



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 29. novembra 2012*

„Pristop Republike Bolgarije k Evropski uniji — Pridružitveni sporazum ES-Bolgarija — Jeklarski sektor — Državna pomoč za prestrukturiranje, dodeljena pred pristopom — Pogoji — Sposobnost preživetja upravičencev po koncu obdobja prestrukturiranja — Ugotovitev insolventnosti upravičenca — Pristojnosti nacionalnih organov in Evropske komisije — Nacionalna odločba, s katero je bila ugotovljena javnopravna terjatev iz naslova državnih pomoči, ki so postale nezakonite — Sklep EU-BG št. 3/2006 — Priloga V k Aktu o pristopu — Pomoči, ki se izvajajo po pristopu — Uredba (ES) št. 659/1999 — Obstoječe pomoči“

V zadevi C-262/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofija-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 12. maja 2011, ki je prispela na Sodišče 26. maja 2011, v postopku

Kremikovtzi AD

proti

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

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Rosas, v funkciji predsednika drugega senata, U. Löhmus, A. Ó Caoimh (poročevalec), A. Arabadžiev in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. julija 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Kremikovtzi AD T. Bankov, stečajni upravitelj, K. Atanasov, T. Čobanov in B. Čolakov,
- za bolgarsko vlado T. Ivanov in D. Drambozova, agenta,
- za Evropsko komisijo A. Stobiecka-Kuik in S. Petrova, agentki,

* Jezik postopka: bolgarščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago določb Evropskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Bolgarijo na drugi strani, ki je bil sklenjen in odobren v imenu Skupnosti s Sklepom Sveta in Komisije z dne 19. decembra 1994 (94/908/ESPJ, ES, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 59, str. 201, v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum ES-Bolgarija ali Evropski sporazum), člena 3 Dodatnega protokola k Evropskemu sporazumu v zvezi s podaljšanjem obdobja, predvidenega v členu 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu (consilium 10827/02, v nadaljevanju: Dodatni protokol), kakor je bil spremenjen s Sklepom Pridružitvenega sveta EU-Bolgarija št. 3/2006 z dne 29. decembra 2006 (v nadaljevanju: Sklep EU-BG št. 3/2006), točke 2 Priloge V k Aktu o pogojih pristopa Republike Bolgarije in Romunije k Evropski uniji in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2005, L 157, str. 203, v nadaljevanju: Akt o pristopu) in člena 14 Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1791/2006 z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 659/1999).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Kremikovtzi AD (v stečajju) (v nadaljevanju: Kremikovtzi) in Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma (minister in namestnik ministra za gospodarstvo, energetiko in turizem) zaradi odločbe o javnopravni terjatvi države (št. APDV – 01 z dne 4. septembra 2008, v nadaljevanju: odločba, izpodbijana v postopku v glavni stvari), s katero je bila ugotovljena javnopravna terjatev države iz naslova pomoči, dodeljenih za prestrukturiranje družbe Kremikovtzi, skupaj z obrestmi.

Pravni okvir

Pridružitveni sporazum ES-Bolgarija in protokoli k temu sporazumu

- 3 Člen 3(2) Pridružitvenega sporazuma ES-Bolgarija določa:

„Politični dialog na ministrski ravni poteka v okviru Pridružitvenega sveta. Ta ima splošne pristojnosti za vse zadeve, ki bi mu jih pogodbenici želeli predložiti v obravnavo.“
- 4 V skladu s členom 121 Pridružitvenega sporazuma ES-Bolgarija je bil ta sporazum sklenjen za nedoločen čas, vsaka pogodbenica pa ga lahko odpove.
- 5 Protokol 2 k Evropskemu sporazumu o izdelkih, ki jih zajema Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 59, str. 201, v nadaljevanju: Protokol 2 k Evropskemu sporazumu) v členu 9 določa:

„1. Kolikor lahko vpliva na trgovino med Skupnostjo in Bolgarijo, je s pravilnim delovanjem tega sporazuma nezdržljivo naslednje:

[...]

(iii) državna pomoč kakršne koli vrste, razen odstopanj, dovoljenih na podlagi Pogodbe o ustanovitvi ESPJ.“

2. Vsa ravnanja, ki so v nasprotju s tem členom, naj bi se ocenjevala po merilih, ki izhajajo iz uporabe [...] pravil o državnih pomočeh, vključno s sekundarno zakonodajo.

[...]

4. Pogodbenici priznavata, da lahko Bolgarija v prvih petih letih po začetku veljavnosti tega sporazuma in z odstopanjem od odstavka 1(iii) tega člena v zvezi z jeklenimi izdelki ESPJ izjemoma dodeljuje državno pomoč za namene prestrukturiranja, pod pogojem, da:

- ta pomoč po koncu obdobja prestrukturiranja vodi k sposobnosti preživetja podjetij, ki jo prejemajo, pod običajnimi tržnimi pogoji,
- sta višina in intenzivnost take pomoči strogo omejeni na tisto, kar je absolutno potrebno za obnovev takšne sposobnosti preživetja, ter se postopoma zmanjšujeta,
- je program prestrukturiranja povezan s splošno racionalizacijo in zmanjšanjem celotne proizvodne zmogljivosti v Bolgariji.

5. Vsaka pogodbenica zagotavlja preglednost na področju državne pomoči s polno in stalno izmenjavo informacij z drugo pogodbenico, vključno z informacijami o znesku, intenzivnosti in namenu pomoči ter o podrobnem načrtu prestrukturiranja.

[...]“

- 6 Na podlagi člena 1 Dodatnega protokola, podpisanega 21. novembra 2002, je bilo obdobje, v katerem lahko Republika Bolgarija izjemoma dodeljuje državno pomoč za prestrukturiranje jeklarske industrije, od 1. januarja 1998 podaljšano za osem let oziroma do datuma pristopa Republike Bolgarije, kar koli nastopi prej.
- 7 Za to podaljšanje sta bila v členih 2 in 3 Dodatnega protokola določena dva pogoja. Člen 2 tega protokola je zahteval, da se Komisiji Evropskih skupnosti predložijo program prestrukturiranja in poslovni načrti, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu. V skladu s členom 3 Dodatnega protokola je bilo navedeno podaljšanje pogojeno s končno oceno tega programa prestrukturiranja in teh poslovnih načrtov s strani Komisije.
- 8 V skladu s členom 4 Dodatnega protokola je bilo mogoče ta protokol spremeniti s sklepom Pridružitvenega sveta, ustanovljenega s Pridružitvenim sporazumom ES-Bolgarija (v nadaljevanju: Pridružitveni svet EU-Bolgarija).
- 9 Navedeni protokol je bil tako sprva spremenjen s Sklepom št. 1/2004 Pridružitvenega sveta EU-Bolgarija z dne 28. septembra 2004 (UL 2005, L 68, str. 41), ki je nadomestil člena 2 in 3 Dodatnega protokola. Iz uvodne izjave 4 k temu sklepu je razvidno, da je bil cilj te spremembe zagotoviti usklajenost med Dodatnim protokolom in institucionalno strukturo Republike Bolgarije.
- 10 Dodatni protokol je bil pozneje ponovno spremenjen s Sklepom EU-BG št. 3/2006.
- 11 Iz uvodne izjave 1 k navedenemu sklepu je razvidno, da je Republika Bolgarija v okviru programa prestrukturiranja, spremenjenega v letu 2006, predlagala, da če spremljanje izvajanja tega programa pokaže, da ustrezne zahteve iz Protokola 2 k Evropskemu sporazumu niso bile izpolnjene in ključni ukrepi prestrukturiranja niso bili izvedeni ali da je Republika Bolgarija v obdobju prestrukturiranja dodelila dodatno državno pomoč v korist jeklarske industrije, mora ta država izterjati vso pomoč, ki je bila pred njenim pristopom k Evropski uniji ali po njem dodeljena ob kršitvi teh pogojev.

- 12 Sklep EU-BG št. 3/2006 je v skladu s svojim členom 1 nadomestil člen 3 Dodatnega protokola s tem besedilom:

„Evropska komisija v imenu Evropske skupnosti redno spremlja izvajanje programa prestrukturiranja in načrtov. Za Republiko Bolgarijo to nalogo opravlja ministrstvo za finance. Evropska komisija lahko od Bolgarije zahteva, da sprejme ustrezne ukrepe za spremembo načrta prestrukturiranja za družbo Kremikovtzi AD, če ni verjetno, da bodo izpolnjene zahteve iz člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu.

Evropska komisija odloči, ali so program prestrukturiranja in načrti v celoti izvedeni in izpolnjujejo zahteve iz člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu.

Če spremljanje izvajanja programa prestrukturiranja in načrtov pokaže, da ustrezni pogoji iz Protokola 2 k Evropskemu sporazumu in ključni ukrepi prestrukturiranja, vključno z vsemi izvedenimi naložbami, niso izpolnjeni ali da je Bolgarija v obdobju prestrukturiranja dodelila dodatno državno pomoč v korist jeklarske industrije, in zlasti podjetju Kremikovtzi AD, Bolgarija izterja od upravičenca vso pomoč, ki je bila dodeljena s kršitvijo teh pogojev pred njenim pristopom k Evropski uniji ali po njem.“

Primarno pravo

- 13 Pogodba ESPJ je v skladu s členom 97 PJ prenehala veljati 23. julija 2002.

- 14 Člen 2 Akta o pristopu določa:

„Z dnem pristopa so določbe izvornih pogodb in aktov, ki so jih institucije in Evropska centralna banka sprejele pred pristopom, za Bolgarijo in Romunijo zavezujoče in se v njiju uporabljajo pod pogoji, ki jih določajo omenjene pogodbe in ta akt.“

- 15 V Prilogi V k Aktu o pristopu je v točki 2 določen mehanizem nadzora ukrepov državne podpore, ki so se v Bolgariji izvajali pred dnem njenega pristopa k Uniji. Členi od 1 do 3 te točke določajo:

„1. Naslednji programi pomoči in posamična pomoč, ki so se v novi državi članici začeli izvajati pred dnem pristopa in se izvajajo tudi po tem dnevu, se od pristopa štejejo za obstoječo pomoč v smislu člena 88(1) [ES]:

(a) ukrepi pomoči, ki so se začeli izvajati pred 10. decembrom 1994;

(b) ukrepi pomoči, ki so naštetih v Dodatku k tej prilogi;

(c) ukrepi pomoči, ki jih je pred dnem pristopa ocenil organ za nadzor državnih pomoči nove države članice, in ugotovil, da so združljivi s pravnim redom EU, ter jim Komisija v skladu s postopkom iz [člena] 2 ni nasprotovala zaradi resnih dvomov glede združljivosti ukrepa s skupnim trgov.

Za uporabo člena 88(3) [ES] se vsi ukrepi, ki se po pristopu še vedno uporabljajo in predstavljajo državno pomoč ter ne izpolnjujejo zgornjih pogojev, od pristopa štejejo za novo pomoč.

[...]

2. [...]

Če Komisija v 3 mesecih od prejema popolnih informacij o obstoječem ukrepu pomoči ali po prejemu izjave nove države članice, v kateri ta obvešča Komisijo, da šteje predložene informacije za popolne, ker dodatne zahtevane informacije niso dostopne ali so že bile predložene, glede tega ukrepa pomoči nima pripomb zaradi resnih dvomov glede njegove združljivosti s skupnim trgom, se šteje, da ukrepu ni nasprotovala.

Zgornji postopek velja za vse ukrepe pomoči, ki so pred dnem pristopa predloženi Komisiji po postopku iz [člena] 1(c), ne glede na dejstvo, da je v času preučevanja ukrepa zadevna nova država članica že postala članica Unije.

3. Odločba Komisije, da nasprotuje ukrepu v smislu [člena] 1(c), se šteje za odločbo o začetku formalnega postopka preiskave v smislu Uredbe [št. 659/1999].

Če je taka odločba sprejeta pred dnem pristopa, bo začela veljati šele z dnem pristopa.“

Uredba št. 659/1999

- 16 Iz uvodne izjave 18 Uredbe št. 659/1999 je razvidno, da mora Komisija, da bi zagotovila združljivost veljavnih pomoči s skupnim trgom, v skladu s členom 108(1) PDEU predlagati ustrezne ukrepe, če take pomoči niso ali niso več združljive s skupnim trgom, in začeti postopek, določen v členu 108(2) PDEU, če zadevna država članica zavrne izvajanje predlaganih ukrepov.

- 17 Člen 1 Uredbe št. 659/1999 določa:

„V tej uredbi:

[...]

(b) ‚veljavna pomoč‘ pomeni:

- (i) brez poseganja v [...] [točki] 2 in 3(b) Priloge V in Dodatek k tej prilogi Akta o pristopu Bolgarije in Romunije vso pomoč, ki je obstajala pred začetkom veljavnosti Pogodbe v zadevni državi članici, se pravi programe pomoči in posamično pomoč, ki se jih je začelo izvajati pred začetkom veljavnosti Pogodbe in se jih izvaja tudi po začetku veljavnosti Pogodbe;

[...]

(c) ‚nova pomoč‘ pomeni vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna pomoč, vključno s spremembami veljavne pomoči;

[...]“

- 18 Člen 7 Uredbe št. 659/1999, naslovljen „Odločba Komisije o zaključku formalnega postopka preiskave“, v odstavku 5 določa:

„Če Komisija ugotovi, da je prijavljena pomoč nezdružljiva s skupnim trgom, sklene, da se pomoč ne sme izvajati (v nadaljnjem besedilu ‚negativna odločba‘).“

19 Člen 14(1) Uredbe št. 659/1999 določa:

„Če se v primerih nezakonite pomoči sprejmejo negativne odločbe, Komisija odloči, da mora zadevna država članica sprejeti vse potrebne ukrepe, da upravičenec vrne pomoč [...]. Komisija ne zahteva vračila pomoči, če bi bilo to v nasprotju s splošnim načelom prava Skupnosti.“

20 Člen 19 Uredbe št. 659/1999, naslovljen „Pravne posledice predloga za primerne ukrepe“, se nanaša na obstoječe pomoči. V njem je določeno:

„1. Če zadevna država članica sprejme predlagane ukrepe in o tem obvesti Komisijo, Komisija to zabeleži in o tem obvesti državo članico. Državo članico to sprejetje zavezuje, da primerne ukrepe tudi izvaja.

2. Če država članica ne sprejme predlaganih ukrepov in Komisija potem, ko je upoštevala razloge zadevne države članice, še vedno meni, da so ukrepi potrebni, Komisija sproži postopek na podlagi člena 4(4). Členi 6, 7 in 9 se uporabljajo smiselno.“

Sklep Komisije iz decembra 2009

21 V členu 1 Sklepa Komisije z dne 15. decembra 2009 o nacionalnem programu prestrukturiranja in individualnem poslovnem načrtu za bolgarskega proizvajalca jekla Kremikovtzi (povzetek objavljen v UL 2012, C 27, str. 3, v nadaljevanju: Sklep Komisije iz decembra 2009) je navedeno, da se „program prestrukturiranja in načrti za podjetje Kremikovtzi AD [...] niso izvedli v celoti in zato niso v skladu z zahtevami člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu“.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

22 Družba Kremikovtzi je pravna oseba bolgarskega prava, ki je bila v lasti države do leta 1999, ko je bila privatizirana.

23 V skladu s členom 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu se je Republiki Bolgariji priznalo petletno obdobje – in sicer od 1. januarja 1993 do 31. decembra 1997 – v katerem je lahko izjemoma dodeljevala državne pomoči za prestrukturiranje jeklarske industrije.

24 Iz spisa je razvidno, da je družba Kremikovtzi po letu 1997 kljub temu prejela državno pomoč v različnih oblikah, in sicer je šlo za odpis dolgov do države, dajanje na razpolago državnih sredstev za plačilo ostalih dolgov in ugodne pogoje kreditiranja.

25 Z Dodatnim protokolom je bilo v teh okoliščinah obdobje, v katerem je lahko ta država izjemoma dodeljevala državno pomoč za prestrukturiranje jeklarske industrije, od 1. januarja 1998 podaljšano za osem let oziroma do datuma pristopa Republike Bolgarije, kar koli nastopi prej.

26 V skladu s pogojem, postavljenim v členu 2 Dodatnega protokola, je Republika Bolgarija Komisiji predložila program za prestrukturiranje in razvoj bolgarske jeklarske industrije ter poslovni načrt za edino jeklarsko podjetje, ki je prejelo državno pomoč za prestrukturiranje, to je družba Kremikovtzi.

27 V okviru priprave tega programa in tega načrta je Komisijata za zaščito na konkurencijata (komisija za varstvo konkurence, bolgarski organ, ki je bil tedaj pristojen za nadzor nad državnimi pomočmi) z odločbama z dne 6. novembra 2003 in 3. februarja 2004 ugotovila dodelitev različnih državnih pomoči v korist družbe Kremikovtzi v skupnem znesku 431.073.159 BGN. Iz spisa je razvidno, da je bila večina tega zneska izplačana v letu 1999 in da je bil preostanek dodeljen v letu 2004, in sicer v obliki prestrukturiranja dolga družbe Kremikovtzi do njenih dobaviteljev plina in električne energije.

- 28 Iz – med drugim – uvodne izjave 10 Sklepa Sveta z dne 18. oktobra 2004 o izpolnjevanju pogojev iz člena 3 Dodatnega protokola k Evropskemu sporazumu o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Bolgarijo na drugi strani v zvezi s podaljšanjem obdobja, predvidenega v členu 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu (2004/746/ES) (UL L 328, str. 101), je razvidno, da je Komisija v skladu s členom 3 Dodatnega protokola, kot je tedaj veljal, podala oceno programa prestrukturiranja in poslovnega načrta. Ta ocena je med drugim pokazala, da se bo znesek državne pomoči za prestrukturiranje, kot je določen v tem načrtu, postopoma zmanjševal in v letu 2005 ukinil.
- 29 Glede na sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z dne 12. avgusta 2008 z naslovom „Prvo poročilo o spremljanju prestrukturiranja jeklarstva v Bolgariji in Romuniji“ (COM(2008) 511 final) ni bila družbi Kremikovtzi v letu 2006 dodeljena nikakršna pomoč.
- 30 Proti koncu leta 2006 je bilo zaradi sprememb v naložbenih projektih in izgube časa, povezanih s spremembo v lastništvu družbe Kremikovtzi, zaproseno podaljšanje roka za izvedbo navedenega načrta do konca leta 2008. V uvodnih izjavah Sklepa EU-BG št. 3/2006 sta omenjena spremenjeni program prestrukturiranja in spremenjeni poslovni načrt. Glede na predložitveno odločbo je spremenjeni program prestrukturiranja določal, da naj bi se postopek prestrukturiranja zaključil pred 31. decembrom 2008.
- 31 Zoper družbo Kremikovtzi je bil 6. avgusta 2008 začet stečajni postopek. V tem postopku je bilo ugotovljeno, da je uradno insolventna od 6. junija 2008.
- 32 Glede na to ugotovitev insolventnosti je namestnik ministra za gospodarstvo in energetiko sprejel odločbo, izpodbijano v postopku v glavni stvari, za znesek 431.073.159 BGN skupaj z obrestmi. Po mnenju Administrativen sad Sofija-grad se je v tej odločbi izhajalo iz tega, da je zaradi ugotovitve insolventnosti družbe Kremikovtzi in začetka stečajnega postopka individualni načrt za sposobnost preživetja te družbe postal neupoštevten. V teh okoliščinah naj družba Kremikovtzi pod tržnimi pogoji ne bi mogla doseči sposobnosti preživetja, s čimer pa bi bil kršen člen 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu, zaradi česar bi bila dodeljena državna pomoč nezakonita. Po mnenju avtorja odločbe, izpodbijane v postopku v glavni stvari, naj bi se vračilo pomoči opravilo v skladu s posodobljenim programom prestrukturiranja.
- 33 Predložitveno sodišče (v drugačni sestavi) je na podlagi tožbe družbe Kremikovtzi razglasilo ničnost odločbe, izpodbijane v postopku v glavni stvari. Prvostopenjsko sodišče je ocenilo, da se vračilo pomoči v skladu z veljavnim pravom lahko izvede le, če minister za finance Komisiji prej pošlje sporočilo, da se ta opredeli z ustrežno odločbo, na podlagi katere odredi zagotovitev vračila pomoči zaradi njene nezakonitosti. V obravnavanem primeru naj ne bi bil izpolnjen nobeden od teh dveh pogojev.
- 34 Minister za gospodarstvo, energetiko in turizem je to ugotovitev ničnosti izpodbijal pred Vrhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče). To sodišče je razveljavilo odločbo senata Administrativen Sad Sofija-grad, ki je prej obravnaval primer, in zadevo skupaj z zavezujočimi navodili za rešitev spora vrnilo istemu sodišču v drugačni sestavi v novo sojenje, pri čemer je moralo prvostopenjsko sodišče upoštevati nove pisne dokaze, vključno s Sklepom Komisije iz decembra 2009.
- 35 V postopku pred predložitvenim sodiščem je stečajni upravitelj družbe Kremikovtzi predlagal prekinitev postopka in predložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču, da bi to odločilo, kateri organ je pristojen za to, da pomoč razglasi za nezdržljivo s skupnim trgom in zaradi nezakonitosti te pomoči terja njeno vračilo, ter kakšen je pravni obseg Sklepa Komisije iz decembra 2009.

36 V teh okoliščinah je Administrativen sad Sofija-grad prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali se določbe Evropskega sporazuma in zlasti sklepi Pridružitvenega Sveta EU-Bolgarija uporabijo za državne pomoči, ki so bile v skladu z določbami [navedenega] sporazuma in zlasti v skladu s členom 9(4) [Protokola 2 k Evropskemu sporazumu] dodeljene pred pristopom Republike Bolgarije k [Uniji], če je bila presoja nezdržljivosti tako dodeljenih državnih pomoči opravljena po pristopu Republike Bolgarije k [Uniji]? Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, je treba razložiti:
- (a) Ali je treba člen 3, drugi odstavek, Dodatnega protokola [...] razlagati tako, da lahko le Evropska komisija odloči, ali so program prestrukturiranja in načrti iz člena 2 Dodatnega protokola v celoti izvedeni in izpolnjujejo zahteve iz člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu? Če je odgovor na to vprašanje nikalen, je treba pojasniti:
 - (b) Ali je treba člen 3, tretji odstavek, Dodatnega protokola [...] razlagati tako, da ima pristojni organ Republike Bolgarije pravico izdati odločbo o vračilu državne pomoči, ki ne izpolnjuje zahtev iz člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu? Če Sodišče na to vprašanje odgovori nikalno, se prosi za odgovor na to vprašanje:
2. Ali je treba določb[e člena 1] iz točke [2] [– namenjene politiki konkurence –] Priloge V k [Aktu o pristopu] razlagati tako, da gre pri [zadevni] državni pomoči za ‚novo pomoč‘ v smislu točke [2] te priloge? Če je odgovor pritrdilen, ali je treba v takem primeru za take ‚nove pomoči‘ uporabiti določbe členov 107 PDEU in 108 PDEU (člena 87 ES in 88 ES) o državnih pomočeh in določbe Uredbe št. 659/1999?
- (a) Če je odgovor na to vprašanje nikalen, je treba odgovoriti na to vprašanje: Ali je treba [...] Prilog[o] V k Aktu o pristopu razlagati tako, da pristojni nacionalni organi ne morejo začeti postopkov za vračilo državne pomoči, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, preden Komisija ne izda sklepa, s katerim zadevno državno pomoč razglasi za nezdržljivo s skupnim trgom?
 - (b) Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen: Ali je treba Sklep Komisije [iz] decembra 2009 [...] razumeti kot negativno odločbo v zvezi z nezakonito pomočjo v smislu člena 14 Uredbe št. 659/1999?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 37 Predložitveno sodišče s temi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, Sodišče v bistvu sprašuje, na kateri pravni podlagi je treba presojati in po potrebi izterjati pomoč za prestrukturiranje, ki je bila pred pristopom Republike Bolgarije k Uniji 1. januarja 2007 dodeljena jeklarskemu podjetju Kremikovtzi, zoper katero je bil v letu 2008, to je po tem pristopu, začel stečajni postopek in ugotovljena insolventnost. Predložitveno sodišče želi zlasti ugotoviti, ali mora postopek izterjave pomoči, dodeljene družbi Kremikovtzi, temeljiti na členu 3 Dodatnega protokola, kakor je bil spremenjen s Sklepom EU-BG št. 3/2006, ali na mehanizmih, ki izhajajo iz Priloge V k Aktu o pristopu in Uredbe št. 659/1999, in ali je v vsakem primeru odločba Komisije nujen pogoj v okviru izterjave pomoči, dodeljene pred navedenim pristopom, s strani bolgarskih organov.
- 38 Za odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča je treba najprej spomniti na nekatere posebne okoliščine spora o glavni stvari, ki so razvidne iz spisa, predloženega Sodišču.
- 39 Ni sporno, da je Protokol 2 k Evropskemu sporazumu vseboval prehodne določbe glede pomoči za prestrukturiranje, da bi Republika Bolgarija lahko izvedla prestrukturiranje v jeklarskem sektorju.

- 40 Tako je bilo tej državi v skladu s členom 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu dovoljeno dodeliti pomoč za namene takega prestrukturiranja, med drugim pod pogojem, da ta pomoč po koncu obdobja prestrukturiranja privede do sposobnosti preživetja podjetij, ki jo prejemajo, pod običajnimi tržnimi pogoji.
- 41 Kot je poudarila Komisija, Akt o pristopu Republike Bolgarije v nasprotju z akti o pristopu nekaterih drugih držav (glej za primerjavo sodbo z dne 24. marca 2011 v zadevi ISD Poljska in drugi proti Komisiji, C-369/09 P, ZOdl., str. I-2011, točka 7) ne vsebuje posebnih določb glede pomoči, ki so bile podjetjem v jeklarskem sektorju dodeljene pred pristopom te države k Uniji. V zvezi s tem je iz dokumentov, predloženih Sodišču, razvidno, da je Republika Bolgarija med pristopnimi pogajanji izjavila, da jeklarskemu sektorju ne bo več dodelila pomoči in da umika zahtevo za podaljšanje obdobja, v katerem se temu sektorju lahko dodeli pomoč.
- 42 Kljub temu je Republika Bolgarija malo pred pristopom k Uniji v bistvu sporočila, da pogoju sposobnosti preživetja družbe Kremikovtzi ni mogoče zadostiti v okviru nacionalnega programa za prestrukturiranje. Ta država je torej predložila spremenjeni program prestrukturiranja in spremenjeni poslovni načrt ter zaprosila za podaljšanje obdobja prestrukturiranja do konca leta 2008. Podjetje Kremikovtzi je bilo edino, ki je bilo zajeto s spremenjenim nacionalnim programom prestrukturiranja.
- 43 Kot je razvidno iz uvodne izjave 1 Sklepa EU-BG št. 3/2006, je Republika Bolgarija v okviru spremenjenega programa prestrukturiranja v bistvu predlagala, da če bo spremljanje izvajanja tega programa pokazalo, da ustrezne zahteve iz Protokola 2 k Evropskemu sporazumu niso bile izpolnjene, bo izterjala vso pomoč, ki je izplačana ob kršitvi teh pogojev.
- 44 Komisija je ocenila navedeni spremenjeni program prestrukturiranja in navedeni spremenjeni poslovni načrt ter zaprošenemu podaljšanju ni nasprotovala.
- 45 Pridružitveni svet EU-Bolgarija je 29. decembra 2006 na predlog Komisije sprejel Sklep EU-BG št. 3/2006.
- 46 Finančno stanje družbe Kremikovtzi se je še naprej slabšalo in leta 2008 je šla v stečaj.
- 47 V teh okoliščinah so bolgarski organi z odločbo, izpodbijano v postopku v glavni stvari, z opiranjem na člen 3, tretji odstavek, Dodatnega protokola, kakor je bil spremenjen s Sklepom EU-BG št. 3/2006, začeli postopek izterjave pomoči za prestrukturiranje, opredeljenih v odločbah, navedenih v točki 27 te sodbe.
- 48 Družba Kremikovtzi je v sporu o glavni stvari izpodbijala to odločbo in prerekala to pravno podlago. Ta družba v bistvu zatrjuje, da bolgarski organi ne morejo sprejeti samostojne odločbe o izterjavi, če ni negativne odločbe Komisije v smislu Uredbe št. 659/1999.
- 49 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Pogodba ES glede na to, ali so pomoči obstoječe ali nove, določa različne postopke (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 30. junija 1992 v zadevi Italija proti Komisiji, C-47/91, Recueil, str. I-4145, točke od 22 do 24, in z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Recueil, str. I-3829, točke od 10 do 12). Medtem ko morajo biti nove pomoči v skladu s členom 88(3) ES predhodno priglašene Komisiji in se ne smejo začeti izvajati, dokler ni izdana končna odločba v postopku, se obstoječe pomoči v skladu s členom 88(1) ES lahko zakonito izvajajo, dokler Komisija ne ugotovi njihove nezdržljivosti (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 15. marca 1994 v zadevi Banco Exterior de España, C-387/92, Recueil, str. I-877, točka 20; z dne 29. aprila 2004 v zadevi Italija proti Komisiji, C-372/97, Recueil, str. I-3679, točka 42 in v zadevi Italija proti Komisiji, C-298/00 P, Recueil, str. I-4087, točka 47, ter z dne 18. novembra 2010 v zadevi NDSHT proti Komisiji, C-322/09 P, ZOdl., str. I-11911, točka 52 in navedena sodna praksa).

- 50 Poleg tega iz člena 2 Akta o pristopu izhaja, da se členi od 87 ES do 89 ES in Uredba št. 659/1999 v Bolgariji uporabljajo šele od pristopa te države k Uniji 1. januarja 2007 in pod pogoji, ki jih določa Akt o pristopu.
- 51 V zvezi s pomočmi, ki so se v Bolgariji izvajale pred pristopom te države k Uniji, Priloga V k Aktu o pristopu v točki 2 določa mehanizem nadzora. Ta mehanizem je namenjen zlasti omejitvi obsega takih pomoči, ki bi se lahko ob pristopu štete za „obstoječe pomoči“ v smislu člena 88(1) ES.
- 52 V skladu s tem mehanizmom so ukrepi, ki se izvajajo pred navedenim pristopom – vendar ki se po eni strani še vedno uporabljajo po pristopu in ki po drugi strani na datum pristopa izpolnjujejo kumulativna merila iz člena 87(1) ES – podvrženi posebnim pravilom, določenim v Prilogi V k Aktu o pristopu, bodisi kot obstoječe pomoči v smislu člena 88(1) ES, če spadajo v eno od treh kategorij, navedenih v tej prilogi, bodisi kot nove pomoči na datum pristopa za namene uporabe člena 88(3) ES, če ne spadajo v eno od teh treh kategorij.
- 53 Iz tega sledi, da se morajo ukrepi državne podpore, sprejeti pred pristopom, v smislu navedene priloge zlasti „izvajati“ tudi po pristopu, da bi zanje lahko veljala navedena posebna pravila iz Priloge V k Aktu o pristopu.
- 54 Kot je mogoče sklepati zlasti iz člena 1(b)(i) in (c) Uredbe št. 659/1999 v povezavi s členom 2 Akta o pristopu, se lahko v Bolgariji merila iz člena 87(1) ES kot taka neposredno uporabljajo šele od navedenega pristopa, in še to le glede stanj, ki nastanejo po tem datumu. Poleg tega iz – med drugim – sodne prakse, navedene v točki 49 te sodbe, uvodne izjave 18 Uredbe št. 659/1999 in člena 19 te uredbe izhaja, da so lahko obstoječe pomoči po potrebi predmet zgolj odločbe o nezdržljivosti, ki učinkuje za naprej.
- 55 S tega vidika je treba izraza „izvajajo tudi po“ in „še vedno uporabljajo“, navedena v Prilogi V k Aktu o pristopu, razlagati tako, da se v bistvenem nanašata na ukrepe, ki so se izvajali pred pristopom k Uniji in ki so po tem pristopu še vedno taki, da zadevni državi članici povzročajo stroške ali povečanje njene finančne obveznosti oziroma zmanjšajo proračunske prihodke te države.
- 56 V obravnavanem primeru se pred Sodiščem ne izpodbija, da so se državne pomoči iz postopka v glavni stvari izvajale pred pristopom Republike Bolgarije k Uniji.
- 57 Poleg tega je bilo – kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, ter točk 27 in 28 te sodbe – mogoče natančno izračunati finančno obveznost Republike Bolgarije iz naslova teh ukrepov pri njihovem izvajanju. Natančni zneski različnih dodeljenih pomoči so bili namreč uradno ugotovljeni in upoštevani pri pripravi programa prestrukturiranja in poslovnega načrta družbe Kremikovtzi.
- 58 Kot je razvidno zlasti iz točk od 27 do 29 te sodbe, je bilo izvajanje državnih pomoči iz postopka v glavni stvari zaključeno pred pristopom Republike Bolgarije k Uniji. Te pomoči torej po tem pristopu niso mogle povzročiti stroškov ali povečanja finančne obveznosti v breme bolgarskih državnih organov oziroma zmanjšati proračunskih prihodkov Republike Bolgarije.
- 59 V teh okoliščinah za državne pomoči iz postopka v glavni stvari ni mogoče šteti, da se v smislu Priloge V k Aktu o pristopu „izvajajo“ po pristopu.
- 60 Iz tega sledi, da se navedena priloga ne uporablja za ukrepe državne pomoči iz postopka v glavni stvari. Zato teh ukrepov ni mogoče šteti ne za „obstoječo pomoč“ ne za „novo pomoč po pristopu“ v smislu te priloge.
- 61 Ti ukrepi prav tako ne spadajo pod pojem „obstoječa pomoč“ v smislu člena 1(b)(i) Uredbe št. 659/1999.

- 62 Poleg tega navedeni ukrepi, kot izhaja tudi iz točk 17, 50 in 54 te sodbe, ravno tako ne spadajo pod pojem „nova pomoč“ v smislu člena 1(c) te uredbe.
- 63 Nasprotno pa se Sklep EU-BG št. 3/2006, ki je bil sprejet po podpisu Akta o pristopu in v okoliščinah, opisanih zlasti v točkah od 41 do 44 in od 60 do 62 te sodbe, nanaša posebej na ukrepe državne podpore, ki se izvajajo v okviru prestrukturiranja jeklarskega sektorja v Bolgariji.
- 64 Člen 3, prvi odstavek, Dodatnega protokola, kakor je bil spremenjen s Sklepom EU-BG št. 3/2006, v bistvu določa, da Komisija in bolgarsko ministrstvo za finance skupno spremljata izvajanje pomoči v podporo prestrukturiranju družbe Kremikovtzi.
- 65 V skladu z navedenim členom 3, tretji odstavek, mora Republika Bolgarija izterjati vso pomoč, ki je bila bolgarski jeklarski industriji dodeljena s kršitvijo ustreznih pogojev iz Protokola 2 k Evropskemu sporazumu. Med temi pogoji so zlasti izvedba vseh naložb, predvidenih s programom prestrukturiranja in poslovnimi načrti, in zahteva, da to prestrukturiranje po koncu odobrenega obdobja prestrukturiranja privede do sposobnosti preživetja prejemnikov zadevne državne podpore.
- 66 Res je, da mora Komisija v skladu s členom 3, drugi odstavek, Dodatnega protokola, kakor je bil spremenjen s Sklepom EU-BG št. 3/2006, odločiti, ali so program prestrukturiranja in načrti v celoti izvedeni in izpolnjujejo zahteve iz člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu.
- 67 Vendar pa iz ničesar v besedilu navedenega člena 3 ni mogoče sklepati, da je odločba Komisije, sprejeta na podlagi tega člena 3, drugi odstavek, nujen pogoj za izterjavo, določeno v tretjem odstavku tega istega člena.
- 68 Poleg tega ni ob upoštevanju uvodne izjave 1 Sklepa EU-BG št. 3/2006 in skupnega spremljanja, omenjenega v točki 64 te sodbe, iz ničesar v sistematiki navedenega člena 3 mogoče sklepati, da bi šlo za to.
- 69 Nasprotno pa iz člena 3, tretji odstavek, Dodatnega protokola, kakor je bil spremenjen s Sklepom EU-BG št. 3/2006, izhaja, da obveznost Republike Bolgarije izterjati pomoč obstaja, če bodisi Komisija bodisi bolgarski organi pri spremljanju izvajanja programa prestrukturiranja in poslovnega načrta za družbo Kremikovtzi ugotovijo, da ustreznimi pogoji iz Protokola 2 k Evropskemu sporazumu niso bili izpolnjeni.
- 70 Nazadnje je treba za celosten odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča dodati, da odločba, sprejeta na podlagi člena 3, drugi odstavek, Dodatnega protokola, kakor je bil spremenjen s Sklepom EU-BG št. 3/2006, nikakor ni enakovredna odločbi, sprejeti v skladu s členom 14 Uredbe št. 659/1999, ki pa se – kot je razvidno zlasti iz točk 50, 61 in 62 te sodbe – v zvezi z državnimi pomočmi iz postopka v glavni stvari ne uporablja.
- 71 Glede na vse navedeno je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da mora postopek izterjave državne pomoči, dodeljene družbi Kremikovtzi pred pristopom Republike Bolgarije k Uniji, ki je ukrep pomoči, ki se po tem pristopu ni „izvajal“ v smislu Priloge V k Aktu o pristopu, v primeru nespoštovanja pogojev iz člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu temeljiti na členu 3 Dodatnega protokola, kakor je bil spremenjen s Sklepom EU-BG št. 3/2006. V tem okviru lahko pristojni nacionalni organi Republike Bolgarije v skladu s tretjim odstavkom tega člena sprejmejo odločbo o izterjavi državne pomoči, ki ne izpolnjuje teh pogojev. Odločba Komisije na podlagi člena 3, drugi odstavek, navedenega dodatnega protokola ni nujen pogoj za izterjavo take pomoči s strani teh organov.

Stroški

- 72 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Postopek izterjave državne pomoči, dodeljene družbi Kremikovtzi AD pred pristopom Republike Bolgarije k Evropski uniji, ki je ukrep pomoči, ki se po tem pristopu ni „izvajal“ v smislu Priloge V k Aktu o pogojih pristopa Republike Bolgarije in Romunije k Evropski uniji in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija, mora v primeru nespoštovanja pogojev iz člena 9(4) Protokola 2 k Evropskemu sporazumu o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Bolgarijo na drugi strani, ki je bil sklenjen in odobren v imenu Skupnosti s Sklepom Sveta in Komisije z dne 19. decembra 1994 (94/908/ESPJ, ES, Euratom) temeljiti na členu 3 Dodatnega protokola k temu evropskemu sporazumu, kakor je bil spremenjen s Sklepom št. 3/2006 Pridružitvenega sveta EU-Bolgarija z dne 29. decembra 2006. V tem okviru lahko pristojni nacionalni organi Republike Bolgarije v skladu s tretjim odstavkom tega člena sprejmejo odločbo o izterjavi državne pomoči, ki ne izpolnjuje teh pogojev. Odločba Evropske komisije na podlagi člena 3, drugi odstavek, navedenega dodatnega protokola ni nujen pogoj za izterjavo take pomoči s strani teh organov.

Podpisi