Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

19. september 2018 *

»Appel – statsstøtte – støtteordning iværksat af Frankrig – ubegrænset statsgaranti ydet til fordel for Institut Français du Pétrole (IFP) ved tildeling af status som offentligt foretagende af industriel og kommerciel karakter (EPIC) – afgørelse, hvorved denne foranstaltning delvist erklæres for ikke at udgøre statsstøtte, delvis erklæres for at udgøre statsstøtte, der er forenelig med det indre marked, forudsat at visse betingelser overholdes – begrebet »støtteordning« – formodning for, at der foreligger en fordel – bevisbyrde og bevisstyrke«

I sag C-438/16 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 4. august 2016,

Europa-Kommissionen ved B. Stromsky og D. Grespan, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Den Franske Republik ved D. Colas og J. Bousin, som befuldmægtigede,

IFP Énergies nouvelles, Rueil-Malmaison (Frankrig), ved avocats E. Morgan de Rivery og E. Lagathu,

sagsøgere i første instans,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, Domstolens vicepræsident, A. Tizzano (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet, M. Berger og F. Biltgen,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. september 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. december 2017,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sit appelskrift nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 26. maj 2016, Frankrig og IFP Énergies nouvelles mod Kommissionen (T-479/11 og T-157/12, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2016:320), for så vidt som Retten ved denne dom annullerede artikel 1, stk. 3-5, og artikel 2-12 i Kommissionens afgørelse 2012/26/EU af 29. juni 2011 om statsstøtte C 35/08 (ex NN 11/08) ydet af Den Franske Republik til det offentlige foretagende »Institut Français du Pétrole« (EUT 2012, L 14, s. 1, herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

2 Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af […] artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), der var gældende på tidspunktet for de omhandlede faktiske omstændigheder, havde følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

a) »støtte« enhver foranstaltning, der opfylder alle kriterierne i […] artikel [107, stk. 1, TEUF]

[…]

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

d) »støtteordning« enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt, og enhver retsakt, på grundlag af hvilken støtte, der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat

e) »individuel støtte« støtte, der ikke ydes på grundlag af en støtteordning, og anmeldelsespligtige støttetildelinger på grundlag af en støtteordning

[…]«

3 Punkt 1.2. i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af […] artikel [107 TEUF] og [108 TEUF] på statsstøtte i form af garantier (EUT 2008, C 155, s. 10, herefter »meddelelsen om garantier«), der har overskriften »Garantiformer«, fastsætter følgende:

»Garantier er i deres sædvanlige form knyttet til lån eller andre finansielle forpligtelser mellem en låntager og en långiver. De kan ydes som individuelle garantier eller som led i garantiordninger.

Der kan dog forekomme forskellige former for garantier afhængigt af retsgrundlaget, den type transaktion, garantien dækker, varigheden osv. Her skal blandt andet nævnes følgende (listen er ikke udtømmende):

[…]

– ubegrænsede garantier, i modsætning til garantier, der er beløbs- og/eller tidsmæssigt begrænsede. Kommissionen betragter også de gunstigere finansieringsvilkår, der opnås af virksomheder, hvis retlige form udelukker konkurs og andre insolvensprocedurer eller indebærer en eksplicit

statsgaranti eller statens dækning af tab, som støtte i form af garantier. Det samme gælder, når en stat overtager kapitalinteresser i en virksomhed og i stedet for begrænset ansvar, som er det sædvanlige, accepterer ubegrænset ansvar

[…]«

4 Punkt 2.1. i meddelelsen om garantier, der har overskriften »Generelle bemærkninger«, fastsætter følgende:

»I henhold til […] artikel [107, stk. 1, TEUF] er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Disse generelle kriterier gælder også for garantier. Som det er tilfældet med andre former for potentiel støtte, vil garantier kunne betragtes som statsstøtte, når de ydes direkte af staten, dvs. af centrale, regionale eller lokale myndigheder, eller når de ydes ved hjælp af statsmidler af andre statskontrollerede organer, f.eks. virksomheder, og kan »tilregnes« offentlige myndigheder.

For at udelukke enhver tvivl bør begrebet statsmidler derfor præciseres i forbindelse med statsgarantier. Fordelen ved en statsgaranti er, at den risiko, som er forbundet dermed, bæres af staten. Staten bør normalt have udbetalt en rimelig præmie for at bære risikoen. Hvis den helt eller delvis giver afkald på en sådan præmie, er der både tale om en fordel for virksomheden og et dræn på statens ressourcer. Så selv om det viser sig, at staten aldrig kommer til at foretage udbetalinger i henhold til en garanti, kan der alligevel være tale om statsstøtte i henhold til […] artikel [107, stk. 1, TEUF]. Støtten ydes på det tidspunkt, hvor garantien stilles, ikke når garantien påberåbes, eller når der foretages udbetalinger i henhold til garantien. Om en garanti indebærer statsstøtte eller ej, og i bekræftende fald, hvor stor denne støtte er, skal vurderes på det tidspunkt, hvor garantien stilles.

[…]«

5 Punkt 2.2. i meddelelsen om garantier, der har overskriften »Støtte til låntager«, har følgende affattelse:

»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. […]«

Tvistens baggrund og den omtvistede afgørelse

6 IFP Énergies nouvelles (herefter »IFPEN«), hvis navn før den 13. juli 2010 var Institut français du pétrole, er et fransk offentligt foretagende, der bl.a. varetager en opgave vedrørende forskning og udvikling inden for olie- og gasprospektering, raffineringsteknik og petrokemisk teknik, en opgave vedrørende uddannelse af ingeniører og teknikere samt en opgave vedrørende udarbejdelse af informations- og dokumentationsmateriale om disse sektorer.

7 Indtil 2006 havde IFPEN status som privatretlig juridisk person og var i henhold til gældende national lovgivning undergivet den franske regerings økonomiske og finansielle kontrol.

8 I medfør af loi nº 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (lov nr. 2005-781 af 13.7.2005 om fastlæggelse af energipolitiske retningslinjer) (JORF af 14.7.2005, s. 11570), blev IFPEN med virkning fra den 6. juli 2006 omdannet til et offentligt foretagende af industriel og kommerciel karakter (herefter »EPIC«).

9 EPIC'er har i fransk ret status som en selvstændig juridisk person i forhold til staten, er økonomisk uafhængige og er tildelt særlige kompetencer, som i almindelighed omfatter udøvelsen af en eller flere offentlige tjenesteopgaver. Som offentligretlige juridiske personer er de i medfør af det almindelige princip om fritagelse af offentlig ejendom for arrest eller udlæg ikke omfattet af de almindelige retsregler om insolvensbehandling.

10 Eftersom det særlige ved EPIC'ers juridiske status havde påkaldt sig Kommissionens opmærksomhed, behandlede denne institution i sin afgørelse 2010/605/EU af 26. januar 2010 om Frankrigs statsstøtte C 56/07 (ex E 15/05) til det franske postvæsen (La Poste) (EUT 2010, L 274, s. 1, herefter »La Poste-afgørelsen«) denne status i relation til bestemmelserne om statsstøtte i Den Europæiske Union. Efter at have fastslået, at EPIC'er på grund af deres status nyder godt af en implicit og ubegrænset statsgaranti, fastslog Kommissionen i denne forbindelse, at en sådan garanti i denne konkrete sag udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, da den gjorde det muligt for La Poste at opnå gunstigere finansieringsbetingelser, end virksomheden ville have opnået, hvis den kun var blevet vurderet efter sine fortjenester.

11 Det var i sammenhæng med den procedure, der førte til vedtagelsen af La Poste-afgørelsen, at de franske myndigheder i løbet af 2006 orienterede Kommissionen om, at IFPEN var blevet omdannet fra en privatretlig juridisk person til et EPIC. Denne oplysning blev meddelt Kommissionen inden for rammerne af en procedure, der var blevet indledt i løbet af 2005 vedrørende en undersøgelse på grundlag af statsstøttereglerne af en offentlig finansiering, som de franske myndigheder havde ydet IFPEN.

12 Kommissionen besluttede at adskille undersøgelsen af, om omdannelsen af IFPEN til EPIC kunne udgøre statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, fra undersøgelsen af den offentlige finansiering af IFPEN. Den 16. juli 2008 afsluttede den således for det første undersøgelsen af den offentlige finansiering af IFPEN ved at vedtage beslutning 2009/157/EF om den støtteforanstaltning, Frankrig har iværksat til fordel for IFP-koncernen (C 51/05 (ex NN 84/05)) (EUT 2009, L 53, s. 13). Samme dag vedtog den for det andet ved en beslutning offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2008, C 259, s. 12) at indlede en formel undersøgelsesprocedure vedrørende den ubegrænsede statsgaranti til IFPEN og opfordrede de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger.

13 Den 29. juni 2011 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse.

14 I denne afgørelse fastslog Kommissionen for det første på baggrund af et ræsonnement svarende til det, som denne institution havde foretaget i La Poste-afgørelsen, at omdannelsen af IFPEN til EPIC fra den 6. juli 2006 havde givet dette foretagende fordelen ved en ubegrænset og implicit statsgaranti.

15 I denne henseende bemærkede Kommissionen i det væsentlige, at de særlige forhold, der var knyttet til EPIC-statussen, indebar, at staten spillede en rolle som garant i sidste instans for tilbagebetalingen af IFPEN's gæld. Der var på denne måde både tale om en fordel for dette foretagende og et træk på statskassen, eftersom staten gav afkald på den betaling, som normalt erlægges for garantierne. Desuden medførte garantien en risiko for en potentiel fremtidig forpligtelse af statsmidler, idet staten kunne blive nødsaget til at betale IFPEN's gæld.

16 For det andet præciserede Kommissionen, at den ubegrænsede statsgaranti, der fulgte af IFPEN's EPIC-status, kunne udgøre statsstøtte, for så vidt som den dækkede dette foretagendes økonomiske virksomhed. Kommissionen besluttede derfor at begrænse omfanget af sin undersøgelse af, hvorvidt der forelå statsstøtte, til alene den virksomhed af økonomisk art, som IFPEN havde udøvet.

17 For det tredje undersøgte Kommissionen, om denne implicitte og ubegrænsede garanti gav IFPEN en selektiv fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF i foretagendets forhold til bankerne og de finansielle institutioner samt leverandørerne og kunderne.

18 For det første drog Kommissionen, for så vidt angår forholdet til bankerne og de finansielle institutioner, den konklusion, at IFPEN ikke havde haft nogen reel økonomisk fordel af den statsgaranti, der fulgte af foretagendets status som EPIC, i perioden fra dets omdannelse til EPIC i juli 2006 til udgangen af 2010 (herefter »den omhandlede periode«). Kommissionen fremhævede dog, at en sådan konklusion kun gjaldt fortiden, idet den ikke kunne gøre antagelser om markedsaktørernes fremtidige adfærd eller om udviklingen i deres opfattelse af statsgarantiens indvirkning på risikoen for IFPEN's misligholdelse.

19 Dernæst drog Kommissionen, for så vidt angår forholdet til leverandørerne, den konklusion, at IFPEN havde haft en reel økonomisk fordel, der bestod i, at foretagendets leverandører havde nedsat deres priser. Denne prisnedsættelse fulgte af disse leverandørers gunstigere bedømmelse af risikoen for, at IFPEN ville misligholde sine forpligtelser, idet foretagendet i kraft af sin status af EPIC ikke kunne undergives retslig konkursbehandling. I denne henseende fastslog Kommissionen i det væsentlige, at en leverandør, der i fraværet af en statsgaranti ønsker at være omfattet af en sammenlignelig garanti, vil skulle benytte sig af et kreditinstituts eller et specialiseret forsikringsselskabs ydelser. Prisnedsættelsen kunne således anslås i forhold til udgifterne til dækningen af den tilsvarende risiko.

20 Endelig fastslog Kommissionen med hensyn til forholdet til kunderne, at IFPEN's kunder på baggrund af statsgarantien til dette foretagende var sikre på, at foretagendet aldrig ville komme under retslig konkursbehandling og derfor altid ville være i stand til at opfylde sine kontraktlige forpligtelser, eller at kunderne i modsat fald var sikret erstatning for denne manglende opfyldelse. En kunde, der i mangel af denne garanti ønskede det samme beskyttelsesniveau, ville imidlertid skulle tegne en fuldførelsesgaranti hos en finansiel formidler. IFPEN havde derfor haft en reel økonomisk fordel i form af fraværet af betaling af en præmie svarende til en fuldførelsesgaranti eller i det mindste en garanti for »bedste indsats«, hvilken fordel dette foretagende havde tilbudt sine kunder.

21 Det var Kommissionens opfattelse, at den økonomiske fordel, som IFPEN havde fået som følge af statsgarantien, var selektiv, idet IFPEN's konkurrenter, der var undergivet de almindelige retsregler om insolvensbehandling, ikke var omfattet af en tilsvarende statsgaranti.

22 For det fjerde og slutteligt undersøgte Kommissionen denne statsstøttes forenelighed med det indre marked under hensyntagen til reglerne i Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (EUT 2006, C 323, s. 1). Den konkluderede, at statsstøtten til »IFPEN-koncernen« var forenelig med det indre marked under forudsætning af, at en række betingelser, der er angivet i den omtvistede afgørelse, var overholdt.

Sagen for Retten og den appellerede dom

23 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 9. september 2011 (sag T-479/11) og den 5. april 2012 (sag T-157/12) anlagde Den Franske Republik og IFPEN hver især sag til prøvelse af den omtvistede afgørelse.

24 Til støtte for deres søgsmål foreholdt Den Franske Republik og IFPEN Kommissionen, at den havde tilsidesat sine bevismæssige forpligtelser på statsstøtteområdet og fejlfortolket begrebet »selektiv fordel« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

25 Ved kendelse af 2. december 2013 udsatte Retten retsforhandlingerne i sagerne T-479/11 og T-157/12, indtil Domstolen havde afsagt dom i sag C-559/12 P vedrørende La Poste-afgørelsens lovlighed.

26 Den 3. april 2014 afsagde Domstolen dom Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217).

27 Ved afgørelse af 8. september 2015 forenede Retten sagerne T-479/11 og T-157/12 med henblik på retsforhandlingernes mundtlige del og domsafsigelsen.

28 Retten gav ved den appellerede dom delvist medhold i de søgsmål, som Den Franske Republik og IFPEN havde anlagt i disse sager, og annullerede den omtvistede afgørelse, for så vidt som den garanti, der fulgte af IFPEN's status som EPIC, i denne afgørelse var blevet kvalificeret som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og for så vidt som det heri bestemtes, hvilke konsekvenser der skulle drages af denne kvalifikation. I øvrigt frifandt Retten Europa-Kommissionen.

29 De begrundelser i den appellerede dom, der er relevante for nærværende appel, er i det væsentlige de følgende.

30 Indledningsvis redegjorde Retten i den appellerede doms præmis 78-89 for, at den metode, som Kommissionen havde valgt til at afgøre, hvorvidt der forelå en selektiv fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF – og som bestod i at undersøge den fordel, som IFPEN havde draget af sin status som EPIC i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner samt leverandørerne og kunderne – ikke var fejlagtig.

31 Retten anførte imidlertid i denne doms præmis 90, at den måde, hvorpå Kommissionen havde anvendt denne metode i det foreliggende tilfælde, udviste væsentlige mangler, især med hensyn til definitionen af den angivelige fordel, som IFPEN havde draget af den ubegrænsede statsgaranti, der fulgte af foretagendets status som EPIC, i sine forhold til leverandørerne og kunderne. Navnlig udtalte Retten i den appellerede doms præmis 94, at Kommissionens konklusion om, at denne garanti havde medført en »reel økonomisk fordel« for IFPEN, byggede på et rent hypotetisk ræsonnement.

32 Hvad for det første angik forholdene mellem IFPEN og dets leverandører fastslog Retten således i samme doms præmis 95, at den fordel, som dette foretagende havde kunnet drage af den ubegrænsede statsgaranti, ifølge Kommissionen bestod i en nedsættelse af de priser, dets leverandører havde tilbudt det, på grund af den manglende risiko for misligholdelse.

33 I den appellerede doms præmis 99 bemærkede Retten dog, at der ikke var noget, der beviste, at leverandørerne på det relevante marked eller i forretningsverdenen i almindelighed nedsatte priserne for virksomheder, der nød godt af en statsgaranti mod risikoen for insolvens.

34 Hvad for det andet angik forholdene mellem IFPEN og dets kunder bemærkede Retten i denne doms præmis 111, at Kommissionen havde identificeret den fordel, som dette foretagende havde kunnet drage af den af dets status følgende statsgaranti, som bestående i, at foretagendet havde kunnet tilbyde sine kunder, at de ikke skulle betale en præmie svarende til en fuldførelsesgaranti eller en garanti for bedste indsats.

35 Retten udtalte dog i den appellerede doms præmis 114, at et sådant ræsonnement forudsatte, at kunder hos forskningsinstitutter såsom IFPEN under normale markedsvilkår anvender denne type garantier til at beskytte sig mod risikoen for, at deres medkontrahent bliver insolvent, og at IFPEN's kunder, når der forelå en garanti som den, foretagendet var omfattet af, ikke selv behøvede at opnå en tilsvarende garanti.

36 Retten fastslog imidlertid, at Kommissionen ikke havde fremlagt noget bevis, der kunne dokumentere, at dette ræsonnement var velbegrundet eller sandsynligt.

37 Dernæst forkastede Retten i denne doms præmis 133-181 de argumenter, som Kommissionen havde fremført angående omfanget og anvendelsen af den formodning om en fordel, som Domstolen havde opstillet i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217).

38 Retten bemærkede i denne forbindelse i den appellerede doms præmis 136, at muligheden for at anvende en formodning som bevis afhænger af sandsynligheden af de antagelser, den bygger på, og anførte i denne doms præmis 139 og 140, at den formodning, der blev opstillet i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), byggede på en dobbelt forudsætning, som Domstolen havde fundet rimelig, nemlig, at garantien havde en gunstig indflydelse på kreditorernes vurdering af risikoen for, at den af garantien omfattede virksomhed ville misligholde sine forpligtelser, samt en nedsættelse af kreditomkostningerne. Retten anførte imidlertid, at Kommissionen i den foreliggende sag derimod ikke i den omtvistede afgørelse var fremkommet med nogen oplysning, der kunne godtgøre sandsynligheden af disse antagelser, herunder navnlig at IFPEN's EPIC-status var egnet til at tilskynde leverandørerne til at yde prisnedsættelser

39 Retten anførte således i den appellerede doms præmis 142, at Kommissionen ikke kunne påberåbe sig den formodning, som Domstolen opstillede i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), til at godtgøre, at IFPEN havde en fordel i forhold til sine leverandører og endog sine kunder. Denne formodning gav således kun mulighed for at godtgøre, at der forelå en fordel i form af gunstigere kreditvilkår, og gjaldt derfor kun for forholdene mellem et EPIC og de finansielle institutioner og bankerne.

40 Retten tog ligeledes i den appellerede doms præmis 162 ff. stilling til det af Kommissionen fremsatte argument, der byggede på EU-retspraksis på området, og hvorefter denne institution, når den vurderer en støtteordning, kan begrænse sig til at undersøge den pågældende ordnings generelle kendetegn for at efterprøve, om den rummer elementer af statsstøtte.

41 Retten forkastede i denne forbindelse det nævnte argument som ugrundet uden at tage stilling til den formalitetsindsigelse, som IFPEN og Den Franske Republik havde fremsat mod dette argument, og som var støttet på, at den pågældende garanti ikke i den omtvistede afgørelse var kvalificeret som en »støtteordning«.

42 Selv om Retten i den appellerede doms præmis 168 fastslog, at den garanti, der generelt knytter sig til en status som EPIC, er omfattet af begrebet »støtteordning« som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning nr. 659/1999, udtalte den således til gengæld i denne doms præmis 169-172, at omdannelsen af IFPEN til EPIC, hvis den kunne kvalificeres som »statsstøtte«, udgjorde en anmeldelsespligtig støtte ydet på grundlag af en støtteordning, dvs. en individuel støtte som omhandlet i denne forordnings artikel 1, litra e).

43 Hvad endelig angår forholdene mellem IFPEN og bankerne og de finansielle institutioner anførte Retten i den appellerede doms præmis 187, at Kommissionen i princippet kunne påberåbe sig den formodning, som Domstolen opstillede i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217). I den appellerede doms præmis 188 og 189 udtalte Retten dog, at denne formodning var blevet afkræftet af Kommissionen selv, eftersom denne institution i den omtvistede afgørelse havde fastslået, at IFPEN ikke havde draget nogen reel økonomisk fordel i form af, at bankerne og de finansielle institutioner havde indrømmet foretagendet gunstigere kreditvilkår i kraft af dets status som EPIC. Retten konkluderede herudfra i denne doms præmis 190, at den af Kommissionen gennemførte undersøgelse havde vist, at IFPEN ikke i den pågældende periode havde draget nogen fordel af sin omdannelse til EPIC i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner.

44 Efter sit ræsonnement konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 197, at Kommissionen ikke i den omtvistede afgørelse havde påvist, at der forelå en fordel, som IFPEN havde kunnet drage af den statsgaranti, der knyttede sig til foretagendets status som EPIC, og dette hverken i foretagenets forhold til bankerne og de finansielle institutioner eller i dets forhold til leverandørerne og kunderne.

45 Følgelig annullerede Retten den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 3-5, og artikel 2-12, hvorved Kommissionen havde kvalificeret den garanti, der fulgte af IFPEN's status som EPIC, som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og havde bestemt, hvilke konsekvenser der skulle drages af denne kvalifikation.

Parternes påstande

46 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Sagen hjemvises til Retten til fornyet behandling.

– Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

47 Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

48 IFPEN har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Kommissionen tilpligtes at betale samtlige sagsomkostninger, herunder omkostningerne i sagen for Retten.

Appellen

49 Kommissionen har til støtte for sin appel fremsat tre anbringender.

Det første anbringende

50 Kommissionen har med sit første appelanbringende, der er opdelt i tre led, foreholdt Retten, at den begik retlige fejl ved at forbyde denne institution at begrænse sin undersøgelse til den pågældende støtteordnings generelle kendetegn, og med urette konkluderede, at den garanti, som IFPEN er omfattet af i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner, ikke udgør statsstøtte, idet Retten støttede sig på den omstændighed, at dette foretagende ikke tidligere havde haft nogen reel fordel (det første og det andet led). Kommissionen har ligeledes foreholdt Retten, at den overskred grænserne for sin retslige prøvelse ved at tiltræde et klagepunkt, som IFPEN ikke havde rejst, og som Den Franske Republik ikke havde redegjort tilstrækkeligt udførligt for (det tredje led).

Det første anbringendes første led

– Parternes argumenter

51 Kommissionen har under det første anbringendes første led, der er rettet imod den appellerede doms præmis 162, 164 og 168-173, anført, at Retten med urette fastslog, at den garanti, som IFPEN er omfattet af, ikke henhørte under begrebet »støtteordning« som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning nr. 659/1999, og at Kommissionen derfor ikke kunne støtte sig på de generelle kendetegn ved denne garanti for at påvise, at denne udgjorde statsstøtte.

52 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at dette begreb »støtteordning« omfatter foranstaltninger, der er kendetegnede ved, at visse elementer ikke er definerede og forbliver ubestemte på tidspunktet for deres vedtagelse, eller endog, i visse tilfælde, i løbet af deres anvendelse. Når Kommissionen undersøger omfanget af sådanne foranstaltninger for at afgøre, om de udgør støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, kan den således begrænse sig til at undersøge deres generelle kendetegn.

53 I den konkrete sag finder Kommissionen, at den statsgaranti, som IFPEN er omfattet af, som ikke er knyttet til et specifikt projekt, og som er ydet dette foretagende for en ubestemt periode og et ubestemt beløb, bør kvalificeres som en »støtteordning«. Ifølge Kommissionen er der navnlig tale om en »ordning af støtteordninger«, idet ydelsen af garantien til IFPEN selv indgår i en mere omfattende støtteordning, nemlig den implicitte og ubegrænsede statsgaranti, der ved lov knytter sig til statussen som EPIC.

54 Kommissionen har følgelig anfægtet Rettens udtalelser i den appellerede doms præmis 168-170, hvorefter den til EPIC-statussen knyttede garanti bør kvalificeres som en »støtteordning«, hvorimod indrømmelsen af EPIC-statussen, med ydelsen af den deraf følgende garanti, udgør en individuel støtte, der skal anmeldes til Kommissionen.

55 Kommissionen har i denne henseende for det første anført, at kravet om anmeldelse af støtte – i modsætning til, hvad der blev fastslået i den appellerede doms præmis 171 – på ingen måde beviser, at den garanti, som IFPEN er omfattet af, ikke udgør en støtteordning. Såvel støtteordninger som individuel støtte skal således anmeldes til Kommissionen.

56 Kommissionen har for det andet fremhævet, at Rettens fortolkning bevirker, at denne institution fratages muligheden for at vedtage hensigtsmæssige foranstaltninger til at pålægge de franske myndigheder at bringe garantien for en bestemt EPIC til ophør. Ifølge artikel 108, stk. 1, TEUF kan Kommissionen således alene foreslå foranstaltninger i forhold til støtteordninger og ikke i forhold til individuel støtte.

57 IFPEN har heroverfor anført, at det første anbringendes første led af to grunde åbenbart skal afvises fra realitetsbehandling.

58 IFPEN har i denne henseende for det første bemærket, at Kommissionens ræsonnement bygger på en hidtil ubeskrevet fortolkning af begrebet »støtteordning«, hvorefter den garanti, som IFPEN er omfattet af, er en »ordning af støtteordninger«. Det første led er således støttet på en ny argumentation, hvilket i medfør af artikel 170, stk. 1, i Domstolens procesreglement ikke er tilladt i appelfasen.

59 IFPEN har for det andet gjort gældende, at ydelsen af garantien til dette foretagende – således som Retten selv anerkendte i den appellerede doms præmis 164 – ikke blev kvalificeret som en »ordning af støtteordninger« i den omtvistede afgørelse. Denne afgørelse blev således vedtaget på grundlag af de materielle og processuelle EU-retlige regler, der udelukker, at Kommissionen kan fastslå, at den undersøgte foranstaltning udgør en støtteordning.

60 Med hensyn til realiteten har IFPEN og den franske regering anfægtet Kommissionens argumentation.

– Domstolens bemærkninger

61 Det skal for det første anføres, at der ved »støtteordning« ifølge artikel 1, litra d), i forordning nr. 659/1999 forstås enhver retsakt, på grundlag af hvilken der uden yderligere gennemførelsesforanstaltninger kan ydes individuel støtte til virksomheder, som inden for denne retsakt defineres generelt og abstrakt, og enhver retsakt, på grundlag af hvilken støtte der ikke er knyttet til et specifikt projekt, kan ydes til en eller flere virksomheder, uden at tidsrummet eller beløbet er nærmere fastsat.

62 For det andet defineres begrebet »individuel støtte« i denne forordnings artikel 1, litra e), som værende støtte, der ikke ydes på grundlag af en støtteordning, og anmeldelsespligtige støttetildelinger på grundlag af en støtteordning.

63 Desuden kan Kommissionen – således som det fremgår af Domstolens praksis på statsstøtteområdet – indskrænke sig til at undersøge en støtteordnings generelle indhold uden at være forpligtet til at undersøge hver eneste anvendelse af ordningen med henblik på at vurdere, om den nævnte ordning indeholder støtteelementer (dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368, præmis 130, og af 15.11.2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, C-106/09 P og C-107/09 P, EU:C:2011:732, præmis 122).

64 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal efterprøves, om Retten som hævdet af Kommissionen begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 169-172 fastslog, at den garanti, som IFPEN er omfattet af, ikke udgør en støtteordning, og at Kommissionen følgelig ikke kunne støtte sig på denne foranstaltnings generelle kendetegn med henblik på at påvise, at den udgør statsstøtte.

65 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 169 med rette fandt, at den i den omtvistede afgørelse undersøgte foranstaltning ikke var den garanti, der knytter sig til en status som EPIC i almindelighed, men – som det bl.a. fremgår af 21.-24. betragtning til denne afgørelse – en specifik foranstaltning, nemlig omdannelsen af IFPEN til EPIC.

66 Det skal således fastslås, at den omhandlede foranstaltning ikke indeholder nogen bestemmelse, på grundlag af hvilken det er muligt at yde støtte som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning nr. 659/1999. Denne foranstaltning begrænser sig således til at bevilge en bestemt juridisk person, i det foreliggende tilfælde IFPEN, fordelen ved en ubegrænset og implicit statsgaranti, der er knyttet til den EPIC-status, der medfører, at denne erhvervsdrivende ydes en sådan garanti.

67 Følgelig og i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er den nævnte foranstaltning ikke omfattet af begrebet »støtteordning« som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning nr. 659/1999.

68 Det skal for det andet – som IFPEN har gjort – bemærkes, at eftersom Kommissionen traf det valg at analysere den pågældende foranstaltning som en individuel ad hoc-støtte, er det alene ud fra denne kvalifikation, at det tilkom Retten at undersøge den omtvistede afgørelses gyldighed.

69 Som anført af Retten i den appellerede doms præmis 171 angav Kommissionen i 256.-259. betragtning til den omtvistede afgørelse navnlig, at omdannelsen af IFPEN til EPIC udgjorde ny støtte som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, der var omfattet af anmeldelsespligten, og at de franske myndigheder ikke havde overholdt denne pligt, eftersom ændringen af IFPEN's status ikke var blevet formelt anmeldt til Kommissionen, men kun oplyst som et underordnet punkt som led i en anden procedure, således at omdannelsen af IFPEN til EPIC udgjorde ulovlig støtte.

70 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Retten – som påpeget af generaladvokaten i punkt 78 i forslaget til afgørelse – ikke begik nogen retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 172 fastslog, at hvis omdannelsen af IFPEN til EPIC kunne kvalificeres som »statsstøtte«, udgjorde den støtte, der blev ydet på grundlag af en støtteordning, som skulle anmeldes, dvs. en individuel støtte som omhandlet i artikel 1, litra e), i forordning nr. 659/1999.

71 Kommissionens argumentation vedrørende begrebet »ordning af støtteordninger« kan i øvrigt ikke afsvække denne konklusion, idet et sådant begreb – som påpeget af generaladvokaten i punkt 80 i forslaget til afgørelse – ikke optræder i forordning nr. 659/1999. Denne forordnings artikel 1, der opregner de forskellige støttekategorier, begrænser sig i denne forbindelse til at definere støtteordninger og individuel støtte, uden at fastsætte den mulighed, at en foranstaltning, der er omfattet af begrebet »støtteordning« som omhandlet i nævnte forordnings artikel 1, litra d), selv kan indgå i en mere omfattende støtteordning.

72 Det samme gælder Kommissionens argumentation om, at Rettens kvalifikation af omdannelsen af IFPEN til EPIC som »individuel støtte« bevirker, at denne institution fratages muligheden for at vedtage hensigtsmæssige foranstaltninger som omhandlet i artikel 108, stk. 1, TEUF til at pålægge de franske myndigheder at bringe garantien for en bestemt EPIC til ophør.

73 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 169-172 vedrørende den undersøgte foranstaltnings karakter af individuel støtte – som påpeget af generaladvokaten i punkt 82 i forslaget til afgørelse – bygger på de særlige omstændigheder ved omdannelsen af IFPEN til EPIC og principielt ikke kan overføres til alle virksomheder af denne art

74 Under disse omstændigheder skal det første anbringendes første led under alle omstændigheder forkastes som grundløst, uden at det er fornødent at tage stilling til, hvorvidt dette led kan antages til realitetsbehandling.

Det første anbringendes andet led

– Parternes argumenter

75 Kommissionen har under det første anbringendes andet led anført, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at den til EPIC-statussen knyttede garanti ikke gav IFPEN nogen fordel i dette foretagendes forhold til bankerne og de finansielle institutioner, idet Retten udelukkende støttede sig på, at foretagendet ikke i den omhandlede periode havde haft nogen reel fordel i disse forhold.

76 Kommissionen har i denne henseende indledningsvis gjort gældende, at Retten, eftersom den omhandlede foranstaltning udgør en støtteordning, burde have efterprøvet, hvorvidt denne garanti, henset til sine generelle kendetegn, var egnet til i fremtiden at give IFPEN en fordel, og dét uafhængigt af, at der ikke i den pågældende periode forelå nogen reel fordel i henseende til kreditvilkår. Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet, at den har undersøgt de reelle virkninger af garantien over denne periode med det ene formål at efterprøve, om en konkret fordel var kommet til udtryk over den nævnte periode, og ikke for at undersøge, om garantien udgjorde eller ikke udgjorde statsstøtte, hvilket spørgsmål udelukkende afhang af bedømmelsen af de potentielle virkninger af denne foranstaltning.

77 Ifølge Kommissionen er den af Retten fulgte fremgangsmåde i øvrigt ensbetydende med at give de medlemsstater, der ikke anmelder bevillingen af de ubegrænsede garantier, en mere fordelagtig behandling end dem, der i overensstemmelse med artikel 108 TEUF gør det, på trods af, at det følger af et fast princip på statsstøtteområdet, at de førstnævnte medlemsstater ikke kan stilles gunstigere end de sidstnævnte.

78 Når en medlemsstat anmelder, at den har til hensigt at yde en garanti af denne karakter, undersøger Kommissionen således alene de potentielle virkninger heraf, eftersom den ikke kan have kendskab til de reelle virkninger af foranstaltningen. Hvis derimod en medlemsstat yder en sådan garanti uden på forhånd at anmelde den, vil denne medlemsstat derefter kunne påvise, at denne foranstaltning ikke har affødt nogen konkret virkning, og følgelig udelukke dens kvalifikation som »statsstøtte«. Som følge heraf ville medlemsstaterne blive tilskyndet til ikke at anmelde ydelsen af ubegrænsede garantier.

79 Kommissionen har subsidiært anført, at selv hvis det lægges til grund, at den garanti, som IFPEN er omfattet af, ikke udgør en støtteordning, men en individuel støtte, burde Retten have baseret sin undersøgelse på de potentielle virkninger af garantien, dvs. på de virkninger, som denne foranstaltning var egnet til at afføde.

80 IFPEN og den franske regering har anfægtet denne argumentation.

– Domstolens bemærkninger

81 Det skal indledningsvis bemærkes, at den omhandlede foranstaltning, således som fastslået under det første anbringendes første led, ikke udgør en støtteordning som omhandlet i artikel 1, litra d), i forordning nr. 659/1999.

82 Det var således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 173 konkluderede, at retspraksis om de bevismæssige forpligtelser, der påhviler Kommissionen på området for støtteordninger, ikke fandt anvendelse i den konkrete sag.

83 Under disse omstændigheder skal det første appelanbringendes andet led forkastes som ugrundet, for så vidt som dette led støttes på den urigtige forudsætning, at den omhandlede foranstaltning udgør en støtteordning.

84 Hvad angår Kommissionens subsidiært anførte argumentation skal det efterprøves, om Retten som hævdet af denne institution begik en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen med henblik på at påvise, at IFPEN havde haft en fordel i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner, ikke kunne begrænse sin undersøgelse til de potentielle virkninger, som den omhandlede foranstaltning var egnet til at afføde, og at den tillige burde have undersøgt de reelle virkninger, som den til EPIC-statussen knyttede garanti affødte.

85 Denne argumentation udspringer imidlertid af en urigtig læsning af den appellerede dom.

86 Således konstaterede Retten i denne doms præmis 79 og 182, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse havde anerkendt, at IFPEN ikke i den omhandlede periode havde draget nogen reel økonomisk fordel af den garanti, der knyttede sig til foretagendets status som EPIC, i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner. Navnlig fremhævede Retten, at Kommissionen i 199. betragtning til denne afgørelse havde bemærket, at den potentielle fordel, som IFPEN kunne have draget af den ubegrænsede garanti i form af en mere gunstig lånerente, ikke var kommet til udtryk i den omhandlede periode.

87 Under hensyntagen til denne konstatering udtalte Retten i den appellerede doms præmis 188, at den simple formodning som omhandlet i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), hvorefter den implicitte og ubegrænsede statsgaranti, der følger af en status som EPIC, medfører en forbedring af den finansielle stilling for den pågældende begunstigede virksomhed, var blevet afkræftet i den konkrete sag.

88 I modsætning til det af Kommissionen hævdede angav Retten således på ingen måde, at denne institution burde have undersøgt de reelle virkninger af den omhandlede foranstaltning i den pågældende periode med henblik på at påvise, at IFPEN havde haft en fordel i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner. Retten begrænsede sig således til at anføre, at den simple formodning, der blev opstillet ved dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), var afkræftet, eftersom Kommissionen selv havde konstateret fraværet af reelle virkninger i denne periode.

89 Følgelig skal det første appelanbringendes andet led forkastes i sin helhed.

Det første anbringendes tredje led

– *Parternes argumenter*

90 Kommissionen har med det første anbringendes tredje led foreholdt Retten, at den traf afgørelse ud over de klagepunkter, som parterne havde fremført med hensyn til, om IFPEN havde haft en fordel i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner.

91 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at IFPEN i sin stævning i første instans ikke fremførte nogen kritik af denne institutions analyse af, om der forelå en sådan fordel. Med hensyn til Den Franske Republik begrænsede denne sig til at bestride, at denne fordel forelå, med den ene begrundelse, at Kommissionen ikke havde påvist denne, uden at anføre noget argument til støtte for dette udsagn.

92 Følgelig overskred Retten grænserne for sin retslige kompetence ved at tiltræde et klagepunkt, som den ene af sagsøgerne i første instans ikke havde rejst, og som den anden sagsøger ikke havde underbygget tilstrækkeligt.

93 IFPEN og den franske regering har anfægtet denne argumentation.

– *Domstolens bemærkninger*

94 Det skal indledningsvis fremhæves, at det fremgår af den appellerede doms præmis 58 og 185, at Den Franske Republik under det tredje anbringendes første led i sit søgsmål for Retten anfægtede Kommissionens konklusioner i den omtvistede afgørelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt IFPEN havde haft en fordel i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner.

95 Som påpeget af generaladvokaten i punkt 92 i forslaget til afgørelse har IFPEN i stævningen og replikken indleveret til Retten ligeledes flere gange bestridt Kommissionens analyse for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en sådan fordel.

96 Under disse omstændigheder skal det første appelanbringendes tredje led forkastes som ugrundet.

97 Da ingen af det første anbringendes led er blevet tiltrådt, skal dette anbringende forkastes.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

98 Med sit andet anbringende, der i det væsentlige er rettet imod den appellerede doms præmis 134-137 og 188-193, har Kommissionen foreholdt Retten dels, at den begik en retlig fejl hvad angår definitionen af rækkevidden af den formodning for, at der foreligger en fordel, som Domstolen opstillede i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), dels, at den med urette fastslog, at denne formodning i den konkrete sag var blevet afkræftet med hensyn til IFPEN's forhold til bankerne og de finansielle institutioner.

99 Kommissionen har under dette anbringende først anført, at den i henhold til denne dom ikke er forpligtet til at påvise de reelle virkninger af en garanti for at dokumentere, at der foreligger en fordel for den enhed, der er omfattet af EPIC-statussen. Den kan således i denne forbindelse støtte sig på en simpel formodning, der følger af selve garantien.

100 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 188-192 med urette fandt, at formodningen for en fordel var blevet afkræftet på grund af den manglende reelle virkning på forholdene mellem IFPEN og bankerne og de finansielle institutioner i den omhandlede periode, eftersom denne sidstnævnte omstændighed ikke var tilstrækkelig til at afkræfte denne formodning. For at godtgøre, at den nævnte formodning var blevet afkræftet, ville det have været nødvendigt at dokumentere, at den omhandlede garanti grundet særegenheder ved IFPEN ikke var egnet til at give dette foretagende en fordel i dets forhold til de nævnte aktører.

101 Endelig har Kommissionen konkluderet, at Retten ved således at have indskrænket rækkevidden af formodningen for en fordel tilsidesatte artikel 107, stk. 1, TEUF såvel som bevisreglerne i forhold til, om der foreligger en fordel som omhandlet i denne bestemmelse.

102 IFPEN og Den Franske Republik har anfægtet denne argumentation.

103 IFPEN har anført, at Retten korrekt fastslog, at Kommissionen i den konkrete sag ikke kunne påberåbe sig den formodning, der følger af dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217).

104 IFPEN har fremhævet, at denne formodning udgør en undtagelse til princippet om, at det påhviler Kommissionen at bevise, at en foranstaltning opfylder betingelserne for at blive kvalificeret som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. En sådan formodning skal således fortolkes restriktivt og derfor kun anvendes, når det er sandsynligt, at der foreligger en reel fordel.

105 IFPEN har tilføjet, at Kommissionen ikke i den omtvistede afgørelse præciserede grundene til, at det skulle være rimeligt at formode, at der forelå en fordel for IFPEN. Derfor opfylder den nævnte afgørelse ikke de begrundelseskrav, der følger af artikel 296 TEUF.

106 Med hensyn til afkræftelsen af formodningen har IFPEN bemærket, at Retten i den appellerede doms præmis 189-192 med rette anførte, at dette foretagende ikke i løbet af den omhandlede periode havde draget nogen fordel af den garanti, der var knyttet til dets status som EPIC, i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner. Ydermere fremlagde Kommissionen ikke nogen oplysning, der gav grundlag for at fastslå en mulig ændring af situationen efter 2010, som skulle have foranlediget IFPEN til at låne beløb på anderledes vilkår end markedsvilkårene.

107 Den Franske Republik finder for sin del, at Kommissionens andet anbringende skal forkastes som ugrundet. Denne regering har i denne forbindelse i det væsentlige henvist til de argumenter, der er fremført under dennes besvarelse af det første anbringendes andet led.

Domstolens bemærkninger

108 Det skal bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at en foranstaltning for at kunne kvalificeres som »statsstøtte« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF skal opfylde samtlige nedenstående betingelser. For det første skal der være tale om et statsligt indgreb, eller støtten skal være ydet ved hjælp af statsmidler. For det andet skal denne støtte kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. For det tredje skal den give modtageren en selektiv fordel. For det fjerde skal den fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene (dom af 21.12.2016, Kommissionen mod World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P og C-21/15 P, EU:C:2016:981, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.5.2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, præmis 13).

109 Hvad navnlig angår den tredje af disse betingelser skal det anføres, at ifølge en ligeledes fast praksis fra Domstolen anses foranstaltninger – uanset hvilken form de end måtte have – for statsstøtte, hvis de direkte eller indirekte kan favorisere visse virksomheder, eller den begunstigede virksomhed opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsvilkår (dom af 2.9.2010, Kommissionen mod Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

110 Det skal fremhæves, at det som påpeget af Retten i den appellerede doms præmis 71 påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Det fremgår navnlig af Domstolens praksis om principperne vedrørende bevisførelse på området for statsstøtte, at Kommissionen er forpligtet til at gennemføre undersøgelsesproceduren vedrørende de pågældende foranstaltninger upartisk og omhyggeligt, således at den ved vedtagelsen af den endelige afgørelse, der fastslår tilstedeværelsen af og i givet fald støttens uforenelighed med det indre marked eller ulovlighed, råder over så væsentlige og pålidelige elementer som muligt (dom af 3.4.2014, Frankrig mod Kommissionen, C-559/12 P, EU:C:2014:217, præmis 63).

111 Det fremgår dog af dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217, præmis 98 og 99), at Kommissionen inden for rammerne af den nævnte undersøgelse kan påberåbe sig en simpel formodning, hvorefter udstedelsen af en implicit og ubegrænset garanti fra staten til en virksomhed, som ikke er omfattet af de almindelige regler om rekonstruktion og retslig likvidation, medfører en forbedring af virksomhedens økonomiske situation gennem en lettelse af de byrder, der normalt belaster dennes budget. Under en procedure om eksisterende støtte er det således tilstrækkeligt, at Kommissionen for at bevise den fordel, som en sådan garanti har givet modtagervirksomheden, påviser selve forekomsten af denne garanti, uden at denne institution skal dokumentere de reelle virkninger, som garantien har haft fra og med tidspunktet for sin ydelse.

112 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal efterprøves, om Retten som hævdet af Kommissionen begik retlige fejl, da den fastlagde rækkevidden af den simple formodning for, at der foreligger en fordel, som Domstolen opstillede i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), og dernæst fastslog, at denne formodning var blevet afkræftet i den konkrete sag.

113 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 134-137 for det første fremhævede, at muligheden for at anvende en formodning som bevis afhænger af sandsynligheden af de antagelser, den bygger på. Den formodning, der blev opstillet i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), bygger navnlig på den dobbelte forudsætning, som Domstolen har fundet rimelig, dels om, at den omstændighed, at der foreligger en garanti fra en medlemsstats offentlige myndigheder, har en gunstig indflydelse på kreditorernes vurdering af risikoen for, at modtageren af denne garanti vil misligholde sine forpligtelser, dels om, at denne gunstige indflydelse udmønter sig i en nedsættelse af kreditomkostningerne.

114 Hvad angår IFPEN's forhold til bankerne og de finansielle institutioner fastslog Retten for det andet i den appellerede doms præmis 188-190, at den formodning, som Domstolen således har opstillet, i den konkrete sag var blevet afkræftet, idet den af Kommissionen gennemførte undersøgelse havde vist, at IFPEN i den omhandlede periode ikke havde draget nogen reel økonomisk fordel af den garanti, der var knyttet til foretagendets status som EPIC.

115 Det må imidlertid konstateres, at det ræsonnement, som Retten fremførte i sin doms præmis 134-137 og 188-190, er behæftet med retlige fejl.

116 Som generaladvokaten i hovedtrækkene har anført i punkt 123 i forslaget til afgørelse, gav den blotte omstændighed, at IFPEN var omfattet af en statsgaranti, således Kommissionen grundlag for at påberåbe sig formodningen for en fordel, således som fastlagt af Domstolen i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), idet denne formodning er støttet på den idé, at et EPIC takket være den garanti, der knytter sig til dets status, drager eller kan drage fordel af gunstigere finansieringsvilkår end dem, der normalt indrømmes på de finansielle markeder. For at påberåbe sig denne formodning var Kommissionen derfor ikke forpligtet til at dokumentere de reelle virkninger, som den omhandlede garanti havde haft (jf. i denne retning dom af 3.4.2014, Frankrig mod Kommissionen, C-559/12 P, EU:C:2014:217, præmis 99).

117 Selv om det er rigtigt, at en sådan formodning alene er en simpel og derfor afkræftelig formodning, kan den således kun afkræftes, såfremt det godtgøres, at det pågældende EPIC – henset til den økonomiske og retlige sammenhæng, som den til EPIC-statussen knyttede garanti indgår i – ikke tidligere har opnået og efter al sandsynlighed ikke i fremtiden vil opnå nogen som helst reel økonomisk fordel af denne garanti.

118 I modsætning til Rettens angivelser i den appellerede doms præmis 134-137 og 188-190 er den blotte omstændighed, at modtageren af en sådan garanti ikke tidligere har draget nogen reel økonomisk fordel af sin EPIC-status, under disse forhold ikke i sig selv tilstrækkelig til at afkræfte formodningen for, at der foreligger en fordel.

119 Følgelig var det med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 134-137 fastslog, at muligheden for at påberåbe sig den formodning, som Domstolen opstillede i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), beroede på, at garantien havde haft reelle virkninger for modtageren, og dernæst i denne doms præmis 188-190 fastslog, at den nævnte formodning var blevet afkræftet med hensyn til IFPEN's forhold til bankerne og de finansielle institutioner.

120 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet anbringende tages til følge.

Det tredje anbringende

Parternes argumenter

121 Med sit tredje anbringende, der er rettet imod den appellerede doms præmis 134-161, har Kommissionen foreholdt Retten, at den med urette konkluderede, at denne institution ikke kunne påberåbe sig en simpel formodning for, at IFPEN havde haft en fordel i sine forhold til sine leverandører og kunder.

122 Ifølge Kommissionen er en sådan konklusion fra Rettens side i det væsentlige støttet dels på en urigtig fortolkning af dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), og af meddelelsen om garantier, dels på, at garantien angiveligt ikke havde nogen sandsynlig indflydelse på forholdene mellem IFPEN og dette fortagendes leverandører og kunder.

123 Hvad for det første angår fortolkningen af dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), har Kommissionen gjort gældende, at det på ingen måde følger af denne dom, at formodningen for, at der foreligger en fordel, ikke kan gælde for et EPIC's forhold til sine leverandører og kunder. Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet, at den fordel, som Domstolen identificerede i den nævnte dom, hviler på to forhold, nemlig forbedringen af kreditvilkårene og EPIC'ets manglende betaling af en rimelig præmie svarende til den risiko, som staten påtager sig at bære. Imidlertid gælder disse betragtninger ligeledes for forholdene mellem et EPIC, såsom IFPEN, og dettes forretningsmæssige kreditorer.

124 Det forhold, at der i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), og i meddelelsen om garantier under gennemgangen af formodningen for, at der foreligger en fordel, udelukkende henvises til de kreditter, der indrømmes af banker eller finansielle foretagender, udelukker i øvrigt ikke, at den nævnte formodning tillige kan anvendes i forbindelse med et EPIC's forhold til sine forretningsmæssige kreditorer, da det alene var som et eksempel, at Domstolen i denne dom foretog en sådan henvisning.

125 Hvad for det andet angår det forhold, at garantien angiveligt ikke havde nogen sandsynlig indflydelse på forholdet mellem et EPIC, såsom IFPEN, og dets leverandører og kunder, har Kommissionen indledningsvis anført, at det ikke med rimelighed kan hævdes, at de forretningsmæssige kreditorer generelt er uinteresseret i tilbagebetalingen af deres fordringer. Tværtimod er risikoen for en manglende tilbagebetaling i enhver kredittransaktion – uanset om der er tale om en finansiel kredit eller en kommerciel kredit – et element, der vejer tungt i forholdet mellem medkontrahenterne. I den konkrete sag er sikkerheden for en forretningsmæssig kreditor til IFPEN for at få tilbagebetalt sin fordring af staten i tilfælde af, at dette foretagende misligholder sine forpligtelser, følgelig i princippet af stor betydning for denne kreditor.

126 Kommissionen har dernæst bemærket, at Retten i den appellerede doms præmis 139 udtalte, at det ikke fulgte af sig selv, at antagelsen om, at tilstedeværelsen af en statsgaranti havde en gunstig indflydelse på IFPEN's forhold til sine leverandører, hvilket udmøntede sig i en nedsættelse af disse leverandørers priser, var sandsynlig. Selv om en prisnedsættelse kan være resultatet af en flerhed af faktorer og ikke kun af tilstedeværelsen af en til EPIC-statussen knyttet garanti, er der imidlertid ifølge Kommissionen ikke af den grund anledning til at udelukke anvendelsen af den formodning for, at der foreligger en fordel, som blev opstillet i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), i forbindelse med et EPIC's forhold til sine leverandører.

127 IFPEN har heroverfor anført, at Kommissionen med sit tredje anbringende reelt ønsker at anfægte de bedømmelser af de faktiske omstændigheder og af beviserne, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 90-131. Dette anbringende bør derfor afvises fra realitetsbehandling.

128 Med hensyn til realiteten har IFPEN og Den Franske Republik anfægtet Kommissionens argumentation.

129 IFPEN har bemærket, at idet ydelsen af den til EPIC-statussen knyttede garanti udgør en individuel støtte, og idet den formodning, der blev opstillet ved dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), ikke finder anvendelse på den konkrete sag, konkluderede Retten korrekt i den appellerede doms præmis 129, at Kommissionen skulle undersøge de reelle virkninger af garantien med henblik på at dokumentere, at der forelå en fordel for IFPEN.

130 IFPEN har endvidere gjort gældende, at Kommissionen i modsætning til, hvad denne institution har anført i sit appelskrift, ikke i den omtvistede afgørelse identificerede en fordel for IFPEN's kreditorer og navnlig ikke for dets leverandører og kunder.

131 IFPEN har i denne forbindelse fremhævet, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse og i appelskriftet med urette konkluderede, dels, angående forholdene mellem IFPEN og dets leverandører, at disse leverandører fritages for at betale en factoringprovision for overdragelse af deres fordringer på IFPEN, idet de nyder godt af den implicitte statsgaranti, dels, angående forholdene mellem IFPEN og dets kunder, at IFPEN takket være den garanti, der følger af foretagendets status som EPIC, har kunnet tilbyde sine kunder en fuldførelsesgaranti eller en garanti for bedste indsats. Retten fastslog således med rette i henholdsvis den appellerede doms præmis 99-108 og præmis 111-120, at Kommissionens antagelse om den angivelige fordel for IFPEN i foretagendets forhold til kunderne og leverandørerne var teoretisk og usandsynlig.

132 Den Franske Republik finder for sin del, at Retten ikke begik en retlig fejl med hensyn til fastlæggelsen af anvendelsesområdet for den formodning for, at der foreligger en fordel, som udspringer af den implicitte og ubegrænsede statsgaranti. Ifølge denne medlemsstat var det således med rette, at Retten ikke udstrakte denne garanti til EPIC'ets forhold til sine leverandører og kunder.

133 Den Franske Republik har i denne henseende anført, at den formodning, der blev opstillet ved dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), ikke er støttet på en antagelse vedrørende EPIC'ets forhold til sine leverandører eller kunder, således at Kommissionen ikke kan henvise til denne formodning under sådanne omstændigheder.

134 Under alle omstændigheder og som anført af Retten i den appellerede doms præmis 136 afhænger muligheden for at anvende en sådan formodning som bevis for sandsynligheden af de antagelser, den bygger på.

135 I denne forbindelse er den omtvistede afgørelse for det første støttet på den antagelse, at et EPIC, der er omfattet af en statsgaranti, har fordel af at få en prisnedsættelse hos sine leverandører. Retten bemærkede imidlertid med rette, at en prisnedsættelse i forholdene mellem en leverandør og det pågældende EPIC afhænger af en flerhed af faktorer, bl.a. omfanget af afgivne ordrer, de betalingsfrister, leverandøren indrømmer kunden, og hvor længe kontraktforholdet har bestået. En prisnedsættelse følger således ikke af eksistensen af en statsgaranti til EPIC'et.

136 Hvad for det andet angår forholdene mellem IFPEN og dette foretagendes kunder har den nævnte medlemsstat gjort gældende, at det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 141 fastslog, at Kommissionen ikke i den omtvistede afgørelse havde defineret den fordel, som statsgarantien indebar for IFPEN, og at den formodning, Kommissionen ønskede at påberåbe sig, følgelig var uden genstand. Ifølge Den Franske Republik påviste Kommissionen således ikke, i hvilken henseende den implicitte og ubegrænsede statsgaranti, der følger af en status som EPIC, skulle have medført en forbedring af IFPEN's stilling i forholdet til foretagenets kunder.

Domstolens bemærkninger

137 Det skal indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i modsætning til det af IFPEN hævdede ikke med sit tredje anbringende ønsker at anfægte nogen bedømmelser af de faktiske omstændigheder og af beviserne, som Retten foretog i den appellerede dom.

138 Med dette anbringende har Kommissionen således anført, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 134-160 fastslog, at denne institution ikke kunne påberåbe sig den formodning for, at der foreligger en fordel, som Domstolen opstillede i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), til at godtgøre, at IFPEN i forholdene til sine leverandører og kunder havde haft en fordel, der fulgte af statsgarantien.

139 Det er i denne forbindelse rigtigt, at det kun var i henseende til de forhold, som et EPIC kan have til banker og finansielle institutioner, at Domstolen i denne dom udtrykkeligt anerkendte, at der er en simpel formodning for en fordel knyttet til den garanti, der er forbundet med en status som EPIC. Som påpeget af generaladvokaten i punkt 168 i forslaget til afgørelse fremgår det dog ikke af den nævnte dom, at en sådan formodning af princip ikke kan finde anvendelse på et EPIC's andre forhold, bl.a. på dem, som det har til sine leverandører og kunder.

140 For det første kan der i modsætning til, hvad Retten angav i den appellerede doms præmis 147, ikke udledes nogen relevant betragtning af det forhold, at Kommissionen i La Poste-afgørelsen – der blev anfægtet i den sag, der lå til grund for dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217) – havde påvist, at der forelå en fordel for EPIC'et, ved kun at undersøge dette EPIC's forhold til bankerne og de finansielle institutioner uden at gennemføre en undersøgelse af dette foretagendes forhold til leverandørerne og kunderne. Domstolen anførte således på ingen måde en sådan omstændighed i denne sidstnævnte doms præmis 94-99, hvori den opstillede den simple formodning for en fordel knyttet til den garanti, der er forbundet med en status som EPIC.

141 Hvad dernæst angår de konsekvenser, som Retten i den appellerede doms præmis 152 drog af den henvisning til dom af 8. december 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814), som Domstolen foretog i præmis 96 i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), skal det fremhæves, at Domstolen i den første af disse domme i det væsentlige udtalte, at de nationale retter på grundlag af artikel 108, stk. 3, TEUF var kompetente til at annullere en statsgaranti i en situation, hvor en ulovlig støtte var blevet iværksat ved hjælp af denne garanti, som en offentlig myndighed havde ydet til dækning af et lån, der var blevet bevilget af et finansieringsselskab til fordel for en virksomhed, som ikke kunne have opnået en sådan finansiering på normale markedsvilkår.

142 I den sag, der førte til dom af 8. december 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814), blev kvalifikationen af den af den offentlige myndighed stillede garanti som »statsstøtte« til fordel for låntageren ikke drøftet for Domstolen, eftersom det var ubestridt, at låntageren allerede var i vanskeligheder, da denne garanti blev stillet, således at vedkommende uden en sådan garanti ikke ville have været i stand til at opnå en finansiering på kapitalmarkedet.

143 I modsætning til, hvad Retten udtalte i den appellerede doms præmis 152, giver henvisningen til denne dom således ingen brugbar vejledning om rækkevidden af den simple formodning for en fordel, som Domstolen opstillede i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217).

144 Ligeledes kunne Retten ikke i den appellerede doms præmis 156 drage nogen slutning om rækkevidden af den nævnte formodning ud fra den henvisning, som Domstolen i præmis 97 i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), foretog til punkt 1.2, 2.1 og 2.2 i meddelelsen om garantier.

145 Det er ganske vist rigtigt, at disse punkter i meddelelsen om garantier alene henviser til den fordel, som en modtager af en statsgaranti kan drage nytte af i form af gunstigere kreditbetingelser, såsom en lavere lånerente eller mindre strenge krav med hensyn til sikkerhed. Den af Domstolen foretagne henvisning til de nævnte punkter i meddelelsen om garantier var dog begrundet i omstændighederne i den sag, der lå til grund for dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), hvori der kun var tale om den fordel, det pågældende EPIC kunne drage af den garanti, der fulgte af dets status, i sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner.

146 Endelig skal det bemærkes, at det argument, som Retten i den appellerede doms præmis 159 har villet udlede af de udtalelser, som Domstolen fremkom med i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), navnlig i denne doms præmis 104, i det mindste savner klarhed. Det kan således ikke forstås, hvorledes disse udtalelser – således som Retten ikke desto

mindre fastslog det – bekræfter, at det angiveligt lempeligere bevis, som Domstolen accepterer med hensyn til at fastslå, om en implicit og ubegrænset statsgaranti, der følger af en status som EPIC, udgør en økonomisk fordel, alene skulle finde anvendelse på tilfældet med en låntager, der takket være den nævnte garanti opnår lavere rentesatser eller kan stille en lavere sikkerhed.

147 Det må under disse omstændigheder fastslås, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 160 fastslog, at den formodning for, at der foreligger en fordel, som Domstolen opstillede i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), kun kan anvendes på forhold, der indebærer en finansiering, et lån eller i bredere forstand en kredit ydet af en kreditor i forhold til et EPIC, herunder navnlig forholdet mellem det pågældende EPIC og bankerne og de finansielle institutioner.

148 Det tredje anbringende skal derfor tages til følge.

149 Når dette er sagt, skal det præciseres, at denne dom heller ikke kan fortolkes således, at den nævnte formodning automatisk kan udstrækkes til et EPIC's forhold til sine leverandører og kunder, uden at det er nødvendigt på forhånd at undersøge, om den fordel, som foretagendet kan drage af disse forhold, henset til de nævnte aktørers adfærd, svarer til den fordel, som dette EPIC drager af sine forhold til bankerne og de finansielle institutioner.

150 Som fastslået i nærværende doms præmis 116 er den formodning, der blev opstillet i dom af 3. april 2014, Frankrig mod Kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217), således støttet på den antagelse, at det pågældende EPIC takket være den garanti, der knytter sig til dets status, drager eller kan drage fordel af gunstigere finansieringsvilkår end dem, der normalt indrømmes på de finansielle markeder. Anvendelsen af den nævnte formodning på EPIC'ets forhold til leverandører og kunder er således alene berettiget i det omfang, sådanne gunstigere vilkår også viser sig i forholdene til disse sidstnævnte på de berørte markeder.

151 Når Kommissionen ønsker at anvende den nævnte formodning, skal den følgelig undersøge den økonomiske og retlige sammenhæng, som det marked, der er berørt af de omhandlede forhold, indgår i. Kommissionen er navnlig forpligtet til at efterprøve, hvorvidt aktørernes adfærd på det pågældende marked begrunder en antagelse om en fordel, der er analog med den antagelse, der foreligger i EPIC'ets forhold til bankerne og de finansielle institutioner.

152 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den appellerede dom skal ophæves, for så vidt som Retten ved denne dom annullerede den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 3-5, og artikel 2-12.

Sagens hjemvisning til Retten

153 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, hvis den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten.

154 Idet sagen ikke er moden til påkendelse hvad angår de argumenter, der ligger til grund for det andet og det tredje anbringende, skal Domstolen hjemvise sagen til Retten med henblik på behandling af disse anbringender.

Sagsomkostninger

155 Da sagen hjemvises til Retten, bør afgørelsen om sagsomkostningerne i nærværende appelsag udsættes.

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

1) **Den Europæiske Unions Rets dom af 26. maj 2016, Frankrig og IFP Énergies nouvelles mod Kommissionen (T-479/11 og T-157/12, EU:T:2016:320), ophæves, for så vidt som Retten ved denne dom annullerede artikel 1, stk. 3-5, og artikel 2-12 i Kommissionens afgørelse 2012/26/EU af 29. juni 2011 om statsstøtte C 35/08 (ex NN 11/08) ydet af Den Franske Republik til det offentlige foretagende »Institut Français du Pétrole«.**

2) **Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret.**

3) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter