding au cours des années 2011 à 2016 et a notifié cette aide à la restructuration à la Commission en 2011. Toutefois, à ce jour, les pouvoirs publics compétents n'ont pas adopté de décision définitive sur l'octroi de cette aide et les fonds n'ont pas été versés à BDZ Holding.
- (19) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé que l'aide à la restructuration constituerait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et a exprimé des doutes quant à la question de savoir si cette aide serait compatible avec le marché intérieur.

2.2.2. MESURE 2: ANNULATION DES DETTES CONTRACTÉES AVANT 2007

- (20) D'après les informations communiquées par la Bulgarie, avant l'adhésion de ce pays à l'Union le 1^{er} janvier 2007, BDZ Holding et ses filiales comptabilisaient des passifs et des provisions s'élevant à 806 729 558 BGN (412 millions d'EUR) au 31 décembre 2006.
- (21) Les passifs et provisions de BDZ Holding concernaient i) des prêts d'institutions financières telles que la Kreditanstalt für Wiederaufbau (ci-après la «KfW»), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (ci-après la «BERD») et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (ci-après la «BIRD»), dont l'objectif était principalement la réhabilitation du matériel roulant; mais aussi ii) des obligations de nature commerciale, notamment à l'égard du gestionnaire des infrastructures ferroviaires bulgares (la NRIC), des provisions et obligations envers le personnel et les assureurs ainsi que d'autres passifs, dont les passifs résultant d'un accord relatif à l'achat de matériel roulant conclu entre BDZ Holding, Siemens et la KfW en 2005. Le montant de ces passifs et provisions est ventilé comme suit (tableau 1).

Tableau 1

Aperçu des passifs et provisions de BDZ Holding et de ses filiales au 31 décembre 2006*(en millions de BGN)*

	Total des passifs de BDZ Holding et de ses filiales au 31 décembre 2006
Passifs à l'égard d'institutions financières	201,1
Accord SIEMENS/KfW	307,5
Obligations commerciales	244,5
Obligations envers le personnel et les assureurs	26,4
Autres passifs, y compris impôts, taxes et provisions	27,2
Total des passifs	806,7

- (22) La Bulgarie a envisagé de reprendre une partie ou la totalité des passifs contractés avant le 1^{er} janvier 2007 par BDZ Holding et ses filiales.
- (23) Dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a estimé que l'annulation des passifs constituerait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et a exprimé des doutes quant à la question de savoir si cette aide serait compatible avec le marché intérieur. La Bulgarie n'a pas invoqué l'application des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire et n'a pas démontré que la mesure était conforme aux exigences applicables ⁽⁶⁾. La Commission n'a dès lors pas pu prendre position sur la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

⁽⁶⁾ Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires (JO C 184 du 22.7.2008, p. 13).

2.2.3. MESURE 3: NON-PAIEMENT PAR BDZ HOLDING ET SES FILIALES DES DETTES ÉCHUES ENVERS LE GESTIONNAIRE DES INFRASTRUCTURES (LA NRIC)

- (24) D'après les informations communiquées par la Bulgarie, BDZ Holding et ses filiales n'avaient pas payé toutes les redevances dues à la NRIC pour l'utilisation des infrastructures. Par conséquent, dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a relevé des passifs commerciaux en souffrance envers la NRIC d'un montant de 45 millions de BGN.
- (25) Étant donné que la Bulgarie n'a pas clarifié l'origine et l'évolution de ces passifs commerciaux, la Commission a estimé dans la décision d'ouvrir la procédure que la non-exécution de ces dettes pourrait potentiellement constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. À cet égard, la Commission a signalé que, selon la jurisprudence, la non-exécution des passifs par des entreprises publiques ⁽⁷⁾ pourrait constituer une aide d'État dès lors qu'un hypothétique opérateur en économie de marché se trouvant dans la même situation se serait comporté différemment des entreprises publiques et aurait remboursé ses passifs ⁽⁸⁾. Toutefois, la Commission ne disposait pas d'indications factuelles précises selon lesquelles la NRIC n'aurait pas pris les mesures qu'un créancier diligent se trouvant dans la même situation aurait prises. Par conséquent, la Commission a invité la Bulgarie à fournir des informations permettant de déterminer si et comment la NRIC avait tenté de faire exécuter les passifs en souffrance.
- (26) Dès lors que la mesure a été considérée comme constituant une aide d'État, la Commission a également exprimé des doutes quant à la compatibilité de celle-ci avec le marché intérieur dans le contexte de l'aide à la restructuration qui avait été notifiée et du plan de restructuration l'accompagnant. À cet égard, la Commission a invité la Bulgarie à compléter le plan de restructuration en fournissant des informations sur la manière dont les dettes envers la NRIC seraient remboursées.

2.2.4. MESURE 4: REMBOURSEMENT DE LA TVA FACTURÉE À TORT PAR L'ÉTAT À BDZ HOLDING

- (27) D'après les informations communiquées par la Bulgarie, ce pays avait remboursé par le passé à BDZ Holding des montants de TVA s'élevant à 72 millions de BGN (36,7 millions d'EUR).
- (28) Étant donné que, au stade de la décision d'ouvrir la procédure, la Bulgarie n'avait pas précisé les raisons motivant ce remboursement de TVA ni démontré qu'elle avait respecté la directive 2006/112/CE du Conseil ⁽⁹⁾, la Commission a estimé que le remboursement de la TVA pourrait potentiellement constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. À cet égard, la Commission a signalé que, selon la jurisprudence, la notion d'aide comprend non seulement des prestations positives, mais également des mesures qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise. Par conséquent, la Commission a demandé à la Bulgarie un complément d'information sur les raisons motivant le remboursement de la TVA en faveur de BDZ Holding.

3. OBSERVATIONS D'UNE PARTIE INTÉRESSÉE

- (29) Un concurrent de BDZ Cargo fournissant des services de transport ferroviaire de marchandises, et souhaitant rester anonyme, a présenté des observations sur deux mesures énumérées dans la décision d'ouvrir la procédure.
- (30) En ce qui concerne l'aide à la restructuration envisagée (mesure 1), ce concurrent a proposé comme mesure compensatoire la vente des locomotives inutilisées de BDZ Holding et de ses filiales, BDZ Passenger et BDZ Cargo. Il a déclaré que BDZ Holding ne donnait pas accès à sa flotte inutilisée et que ses concurrents ne disposaient d'aucune autre source auprès de laquelle acquérir ou louer des locomotives.
- (31) En ce qui concerne le non-paiement par BDZ Holding et ses filiales des dettes échues envers la NRIC (mesure 3), le concurrent a déclaré que, bien que tous les transporteurs de marchandises soient tenus de payer les mêmes redevances, la non-exécution des passifs accumulés envers la NRIC génère un avantage concurrentiel en faveur de BDZ Holding et de ses filiales. En outre, le concurrent a demandé que des mesures compensatoires au titre des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers et des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire soient imposées à BDZ et que BDZ Cargo soit privatisée aux conditions du marché.

⁽⁷⁾ Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 318 du 17.11.2006, p. 17).

⁽⁸⁾ Arrêt du 29 juin 1999, Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, points 25 à 28.

⁽⁹⁾ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1).

4. OBSERVATIONS DE LA BULGARIE

- (32) Dans sa réponse à la décision d'ouvrir la procédure et aux informations ultérieures, la Bulgarie a fait part d'observations et de précisions supplémentaires concernant les faits mentionnés dans ladite décision.

4.1. MESURE 1: AIDE À LA RESTRUCTURATION — RETRAIT DE LA NOTIFICATION

- (33) Par lettre du 22 avril 2014, la Bulgarie a retiré la notification concernant l'aide à la restructuration. Toutefois, l'aide à la restructuration a été mentionnée dans des communications ultérieures, avant d'être finalement retirée par lettre du 7 novembre 2016.
- (34) La Bulgarie a indiqué que, au lieu d'octroyer l'aide à la restructuration en faveur de BDZ Holding, elle envisageait de refinancer les passifs de BDZ Holding en annulant une partie des dettes en souffrance contractées avant l'adhésion du pays.

4.2. MESURE 2: ANNULATION DES DETTES CONTRACTÉES AVANT 2007

- (35) La Bulgarie a expliqué que, le 31 décembre 2006, soit la veille de son adhésion à l'Union, le montant total des passifs et provisions de BDZ Holding s'élevait à 806,7 millions de BGN (412 millions d'EUR), ainsi qu'il ressort du tableau 1. Tout en tenant compte des passifs remboursés par BDZ Holding et de ses besoins financiers, la Bulgarie a envisagé d'annuler les passifs de BDZ Holding à concurrence de 601,9 millions de BGN (307,1 millions d'EUR). Toutefois, par lettre du 5 avril 2017, la Bulgarie a modifié sa notification et a demandé à la Commission d'approuver une annulation de dettes d'un montant de 223,45 millions de BGN (114,25 millions d'EUR). À la suite de la modification de la notification, les dettes dont l'annulation était envisagée, y compris les intérêts de retard, concernaient i) la dette de préadhésion en souffrance envers la KfW IPEX Bank, et ii) les dettes contractées envers les obligataires dans le cadre de l'émission des obligations ISIN BG2100032072 du 19 novembre 2007 et envers le ministère des finances au titre du refinancement des dettes de préadhésion envers la KfW IPEX Bank, la BERD, la BIRD, la NRIC et la compagnie d'électricité NEC AD. La Bulgarie a communiqué et expliqué à la Commission les montants encore dus (voir le tableau 2 ci-après).

Tableau 2

Passifs de BDZ Holding au 31 décembre 2006 dont l'annulation est envisagée

Type de créancier/montants en BGN au 31 mars 2017	Montant en BGN des dettes de BDZ en souffrance au 31 décembre 2006 (dettes de préadhésion)			Prêt ou autre instrument de crédit ayant servi au refinancement des dettes de préadhésion
	Dettes de préadhésion en souffrance	Dettes en souffrance liées au refinancement des dettes de préadhésion de BDZ	Intérêts de retard	
a) Établissements de crédit internationaux	30 967 919	105 642 950	24 901 981	
KfW IPEX Bank 80 % d'EAD	0	76 529 380		Deuxième émission d'obligations ISIN BG2100032072, conformément à l'offre publique d'obligations d'octobre 2007
BERD	0	20 980 115		Activation de la garantie d'État pour le remboursement de dettes, à la suite de laquelle BDZ a contracté une dette envers le ministère des finances
BIRD	0	8 133 455		Activation de la garantie d'État pour le remboursement de dettes, à la suite de laquelle BDZ a contracté une dette envers le ministère des finances
KfW IPEX Bank 85 % d'EAE	30 967 919	0		

Type de créancier/montants en BGN au 31 mars 2017	Montant en BGN des dettes de BDZ en souffrance au 31 décembre 2006 (dettes de préadhésion)			Prêt ou autre instrument de crédit ayant servi au refinancement des dettes de préadhésion
	Dettes de préadhésion en souffrance	Dettes en souffrance liées au refinancement des dettes de préadhésion de BDZ	Intérêts de retard	
b) Fournisseurs	0	53 884 257	8 051 694	
NRIC	0	26 292 761	3 928 815	Deuxième émission d'obligations ISIN BG2100032072, conformément à l'offre publique d'obligations d'octobre 2007
NEC AD	0	27 591 496	4 122 879	Deuxième émission d'obligations ISIN BG2100032072, conformément à l'offre publique d'obligations d'octobre 2007
Total	30 967 919	159 527 207	32 953 675	

Source: données de la Bulgarie du 5 avril 2017.

- (36) En ce qui concerne les passifs envers la BIRD et la BERD, la Bulgarie a expliqué que ces emprunts contractés en 1995 étaient intégralement garantis par une garantie d'État. Comme BDZ Holding ne s'est pas acquittée des remboursements dus, la garantie d'État a été activée et le ministère des finances a dû rembourser les dettes. Par conséquent, conformément à la loi sur la dette publique ⁽¹⁰⁾, à compter de la date des paiements effectués au titre de la garantie d'État, le gouvernement a hérité à l'égard de BDZ Holding des droits de créance résultant des contrats de prêt, et ce jusqu'à concurrence des paiements effectués. BDZ Holding est tenue de rembourser intégralement les montants versés à la BIRD et à la BERD par l'État, y compris les intérêts de retard. En ce qui concerne les autres dettes refinancées par l'émission des obligations ISIN BG2100032072 du 19 novembre 2007, la Bulgarie a apporté la preuve de remboursements effectués en faveur de la KfW IPEX Bank, de la NRIC et de NEC AD.
- (37) La Bulgarie ne conteste pas que l'annulation des dettes constituerait une aide d'État en faveur de BDZ Holding. Toutefois, la Bulgarie estime que l'annulation des dettes serait compatible avec le marché intérieur, conformément aux points 56 à 60 des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire, et ce pour les raisons suivantes.
- (38) Premièrement, tous les passifs ont été clairement déterminés et individualisés et ont été contractés avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union. Ils ont été comptabilisés dans les états financiers consolidés de BDZ Holding avant la date d'adhésion ou résultent de contrats conclus irrévocablement avant cette date.
- (39) Deuxièmement, tous les passifs dont l'annulation est envisagée étaient directement liés à l'activité de transport ferroviaire de passagers et de marchandises et ont été principalement contractés dans le cadre de prêts pour l'achat d'éléments automoteurs diesel et électriques et la réparation et la modernisation des wagons de marchandises appartenant à l'entreprise, ainsi que pour s'acquitter des obligations en souffrance liées à la fourniture de services ferroviaires, telles que les obligations envers la NRIC.
- (40) Troisièmement, en 2016, BDZ Holding était surendettée et remplissait tous les critères prévus par la législation bulgare pour l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à son encontre. Ce niveau d'endettement excessif l'empêchait d'opérer sur une base financière stable. En raison de l'accumulation de ses passifs impayés, l'entreprise n'était pas en mesure de répondre à ses besoins de capital en exerçant ses activités. Ses créanciers internationaux ont refusé un rééchelonnement des dettes sans garantie d'État, ce qui, selon la Bulgarie, poserait probablement des problèmes supplémentaires quant au respect des règles en matière d'aides d'État. Il ressort du plan d'entreprise de BDZ Holding que l'annulation des dettes contractées avant l'adhésion serait nécessaire pour l'amélioration des indicateurs financiers de l'entreprise.
- (41) Quatrièmement, le seul objectif de l'annulation des dettes consiste à éteindre les dettes contractées par BDZ Holding avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union et à normaliser la situation financière de cette entreprise. L'annulation de ces dettes ne va pas au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour restaurer la viabilité financière de l'entreprise.

⁽¹⁰⁾ Journal officiel bulgare n° 93/2002.

- (42) Cinquièmement, l'annulation des passifs ne donnerait pas à BDZ Holding un avantage concurrentiel empêchant le développement d'une concurrence effective sur le marché. Une telle mesure ne permettrait pas d'augmenter les capacités de BDZ Holding et n'affecterait pas sa position sur le marché, et elle ne permettrait pas à cette entreprise d'entrer sur de nouveaux marchés dans d'autres États membres. En outre, l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs n'a pas été dissuadée puisque huit opérateurs autres que BDZ Cargo sont actuellement actifs sur le marché du transport ferroviaire bulgare ⁽¹¹⁾.
- (43) En outre, la Bulgarie a expliqué que la situation financière difficile de l'entreprise limitait ses possibilités d'investissement. Les ressources étant insuffisantes, seules les réparations essentielles (de routine ou d'urgence) ont été réalisées et les réparations majeures ont été reportées. 94 % des voitures de passagers ont plus de 15 ans et 90 % des wagons de marchandises ont plus de 29 ans. 90 % des éléments automoteurs diesel et 45 % des éléments automoteurs électriques ont plus de 30 ans. La productivité du matériel roulant et des locomotives qui appartiennent à l'entreprise est nettement inférieure à la moyenne de l'Union. Les réparations étant limitées, cette situation a entraîné une détérioration constante des services ferroviaires et des annulations de trains.
- (44) La Bulgarie a également souligné que BDZ Holding était menacée par des mesures d'exécution forcée telles que la vente de ses actifs ou la suspension de ses comptes bancaires par les créanciers internationaux après que la High Court of Justice de Londres eut ordonné le paiement de leurs créances.

4.3. MESURE 3: NON-PAIEMENT PAR BDZ HOLDING ET SES FILIALES DES DETTES ÉCHUES ENVERS LE GESTIONNAIRE DES INFRASTRUCTURES (LA NRIC)

Aperçu des dettes de BDZ Holding envers la NRIC

- (45) En réponse à l'invitation, formulée dans la décision d'ouvrir la procédure, à fournir des informations sur la question de savoir si et comment la NRIC avait fait exécuter les dettes passées et avait tenté de recouvrer ou de faire exécuter les dettes en souffrance, la Bulgarie a affirmé que BDZ Holding et ses filiales avaient remboursé et continuaient de rembourser régulièrement leurs dettes envers la NRIC. À l'appui de cette affirmation, la Bulgarie a transmis des informations sur l'évolution des montants dus par BDZ Holding et ses filiales à la NRIC à titre de redevances pour l'utilisation des infrastructures, l'approvisionnement en électricité et d'autres services connexes, calculés sur la base du barème des redevances de la NRIC qui était appliqué à toutes les compagnies de chemins de fer.
- (46) La Bulgarie a fait remarquer que, après la décision d'ouvrir la procédure, entre novembre 2011 et août 2016, BDZ Holding avait versé un montant total de 503,2 millions de BGN (257 millions d'EUR) à la NRIC. Ce remboursement a été effectué au moyen de virements bancaires, de compensations de dettes de la NRIC envers BDZ Holding et d'échanges de créances contre des actifs.

Mesures prises par la NRIC pour faire exécuter et/ou recouvrer ses créances auprès de BDZ Holding

- (47) La Bulgarie affirme que la NRIC a pris toutes les mesures nécessaires pour obtenir le paiement des obligations impayées dues par BDZ Holding et ses filiales, mais sans engager de procédure judiciaire. La Bulgarie signale que des réunions entre la NRIC et BDZ Holding ont été régulièrement organisées pour discuter du paiement des obligations en souffrance. De même, la NRIC a régulièrement envoyé des lettres, y compris une notification notariée ⁽¹²⁾, à BDZ Holding pour demander le paiement des obligations en souffrance et des intérêts dus pour les obligations impayées ⁽¹³⁾.
- (48) La NRIC a appliqué des intérêts de retard aux passifs impayés conformément au décret n° 100 du Conseil des ministres du 29 septembre 2012 concernant le calcul des intérêts légaux pour retard de paiement en devise nationale et étrangère ⁽¹⁴⁾ (ci-après le «décret n° 100»). La Bulgarie a indiqué que, conformément au décret n° 100, le taux d'intérêt légal annuel pour retard de paiement de passifs en BGN se compose du taux d'intérêt de base de la Banque nationale bulgare en vigueur depuis le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet de l'année correspondante, majoré d'une prime de risque de 10 %. En septembre 2016, le montant des intérêts dus s'élevait à 23,3 millions de BGN (12 millions d'EUR).
- (49) La Bulgarie affirme que la NRIC a agi en tant que créancier en économie de marché, étant donné qu'il était économiquement plus rationnel d'obtenir le paiement des passifs en souffrance reconnus par les deux parties

⁽¹¹⁾ Par exemple, DB Schenker Rail Bulgaria a reçu une autorisation en mai 2010, et Port Rail en avril 2012.

⁽¹²⁾ Conformément à l'article 569, paragraphe 3, du code de procédure civile, les notifications notariées sont des actes permettant le règlement volontaire et extrajudiciaire des relations financières entre deux parties avant leur règlement judiciaire.

⁽¹³⁾ Par exemple, le compte rendu de la réunion du conseil d'administration de la NRIC n° 109 du 25 septembre 2009 ou le compte rendu de la réunion du conseil d'administration de la NRIC n° 145 du 3 juin 2010.

⁽¹⁴⁾ Journal officiel bulgare n° 42/2012.

plutôt que d'engager une procédure de faillite et de risquer de faire cesser l'activité du débiteur. Selon la Bulgarie, la NRIC aurait dû supporter pour cette procédure judiciaire des frais équivalant à 4 % du montant demandé en droit de timbre. En outre, si la NRIC avait engagé une procédure judiciaire, elle n'aurait pas été en mesure de faire pleinement exécuter ses créances, car BDZ Holding et ses filiales auraient dû rembourser tous leurs passifs, sans qu'aucun créancier particulier ne soit privilégié. D'après la Bulgarie, étant donné que BDZ Holding et ses filiales sont les principaux clients de la NRIC, ainsi qu'il ressort du fait que 77 % des recettes de la NRIC pouvaient être attribués à BDZ Holding et à ses filiales en 2015, la faillite de BDZ Holding aurait eu un effet négatif sur la rentabilité de la NRIC et sur sa capacité à entretenir adéquatement le réseau ferroviaire national.

Dettes de la NRIC envers BDZ Holding

- (50) La NRIC avait des dettes envers BDZ Holding pour des prestations de services concernant, entre autres, la fourniture d'abonnements et de billets gratuits ou à tarif réduit pour les membres du personnel de la NRIC et leur famille, la location d'installations et de locaux extérieurs et intérieurs appartenant à BDZ Holding, et la fourniture de services de traction, de transport ferroviaire de marchandises, de transbordement et d'entretien des trains de travaux. La Bulgarie a indiqué que, pendant la période 2008-2011, les dettes contractées par la NRIC envers BDZ Holding et ses filiales pour de telles prestations de services totalisaient 45 532 415 BGN (23,8 millions d'EUR). Ces dettes sont résumées au tableau 3. En août 2016, les dettes en souffrance de la NRIC envers BDZ Holding s'élevaient à 1 094 367 BGN (0,6 million d'EUR).

Tableau 3

Dettes de la NRIC envers BDZ Holding (2008-2011)

Dettes de la NRIC en BGN	2008	2009	2010	2011	Total
BDZ Holding	15 695 566	4 364 383	12 907 606	13 564 860	46 532 415

Échanges de créances contre des actifs

- (51) En réponse à l'invitation, formulée dans la décision d'ouvrir la procédure, à fournir des informations sur la question de savoir si et comment la NRIC avait tenté de recouvrer ou de faire exécuter les dettes en souffrance, la Bulgarie a déclaré que la NRIC et BDZ Holding avaient conclu le 1^{er} décembre 2012 et le 31 mai 2013 des accords en vertu desquels les deux parties reconnaissaient certaines créances réciproques et s'engageaient à rembourser partiellement les passifs en souffrance au moyen d'une opération d'échange de créances contre des actifs. L'objectif de cet échange de créances contre des actifs consistait à éteindre les obligations reconnues de BDZ Holding et de ses filiales envers la NRIC par la fourniture d'actifs qui seraient utiles à la NRIC et qui affichaient un bon niveau de liquidité. Cette opération était permise en vertu de la législation nationale, en particulier l'article 65, paragraphe 2, de la loi sur les contrats et obligations, et des décisions du Conseil des ministres ont constitué sa base juridique.
- (52) La Bulgarie a souligné dans sa communication du 7 novembre 2016 que, au cours de la période 2013-2016, le montant total des actifs échangés, TVA comprise, s'élevait à 25,9 millions de BGN (13,3 millions d'EUR). La première étape de l'échange, d'un montant de 23 millions de BGN (11,8 millions d'EUR), a été exécutée en décembre 2013 sur la base de la décision n° 481 du Conseil des ministres du 12 août 2013. En outre, en décembre 2015 et août 2016, sur la base des décisions du Conseil des ministres n° 965 du 10 décembre 2015 et n° 626 du 29 juillet 2016, des biens représentant respectivement 1,1 million de BGN (0,58 million d'EUR) et 1,8 million de BGN (0,9 million d'EUR) ont été échangés. Les actifs spécifiques soumis aux échanges avaient été précisés au préalable à la lumière des besoins d'utilisation ultérieure des parties. La Bulgarie a déclaré que la NRIC avait ainsi acquis 16 propriétés, dont des installations dans le complexe de ferries de Varna et un immeuble de bureaux à Stara Zagora.
- (53) La Bulgarie a également déclaré que la NRIC avait choisi de façon autonome les actifs qui représentaient pour elle un intérêt commercial. À l'appui de cette affirmation, la Bulgarie a fait remarquer que, en août 2016, la NRIC avait rejeté une proposition d'échange de créances contre des actifs qui concernait certains actifs particuliers et que l'échange avec BDZ avait par conséquent porté sur des actifs d'une valeur de 1,8 million de BGN (0,9 million d'EUR), au lieu de 10 millions de BGN (5,1 millions d'EUR). Le processus était transparent. Les actifs échangés ont été évalués par des évaluateurs indépendants titulaires de certificats délivrés par la Chambre des évaluateurs indépendants de Bulgarie. La détermination de la valeur des actifs a été fondée sur des principes et méthodes de marché conformes aux normes d'évaluation internationales et européennes transposées dans la législation bulgare. Selon la Bulgarie, ces actifs peuvent être vendus sur le marché immobilier au prix indicatif établi par les évaluateurs indépendants. Les prix définitifs convenus par BDZ Holding et la NRIC étaient similaires aux prix résultant des évaluations.

- (54) Par conséquent, la Bulgarie estime que la NRIC a agi en tant que créancier en économie de marché et que les échanges de créances contre des actifs ont été convenus et exécutés dans des conditions normales de marché.

4.4. MESURE 4: REMBOURSEMENT DE LA TVA FACTURÉE À TORT PAR L'ÉTAT À BDZ HOLDING

- (55) La Bulgarie affirme que, en raison d'une interprétation et d'une application incorrectes de la législation nationale en vigueur par BDZ Holding, cette dernière a payé à tort une TVA de 72 millions de BGN (36,8 millions d'EUR) sur le montant des compensations dues pour l'exécution d'OSP entre le 1^{er} décembre 2004 et le 29 février 2008. Cette erreur a été détectée dans le rapport de l'audit effectué par l'Agence nationale des recettes en 2009. La Bulgarie a expliqué que BDZ Holding avait pris les mesures juridiques nécessaires conformément au code de procédure fiscale et des assurances (ci-après le «DOPK») pour obtenir le recouvrement, via remboursement, de la TVA payée à tort. Le montant de la taxe payée à tort a été déterminé par des actes de l'Agence nationale des recettes et de l'administration fiscale.
- (56) La Bulgarie a également indiqué que l'entreprise était chargée d'OSP dans le cadre d'un contrat du 29 juin 2004 signé en septembre 2004 par le ministère bulgare des transports et des communications et BDZ Holding. La compensation due pour l'exécution d'OSP en vertu de ce contrat avait été convenue pour couvrir les pertes résultant de la fourniture de services de transport. De plus, d'après les termes de ce contrat, la prestation de ces services et la compensation correspondante étaient soumises au respect de conditions liées au nombre de trains, de sièges et d'heures. En outre, la compensation pouvait être réduite si les exigences spécifiées en matière de kilomètres, de sièges et d'heures n'étaient pas respectées.
- (57) La Bulgarie a expliqué que, conformément à l'article 29 de la loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après la «ZDDS») en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006, la base imposable d'une prestation de services comprenait également tous les moyens financiers reçus et absorbés par le prestataire des services et directement liés à la prestation de ces services, y compris les subventions. La Bulgarie a aussi expliqué que, conformément à l'article 20, paragraphe 6, de la ZDDS, tous les moyens financiers (par exemple, les subventions) directement liés à la fourniture de biens ou à la prestation de services doivent être considérés comme des subventions du budget de l'État ou d'une autre entité constituant un paiement supplémentaire pour ces biens ou services. S'appuyant sur des déclarations de l'Agence nationale des recettes ⁽¹⁵⁾, la Bulgarie a soutenu que les subventions reçues pour couvrir des pertes, des frais ou une acquisition d'actifs n'entrent pas dans le champ d'application de la ZDDS, ce qui est le cas des subventions prévues par le contrat concernant l'exécution d'OSP. Dans ce contexte, la Bulgarie a précisé que, conformément aux dispositions nationales, la TVA pouvait être remboursée sur la base d'une détermination de la TVA délivrée par l'administration des recettes à la suite d'une vérification et d'une révision ex post. En outre, la Bulgarie a affirmé que, avant son adhésion à l'Union, elle n'était pas tenue d'harmoniser pleinement sa législation en matière de TVA.
- (58) Selon la Bulgarie, depuis le 1^{er} janvier 2007 et l'entrée en vigueur de la nouvelle ZDDS, les dispositions de la législation bulgare en matière de TVA sont pleinement alignées sur la directive 2006/112/CE. La Bulgarie a aussi indiqué que, conformément à l'article 26, paragraphe 3, de la nouvelle ZDDS, la base imposable d'une prestation de services comprend également tous les moyens financiers (par exemple, les subventions) reçus et absorbés par le prestataire des services et directement liés à la prestation de ces services. La Bulgarie a encore expliqué que, conformément à la nouvelle ZDDS, tous les moyens financiers (par exemple les subventions) directement liés à la fourniture de biens ou à la prestation de services doivent être considérés comme des subventions du budget de l'État ou d'une autre entité constituant un paiement supplémentaire pour les biens ou les services. Toutefois, selon la Bulgarie, les subventions reçues pour couvrir des pertes ou des dépenses, telles que l'acquisition ou la liquidation d'actifs, n'entrent pas dans le champ d'application de la nouvelle ZDDS.
- (59) D'après la Bulgarie, l'erreur consistant en la facturation à tort de la TVA pour les recettes provenant de la fourniture des services liés aux OSP entre le 1^{er} décembre 2004 et le 29 février 2008 avait été détectée par les autorités fiscales compétentes au cours d'une inspection. À cet égard, la Bulgarie a expliqué que ces constatations des autorités fiscales compétentes avaient débouché sur des décisions ordonnant le remboursement et un rapport d'audit fiscal (n° 29010038 du 7 février 2011), conformément au code de procédure fiscale et des assurances bulgare ⁽¹⁶⁾. La Bulgarie a enfin expliqué que les procédures de remboursement de la TVA étaient énoncées aux articles 128 et 129 du code de procédure fiscale et des assurances bulgare.

⁽¹⁵⁾ Lettres de l'Agence nationale des recettes n°s 24-34-350 du 20.7.2007 et 24-00-39 du 17.8.2007.

⁽¹⁶⁾ Décision de remboursement de taxe n° 100337 du 12 août 2010 et décision en matière fiscale n° 290100380 de février 2011, concernant un montant de 36 877 000 BGN pour la période décembre 2004-avril 2007; décision de remboursement de taxe n° 2900180 du 14 janvier 2009, concernant un montant de 19 167 000 BGN pour la période mai 2007-février 2008; décision de remboursement de taxe n° 290900153 du 8 juillet 2009, concernant un montant de 16 000 000 BGN pour la période mars 2008-octobre 2008.

- (60) Par conséquent, la Bulgarie estime que le remboursement de la TVA facturée à tort ne constitue pas une aide d'État.

5. RETRAIT DE LA NOTIFICATION

- (61) Comme indiqué aux considérants 32 et 34, la Bulgarie a retiré sa notification concernant l'aide à la restructuration en faveur de BDZ Holding (mesure 1). La Bulgarie a indiqué qu'elle envisageait plutôt d'annuler les dettes contractées par BDZ Holding avant son adhésion à l'Union le 1^{er} janvier 2007 (mesure 2).
- (62) Conformément à l'article 10 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, l'État membre concerné peut retirer sa notification en temps voulu avant que la Commission ne prenne une décision sur l'aide. Conformément à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/1589, dans le cas où la Commission a déjà ouvert la procédure formelle d'examen lorsqu'une notification est retirée, elle doit clore celle-ci.
- (63) La Commission signale que l'aide à la restructuration n'a pas encore été octroyée. Étant donné que la Bulgarie a retiré sa notification et n'octroiera pas l'aide à la restructuration de 550 millions de BGN en faveur de BDZ Holding, il convient de clore la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité pour la mesure d'aide à la restructuration notifiée.

6. APPRÉCIATION DES MESURES

- (64) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du traité, «sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (65) Les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du traité sont cumulatifs. Pour pouvoir qualifier une mesure d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, il est donc nécessaire qu'elle remplisse toutes les conditions suivantes:
- le bénéficiaire est une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, ce qui implique qu'il exerce une activité économique;
 - la mesure est financée au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État;
 - elle confère un avantage économique;
 - cet avantage est sélectif;
 - la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et peut affecter les échanges entre États membres.

6.1. MESURE 2: ANNULATION DES DETTES CONTRACTÉES AVANT 2007

6.1.1. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE (CI-APRÈS LE «TRAITÉ»)

6.1.1.1. *Activité économique et notion d'entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité*

- (66) Selon une jurisprudence constante, la Commission doit d'abord déterminer le ou les bénéficiaires de la mesure 2. L'article 107, paragraphe 1, du traité fait référence à la notion d'entreprise dans la définition du bénéficiaire de l'aide. Les juridictions de l'Union européenne ont confirmé qu'une entreprise au sens de cette disposition n'est pas nécessairement une personne morale unique, mais qu'elle peut inclure un groupe d'entreprises⁽¹⁷⁾. Le critère essentiel pour déterminer s'il s'agit d'une entreprise au sens de cette disposition est de savoir si une quelconque «unité économique» est impliquée. Une unité économique peut être composée de plusieurs personnes morales. Cette unité économique est alors considérée comme l'entreprise en cause. À cet égard, les juridictions de l'Union européenne estiment pertinente l'existence de participations de contrôle de l'une des entités dans l'autre et d'autres liens fonctionnels, économiques et organiques entre elles⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Arrêt du 14 novembre 1984, Intermills/Commission, C-323/82, ECLI:EU:C:1984:345, points 11 et suivants.

⁽¹⁸⁾ Arrêts du 16 décembre 2010, AceaElectrabel Produzione SpA/Commission, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, points 47 à 55; et du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, point 112.

- (67) En l'espèce, la Bulgarie a déclaré que l'entité juridique dont les dettes contractées avant 2007 seront annulées est BDZ Holding. En effet, comme indiqué aux considérants 34, 35 et 36, la Bulgarie estime que BDZ Holding est le seul bénéficiaire de la mesure 2. Toutefois, plusieurs éléments indiquent que l'entreprise en cause ne se limite pas à la seule personne morale BDZ Holding.
- (68) Premièrement, du point de vue des relations de propriété, il convient de signaler que BDZ Holding détient l'intégralité des parts de BDZ Passenger et de BDZ Cargo. Par conséquent, BDZ Holding contrôle toutes les activités commerciales de BDZ Passenger et de BDZ Cargo, élabore une politique de gestion commune et fixe les objectifs pour les deux filiales.
- (69) Deuxièmement, les prêts initiaux avaient pour objectifs principaux l'achat et la réparation d'actifs utilisés par BDZ Cargo et BDZ Passenger, tels que des locomotives, des wagons de marchandises et des voitures de passagers. L'annulation de dettes concerne donc des services de transport ferroviaire fournis par les deux filiales. Après la réorganisation de 2007, BDZ Holding possédait le matériel roulant et louait celui-ci à BDZ Cargo et à BDZ Passenger mais, après la réorganisation de 2011, le matériel roulant a été transféré aux filiales BDZ Cargo et BDZ Passenger (voir les considérants 12 et 13). Par conséquent, BDZ Cargo et BDZ Passenger sont des bénéficiaires effectifs de la mesure 2 octroyée pour l'annulation de dettes ayant servi au financement du matériel roulant.
- (70) À la lumière de ces considérations, outre BDZ Holding, ses filiales BDZ Passenger et BDZ Cargo doivent également être considérées comme des bénéficiaires de l'annulation de dettes. Il résulte de la description des activités de BDZ Passenger et de BDZ Cargo figurant à la section 2.1 que ces deux entreprises forment une seule unité économique sous le contrôle de BDZ Holding et qu'elles fournissent toutes deux des services contre rémunération en Bulgarie. La Commission estime par conséquent que, dès lors qu'elles fournissent des services de transport de passagers et de marchandises et qu'elles gèrent et coordonnent ces activités, BDZ Holding et ses filiales BDZ Passenger et BDZ Cargo exercent une activité économique et sont donc des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

6.1.1.2. *Ressources d'État et imputabilité à l'État*

- (71) Pour constituer une aide d'État, la mesure en question doit être financée au moyen de ressources d'État et la décision d'octroyer la mesure doit être imputable à l'État ⁽¹⁹⁾.
- (72) L'annulation de dettes sera financée directement par le budget de l'État bulgare et sera octroyée par les autorités centrales de cet État membre.
- (73) Par conséquent, l'annulation de dettes implique l'utilisation de ressources d'État et est par ailleurs décidée par l'État et imputable à celui-ci.

6.1.1.3. *Avantage économique*

- (74) Au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, l'avantage se définit comme un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché, c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État ⁽²⁰⁾. Seul l'effet de la mesure sur l'entreprise est pertinent, et non la raison ni l'objectif de l'intervention de l'État ⁽²¹⁾.
- (75) En l'espèce, la Bulgarie annulera 223,45 millions de BGN (114,25 millions d'EUR) de dettes directement liées aux activités ferroviaires de BDZ Holding. Aucun opérateur rationnel en économie de marché n'annulerait des passifs d'une telle ampleur sans aucune rémunération. En outre, la mesure en cause libérera BDZ Holding de ses obligations en matière de remboursement de dettes, ce qui permettra de dégager des fonds que BDZ Holding et ses filiales pourront utiliser pour développer leurs opérations et améliorer leurs indicateurs financiers.
- (76) Par conséquent, il est conclu que la décision de la Bulgarie d'annuler des passifs de BDZ Holding générera en faveur de BDZ Holding, de BDZ Passenger et de BDZ Cargo un avantage économique que ces entreprises n'auraient pas obtenu dans des conditions normales de marché.

⁽¹⁹⁾ Arrêt du 16 mai 2002, France/Commission («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽²⁰⁾ Arrêts du 11 juillet 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 60; du 29 avril 1999, Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, point 41; et du 16 mai 2002, France/Commission («Stardust Marine»), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, point 69.

⁽²¹⁾ Arrêt du 2 juillet 1974, République italienne/Commission des Communautés européennes, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, point 13.

6.1.1.4. *Sélectivité*

- (77) Pour tomber sous le coup de l'article 107, paragraphe 1, du traité, une aide accordée par un État doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». Par conséquent, seules les mesures qui favorisent des entreprises en leur procurant un avantage de manière sélective relèvent de la notion d'aide d'État. L'annulation de dettes ne bénéficiera qu'à BDZ Holding et à ses filiales et, par conséquent, cette mesure est sélective au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

Conclusion

- (78) Il est conclu que l'annulation envisagée de dettes générera un avantage économique sélectif en faveur de BDZ Holding et de ses filiales, BDZ Passenger et BDZ Cargo.

6.1.1.5. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges*

Distorsion de la concurrence

- (79) Une distorsion de la concurrence au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité est supposée exister dès que l'État accorde un avantage financier à une entreprise active au sein d'un secteur libéralisé dans lequel une concurrence existe ou pourrait exister ⁽²²⁾.
- (80) À cet égard, la Bulgarie a ouvert en 2002 le marché du transport ferroviaire de marchandises à d'autres opérateurs nationaux établis en Bulgarie. Le marché du transport ferroviaire de marchandises de l'Union a d'abord été ouvert à la concurrence sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire le 15 mars 2003 par le premier paquet ferroviaire ⁽²³⁾. Le deuxième paquet ferroviaire a libéralisé tous les services de transport international de marchandises le 1^{er} janvier 2006 et les services de transport ferroviaire national de marchandises le 1^{er} janvier 2007 ⁽²⁴⁾. Cependant, plusieurs États membres avaient libéralisé de manière unilatérale leurs marchés nationaux avant cette date.
- (81) La part de marché de BDZ Cargo sur le marché du transport ferroviaire de marchandises bulgare représentait 43 % en 2016. BDZ Cargo est en concurrence directe avec d'autres opérateurs de fret ferroviaire sur ce marché, comme indiqué au considérant 15.
- (82) En ce qui concerne le transport de passagers, depuis le 1^{er} janvier 2010, le troisième paquet ferroviaire a ouvert le marché du transport international de passagers ⁽²⁵⁾. Bien que cette libéralisation concerne uniquement les services internationaux, elle inclut les activités des bénéficiaires sur ces lignes. En tout état de cause, ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt *Altmark Trans*, le fait qu'une compagnie de transport opère dans un seul État membre n'exclut

⁽²²⁾ Arrêt du 15 juin 2000, *Alzetta e.a./Commission*, T-298/97, ECLI:EU:T:2000:151, points 141 à 147.

⁽²³⁾ Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 75 du 15.3.2001, p. 1). Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires (JO L 75 du 15.3.2001, p. 26). Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO L 75 du 15.3.2001, p. 29).

⁽²⁴⁾ Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne (JO L 164 du 30.4.2004, p. 1). Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO L 164 du 30.4.2004, p. 44). Directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (JO L 164 du 30.4.2004, p. 114). Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (JO L 164 du 30.4.2004, p. 164).

⁽²⁵⁾ Ce troisième paquet, adopté en 2007, comprend: le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO L 315 du 3.12.2007, p. 1); le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (JO L 315 du 3.12.2007, p. 14); la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire (JO L 315 du 3.12.2007, p. 44); et la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté (JO L 315 du 3.12.2007, p. 51).

pas la possibilité que l'aide fausse les échanges au sein de l'Union ⁽²⁶⁾. À cet égard, il convient de signaler que, depuis 1995, plusieurs États membres ont ouvert de manière unilatérale leurs marchés du transport ferroviaire de passagers et que tout avantage accordé à une entreprise de transport ferroviaire dans un État membre peut réduire la possibilité qu'un concurrent d'un autre État membre opère sur ce marché géographique.

- (83) La Commission conclut par conséquent que la mesure en cause faussera ou menacera de fausser la concurrence sur le marché intérieur.

Incidence sur les échanges entre États membres

- (84) Lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges au sein de l'Union, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide ⁽²⁷⁾. Il suffit que le bénéficiaire de l'aide rivalise avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence ⁽²⁸⁾.
- (85) En l'espèce, le bénéficiaire fournit des services en concurrence avec d'autres entreprises fournissant des services de transport sur le marché intérieur et certains de ces services sont de nature transfrontière. Par conséquent, l'avantage économique sélectif résultant de l'annulation envisagée de dettes en faveur de BDZ Holding et de ses filiales renforcera leur position économique, car il éteindra pour ces compagnies ferroviaires les dettes contractées avant 2007. BDZ Holding et ses filiales fourniront dès lors des services de transport ferroviaire sur le marché intérieur sans supporter tous les coûts d'investissement et d'exploitation qu'elles ont contractés.
- (86) La Commission conclut donc que l'annulation envisagée de dettes menace d'affecter les échanges entre États membres.

6.1.1.6. Conclusion

- (87) À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que l'annulation de dettes envisagée par la Bulgarie constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

6.1.2. LÉGALITÉ DE L'AIDE

- (88) En application de l'article 108, paragraphe 3, du traité, les États membres sont tenus de notifier les projets tendant à instituer ou à modifier des aides et ne peuvent mettre à exécution les mesures projetées avant que la procédure de notification ait abouti à une décision finale.
- (89) Étant donné que l'annulation de dettes en faveur de BDZ Holding et de ses filiales n'a pas encore été mise à exécution, la Commission estime que la Bulgarie a respecté les obligations découlant de l'article 108, paragraphe 3, du traité ⁽²⁹⁾.

6.1.3. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE

- (90) Étant donné que l'annulation de dettes constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la Commission doit examiner si cette aide peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.
- (91) L'article 107, paragraphe 3, du traité prévoit un certain nombre d'exceptions au principe général établi à l'article 107, paragraphe 1, du traité selon lequel les aides d'État ne sont pas compatibles avec le marché intérieur. En vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun» peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.
- (92) À cet égard, le chapitre 4 des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire fournit un cadre servant à déterminer s'il y a lieu pour la Commission de déclarer qu'une aide consistant en l'annulation de dettes en faveur d'entreprises ferroviaires est compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

⁽²⁶⁾ Arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, points 77 à 81.

⁽²⁷⁾ Voir, en particulier, les arrêts du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, point 11; du 22 novembre 2001, Ferring, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, point 21; et du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-372/97, ECLI:EU:C:2004:234, point 44.

⁽²⁸⁾ Arrêt du 30 avril 1998, Het Vlaamse Gewest/Commission, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

⁽²⁹⁾ Arrêt du 14 janvier 2004, Fleuren Compost/Commission, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4.

- (93) La Commission adhère à la position de la Bulgarie en ce qui concerne l'applicabilité du chapitre 4 desdites lignes directrices aux fins d'apprécier la compatibilité de l'annulation de dettes avec le marché intérieur. En effet, conformément au point 54 des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire, «[à] la lumière de l'article 9 de la directive 91/440/CEE [du Conseil] ⁽³⁰⁾, la Commission considère en outre que, sous certaines conditions, [des] aides [d'État] doivent pouvoir être autorisées en l'absence d'une restructuration financière, lorsque l'annulation porte sur des dettes anciennes, contractées avant l'entrée en vigueur de la directive 2001/12/CE, qui fixe les conditions de l'ouverture à la concurrence du secteur». Conformément au point 56 de ces lignes directrices, dans le cas des États membres qui ont adhéré à l'Union après l'entrée en vigueur de la directive 2001/12/CE, la date d'adhésion devrait être considérée comme la date à partir de laquelle cette directive s'applique auxdits États membres. La date pertinente pour déterminer les dettes de préadhésion qui peuvent être annulées conformément aux lignes directrices concernant le secteur ferroviaire est dès lors le 1^{er} janvier 2007.
- (94) La Bulgarie affirme que l'annulation envisagée de dettes satisfait à toutes les conditions en matière de compatibilité énoncées dans les lignes directrices concernant le secteur ferroviaire. Par conséquent, la Commission doit examiner cette allégation. En effet, conformément aux points 55 à 61 des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire, l'aide consistant en l'annulation de dettes contractées avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union pourra être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité si les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies:
- a) premièrement, l'aide doit servir à compenser des dettes clairement déterminées et individualisées, et contractées avant le 15 mars 2001, date de l'entrée en vigueur de la directive 2001/12/CE. L'aide ne peut en aucun cas dépasser le montant de ces dettes. Dans le cas des États membres ayant rejoint l'Union après le 15 mars 2001, la date pertinente est la date d'adhésion à l'Union. En effet, la logique de l'article 9 de la directive 91/440/CEE, reprise dans les directives successives, était de remédier à un niveau d'endettement accumulé dans un contexte où l'ouverture du marché au niveau communautaire n'avait pas encore été décidée;
 - b) deuxièmement, les dettes concernées doivent être directement liées à l'activité de transport ferroviaire ou à des activités de gestion, construction ou utilisation d'infrastructure ferroviaire [...];
 - c) troisièmement, l'annulation de dettes doit se faire en faveur d'entreprises confrontées à un niveau d'endettement excessif, qui entrave une gestion financière saine de celles-ci. L'aide doit être nécessaire pour remédier à cette situation en ce sens que l'évolution prévisible de la concurrence sur le marché ne permettrait pas à l'entreprise d'assainir sa situation financière dans un avenir prévisible [...];
 - d) quatrièmement, l'aide ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin [...];
 - e) cinquièmement, l'annulation de dettes ne doit pas donner à l'entreprise un avantage concurrentiel tel qu'il empêche le développement d'une concurrence effective sur le marché, par exemple en dissuadant l'entrée, sur certains marchés nationaux ou régionaux, d'entreprises extérieures à ces marchés ou de nouveaux acteurs.

a) L'aide doit servir à compenser des dettes clairement déterminées et individualisées, et contractées avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union

- (95) Conformément aux lignes directrices concernant le secteur ferroviaire, la ou les dettes dont l'annulation est envisagée doivent être clairement déterminées et individualisées, et, dans le cas de la Bulgarie, doivent avoir été contractées avant l'adhésion de ce pays à l'Union. Il résulte de ces lignes directrices que des dettes globales ou indéterminées ne peuvent pas être compensées. La compensation ne serait pas autorisée, par exemple, si l'annulation de dettes était envisagée en termes généraux («dettes envers tous les fournisseurs», par exemple). De même, la compensation ne serait pas autorisée si l'annulation était envisagée, sans distinction, pour des dettes globales envers un seul créancier, telles que l'«ensemble des passifs à l'égard d'une banque particulière» découlant de divers éléments comme des découverts, des garanties ou des prêts à long terme.
- (96) La Bulgarie envisage d'annuler 223,45 millions de BGN (114,25 millions d'EUR) de dettes de BDZ Holding. Comme indiqué au considérant 35 et au tableau 2, le montant de 223,45 millions de BGN dont l'annulation est envisagée est le résultat d'obligations financières contractées avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union et en souffrance à la date d'adhésion, ou de dettes ultérieures contractées par BDZ Holding en remplacement ou en refinancement de dettes contractées avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union, ainsi qu'il ressort des états financiers consolidés de BDZ Holding pour 2006 et/ou des informations sur les remboursements de prêts pertinents. Chaque dette dont l'annulation est envisagée peut être individualisée comme résultant de contrats de prêt (conclus auprès d'établissements de crédit tels que la KfW IPEX Bank, la BERD et la BIRD) ou de relations contractuelles régulières avec des prestataires spécifiques de services d'infrastructures ferroviaires (la NRIC) ou de services d'électricité (NEC AD) avant l'adhésion.

⁽³⁰⁾ Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires (JO L 237 du 24.8.1991, p. 25).

- (97) Il en va de même pour les dettes individualisées de BDZ Holding contractées envers les obligataires dans le cadre de l'émission des obligations ISIN BG2100032072 du 19 novembre 2007 et envers le ministère des finances lorsque celui-ci est devenu créancier de BDZ Holding (voir les considérants 35 et 36 et le tableau 2). Ces deux types de dettes sont bien individualisés et leurs recettes ont été utilisées pour refinancer une dette de préadhésion bien déterminée que BDZ Holding ne pouvait pas payer et rembourser au moyen de ses ressources propres. Il s'ensuit que les montants actuellement en souffrance constituent, en termes économiques, un simple report d'une dette historique.
- (98) Enfin, étant donné que le montant de 223,45 millions de BGN dont l'annulation est envisagée résulte de dettes clairement déterminées et individualisées, et contractées avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union, il n'y a pas lieu de se prononcer sur la question de savoir si les autres dettes, dont les provisions et les obligations commerciales, de BDZ Holding également identifiées par la Bulgarie en tant que dette de préadhésion (tableau 1 et considérants 35 et 20), et qui correspondent à la différence entre les montants de 806,7 millions de BGN et de 223,45 millions de BGN, pourraient aussi être légalement annulées en application des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire. La dette correspondant à cette différence est exclue du champ d'application de la présente décision.
- (99) Par conséquent, il est conclu que la mesure en cause vise à annuler 223,45 millions de BGN de dettes clairement déterminées et individualisées, et contractées avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union.

b) Les dettes concernées doivent être directement liées à l'activité de transport ferroviaire ou à des activités de gestion, construction ou utilisation d'infrastructure ferroviaire

- (100) La Bulgarie a déclaré que toutes les dettes contractées par BDZ Holding étaient directement liées à l'activité de transport ferroviaire de passagers et de marchandises (voir le considérant 39).
- (101) La Commission constate que les dettes dont l'annulation est envisagée ont effectivement été contractées pour financer le renouvellement et la réparation du matériel roulant, notamment l'achat d'éléments automoteurs diesel et électriques ou la modernisation des wagons de marchandises appartenant à l'entreprise. Par ailleurs, les dettes telles que les obligations en souffrance envers la NRIC ont également servi à financer la fourniture des services ferroviaires de BDZ Holding. Ces activités constituent les activités de base de BDZ Holding et de ses filiales et sont directement liées à l'activité de transport ferroviaire.
- (102) Par conséquent, la Commission estime que les dettes concernées sont directement liées à l'activité de transport ferroviaire.

c) L'annulation de dettes doit se faire en faveur d'entreprises confrontées à un niveau d'endettement excessif, qui entrave une gestion financière saine de celles-ci. L'aide doit être nécessaire pour remédier à cette situation en ce sens que l'évolution prévisible de la concurrence sur le marché ne permettrait pas à l'entreprise d'assainir sa situation financière dans un avenir prévisible

Niveau d'endettement excessif de BDZ Holding, qui entrave une gestion financière saine de celle-ci

- (103) La Bulgarie a affirmé que BDZ Holding était insolvable et surendettée au sens de la législation bulgare applicable et remplissait tous les critères prévus par la législation bulgare pour l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à son encontre. Ce sont là des indications valables d'un niveau d'endettement excessif. En outre, la Bulgarie a déclaré que cette entreprise n'était pas en mesure de respecter ses obligations financières du fait de son endettement.
- (104) Le total des dettes de BDZ Holding s'élevait à 806,7 millions de BGN au 31 décembre 2006 et représentait 78 % du capital total (capitaux propres et dettes) de BDZ Holding, avec un ratio emprunts/capitaux propres de 4. La situation financière de BDZ Holding s'est considérablement détériorée depuis 2007. En 2011, le ratio emprunts/capitaux propres de BDZ Holding était supérieur à 7,5 (9); il a atteint 14 en 2012, 15 en 2013, – 209 en 2014 et – 33 en octobre 2015 ⁽³¹⁾. En outre, en octobre 2015, les obligations en souffrance de BDZ Holding, d'une valeur de 499,1 millions de BGN (255 millions d'EUR), représentaient 86 % de la valeur comptable des actifs, soit 582,4 millions de BGN (298 millions d'EUR).

⁽³¹⁾ Conformément au point 20 d) des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, un ratio emprunts/capitaux propres supérieur à 7,5 pendant deux années consécutives est l'un des indicateurs permettant de considérer qu'une entreprise est en difficulté.

- (105) La Commission signale également que, bien que BDZ Holding ait remboursé 724 millions de BGN (370 millions d'EUR) de dettes en souffrance entre le 1^{er} janvier 2007 et le 28 septembre 2016, cette entreprise n'a pas été en mesure de respecter pleinement ses obligations financières. Le 20 juillet 2015, face aux obligations impayées envers les créanciers internationaux, la High Court of Justice de Londres a condamné BDZ à payer une somme de 66,7 millions d'EUR (1 30,4 millions de BGN), majorée de 8 % par an d'intérêts de retard ⁽³²⁾.
- (106) De plus, compte tenu du niveau d'endettement excessif de BDZ Holding, à défaut d'annulation de dettes, l'entreprise rencontrerait de graves difficultés pour respecter ses obligations et elle pourrait finir par être liquidée.
- (107) À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que BDZ Holding est confrontée à un niveau d'endettement excessif, qui entrave une gestion financière saine de celle-ci.

Nécessité de l'aide

- (108) Par ailleurs, l'aide doit être nécessaire pour remédier à la situation d'endettement excessif en ce sens que l'évolution prévisible de la concurrence sur le marché ne permettrait pas à BDZ Holding et à ses filiales d'assainir leur situation financière dans un délai raisonnable.
- (109) En raison de son endettement, BDZ Holding n'a pas été en mesure de respecter toutes ses obligations financières et a accumulé un retard d'investissement dans la modernisation de son matériel roulant. Du fait de ce retard d'investissement dans la modernisation et l'entretien du matériel roulant, la flotte de l'entreprise est trop ancienne et partiellement obsolète. À cet égard, la Commission fait remarquer que 82 % des voitures de passagers de BDZ Passenger ont plus de 20 ans et que 74 % de ses locomotives ont plus de 25 ans. En 2015, environ 50 % des locomotives de BDZ Cargo étaient en réparation ou n'étaient pas opérationnelles. De même, environ 51 % des wagons de marchandises de BDZ Cargo n'étaient pas opérationnels et étaient en attente d'une réparation en 2015.
- (110) Sans l'aide en cause, BDZ Holding ne serait pas en mesure de rembourser les dettes en souffrance contractées avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union, ni d'utiliser ses ressources propres pour investir dans la modernisation de son matériel roulant.
- (111) À titre d'illustration, sur la base des revenus de l'entreprise déclarés en 2016 (336,2 millions de BGN), une augmentation ponctuelle des prix et/ou des tarifs de 66 % en moyenne serait requise, toutes choses étant égales par ailleurs, pour générer les 223,45 millions de BGN de recettes d'exploitation à court terme nécessaires au remboursement des dettes dont l'annulation est envisagée. Cependant, dans l'intervalle, les filiales de BDZ Holding n'opèrent que dans une zone géographique entièrement éligible à des aides à finalité régionale en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité. Dans de telles zones géographiques, les augmentations tarifaires importantes peuvent avoir des effets sociaux négatifs plus forts que dans les régions plus riches de l'Union. Dès lors, d'hypothétiques augmentations tarifaires visant à stimuler les revenus de BDZ Holding et à alléger sa dette dans la mesure nécessaire, quand bien même de telles mesures seraient légalement possibles pour les services de transport de passagers soumis à des OSP et commercialement viables dans un environnement concurrentiel tel que celui des services de transport de marchandises, pourraient avoir des répercussions sociales disproportionnées sur les passagers ferroviaires bulgares ou sur les entreprises qui ont recours aux services de transport de marchandises de BDZ.
- (112) Par conséquent, aucune mesure hypothétique et crédible autre que l'annulation envisagée de dettes ne permettrait à l'entreprise de poursuivre ses activités. Il s'ensuit que la mesure en cause est nécessaire pour remédier à l'endettement de BDZ Holding en ce sens que l'évolution prévisible de la concurrence sur le marché ne permettrait pas à cette entreprise et à ses filiales d'assainir leur situation financière dans un avenir prévisible.

d) L'aide ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin

- (113) La Commission signale que, compte tenu de la situation financière de BDZ Holding, le montant de l'annulation de dettes représente le minimum nécessaire pour assurer la survie de l'entreprise et constitue une condition préalable à sa viabilité financière. Ce montant est principalement nécessaire pour les paiements en souffrance dus aux créanciers (institutions financières internationales et NRIC). BDZ Holding et ses filiales ont encore des passifs en souffrance contractés avant le 1^{er} janvier 2007 qui, en cas de non-remboursement, créeraient un risque de liquidation pour les bénéficiaires. D'après les indicateurs financiers, les paiements ne peuvent actuellement être réalisés à partir de ressources propres et il serait irréaliste d'attendre de l'entreprise qu'elle augmente significativement ses tarifs ou ses prix afin d'accroître ses revenus à court terme.

⁽³²⁾ Ordonnances du 20 juillet 2015, CL-2015-000309 FMS Wertmanagement AöR/BDZ Holding; CL-2015-000214 Dexia Credit Local/BDZ Holding; et CL-2015-000090 KA Finanz AG/BDZ Holding.

- (114) En outre, la Commission fait remarquer que, depuis l'adhésion, BDZ Holding a remboursé 166 millions de BGN de passifs contractés avant le 1^{er} janvier 2007, en utilisant des ressources propres provenant principalement de la vente d'actifs. Étant donné que ces montants pouvaient potentiellement bénéficier de l'annulation, il est raisonnable de considérer que BDZ Holding aurait pu utiliser ces ressources pour le développement et la modernisation du matériel roulant et des services fournis. Cette entreprise a accumulé du retard dans le développement du secteur ferroviaire du point de vue des caractéristiques techniques et des systèmes d'information. Par conséquent, dans la mesure où BDZ Holding s'est également appuyée sur ses ressources propres pour rembourser une partie de la dette de préadhésion, l'annulation de dettes ne saurait être considérée comme allant au-delà de ce qui est nécessaire, même si elle libère l'entreprise de ses obligations de remboursement et lui confère une marge de manœuvre financière lui permettant d'investir dans de futures modernisations ou activités de réparation.
- (115) À la lumière de ces considérations, la Commission conclut que la mise à exécution de l'annulation de dettes ne peut être considérée comme mettant BDZ Holding dans une situation plus favorable que celle d'une entreprise moyenne bien gérée ayant le même profil d'activité.

e) L'annulation de dettes ne doit pas donner à l'entreprise un avantage concurrentiel tel qu'il empêche le développement d'une concurrence effective sur le marché, par exemple en dissuadant l'entrée, sur certains marchés nationaux ou régionaux, d'entreprises extérieures à ces marchés ou de nouveaux acteurs

- (116) L'annulation envisagée de dettes permettra uniquement à BDZ Holding de normaliser le financement de ses activités d'exploitation et ne permettra pas à BDZ Holding ou à ses filiales de se développer ou d'entrer sur de nouveaux marchés. En ce sens, l'aide en cause n'empêchera pas le développement d'une concurrence effective sur le marché. Elle n'affectera pas la position des concurrents sur le marché et ceux-ci pourront continuer à rivaliser avec BDZ Holding dans les mêmes conditions.
- (117) La Commission estime également que l'annulation de dettes ne faussera pas indûment la concurrence et les échanges entre États membres, car elle permettra uniquement à BDZ Holding de stabiliser sa situation financière, qui a été entravée par des passifs contractés avant la libéralisation du marché. En outre, la Commission constate que l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché des transports en Bulgarie n'est pas dissuadée. Comme indiqué aux considérants 15 et 42, outre BDZ Cargo, huit opérateurs de fret sont actuellement actifs sur le marché du transport ferroviaire bulgare. Rien n'indique que la mesure d'annulation de dettes modifiera cette situation concurrentielle.

Conclusion

- (118) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que l'aide d'État consistant en une annulation de dettes (mesure 2) d'un montant de 223,45 millions de BGN (114,25 millions d'EUR) que la Bulgarie envisage de mettre à exécution satisfait aux conditions de compatibilité avec le marché intérieur énoncées au chapitre 4 des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire.

6.2. MESURE 3: NON-PAIEMENT PAR BDZ HOLDING ET SES FILIALES DES DETTES ÉCHUES ENVERS LE GESTIONNAIRE DES INFRASTRUCTURES (LA NRIC)

- (119) Étant donné que la Bulgarie n'a pas clarifié l'origine et l'évolution des passifs en souffrance de BDZ Holding envers la NRIC avant la décision d'ouvrir la procédure, la non-exécution de ces passifs impayés a été considérée comme constituant potentiellement une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (120) D'après les informations communiquées par la Bulgarie (voir la section 4.3), une partie des passifs en souffrance de BDZ Holding envers la NRIC constituait des passifs contractés par l'entreprise avant l'adhésion de la Bulgarie à l'Union. Une partie de cette dette de préadhésion (d'un montant maximal de 26,3 millions de BGN) a ensuite été refinancée avec le produit d'une émission d'obligations du 19 novembre 2007, qui constitue toujours une dette en souffrance et est, par conséquent, concernée par l'examen de la «Mesure 2: annulation des dettes contractées avant 2007» figurant à la section 6.1. En d'autres termes, la NRIC a été payée.
- (121) En outre, afin d'expliquer la situation concernant les autres passifs en souffrance, la Bulgarie a transmis un complément d'information sur les modalités d'exécution et les mesures prises par la NRIC (voir la section 4.3). Selon la Bulgarie, la NRIC a pris toutes les mesures nécessaires pour obtenir le paiement des obligations impayées dues par BDZ Holding et ses filiales en vue de maximiser le recouvrement des montants dus, mais sans engager de procédure judiciaire.

- (122) Afin de vérifier si la NRIC a indûment privilégié BDZ Holding du point de vue du retard de paiement et des modalités de remboursement des passifs impayés, la Commission doit apprécier si l'entreprise aurait pu bénéficier de tels arrangements dans des conditions normales de marché ⁽³³⁾. À cet effet, la Commission doit apprécier si un hypothétique créancier en économie de marché se trouvant dans une situation similaire à celle de la NRIC, et cherchant à obtenir le paiement maximal des montants qui lui sont dus, aurait accepté ce retard et la renégociation du remboursement des passifs impayés dans des conditions similaires ⁽³⁴⁾. En d'autres termes, la Commission doit apprécier si la NRIC a agi avec la même diligence qu'un créancier en économie de marché avant de choisir entre le règlement individuel et amiable de ses créances et l'ouverture d'une procédure de recouvrement collective menant au final à la faillite de BDZ Holding et de ses filiales.
- (123) La Commission note que, pour identifier la solution la plus avantageuse, un créancier en économie de marché diligent évaluerait les avantages et inconvénients de chaque option, en tenant compte notamment des montants recouvrables, de son exposition économique antérieure, de la durée de la procédure de recouvrement et des coûts ⁽³⁵⁾.
- (124) La Commission observe tout d'abord que les dettes envers la NRIC sont nées dans le contexte d'une relation commerciale régulière et à long terme entre des entreprises (publiques): BDZ Holding et ses filiales étaient les principaux clients de la NRIC et généraient plus de 70 % de ses recettes d'exploitation. L'origine de la dette de 46,5 millions de BGN due par la NRIC à BDZ Holding qui a été accumulée entre 2008 et 2011 pour diverses prestations de services à la NRIC (tableau 3) représente une preuve supplémentaire d'une interaction et d'une interdépendance continues entre la NRIC et BDZ Holding. Une éventuelle sortie du marché de BDZ Holding et de ses filiales à la suite d'une procédure d'insolvabilité collective aurait dès lors eu des effets négatifs immédiats et graves sur la situation financière de la NRIC. La faillite de BDZ Holding aurait alors réduit les bénéfices de la NRIC et sa capacité à entretenir adéquatement le réseau ferroviaire national, ce qui menacerait de réduire davantage les recettes commerciales provenant d'autres clients, en plus des filiales de BDZ Holding.
- (125) Il s'ensuit qu'un créancier en économie de marché se trouvant comme la NRIC dans une relation commerciale similaire avec un ou des débiteurs tels que BDZ Holding aurait donc abordé avec circonspection toute action d'exécution hypothétique menant à la disparition du marché de son principal client, contrairement à un créancier confronté à des créances ponctuelles et ne dépendant pas commercialement et financièrement du maintien sur le marché de son débiteur après l'exécution de ses créances.
- (126) Ensuite, les créances de la NRIC envers BDZ Holding et ses filiales n'auraient pas pu être exécutées en tant que créances préférentielles dans le cadre d'une hypothétique procédure d'insolvabilité collective, dans laquelle aucune préférence particulière n'aurait pu être octroyée pour le remboursement des dettes envers la NRIC par rapport à celles dues aux autres créanciers (voir le considérant 49). En outre, les dettes identifiées dans la décision d'ouvrir la procédure comme étant dues à la NRIC (45 millions de BGN) étaient inférieures à celles dues aux autres créanciers (voir le tableau 1). De plus, la valeur comptable des actifs de BDZ Holding devrait être réduite par une décote de liquidation en cas de vente forcée dans le cadre de la procédure d'insolvabilité collective. Selon le type d'actif, cette décote de liquidation peut représenter jusqu'à 75 % de la valeur de l'actif. Par conséquent, il est très probable que la valeur de liquidation des actifs de BDZ Holding n'aurait pas été suffisante pour couvrir les coûts de liquidation, les salaires du personnel et tous les passifs en souffrance de l'entreprise. Pour l'année 2011 par exemple, les coûts de liquidation, les salaires du personnel et tous les passifs en souffrance s'élevaient à 778 millions de BGN tandis que la valeur comptable des actifs de BDZ Holding était de 933 millions de BGN. Par conséquent, la NRIC aurait vraisemblablement pu s'attendre à ne recouvrer qu'une fraction mineure de ses créances en souffrance si elle avait engagé une procédure d'insolvabilité collective.
- (127) En outre, la Commission estime que, conformément à une jurisprudence constante, les coûts et la durée des procédures judiciaires peuvent influencer la décision d'un créancier de recourir à la liquidation d'une entreprise ⁽³⁶⁾. Dans ce contexte, la Commission admet que la NRIC avait un intérêt particulier à poursuivre sa coopération avec BDZ Holding et ses filiales, non seulement en raison des recettes commerciales futures qui seraient générées par BDZ Holding, mais aussi à la lumière de l'objectif consistant à maximiser le recouvrement des passifs en souffrance non préférentiels accumulés jusqu'en novembre 2011 au lieu de recourir à la liquidation

⁽³³⁾ Arrêts du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 60; et du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.

⁽³⁴⁾ Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2016/C 262/01), point 74; arrêts du 22 novembre 2007, Espagne/Commission, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; du 24 janvier 2013, Frucona/Commission, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, point 78; du 29 juin 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332; du 30 avril 1998, Cityflyer, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, point 51; et du 21 mars 2013, Commission/Buczek Automotive et Pologne, C-405/2011, ECLI:EU:C:2013:186, points 54 à 60.

⁽³⁵⁾ Frucona/Commission, C-73/11 P, point 78, ECLI:EU:C:2013:32; Commission/Buczek Automotive et Pologne, C-405/2011, ECLI:EU:C:2013:186, points 54 à 60; Commission européenne/Électricité de France (EDF), C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, point 85.

⁽³⁶⁾ Arrêt du 21 mars 2013, Commission/Buczek Automotive, C-405/11 P, ECLI:EU:C:2013:186, point 59.

de l'entreprise. La Commission conclut que l'ouverture d'une longue procédure d'insolvabilité collective débouchant sur une liquidation forcée du groupe et un taux de recouvrement incertain et faible n'aurait pas été une option valable et réaliste pour la NRIC aux fins de maximiser le recouvrement de ses créances.

- (128) En effet, la Commission fait remarquer que BDZ Holding et ses filiales ont régulièrement remboursé leurs dettes à la NRIC et que la NRIC n'a pas été traitée différemment des autres créanciers privés du groupe. Dans le cas de ses retards de paiement, BDZ Holding n'a pas été favorisée par un report de paiement étant donné que les retards de paiement à la NRIC ont donné lieu à une marge considérable de 1 000 points de base en sus du taux d'intérêt de base de la Banque nationale bulgare (voir le considérant 48). À titre d'illustration, la Commission estime qu'une marge d'intérêt de 1 000 points de base est un indicateur conforme au marché pour un prêt assorti d'une sûreté de faible qualité en faveur d'une entreprise en difficulté financière telle que BDZ Holding⁽³⁷⁾. Le remboursement des passifs impayés a été effectué au moyen de virements bancaires directs réguliers, de compensations de passifs de la NRIC envers BDZ Holding et ses filiales et d'échanges de créances contre des actifs. Par exemple, entre 2011 et 2016, BDZ Holding et ses filiales ont versé un montant de 503 millions de BGN (257 millions d'EUR) pour des services fournis par la NRIC. Face à la faible probabilité de recouvrement d'une partie, ne serait-ce que mineure, des créances de la NRIC en cas de liquidation de BDZ Holding, le montant de dettes remboursé à la NRIC depuis 2011 confirme a posteriori que le choix de la NRIC de ne pas faire exécuter ses créances était le plus rationnel.
- (129) Par ailleurs, bien que les informations ne concernent pas spécifiquement les dettes de préadhésion mentionnées dans la décision d'ouvrir la procédure, la Commission observe, par exemple, en ce qui concerne le paiement des passifs au moyen des échanges de créances contre des actifs mis à exécution après ladite décision, que, comme indiqué aux considérants 51, 52 et 53, la NRIC a conclu avec BDZ Holding et ses filiales des accords aux conditions du marché qui reconnaissent les dettes échues et facilitaient ainsi leur remboursement.
- (130) Sur la base des informations supplémentaires et des preuves à l'appui fournies par la Bulgarie et à la lumière de ce qui précède, la Commission estime que la NRIC a agi en tant que créancier en économie de marché et, par conséquent, que le report du remboursement des dettes et les arrangements convenus entre la NRIC et BDZ Holding et ses filiales n'ont pas conféré à ces entreprises un avantage économique indu dont elles n'auraient pas bénéficié dans des conditions normales de marché.
- (131) La Commission conclut dès lors que la manière dont BDZ Holding et ses filiales ont géré leurs dettes échues envers le gestionnaire des infrastructures (la NRIC) avant novembre 2011 ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (132) Étant donné que les conditions nécessaires pour déterminer l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sont cumulatives, les dispositions en question ne s'appliquent pas si l'une de ces conditions n'est pas remplie. Il n'y a donc pas lieu d'apprécier si le non-paiement par BDZ Holding et ses filiales des dettes échues à la NRIC par le passé satisfait aux autres conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du traité.

6.3. MESURE 4: REMBOURSEMENT DE LA TVA PAR L'ÉTAT À BDZ HOLDING EAD

- (133) La Commission a ouvert l'enquête sur la mesure 4 parce que la Bulgarie n'avait pas précisé les raisons motivant le remboursement de TVA ni démontré qu'elle avait respecté la directive 2006/112/CE. La Commission a donc estimé que le remboursement de la TVA pourrait potentiellement constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Par conséquent, la Commission a demandé à la Bulgarie un complément d'information sur les raisons motivant le remboursement de la TVA en faveur de BDZ Holding.
- (134) Après la décision d'ouvrir la procédure, la Bulgarie a précisé que la mesure 4 concernait le remboursement de 72 millions de BGN (36,7 millions d'EUR) de TVA facturée et payée à tort sur le montant des compensations pour l'exécution d'OSP versées par le ministère des transports entre le 1^{er} décembre 2004 et le 29 février 2008 (voir les considérants 55 à 59). La Bulgarie a en outre précisé que l'erreur administrative avait été détectée lors d'une révision par les autorités fiscales nationales compétentes conformément aux dispositions applicables de la législation nationale. Cette erreur a été corrigée par les décisions de remboursement de taxe n^{os} 2900180 du 14 janvier 2009, 290900153 du 8 juillet 2009, 100337 du 12 août 2010 et 290100380 de février 2011.

⁽³⁷⁾ Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (JO C 14 du 19.1.2008, p. 6).

- (135) La Commission fait remarquer que la notion d'aide d'État ne comprend pas seulement l'octroi d'avantages économiques positifs. L'allègement de charges économiques, sous forme d'avantages fiscaux par exemple, peut également constituer un avantage. Il convient dès lors d'examiner si le remboursement de la TVA sur les compensations pour l'exécution d'OSP versées par le ministère des transports a procuré un avantage économique à BDZ Holding en allégeant des charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise ⁽³⁸⁾, ou si cette TVA a effectivement été perçue à tort. Il n'existe aucun avantage en cas de remboursement de taxes indûment perçues ⁽³⁹⁾.
- (136) Conformément à l'article 73 de la directive 2006/112/CE, les prestations de services, y compris les services de transport de passagers, sont soumises à la TVA et la base d'imposition comprend tout ce qui constitue la contrepartie obtenue ou à obtenir par le fournisseur ou le prestataire pour ces opérations de la part de l'acquéreur, du preneur ou d'un tiers, y compris les compensations et subventions directement liées au prix de ces opérations. En outre, conformément à l'article 132 de cette directive, les entreprises chargées d'OSP ne sont pas visées par les exonérations de la TVA.
- (137) Par conséquent, il convient d'apprécier si les compensations pour l'exécution d'OSP reçues par BDZ Holding étaient directement liées au prix des services fournis. Ces compensations visaient à couvrir les pertes résultant de la fourniture des services de transport de passagers dans des conditions spécifiques, concernant le nombre de kilomètres-trains, les sièges, les fréquences et d'autres critères qualitatifs. En particulier, ces compensations pouvaient être réduites en cas d'écart par rapport, entre autres, aux kilomètres, aux sièges, aux heures et à d'autres critères qualitatifs établis pour les services fournis. Par conséquent, les compensations pour l'exécution d'OSP ne sauraient être considérées comme étant directement liées au prix de la fourniture des services de transport, mais doivent plutôt être considérées comme des compensations des pertes résultant de l'exécution des OSP.
- (138) En outre, la législation bulgare en matière de TVA ne soumet pas à la TVA les compensations pour l'exécution d'OSP liées à la couverture de pertes. L'erreur a été détectée par les autorités fiscales compétentes à la suite d'une inspection et a donné lieu à plusieurs décisions des autorités fiscales (voir le considérant 59), conformément au code de procédure fiscale et des assurances bulgare.
- (139) Par conséquent, la TVA a été facturée à tort sur les compensations pour l'exécution d'OSP reçues par BDZ Holding entre le 1^{er} décembre 2004 et le 29 février 2008. La Commission estime dès lors que le remboursement de la TVA perçue à tort ne procure aucun avantage économique à BDZ Holding.
- (140) Étant donné que les conditions nécessaires pour déterminer l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sont cumulatives, l'absence de l'une de ces conditions est déterminante. Il n'y a donc pas lieu d'apprécier si la mesure 4 satisfait aux autres conditions énoncées à l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (141) La Commission conclut par conséquent que la mesure 4 ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

7. CONCLUSION

- (142) À la lumière du retrait de la notification concernant l'aide à la restructuration en faveur de BDZ Holding (voir la mesure 1, section 5), il convient de clore la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité pour la mesure d'aide à la restructuration notifiée.
- (143) Pour ce qui est de l'annulation de dettes de BDZ Holding et de ses filiales d'un montant de 223,45 millions de BGN (114,25 millions d'EUR) (mesure 2, section 6.1), cette mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et satisfait aux conditions de compatibilité avec le marché intérieur énoncées dans les lignes directrices concernant le secteur ferroviaire. Par conséquent, il convient de déclarer la mesure 2 compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

⁽³⁸⁾ Arrêts du 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, point 13; du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, point 25; du 19 mai 1999, Italie/Commission, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, point 15; et du 3 mars 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, point 36.

⁽³⁹⁾ Arrêt du 27 mars 1980, Amministrazione delle finanze dello Stato, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, points 29 à 32.

- (144) En ce qui concerne le non-paiement de 45 millions de BGN de dettes échues envers la NRIC (mesure 3, section 6.2), la NRIC a agi en tant que créancier en économie de marché. La mesure 3 ne constitue dès lors pas une aide d'État.
- (145) S'agissant du remboursement de la TVA payée à tort (mesure 4, section 6.3), étant donné que la TVA a été indûment perçue, son remboursement ne constitue pas une aide d'État,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Bulgarie ayant retiré la notification concernant l'aide à la restructuration, la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité pour la mesure d'aide à la restructuration envisagée et notifiée en faveur de BDZ Holding EAD SA est devenue sans objet et est close par la présente décision.

Article 2

1. L'aide d'État en faveur de BDZ Holding EAD SA consistant en l'annulation de dettes d'un montant de 223 448 801 BGN que la Bulgarie envisage de mettre à exécution est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité. La mise à exécution de l'annulation de dettes est dès lors autorisée.
2. La manière dont la compagnie nationale des infrastructures ferroviaires a géré, avant novembre 2011, la dette échue de 45 millions de BGN due par BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD et BDZ Cargo EOOD ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
3. Le remboursement des 72 millions de BGN de taxe sur la valeur ajoutée payés à tort ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

Article 3

La République de Bulgarie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 16 juin 2017.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission
