Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

10. november 2022*

»Appel – statsstøtte – offentlig garanti, der er stillet af en offentlig myndighed – lån indrømmet til fordel for tre fodboldklubber i Regionen Valencia (Valencia CF, Hércules CF og Elche CF) – afgørelse, hvormed støtten erklæres uforenelig med det indre marked – annullation af afgørelsen, for så vidt som den vedrører Valencia CF – begrebet »fordel« – vurdering af, om der foreligger en fordel – garantimeddelelsen – fortolkning – Europa-Kommissionens pligt til at udvise omhu – bevisbyrde – urigtig gengivelse«

I sag C-211/20 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 22. maj 2020,

Europa-Kommissionen ved G. Luengo, P. Němečková og B. Stromsky, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Valencia Club de Fútbol SAD, Valencia (Spanien), ved abogados G. Cabrera López, J.R. García-Gallardo Gil-Fournier og D. López Rus,

sagsøger i første instans,

Kongeriget Spanien ved J. Ruiz Sánchez, som befuldmægtiget,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, L. Bay Larsen, som fungerende dommer i Første Afdeling, og dommerne P.G. Xuereb, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: spansk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. april 2022,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 12. marts 2020, Valencia Club de Fútbol mod Kommissionen (T-732/16, EU:T:2020:98), hvorved denne annullerede Kommissionens afgørelse (EU) 2017/365 af 4. juli 2016 om statsstøtte SA.36387 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2013/CP) gennemført af Spanien til Valencia Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, Hércules Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva og Elche Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva (EUT 2017, L 55, s. 12) (herefter »den omtvistede afgørelse«), for så vidt som den vedrører Valencia Club de Fútbol, SAD (herefter »Valencia CF«).

Retsforskrifter

2 Punkt 2.2 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier (EUT 2008, C 155, s. 10, herefter »garantimeddelelsen«) har følgende ordlyd:

»Det er normalt låntageren, der er støttemodtager. Som anført i punkt 2.1, bør der normalt udbetales en rimelig præmie for at bære risikoen. Når låntageren ikke behøver at betale præmien eller betaler en lav præmie, opnår vedkommende en fordel. Sammenlignet med en situation uden en garanti sætter statsgarantien låntageren i stand til at opnå finansielle lånevilkår, som er bedre end de sædvanlige vilkår på de finansielle markeder. Ved hjælp af statsgarantien får låntageren typisk mulighed for at opnå lavere rente og/eller at stille mindre sikkerhed. I nogle tilfælde ville låntageren ikke uden en statsgaranti kunne finde et finansieringsinstitut, der i det hele taget var rede til at yde lån. Statsgarantier kan således gøre det lettere at etablere nye virksomheder og sætte visse virksomheder i stand til at skaffe kapital til gennemførelse af nye aktiviteter. En statsgaranti kan også bidrage til, at en nødlidende virksomhed kan fortsætte driften i stedet for at blive elimineret eller omstruktureret, hvilket kan skabe konkurrencefordrejninger.«

3 Garantimeddelelsens punkt 3.1 er affattet således:

»Hvis en individuel garanti eller en garantiordning, som staten er involveret i, ikke giver en virksomhed nogen fordele, skal den ikke betragtes som statsstøtte.

For at afgøre, om en garanti eller en garantiordning indebærer en fordel, har Domstolen i sin nyere retspraksis […] fastslået, at Kommissionen bør lægge princippet om en markedsøkonomisk investor […] til grund for sin vurdering. Det bør derfor tages i betragtning, om en virksomhed, som garantien stilles til fordel for, i praksis har mulighed for at skaffe tilsvarende finansielle midler via kapitalmarkedet. Der er ikke tale om statsstøtte, når en ny finansieringskilde stilles til rådighed på betingelser, som ville være acceptable for en privat investor, der opererer under markedsøkonomiske forhold […]«

4 Følgende fremgår af denne meddelelses punkt 3.2, litra a) og d):

»Kommissionen mener, at det i forbindelse med en individuel statsgaranti er tilstrækkeligt til at udelukke statsstøtte, at følgende betingelser alle er opfyldt:

a) Låntageren er ikke en kriseramt virksomhed.

For at fastslå, om en låntager er en kriseramt virksomhed, anvendes definitionen i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder […]

[…]

d) Der betales markedspris for garantien.

Som anført i punkt 2.1, bør staten normalt have udbetalt en rimelig præmie for at bære risikoen for det garanterede eller modgaranterede beløb. Når den pris, der betales for garantien, er mindst lige så høj som den tilsvarende garantipræmie på de finansielle markeder, omfatter garantien ikke støtte.

Hvis der ikke kan findes nogen tilsvarende garantipræmie på de finansielle markeder, skal de samlede finansielle omkostninger ved det garanterede lån, herunder rentesatsen og garantipræmien, sammenlignes med markedsprisen for et tilsvarende lån uden garanti.

For at fastlægge den tilsvarende markedspris tages der i begge tilfælde hensyn til garantiens og det underliggende låns karakteristika. Disse omfatter: transaktionsbeløbet og transaktionens varighed, den sikkerhed, der stilles af låntageren, og andre forhold, der påvirker vurderingen af tilbagebetalingsgraden, sandsynligheden for, at låntageren misligholder sine forpligtelser på grund af sin finansielle situation, sin branche og sine fremtidsudsigter samt andre økonomiske forhold. Ved denne analyse bør det især være muligt at klassificere låntageren på grundlag af kreditrisikoen (kreditvurdering). Denne klassificering kan foretages af et internationalt anerkendt kreditvurderingsbureau, eller på grundlag af en eventuel intern kreditvurdering i den bank, der yder det underliggende lån. Kommissionen påpeger den sammenhæng, der er mellem kreditvurdering og misligholdelsesgrad ifølge de internationale kreditinstitutter, hvis arbejde også er offentligt tilgængeligt […] For at vurdere, om præmien svarer til markedspriserne, kan medlemsstaten sammenligne den med de præmier, der betales af virksomheder med en tilsvarende kreditvurdering på markedet.

Kommissionen vil derfor ikke acceptere, at garantipræmien fastsættes efter en fælles sats, der anses for at svare til en generel branchestandard.«

5 Nævnte meddelelses punkt 3.6 har følgende ordlyd:

»At betingelserne i punkt 3.2-3.5 ikke er opfyldt, er ikke ensbetydende med, at garantien eller garantiordningen automatisk skal betragtes som statsstøtte. Hvis der hersker nogen som helst tvivl om, hvorvidt en garanti eller garantiordning udgør statsstøtte, bør den anmeldes til Kommissionen.«

6 Meddelelsens punkt 4.1 er affattet således:

»Når en individuel garanti eller en garantiordning ikke opfylder det markedsøkonomiske investorprincip, anses den for at indebære statsstøtte. Der må derfor foretages en beregning af statsstøtteelementet, så det kan undersøges, om støtten kan anses for forenelig med fællesmarkedet i henhold til en bestemt undtagelse. Som udgangspunkt anses statsstøtteelementet for at være differencen mellem en rimelig markedspris for den individuelle garanti […] og den pris, der faktisk betales for den.

[…]

Når Kommissionen skal beregne støtteelementet i en garanti, vil den lægge særlig vægt på følgende forhold:

a) Ved individuelle garantier: hvorvidt låntageren er en kriseramt virksomhed. […] [se nærmere punkt 3.2, litra a)]

Kommissionen bemærker, at en eventuel garant, der opererer under markedsøkonomiske forhold, ville kræve en høj præmie af kriseramte virksomheder på det tidspunkt, hvor garantien ydes, på grund af den forventede misligholdelsesgrad. Hvis der er særlig stor sandsynlighed for, at låntageren ikke vil kunne indfri lånet, eksisterer denne markedspræmie måske slet ikke, og under ekstraordinære omstændigheder kan garantiens støtteelement vise sig at være lige så højt som det beløb, der faktisk dækkes af garantien.

[…]

d) Hvorvidt de særlige forhold ved garantien eller lånet […] er blevet taget i betragtning ved fastlæggelsen af markedspræmien, som sammenlignes med den faktisk betalte præmie og dermed danner grundlag for beregningen af støtteelementet? [jf. punkt 3.2, litra d)].«

7 Samme meddelelses punkt 4.2 fastsætter:

»I forbindelse med en individuel garanti bør subventionsækvivalenten beregnes som differencen mellem garantiens markedspris og den faktisk betalte pris.

Når garantier for den pågældende type transaktion ikke forekommer på markedet, foreligger der ikke nogen markedspris for garantien. I så fald bør støtteelementet beregnes på samme måde som subventionsækvivalenten ved et lån på lempelige vilkår, nemlig som differencen mellem den markedsrente, virksomheden skulle have betalt uden garantien, og den rente, der er opnået som følge af statsgarantien, efter fradrag af eventuelle betalte præmier. Hvis der ikke foreligger nogen markedsrentesats, og medlemsstaten i stedet ønsker at anvende referencesatsen, understreger Kommissionen, at betingelserne i meddelelsen om referencesatserne […] gælder ved beregningen af støtteintensiteten i forbindelse med en individuel garanti. Det betyder, at man må være særlig opmærksom på tillægget til basissatsen, for at der kan tages hensyn til den særlige risikoprofil i forbindelse med den pågældende transaktion, den virksomhed, der har fået garantien, og sikkerhedsstillelsen.«

Tvistens baggrund og den omtvistede afgørelse

8 Valencia CF er en professionel fodboldklub med hovedsæde i Valencia, Spanien. Fundación Valencia (Valencia fond, herefter »FV«) er en organisation uden vinding for øje, hvis hovedformål er at fremme, udbrede og udvikle sportsrelaterede, kulturelle og sociale aspekter af Valencia CF samt forholdet til klubbens fans.

9 Den 5. november 2009 ydede Instituto Valenciano de Finanzas (Valencias finansinstitut, herefter »IVF«), som er finansinstituttet i Generalitat Valenciana (regionen Valencias regering, Spanien), FV en garanti for et banklån på 75 mio. EUR, der var blevet ydet af Bancaja, hvorved FV erhvervede 70,6% af aktierne i Valencia CF (herefter »den første foranstaltning«).

10 Garantien dækkede 100% af lånets afdrag plus renter og omkostninger ved den garanterede transaktion. Som modydelse skulle FV betale en årlig garantipræmie på 0,5% til IVF. Endvidere modtog sidstnævnte som modgaranti et pant med andenprioritet i de aktier i Valencia CF, som FV havde erhvervet. Det underliggende låns varighed var seks år. Renten på det underliggende lån var først 6% for det første år og derefter »Euro Interbank Offered Rate« Euribor 1 år + en margen på 3,5% med en mindstesats på 6%. Der var også en etableringsprovision på 1%. Ifølge tilbagebetalingsplanen skulle der ske tilbagebetaling af renter fra august 2010, og lånets hovedstol skulle tilbagebetales i to rater af 37,5 mio. EUR, henholdsvis den 26. august 2014 og den 26. august 2015. Det var planen, at tilbagebetalingen af det garanterede lån (hovedstol og rente) skulle finansieres ved salg af de aktier, som FV havde erhvervet i Valencia CF.

11 Den 10. november 2010 forhøjede IVF sin garanti til FV med 6 mio. EUR med henblik på at opnå en tilsvarende forhøjelse af Bancajas eksisterende lån for at dække betaling af skyldige afdrag, renter og omkostninger, som stammede fra en misligholdt rentebetaling den 26. august 2010 på det garanterede lån (herefter »den fjerde foranstaltning«).

12 Efter at Kommissionen var blevet underrettet om, at der angiveligt forelå statsstøtte, der var blevet tildelt af regionen Valencias regering i form af garantier for banklån til fordel for Elche Club de Fútbol, SAD, Hércules Club de Fútbol, SAD og Valencia CF, opfordrede denne den 8. april 2013 Kongeriget Spanien til at fremsætte bemærkninger til disse oplysninger. Kongeriget Spanien besvarede denne opfordring den 27. maj og den 3. juni 2013.

13 Ved skrivelse af 18. december 2013 underrettede Kommissionen denne medlemsstat om sin afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, hvorved den opfordrede de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger og i 27.-29. og 51. betragtning til denne afgørelse bl.a. præciserede følgende:

> »(27) I den foreliggende sag er Kommissionen ikke bekendt med referenceværdien for en tilsvarende garantipræmie, som kunne opnås på det finansielle marked for garantier svarende til dem, der blev ydet af IVF. Den årlige garantipræmie på 0,5% for erhvervelsen af aktierne i Valencia CF […] ses imidlertid ikke umiddelbart at afspejle risikoen for misligholdelse af betalingen af de garanterede lån, eftersom Valencia CF […] synes at have været kriseramt på tidspunktet for indrømmelsen af de pågældende garantier. […]
>
> (28) Kommissionen bemærker ligeledes, at garantierne dækker 100% af de garanterede beløb og endvidere tilsyneladende er blevet indrømmet kriseramte virksomheder. Dette tyder på, at markedets aktører ikke vil løbe risikoen for, at garantimodtagerne bliver insolvente. Kommissionen nærer derfor tvivl om, hvorvidt garantimodtagerne ville kunne opnå de

pågældende garantier til denne pris og på disse vilkår på markedet. Kommissionen tvivler desuden på, at et finansieringsinstitut ville have indrømmet garantimodtagerne nogen form for lån uden den offentlige garanti.

(29) I lyset af ovenstående mener Kommissionen derfor på dette tidspunkt, at de garantier, som staten ydede i 2008, 2010 og 2011, gav de enheder, som blev indrømmet lån, en uberettiget fordel. […]

[…]

(51) Kommissionen nærer tvivl om, hvorvidt IVF stillede de pågældende garantier i overensstemmelse med markedsvilkårene, navnlig efter en undersøgelse af den økonomiske situation og udsigterne til levedygtighed for de enheder, som i sidste ende blev indrømmet lån. […]«

14 Det fremgår af anden til femte betragtning til den omtvistede afgørelse, at Kommissionen under den formelle undersøgelsesprocedure i årene 2013-2016 for det første modtog bemærkninger, oplysninger, supplerende oplysninger og supplerende information fra navnlig Kongeriget Spanien, IVF, FV og Valencia CF, og for det andet at Kommissionens tjenestegrene mødtes med de spanske myndigheder, repræsentanter for IVF og repræsentanter for Valencia CF i Bruxelles den 29. januar 2015.

15 Ved den omtvistede afgørelse fastslog Kommissionen navnlig, at den første og den fjerde foranstaltning udgjorde ulovlig støtte, der var uforenelig med det indre marked, svarende til henholdsvis 19 193 000 EUR og 1 188 000 EUR, og pålagde Kongeriget Spanien øjeblikkeligt og effektivt at tilbagesøge den pågældende støtte.

16 I denne afgørelses afsnit 7.1 med overskriften »Forekomst af statsstøtte« lagde Kommissionen bl.a. følgende til grund:

»[…]

(77) […] allerede i juni 2007, og da foranstaltning 1 og 4 blev ydet, var [Valencia CF] kriseramt som anført i […] punkt 11 [i rammebestemmelserne af 2004 for redning og omstrukturering] […]

[…]

(80) Samtidig bemærker Kommissionen, at Valencia CF […] ikke var i en meget vanskelig situation som anført i punkt 2.2 og [garantimeddelelsens] punkt 4.1, litra a), […] i de år, der gik forud for de undersøgte foranstaltninger.

[…]

(82) […] På grundlag af ovenstående fastholder Kommissionen, at Valencia CF var kriseramt på tidspunktet for foranstaltning 1 og 4.

(83) Endelig finder Kommissionen, at fordi de tre klubber var kriseramte, før foranstaltningerne blev gennemført, kan de anses for at have en rating i kategorien CCC […]

[…]

(85) Hvad angår støtteelementet i foranstaltningerne, som alle omfatter statsgarantier, henviser Kommissionen til [garantimeddelelsens] afsnit 2.2 og 3.2 […] Det fastsættes i garantimeddelelsen […], at opfyldelsen af visse betingelser kunne være tilstrækkeligt til, at Kommissionen kunne udelukke eksistensen af statsstøtte, såsom at låntageren ikke er en kriseramt virksomhed, og at garantien ikke dækker mere end 80% af det udestående lån eller anden finansiel forpligtelse. Når låntageren ikke betaler en markedspris for garantien, får denne imidlertid en fordel. Endvidere gælder det, at uden en statsgaranti ville en kriseramt låntager i visse tilfælde overhovedet ikke være i stand til at finde et finansieringsinstitut, der var parat til at yde lån på nogen betingelser.

(86) I denne henseende er Kommissionen uenig i Spaniens argument om, at betingelserne i garantimeddelelsen […] er opfyldt. Når disse kriterier anvendes på det foreliggende tilfælde, konstaterer Kommissionen følgende:

a) Valencia CF […] var kriseram[t] (se betragtning 70-82 ovenfor) på tidspunktet for foranstaltning 1 […] og 4.

[…]

c) De årlige garantipræmier på 0,5-1% for de pågældende garantier kan ikke anses for at afspejle risikoen for misligholdelse af de garanterede lån, fordi Valencia CF […] havde økonomiske vanskeligheder og navnlig [klubbens] høje gældsandel eller det, at [den] havde en negativ egenkapital på tidspunktet for de pågældende foranstaltninger.

(87) Kommissionen konkluderer på baggrund af ovenstående, at foranstaltning 1 […] og 4 ikke opfylder betingelserne i garantimeddelelsen […], og derfor at modtagerne ikke ville have fået adgang til foranstaltningerne på samme betingelser på markedet, hvilket betyder, at de gav modtagerne en uberettiget fordel.«

17 I nævnte afgørelses afsnit 7.2 med overskriften »Beregning af støtten« lagde Kommissionen bl.a. følgende til grund i 93. betragtning:

»Ifølge garantimeddelelsens punkt 4.2 mener Kommissionen, at for hver garanti svarer støttebeløbet til garantiens støtteelement, dvs. det beløb, der fås fra differencen mellem den rente på lånet, der faktisk blev tilskrevet takket være statsgarantien, plus garantigebyret på den ene side og den rente, der ville være blevet tilskrevet på et lån uden statsgarantien, på den anden side. Kommissionen bemærker, at som følge af det begrænsede antal lignende transaktioner, der kan observeres på markedet, vil en sådan benchmark ikke give en brugbar sammenligning. Derfor vil Kommissionen bruge den relevante referencesats […], som er 1000 basispoint, i lyset af de tre fodboldklubbers vanskeligheder og den meget lave værdi af de underliggende værdipapirer for lånene, plus 124-149 basispoint som Spaniens basissatser på tidspunktet for støtteforanstaltningerne. Sikkerhedsstillelsen for de enkelte lån var et pant i de aktier i klubberne, der blev erhvervet. Klubberne var imidlertid kriseramte, hvilket vil sige, at deres aktiviteter var tabsgivende, og at der ikke var nogen troværdig rentabilitetsplan, der kunne påvise, at deres aktiviteter ville blive overskudsgivende for deres aktionærer. Derfor indgik klubbernes tab i værdien af deres aktier, og dermed var værdien af disse aktier som sikkerhed for lån tæt på nul.

På grundlag af Kommissionens beregninger er støttebeløbet i de undersøgte foranstaltninger 20,381 mio. EUR for Valencia CF (19,193 mio. EUR under foranstaltning 1 plus 1,188 mio. EUR under foranstaltning 4) […] Kommissionens beregninger er som følger:

a) For foranstaltning 1: Den anvendte rente på 6,5% fratrækkes den gældende markedsrente på 11,45%, dvs. 1 000 basispoint for Valencia CF plus 145 basispoint som basissats for Spanien i november 2009 […] Resultatet ganges med lånebeløbet på 75 mio. EUR og med lånets faktiske løbetid på 5,17 år. Det endelige resultat er 19,193 mio. EUR.

[…]

d) For foranstaltning 4: Den anvendte rente på 6,5% fratrækkes den gældende markedsrente på 11,45%, dvs. 1000 basispoint for Valencia CF plus 145 basispoint som basissats for Spanien i november 2010 […] Resultatet ganges med lånebeløbet på 6 mio. EUR og med lånets faktiske løbetid på 4 år. Det endelige resultat er 1,188 mio. EUR.«

Sagsbehandlingen for Retten og den appellerede dom

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. oktober 2016 anlagde Valencia CF sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

19 Til støtte for dette søgsmål fremsatte Valencia CF otte anbringender, hvoraf det første og det tredje vedrørte henholdsvis åbenbart urigtige skøn ved kvalificeringen af en fordel og ved udregningen af støtten.

20 Ved den appellerede dom tog Retten det tredje anbringende til følge og annullerede dermed den omtvistede afgørelse for så vidt angår den første og den fjerde foranstaltning.

Parternes påstande

21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves, for så vidt som den vedrører den første foranstaltning.

– Sagen hjemvises til Retten.

– Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

22 Valencia CF og Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

23 Til støtte for appellen har Kommissionen fremsat et enkelt anbringende om, at der i den appellerede doms præmis 124-138 er anlagt en urigtig fortolkning af begrebet »økonomisk fordel« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvilket først og fremmest skyldes en urigtig

fortolkning af den omtvistede afgørelse og af garantimeddelelsen, dernæst en tilsidesættelse af grænserne for Kommissionens bevisbyrde og af dens pligt til at udvise omhu, og endelig en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder.

24 Le Valencia CF har navnlig fremsat en formalitetsindsigelse i forhold til appellen.

Formaliteten

Parternes argumentation

25 Valencia CF har for det første gjort gældende, at Kommissionen med undtagelse af den generelle henvisning til den appellerede doms præmis 124-138 ikke har identificeret de præmisser i nævnte dom, som den anfægter, med den fornødne præcision.

26 For det andet har Valencia CF gjort gældende, at Kommissionen blot har gentaget sine egne anbringender og argumenter, som allerede var fremsat for Retten, vedrørende sin begrundelsespligt, hvorfor den kun har tilsigtet en fornyet prøvelse af sagen ved at foreslå en ny bedømmelse af de faktiske omstændigheder.

27 For det tredje har Valencia CF gjort gældende, at garantimeddelelsen ikke henhører under Unionens positive ret, hvorfor en eventuel tilsidesættelse heraf ikke kan kvalificeres som et »retsspørgsmål« som omhandlet i artikel 58 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, som denne kan efterprøve under en appelsag.

28 Kommissionen har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

29 Det fremgår af artikel 256 TEUF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol samt artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169 i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom eller den kendelse, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at dette krav ikke er opfyldt, når appelskriftet blot gentager de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremsat for Retten. Et sådant appelskrift har nemlig i realiteten kun til formål at opnå en fornyet prøvelse af den til Retten indgivne stævning, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence (dom af 24.3.2022, Hermann Albers mod Kommissionen, C-656/20 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:222, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

30 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen for det første i modsætning til, hvad Valencia CF har gjort gældende, præcist anført de elementer, der anfægtes i den appellerede dom, samt de retlige argumenter, der særligt støtter påstanden om ophævelse heraf.

31 For det andet har denne institution heller ikke blot gentaget de anbringender og argumenter, der allerede var fremsat for Retten, men har specifikt anfægtet Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten.

32 Det skal i denne henseende bemærkes, at såfremt en appellant anfægter Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten, kan de retsspørgsmål, som har været behandlet i første instans, på ny drøftes under en appelsag. Hvis en appellant således ikke kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren nemlig blive berøvet en del af sin mening (dom af 24.3.2022, Hermann Albers mod Kommissionen, C-656/20 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:222, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

33 For det tredje kan spørgsmålet om, hvorvidt Retten begik en retlig fejl, da den efterprøvede, om Kommissionen havde tilsidesat garantimeddelelsen, i modsætning til, hvad Valencia CF har gjort gældende, henhøre under retsspørgsmål som omhandlet i artikel 58 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, som Domstolen således kan efterprøve under en appelsag.

34 Det følger nemlig af fast retspraksis, at den undersøgelse, som Kommissionen skal foretage i forbindelse med anvendelsen af princippet om den private aktør, kræver en kompleks økonomisk vurdering (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis), som led i hvilken denne institution har en vid skønsmargen (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, CB mod Kommissionen, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

35 Det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionen med vedtagelsen af vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af nævnte skøn og i princippet ikke kan fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (dom af 2.12.2010, Holland Malt mod Kommissionen, C-464/09 P, EU:C:2010:733, præmis 46, og af 3.9.2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl. mod Kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

36 Kommissionen er derfor på området for statsstøtte bundet af de rammebestemmelser, som den vedtager, såfremt disse ikke afviger fra EUF-traktatens bestemmelser, og såfremt deres anvendelse ikke tilsidesætter almindelige retsgrundsætninger såsom ligebehandlingsprincippet (dom af 3.9.2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl. mod Kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

37 Som det fremgår af bl.a. garantimeddelelsens punkt 3.1 og 4.1, indeholder denne meddelelse de vejledende regler, som Kommissionen har fastsat vedrørende navnlig udøvelsen af sin skønsmargen, når den foretager komplekse økonomiske vurderinger i medfør af princippet om den private aktør.

38 Det følger heraf, at appellen kan antages til realitetsbehandling i det hele.

Realiteten

Parternes argumentation

39 I første række har Kommissionen gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af den omtvistede afgørelse, da den i den appellerede doms præmis 138 fastslog, at denne institution havde fundet, at der ikke fandtes en markedspris for den pågældende garantipræmie.

Kommissionen anførte nemlig i 93. betragtning, litra a), til den omtvistede afgørelse den gældende markedsrente, som den fastsatte til 11,45%, efter at den indledningsvis havde analyseret Valencia CF's situation på tidspunktet for indrømmelsen af garantien, dernæst fundet, at klubben ville få tildelt en CCC-rating, og endelig analyseret den pågældende garantis karakteristika.

40 I denne henseende er Rettens urigtige fortolkning af den omtvistede afgørelse i det væsentlige støttet på de bedømmelser, som den anførte i den appellerede doms præmis 124-130.

41 I den appellerede doms præmis 124 tog Retten ved fortolkningen af 85. betragtning til den omtvistede afgørelse navnlig ikke hensyn til den omstændighed, at Kommissionen hovedsageligt havde rejst tvivl om den pris, til hvilken garantien var blevet opnået, og ikke muligheden for at opnå en garanti eller et lån på markedet, hvilket understøttes af det efterfølgende ræsonnement, der er støttet på, at prisen var utilstrækkelig. I den appellerede doms præmis 125 fastslog Retten med urette, henset til indholdet af 93. betragtning, litra a), til den omtvistede afgørelse, at Kommissionen ikke havde anført den markedspris, som den lagde til grund for vurderingen af den pågældende præmie.

42 I den appellerede doms præmis 126 fremførte Retten for det første konstateringer, som var støttet på dens urigtige vurdering i denne doms præmis 124 og 125, om, at Kommissionen havde undladt at søge en markedspris, som den pågældende præmie kunne sammenlignes med. For det andet fastslog den med urette, at Kommissionen havde undladt at tage hensyn til alle relevante kendetegn ved garantien og det underliggende lån, navnlig eksistensen af sikkerheder stillet af låntageren. Kommissionen havde nemlig støttet sig på disse kendetegn og sikkerheder med henblik på i 93. betragtning til den omtvistede afgørelse at fastlægge markedsprisen for garantien.

43 I anden række har Kommissionen gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af garantimeddelelsen. Ved i den appellerede doms præmis 132-134 at fastslå, at Kommissionen antog, at intet finansieringsinstitut ville være garant for en kriseramt virksomhed, at garantimeddelelsen ikke foreskriver en generel formodning af denne art, og at Kommissionen dermed tilsidesatte denne meddelelse og sin forpligtelse til at foretage en samlet vurdering, som skal tage hensyn til alle de relevante beviser i sagen, som gør det muligt for den at afgøre, om appellanten klart ikke kunne have opnået tilsvarende ydelser hos en privat aktør, behæftede Retten nemlig sin begrundelse med følgende fejl:

– Den antog med urette, at Kommissionen udelukkede, at der fandtes en markedspris for en garanti som den i det foreliggende tilfælde undersøgte.

– Den fastslog med urette, at anvendelsen af referencesatser kan sammenlignes med en formodning, selv om Kommissionen havde givet en detaljeret forklaring på, at anvendelsen af disse satser udgjorde en integrerende del af en empirisk øvelse med henblik på at fastlægge en indikator for markedsprisen for garantien.

– Den fortolkede garantimeddelelsen urigtigt således, at den foreskriver et snævert hierarki mellem markedsmetoder og referencemetoder, selv om denne meddelelse ikke fastlægger et sådant hierarki, og begge metoder har til formål at fastlægge markedsprisen for garantien og er støttet på markedsoplysninger.

– Den fastslog med urette, at Kommissionens anvendelse af referencesatsen indebærer en tilsidesættelse af dens forpligtelse til at foretage en samlet vurdering, som skal tage hensyn til alle de relevante beviser i sagen, som gør det muligt for den at afgøre, om Valencia CF ikke

kunne have opnået tilsvarende ydelser hos en privat aktør, idet denne referencesats forklares i forbindelse med den detaljerede analyse af den støttemodtagende virksomheds situation og garantiens og det underliggende låns karakteristika, hvilken analyse Retten desuden gjorde rede for i den appellerede doms præmis 62-105.

– Med analysen i den appellerede doms præmis 132-134 tilsidesatte den selv de krav om en samlet vurdering, der følger af retspraksis, idet den tillagde det afgørende betydning at søge rent hypotetiske og meget usandsynlige transaktioner, hvis relevans ikke er åbenbar i en situation, hvor den samlede vurdering, som Kommissionen foretog på grundlag af objektive nøgleelementer, klart viste, at den pågældende garanti ikke blev indrømmet til markedspris.

44 Kommissionen har under alle omstændigheder gjort gældende, at den ved at beregne referencesatserne i henhold til garantimeddelelsens punkt 4.2 fastlagde markedsprisen for den pågældende finansieringstransaktion. Den foretog ligeledes en samlet vurdering af fordelen ved at tage hensyn til Valencia CF's situation på tidspunktet for indrømmelsen af garantien og klubbens CCC-rating samt den pågældende garantis karakteristika.

45 I tredje række har Kommissionen gjort gældende, at Retten pålagde den en uforholdsmæssig forpligtelse til at udvise omhu og en uforholdsmæssig bevisbyrde, da den i den appellerede doms præmis 131-138 fastslog, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad havde undersøgt, om der blev tilbudt en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder, havde antaget, at ingen finansieringsinstitutter ville stille en garanti for en kriseramt virksomhed, og at der ikke fandtes en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån. I den appellerede doms præmis 137 fastslog Retten urigtigt, at Kommissionen havde pligt til at anmode den pågældende medlemsstat eller andre kilder om oplysninger om, hvorvidt der fandtes lignende underliggende lån for den omtvistede transaktion.

46 Kommissionen har anført, at den i 27.-29., 50. og 51. betragtning til indledningsafgørelsen anførte, at Valencia CF var en kriseramt virksomhed, at en række parametre tydede på, at den præmie, der blev betalt for garantien, ikke var i overensstemmelse med markedsprisen, og at der ikke var indikationer for, at der fandtes lignende transaktioner på markedet. Kommissionen gav således udtryk for sin tvivl om, hvorvidt der fandtes lignende garantier på det finansielle marked, der kunne anvendes som referenceværdi, og anførte, at det fremstod, som om markedets aktører ikke ville påtage sig risikoen for støttemodtagernes insolvens. I denne afgørelse havde Kommissionen ligeledes opfordret Kongeriget Spanien og de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i denne henseende og anmodet denne medlemsstat om at tilsende den alle de oplysninger, der var relevante for vurderingen af støtten.

47 I sine bemærkninger anførte FV, at organisationen ikke havde kendskab til lignende, sammenlignelige garantier på markedet, der kunne anvendes som reference for garantipræmien.

48 Eftersom Kommissionen i indledningsafgørelsen anførte en begrundelse, der var støttet på, at Valencia CF var kriseramt, og på den pågældende garantis karakteristika, og idet intet tydede på, at der fandtes tilsvarende transaktioner på markedet, hvilket de interesserede parter bekræftede, løftede den således den bevisbyrde, der påhvilede den. Kommissionens pligt til at udvise omhu indebærer ikke, at den skal søge beviser, hvis eksistens er usandsynlig eller rent hypotetisk. En opfordring i indledningsafgørelsen er tilstrækkelig til, at medlemsstaten og de interesserede parter skal oplyse den om lignende transaktioner, såfremt de foreligger.

49 Kommissionen har anført, at det i princippet påhviler den medlemsstat, som hævder at have handlet som en privat aktør, at undersøge, om der fandtes lignende transaktioner på markedet. De offentlige myndigheder og garantimodtageren har et bedre udgangspunkt end Kommissionen for at fastlægge, om der findes lignende transaktioner. Endvidere kan Kommissionen ikke opfordres til at fremlægge negative beviser. Den appellerede dom udgør således en tilsidesættelse af den vanskelige afvejning, som følger af den formelle undersøgelsesprocedure, og som er en betingelse for dens anvendelighed.

50 Den appellerede dom er endvidere i strid med den retspraksis, der bl.a. følger af dom af 2. april 1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 60), hvorefter Kommissionen ikke kan foreholdes, at den ikke har taget hensyn til eventuelle faktiske og retlige omstændigheder, som kunne være blevet, men som ikke blev forelagt den under den administrative procedure, for så vidt som denne institution ikke har pligt til af egen drift at undersøge og forestille sig, hvilke forhold der kunne være blevet forelagt for den. Kommissionen kan nemlig støtte sig på en helhed af sammenhængende faktorer, som forekommer troværdige, og med henblik på den komplekse vurdering af det normale niveau for en garanti har den en skønsmargen på grundlag af de oplysninger, som de interesserede parter har forelagt.

51 Kommissionen har anført, at Domstolen i bl.a. dom af 26. marts 2020, Larko mod Kommissionen (C-244/18 P, EU:C:2020:238), har anerkendt, at den støtte, der var indeholdt i den garanti, som var omhandlet i den sag, der gav anledning til denne dom, var blevet fastsat på grundlag af en vurdering af virksomhedens vanskeligheder, uden at der anvendtes et krav om mere specifikke markedsoplysninger.

52 Mere generelt hvad angår påvisningen af støtte har Kommissionen kun pligt til at anvende sine specifikke undersøgelsesbeføjelser, såfremt den ikke råder over tilstrækkelige beviser for at godtgøre, at der foreligger en støtte, når den er bekendt med et vigtigt element, som den ikke råder over, og som kan påvirke vurderingen af, om der foreligger støtte, eller når det er rimeligt at antage, at de tilgængelige oplysninger er ufuldstændige. Ingen af disse situationer er aktuel i det foreliggende tilfælde. I modsætning til, hvad Retten antydede i den appellerede doms præmis 136, havde Kommissionen navnlig ingen grund til at antage, at de oplysninger, som den rådede over, udgjorde brudstykker, og den kunne vurdere, at den havde alle de nødvendige relevante oplysninger.

53 I fjerde række har Kommissionen gjort gældende, at Retten foretog en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, da den i den appellerede doms præmis 137 fastslog, at Kommissionens undersøgelse af de gældende markedsvilkår og kravet om lignende transaktioner vedrørende det garanterede lån var begrænset til den tvivl, der var udtrykt i indledningsafgørelsen, og at Kommissionen ikke havde påberåbt sig andre oplysninger, som var indhentet under den administrative procedure, og som støttede konklusionen om, at der ikke fandtes tilstrækkeligt sammenlignelige transaktioner. Eftersom FV i sine bemærkninger til indledningsafgørelsen havde behandlet spørgsmålet om lignende garantier på markedet, støttede Kommissionen nemlig ligeledes sine konklusioner om, at der ikke forelå lignende transaktioner på markedet, på relevante oplysninger fremlagt af garantimodtageren.

54 Valencia CF og Kongeriget Spanien har bestridt Kommissionens argumentation.

Domstolens bemærkninger

55 I første række skal det med hensyn til den urigtige gengivelse af de faktiske omstændigheder, som Retten angiveligt foretog i den appellerede doms præmis 137, som skal undersøges indledningsvis, bemærkes, at når en appellant gør gældende, at Retten har gengivet beviserne urigtigt, skal den pågældende i henhold til artikel 256 TEUF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 168, stk. 1, litra d), i Domstolens procesreglement præcist angive, hvilke beviser der er blevet urigtigt gengivet, og påvise de fejl i den undersøgelse, der efter appellantens opfattelse har foranlediget Retten til denne urigtige gengivelse. Det følger i øvrigt af fast retspraksis, at en urigtig gengivelse skal fremgå på åbenbar vis af sagsakterne, uden at det skal være fornødent at foretage en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

56 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at selv om Kommissionen har anført, at den ligeledes støttede sine konklusioner om, at der ikke fandtes en lignende transaktion på markedet, på relevante oplysninger, som garantimodtageren havde fremlagt, har den ikke underbygget dette udsagn med nogen specifik henvisning i den omtvistede afgørelse til en sådan hensyntagen.

57 Som Kommissionen har fremhævet, har FV under alle omstændigheder blot anført, at organisationen ikke havde kendskab til lignende garantier på markedet, hvilket udsagn vedrører »en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder«, og ikke, at der fandtes »en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån«, som er det eneste omhandlede i den appellerede doms præmis 137.

58 På denne baggrund kan den appellerede doms præmis 137 ikke anses for at udvise en urigtig gengivelse, som på åbenbar vis fremgår af sagsakterne.

59 I anden række er det med hensyn til den angiveligt urigtige fortolkning i den appellerede doms præmis 124-126 og 138 af 85. og 93. betragtning til den omtvistede afgørelse tilstrækkeligt at bemærke, at denne fejl udspringer af en urigtig læsning af den appellerede dom.

60 Det fremgår nemlig utvetydigt af Rettens ræsonnement i denne doms præmis 124-137, at konstateringen i nævnte doms præmis 138 om, at Kommissionen havde fastslået, »at der ikke fandtes en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån«, udelukkende henviser til Kommissionens konstatering i 93. betragtning til den omtvistede afgørelse om, »at det begrænsede antal lignende transaktioner, der kan observeres på markedet, […] ikke [vil] give en brugbar sammenligning« »mellem den rente på lånet, der faktisk blev tilskrevet takket være statsgarantien, plus garantipræmien på den ene side og den rente, der ville være blevet tilskrevet på et lån uden statsgarantien på den anden side«, og ikke til det efterfølgende ræsonnement i nævnte 93. betragtning, hvorefter »Kommissionen [vil] bruge den relevante referencesats« med henblik på at fastlægge markedsprisen for den pågældende garanti.

61 I tredje række skal det hvad angår Rettens angiveligt urigtige fortolkning af garantimeddelelsen for det første fastslås, at argumentet om, at Retten med urette antog, at Kommissionen havde udelukket, at der fandtes en markedspris for en garanti som den, der blev undersøgt i det foreliggende tilfælde, udspringer af den samme urigtige læsning af den appellerede dom, som er nævnt i den foregående præmis.

62 For det andet udspringer kritikken af, at Retten med urette fastslog, at anvendelsen af referencesatser kunne sammenlignes med en formodning, ligeledes af en urigtig læsning af den appellerede dom. Som det fremgår af den appellerede doms præmis 132-134, fastslog Retten nemlig ikke, at anvendelsen af referencesatser kunne sammenlignes med en formodning, men fremhævede derimod, at Kommissionen under tilsidesættelse af garantimeddelelsen havde antaget, at intet finansieringsinstituttet ville være garant for en kriseramt virksomhed.

63 I den appellerede doms præmis 135-137 fastslog Retten endvidere, at Kommissionens konklusion om, at »det begrænsede antal lignende transaktioner, der kan observeres på markedet«, ikke gav en brugbar sammenligning mellem den rente på lånet, der faktisk blev tilskrevet takket være statsgarantien, plus garantipræmien på den ene side og den rente, der ville være blevet tilskrevet på et lån uden statsgarantien på den anden side, ikke var tilstrækkeligt underbygget. I den appellerede doms præmis 130 noterede Retten sig således blot Kommissionens anvendelse af referencesatserne uden på nogen måde at kvalificere en sådan anvendelse som en »formodning«.

64 For det tredje fastlægger garantimeddelelsen i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, et hierarki mellem de metoder, der skal anvendes til at konstatere og beregne støtteelementet i en foranstaltning.

65 Indledningsvis bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 48-55 i forslaget til afgørelse, at det i denne meddelelses punkt 3.2, litra d), første afsnit, fastsættes, at det påhviler Kommissionen at vurdere, om der er »udbetalt en rimelig præmie for at bære risikoen«, for så vidt som når »den pris, der betales for garantien, er mindst lige så høj som den tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder, omfatter garantien ikke støtte«.

66 Dernæst fremgår det af andet afsnit i dette punkt 3.2, litra d), at kun »[h]vis der ikke kan findes nogen tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder, skal de samlede finansielle omkostninger ved det garanterede lån, herunder rentesatsen og garantipræmien, sammenlignes med markedsprisen for et tilsvarende lån uden garanti«.

67 Det følger heraf, at den første metode, der er omtalt i nærværende doms præmis 65, skal efterprøves først, og såfremt der ikke foreligger en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder, skal den anden metode, der er nævnt i denne doms foregående præmis, anvendes. Dette hierarki mellem metoderne til fastlæggelse af støtteelementet i en foranstaltning understøttes af garantimeddelelsens punkt 4.2, i hvis første afsnit det fastsættes, at i forbindelse med »en individuel garanti bør subventionsækvivalenten beregnes som differencen mellem garantiens markedspris og den faktisk betalte pris«, og i hvis andet afsnit det præciseres, at kun når garantier for den pågældende type transaktion ikke forekommer på markedet, og der således ikke findes nogen markedspris for garantien, bør den anden metode til beregning af støtteelementet anvendes.

68 Sammenligningselementet i denne metode er i medfør af meddelelsens punkt 3.2, litra d), andet afsnit, »markedsprisen for et tilsvarende lån uden garanti« og med en tilsvarende ordlyd i medfør af nævnte meddelelses punkt 4.2 »den markedsrente, virksomheden skulle have betalt uden garantien«.

69 Endelig fremgår det af garantimeddelelsens punkt 4.2, andet afsnit, at kun »[h]vis der ikke foreligger nogen markedsrentesats, og medlemsstaten i stedet ønsker at anvende referencesatsen«, kan Kommissionen anvende denne metode støttet på »referencesatsen«. Navnlig anvendelsen af bydeformen »bør […] beregnes« i andet punktum i dette punkts andet

afsnit angiver, at Kommissionen har begrænset sit skøn ved valget af metode til at konstatere og beregne støtteelementet i en foranstaltning, hvorfor den, såfremt den første metode ikke kan anvendes, skal anvende den anden metode, hvis der findes en markedsrentesats, og den kan dermed kun anvende referencesatsen, hvis der ikke findes en markedsrentesats.

70 For det fjerde udspringer argumentet om, at Retten med urette fastslog, at anvendelsen af referencesatsen i sig selv bevirker, at Kommissionen tilsidesatte sin pligt til at foretage en samlet vurdering, som skal tage hensyn til alle de relevante beviser i sagen, der gør det muligt for den at afgøre, om Valencia CF ikke kunne have opnået tilsvarende ydelser hos en privat aktør, af en urigtig læsning af den appellerede dom.

71 Det fremgår utvetydigt af den appellerede doms præmis 134, at Rettens bedømmelse, hvorefter Kommissionen havde tilsidesat denne forpligtelse, alene fremgår af Rettens konstatering i samme præmis i den appellerede dom om, at »[e]ftersom Kommissionen antog, at intet finansieringsinstitut ville være garant for en kriseramt virksomhed, og dermed, at der ikke blev tilbudt nogen tilsvarende referencegarantipræmie på markedet, tilsidesatte den garantimeddelelsen, som den er bundet af«. Intet element i denne præmis gør det muligt at fastslå, at Retten med denne konstatering fastslog, at anvendelsen af referencesatsen i sig selv indebar en tilsidesættelse af nævnte forpligtelse.

72 For det femte kan argumentet om, at Retten selv tilsidesatte kravene om den fornødne samlede vurdering, for så vidt som den i den appellerede doms præmis 132-134 blot efterprøvede, om Kommissionen havde foretaget sin vurdering i overensstemmelse med de krav, som havde pålagt sig selv ved vedtagelsen af garantimeddelelsen, ikke tiltrædes.

73 I fjerde række skal det med hensyn til grænserne for den bevisbyrde og den pligt til at udvise omhu, som påhviler Kommissionen, bemærkes, at henset til formålet med artikel 107, stk. 1, TEUF om at sikre en ufordrejet konkurrence, herunder mellem offentlige og private virksomheder, kan begrebet »støtte« som omhandlet i denne bestemmelse ikke omfatte en foranstaltning, der er indrømmet til fordel for en virksomhed ved hjælp af statslige midler, når denne virksomhed kunne have opnået den samme fordel på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår. Bedømmelsen af de vilkår, hvorunder en sådan fordel indrømmes, skal således i princippet foretages under anvendelse af princippet om den private aktør (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 105 og den deri nævnte retspraksis).

74 Når princippet om den private aktør finder anvendelse, er dette dermed blandt de elementer, som Kommissionen har pligt til at tage hensyn til for at fastslå, om der foreligger en støtte, og det udgør derfor ikke en undtagelse, som kun finder anvendelse efter anmodning fra en medlemsstat, når det fastslås, at de elementer, som udgør »en statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, foreligger (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

75 I dette tilfælde bærer Kommissionen således bevisbyrden for, under hensyn til navnlig oplysninger fra den pågældende medlemsstat, at påvise, at betingelserne for anvendelse af princippet om den private aktør ikke er opfyldt, således at det omhandlede statslige indgreb indebærer en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

76 I denne henseende tilkommer det Kommissionen at foretage en samlet vurdering, som skal tage hensyn til alle de relevante beviser i sagen, som gør det muligt for den at afgøre, om den modtagende virksomhed klart ikke kunne have opnået tilsvarende ydelser hos en sådan privat aktør (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

77 I denne forbindelse skal enhver oplysning, der i ikke uvæsentlig grad kan påvirke beslutningsprocessen for en privat aktør, der normalt anses for forsigtig og omhyggelig, og som befinder sig i en situation, der ligger så tæt som muligt på den situation, som den offentlige aktør befinder sig i, anses for relevant (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

78 Kommissionen er ud fra hensynet til god forvaltningsskik i forbindelse med EUF-traktatens grundlæggende regler om statsstøtte endvidere forpligtet til at gennemføre undersøgelsesproceduren vedrørende de omtvistede foranstaltninger omhyggeligt og upartisk, således at den ved vedtagelsen af den endelige afgørelse i dette øjemed råder over så væsentlige og pålidelige elementer som muligt (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

79 Kommissionen kan nemlig ikke antage, at en virksomhed har modtaget en fordel, der udgør statsstøtte, ved udelukkende at lægge en negativ formodning til grund, hvilken formodning – i mangel af andre elementer, der positivt kan godtgøre, at der foreligger en sådan fordel – er baseret på det forhold, at der ikke foreligger oplysninger, der kan medføre den modsatte konklusion (dom af 10.12.2020, Comune di Milano mod Kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis).

80 Når det viser sig, at princippet om den private aktør kan finde anvendelse, er Kommissionen dermed forpligtet til at anmode den pågældende medlemsstat om at give den alle relevante oplysninger, som sætter den i stand til at undersøge, om betingelserne for anvendelighed og anvendelse af dette princip er opfyldt (dom af 10.12.2020, Comune di Milano mod Kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

81 Eftersom Kommissionen ikke har haft direkte kendskab til de omstændigheder, hvorunder en investeringsbeslutning er blevet truffet, skal den nemlig i vidt omfang med henblik på anvendelsen af dette kriterium støtte sig på de objektive elementer, der kan efterprøves, og som er fremført af den pågældende medlemsstat (dom af 10.12.2020, Comune di Milano mod Kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, præmis 112).

82 Såfremt denne institution står over for en medlemsstat, som ikke opfylder sin samarbejdspligt, og som har undladt at skaffe de oplysninger, Kommissionen har bedt den om, skal den basere sine afgørelser på oplysninger af en vis troværdighed og sammenhæng, som udgør et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at en virksomhed har modtaget en fordel, som udgør statsstøtte, og som kan understøtte de konklusioner, den drager (dom af 26.3.2020, Larko mod Kommissionen, C-244/18 P, EU:C:2020:238, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

83 Det følger heraf, at det i forbindelse med undersøgelsen af, om der foreligger statsstøtte og af lovligheden af en statsstøtte, kan være nødvendigt, at Kommissionen i givet fald går ud over en undersøgelse af de faktiske og retlige omstændigheder, som den er blevet gjort bekendt med (dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Tempus Energy og Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

84 Det kan derimod ikke udledes af denne retspraksis, at det påhviler Kommissionen på eget initiativ og i mangel af indicier herfor at fremskaffe alle de oplysninger, som vil kunne have forbindelse til den sag, der er indbragt for den, selv om sådanne oplysninger er offentligt tilgængelige (dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Tempus Energy og Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

85 Retmæssigheden af en afgørelse om statsstøtte skal derfor af Unionens retsinstanser vurderes i forhold til de oplysninger, som Kommissionen kunne råde over på det tidspunkt, da den vedtog den, og oplysninger, som Kommissionen kunne råde over, omfatter de oplysninger, som synes relevante for de vurderinger, som skal foretages i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 75 og 76, og som den efter anmodning herom kunne have fået fremlagt under den administrative procedure (dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis).

86 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den appellerede doms præmis 132-135 og 137, at Retten for det første fastslog, at Kommissionen ved vedtagelsen af garantimeddelelsen havde pålagt sig selv en forpligtelse til at efterprøve, om der fandtes »en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder« eller »en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån«, inden den anvender referencesatsen. For det andet fastslog Retten, at denne institution havde tilsidesat denne forpligtelse, idet konstateringen af, at der ikke fandtes en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder, skyldtes en tilsidesættelse af denne meddelelse, og idet konstateringen af fraværet af en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån ikke var underbygget i tilstrækkelig grad.

87 Det fremgår i denne henseende for det første af konstateringerne i nærværende doms præmis 64-68, at Retten med føje fastslog, at Kommissionen med vedtagelsen af denne meddelelse pålagde sig selv en forpligtelse til at efterprøve, om der »findes« en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder, og i benægtende fald om der »findes« en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån, inden den anvender referencesatsen.

88 For det andet er der, således som Retten anførte i bl.a. den appellerede doms præmis 124-126, intet element i den omtvistede afgørelse, som viser, at Kommissionen efterprøvede, om der fandtes en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder. I 86. betragtning, litra c), til denne afgørelse udelukkede den nemlig blot, at »[d]e årlige garantipræmier på 0,5-1% for de pågældende garantier [afspejlede] risikoen for misligholdelse af de garanterede lån, fordi Valencia CF […] havde økonomiske vanskeligheder«. I den omtvistede afgørelses afsnit 7.2 om beregning af støtten indledte Kommissionen i 93. betragtning sin undersøgelse direkte med det andet trin, som består i at efterprøve, om der findes en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån.

89 Den eneste forklaring, der fremgår af den omtvistede afgørelse vedrørende denne fremgangsmåde, er, at denne institution fandt, at der for en kriseramt virksomhed ikke findes en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder.

90 Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 127 og 133, er et sådant ræsonnement imidlertid i strid med garantimeddelelsen, i hvis punkt 4.1, litra a), der for »kriseramte virksomheder« sondres mellem tilfælde, hvor en »garant, der opererer under markedsøkonomiske forhold, ville kræve en høj præmie […] på grund af den forventede misligholdelsesgrad«, og tilfælde, hvor denne markedspræmie, hvis »der er særlig stor sandsynlighed for, at låntageren ikke vil kunne indfri lånet, [slet ikke] eksisterer […]«.

91 Det følger heraf, at i medfør af ordlyden af denne meddelelse var vurderingen om, at Valencia CF var kriseramt ved indrømmelsen af den første foranstaltning, ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at der ikke findes en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder, idet der med henblik på en sådan konstatering i det mindste skal foretages en supplerende analyse af den forventede risiko for misligholdelse.

92 I denne henseende anførte Retten endvidere i den appellerede doms præmis 128, at Kommissionen navnlig i 77. og 80. betragtning til den omtvistede afgørelse sondrede mellem forskellige former for vanskeligheder og fandt, at selv om Valencia CF ved indrømmelsen af denne foranstaltning var kriseramt som omhandlet i rammebestemmelserne af 2004 for redning og omstrukturering, befandt klubben sig ikke i en »alvorlig krise« som omhandlet i garantimeddelelsens punkt 4.1, litra a). Det følger heraf, at Retten kunne fastslå, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse ikke havde godtgjort, at sandsynligheden for, at Valencia CF ikke kunne tilbagebetale lånet, var »særlig stor« som omhandlet i nævnte punkt 4.1, litra a).

93 Retten begik således ikke en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen havde tilsidesat sin forpligtelse til at tage hensyn til alle de relevante beviser i sagen, og i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, udvidede Retten ikke denne institutions pligt til at udvise omhu ud over de grænser, som den har pålagt sig ved vedtagelsen af nævnte meddelelse.

94 For det tredje underbygger ingen beviser i den omtvistede afgørelse eller beviser, der er fremlagt for Retten, således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 131, 135 og 137, Kommissionens konstatering i 93. betragtning til den omtvistede afgørelse om, at »som følge af det begrænsede antal lignende transaktioner, der kan observeres på markedet«, vil referenceværdien af markedsprisen på et lignende, ikke-garanteret lån »ikke give en brugbar sammenligning«.

95 Som generaladvokaten har anført i punkt 79 og 80 i forslaget til afgørelse, udledte denne institution af sin konstatering af, at Valencia CF var kriseramt ved indrømmelsen af den første foranstaltning, ikke alene, at intet finansieringsinstitut ville have tilbudt klubben en garanti, men ligeledes, at det var udelukket, at der fandtes et lignende, ikke-garanteret lån.

96 Eftersom det forhold, at der findes såvel en tilsvarende referencegarantipræmie på de finansielle markeder som en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån, i overensstemmelse med garantimeddelelsen kan være afgørende for konstateringen af statsstøtte og beregningen heraf, er der tale om elementer, der er yderst relevante for Kommissionens vurdering som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 75 og 76.

97 Selv om Kommissionen ved i 28. betragtning til afgørelsen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure at udtrykke tvivl om, hvorvidt et finansieringsinstitut uden statsgarantien ville yde Valencia CF et lignende lån, opfyldte sin forpligtelse, der er omtalt i nærværende doms præmis 80, til at anmode den pågældende medlemsstat om relevante oplysninger herom, står det fast, at den hverken modtog noget svar fra de spanske myndigheder eller for Retten fremførte noget bevis, som den kunne have haft ved vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.

98 På denne baggrund ses det, at Kommissionen ikke for Retten godtgjorde, at den rådede over oplysninger af en vis troværdighed og sammenhæng som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 82, som gjorde det muligt for den at konstatere, at der kun

fandtes et »begrænse[t] antal lignende transaktioner, der kan observeres på markedet«, som »ikke [gav] en brugbar sammenligning« med referenceværdien af markedsprisen for et lignende, ikke-garanteret lån.

99 Som det fremgår af nærværende doms præmis 52, fastslog Kommissionen selv, at den kan være forpligtet til at anvende sine specifikke undersøgelsesbeføjelser, navnlig såfremt den ikke råder over tilstrækkelige beviser for at godtgøre, at der foreligger en støtte, eller når det er rimeligt at antage, at de tilgængelige oplysninger er ufuldstændige.

100 Eftersom Kommissionen med vedtagelsen af garantimeddelelsen pålagde sig selv at efterprøve, om der findes en markedspris for et lignende, ikke-garanteret lån, kunne Retten således uden at begå en retlig fejl fastslå, at denne institution under betingelser som dem, der fremgår af konstateringerne i nærværende doms præmis 93-97, som svar på afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure var forpligtet til at gå videre end blot at undersøge de faktiske og retlige omstændigheder, som den var blevet gjort bekendt med, som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 82.

101 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, pålagde Retten den herved ikke en uforholdsmæssig forpligtelse til at udvise omhu eller en uforholdsmæssig bevisbyrde, men fastslog blot, at den ikke havde opfyldt de krav, som den havde pålagt sig selv ved vedtagelsen af nævnte meddelelse. Retten krævede nemlig på ingen måde, at denne institution fremlægger beviser for, at der ikke findes lignende transaktioner på markedet, men anførte blot, at Kommissionen hverken havde underbygget sin konstatering eller anvendt den mulighed, som den er tillagt i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 84, til under den administrative procedure at sende en specifik anmodning til de spanske myndigheder eller de interesserede parter med henblik på at indhente relevante elementer til den vurdering, der skal foretages. Retten udelukkede navnlig ikke, at det kan være tilstrækkeligt, at Kommissionen for at opfylde sin forpligtelse til at udvise omhu og løfte den bevisbyrde, der påhviler den, fremsætter en sådan specifik anmodning som led i den udveksling, der er nævnt i nærværende doms præmis 14.

102 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det eneste appelanbringende og dermed selve appellen forkastes som ugrundet.

Sagsomkostninger

103 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen forkastes.

104 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

105 Da Kommissionen har tabt sagen, og Valencia CF har nedlagt påstand om, at denne institution pålægges at betale sagsomkostningerne, bør den pålægges at bære sine egne omkostninger og at betale de omkostninger, som Valencia CF har afholdt.

106 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, som i medfør af reglementets artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien, som har deltaget i sagen for Domstolen, bærer følgelig sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, som Valencia Club de Fútbol, SAD har afholdt.

3) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter