



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

10 november 2022*

„Hogere voorziening – Staatssteun – Staatsgarantie die door een overheidsinstantie wordt verleend – Leningen aan drie voetbalclubs van de autonome gemeenschap Valencia (Valencia CF, Hércules CF en Elche CF) – Besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Nietigverklaring van het besluit voor zover dit betrekking heeft op Valencia CF – Begrip ‚voordeel’ – Beoordeling van het bestaan van een voordeel –
Garantiemededeling – Uitlegging – Zorgvuldigheidsplicht van de Europese Commissie –
Bewijslast – Onjuiste opvatting”

In zaak C-211/20 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 22 mei 2020,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Luengo, P. Němečková en B. Stromsky als gemachtigden,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Valencia Club de Fútbol SAD, gevestigd te Valencia (Spanje), vertegenwoordigd door G. Cabrera López, J. R. García-Gallardo Gil-Fournier en D. López Rus, abogados,

verzoekster in eerste aanleg,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door J. Ruiz Sánchez als gemachtigde,

interveniënt in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, L. Bay Larsen, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, P. G. Xuereb, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

* Procestaal: Spaans.

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 april 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 12 maart 2020, Valencia Club de Fútbol/Commissie (T-732/16, EU:T:2020:98; hierna: „bestreden arrest”), houdende nietigverklaring van besluit (EU) 2017/365 van de Commissie van 4 juli 2016 betreffende de staatssteun SA.36387 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2013/CP) van Spanje ten gunste van Valencia Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, Hércules Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva en Elche Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva (PB 2017, L 55, blz. 12) (hierna: „litigieus besluit”), voor zover dit betrekking heeft op Valencia Club de Fútbol SAD (hierna: „Valencia CF”).

Toepasselijke bepalingen

- 2 Punt 2.2 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (PB 2008, C 155, blz. 10; hierna: „garantiemededeling”) luidt:

„Gewoonlijk is de kredietnemer de begunstigde van de steun. Zoals in punt 2.1 werd aangegeven, dient het dragen van risico normaal gesproken door een passende premie te worden vergoed. Wanneer de kredietnemer geen of een lage premie betaalt, verkrijgt hij een voordeel. Vergeleken met een situatie zonder garantie, kan de kredietnemer dankzij de staatsgarantie voor een lening immers betere financiële voorwaarden krijgen dan de voorwaarden die doorgaans op de financiële markten voorhanden zijn. In de regel kan de kredietnemer dankzij de staatsgarantie een lagere rente krijgen en/of moet hij minder zekerheden stellen. In sommige gevallen zou de kredietnemer zonder een staatsgarantie geen financiële instelling bereid vinden hem op welke voorwaarden dan ook een lening te verstrekken. Staatsgaranties kunnen dus de oprichting van nieuwe bedrijven helpen te stimuleren en bepaalde ondernemingen in staat stellen middelen aan te trekken om nieuwe activiteiten op te zetten. Evenzo kan een staatsgarantie een onderneming in moeilijkheden helpen haar activiteiten voort te zetten in plaats van dat deze verdwijnt of wordt geherstructureerd, hetgeen mededingingsdistorsies kan doen ontstaan.”

- 3 Punt 3.1 van de garantiemededeling preciseert:

„Wanneer een door de staat verstrekte individuele garantie of een door de staat opgezette garantieregeling een onderneming geen voordeel oplevert, vormt de garantie of garantieregeling ook geen staatssteun.

In dat verband heeft het Hof [...] bevestigd dat, wil de Commissie kunnen uitmaken of via een garantie of garantieregeling steun wordt verleend, zij haar beoordeling dient te baseren op het beginsel van de particuliere investeerder handelend in een markteconomie. Daarom dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheden waarover een begunstigde onderneming

daadwerkelijk beschikt om via de kapitaalmarkt gelijkwaardige financiële middelen aan te trekken. Er is immers geen sprake van staatssteun wanneer een nieuwe financieringsbron beschikbaar komt tegen voorwaarden die voor een onder normale voorwaarden van een in een markteconomie handelende particuliere investeerder aanvaardbaar zouden zijn.”

4 Punt 3.2, onder a) en d), van deze mededeling luidt:

„Wat een individuele staatsgarantie betreft, is de Commissie van oordeel dat de naleving van elk van de voorwaarden a) tot en met d) voldoende is om de aanwezigheid van staatssteun te kunnen uitsluiten.

a) de kredietnemer verkeert niet in financiële moeilijkheden.

Om te kunnen bepalen of de kredietnemer moet worden aangemerkt als een onderneming in moeilijkheden, moet de definitie van de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden worden gehanteerd. [...]

[...]

d) voor de garantie wordt een marktconforme prijs betaald.

Zoals in punt 2.1 werd aangegeven, dient het dragen van risico normaal gesproken te worden vergoed door een passende premie op het bedrag waarvoor een garantie of tegengarantie wordt verstrekt. Wanneer het voor de garantie betaalde tarief ten minste even hoog is als de overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie die op de financiële markten is te vinden, houdt de garantie geen steun in.

Indien er op de financiële markten geen overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie is te vinden, dient de totale financiële kostprijs van de gegarandeerde lening, met inbegrip van het rentepercentage van de lening en de garantiepremie, te worden vergeleken met de marktprijs van een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening.

In beide gevallen worden, met het oog op het bepalen van de overeenkomstige marktprijs, de kenmerken van de garantie en van de onderliggende lening in aanmerking genomen. Daarbij gaat het onder meer om het volgende: bedrag en looptijd van de transactie, de door de kredietnemer gestelde zekerheden en andere ervaring die een impact heeft op de beoordeling van het terugvorderingspercentage, de kans op wanbetaling door de kredietnemer als gevolg van zijn financiële positie, de sector waarin deze actief is en zijn vooruitzichten, alsmede alle overige economische factoren. Op basis van deze analyse moet de kredietnemer kunnen worden ingedeeld aan de hand van een risicobeoordeling. Deze kan worden verschaft door een internationaal erkend ratingbureau of, waar beschikbaar, door de interne rating welke wordt gehanteerd door de bank die de onderliggende lening verschaft. De Commissie wenst de aandacht te vestigen op het verband dat tussen de rating en de kans op wanbetaling wordt gelegd door internationale financiële instellingen, waarvan de publicaties ook voor het publiek beschikbaar zijn. Om te beoordelen of de premie conform de marktprijzen is, kan de lidstaat de tarieven vergelijken die ondernemingen met een vergelijkbare rating op de markt moeten betalen.

Daarom accepteert de Commissie niet dat de garantiepremie wordt vastgesteld op één enkel tarief dat geacht wordt te beantwoorden aan een algemene norm voor een hele bedrijfstak.”

5 Punt 3.6 van deze mededeling luidt:

„Indien niet aan een van de in de punten 3.2 tot en met 3.5 genoemde voorwaarden is voldaan, betekent dit niet dat de bewuste garantie of garantieregeling automatisch als staatssteun wordt aangemerkt. Indien er enige twijfel over bestaat of een voorgenomen garantie of garantieregeling staatssteun vormt, moet deze bij de Commissie worden aangemeld.”

6 Punt 4.1 van deze mededeling luidt:

„Wanneer een individuele garantie of een garantieregeling niet aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie voldoet, wordt deze geacht staatssteun te behelzen. Het staatssteunbestanddeel dient daarom te worden gekwantificeerd, om te kunnen nagaan of de steun op grond van een bepaalde afwijking van de staatssteunvoorschriften verenigbaar kan worden verklaard. In beginsel wordt het staatssteunbestanddeel geacht het verschil te zijn tussen de passende marktprijs van de individueel [...] verstrekte garantie en de daadwerkelijk voor die maatregel betaalde prijs.

[...]

Bij het berekenen van het steunbestanddeel in een garantie besteedt de Commissie bijzondere aandacht aan de volgende elementen:

- a) in het geval van individuele garanties: of de kredietnemer in financiële moeilijkheden verkeert. [...] (voor nadere bijzonderheden, zie punt 3.2, onder a)).

De Commissie merkt op dat, in het geval van ondernemingen in moeilijkheden, een eventuele garant op de markt op het tijdstip van de garantieverstreking een hoge premie in rekening zal brengen, gelet op het te verwachten risico op niet-terugbetaling dat hij loopt. Wordt de waarschijnlijkheid dat de kredietnemer niet in staat is de lening terug te betalen bijzonder groot, dan is dit marktpercentage misschien niet meer voorhanden en in uitzonderlijke omstandigheden kan het steunbestanddeel van de garantie uiteindelijk even hoog blijken te zijn als het daadwerkelijk door die garantie gedekte bedrag;

[...]

- d) of met de specifieke kenmerken van de garantie en het krediet [...] rekening is gehouden bij het bepalen van de marktprijsconforme garantiepremie op basis waarvan het steunbestanddeel wordt berekend door deze premie af te zetten tegen de feitelijk betaalde premie (voor nadere bijzonderheden, zie punt 3.2, onder d)).”

7 Punt 4.2 van deze mededeling bepaalt:

„Voor een individuele garantie dient het subsidie-equivalent van een garantie in geld te worden berekend als het verschil tussen de marktprijs van de garantie en de feitelijk betaalde prijs.

Wanneer de markt voor het betrokken soort transactie geen garanties biedt, is er voor de garantie geen marktprijs voorhanden. In dat geval dient het steunbestanddeel op dezelfde wijze te worden berekend als bij het subsidie-equivalent van een zachte lening, namelijk als het verschil tussen de specifieke marktrente die de onderneming zonder de garantie had moeten betalen, en het rentepercentage dat dankzij de staatsgarantie wordt betaald, rekening houdend met eventueel

betaalde premies. Ingeval er geen marktrentepercentage voorhanden is en de lidstaat het referentiepercentage als maatstaf wil gebruiken, benadrukt de Commissie dat de voorwaarden van de mededeling over referentiepercentages gelden voor het berekenen van de steunintensiteit van een individuele garantie. Dit betekent dat de nodige aandacht moet gaan naar de verhoging bovenop het basispercentage, om rekening te houden met het desbetreffende risicoprofiel dat samenhangt met de gedekte transactie, de onderneming die de garantie krijgt en de gestelde zekerheden.”

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

- 8 Valencia CF is een professionele voetbalclub met zetel te Valencia (Spanje). Fundación Valencia (Stichting Valencia; hierna: „FV”) is een stichting zonder winstoogmerk met als hoofddoel de sportgerelateerde, culturele en sociale aspecten van Valencia CF en de band met haar supporters in stand te houden, uit te dragen en te versterken.
- 9 Op 5 november 2009 heeft het Instituto Valenciano de Finanzas (Valenciaans Instituut voor Financiën; hierna: „IVF”), de financiële instelling van de Generalitat Valenciana (regionale regering van Valencia, Spanje), aan FV een garantie verstrekt voor een banklening van 75 miljoen EUR van de bank Bancaja, waarmee FV 70,6 % van de aandelen in Valencia CF heeft verworven (hierna: „maatregel 1”).
- 10 De garantie dekte 100 % van de hoofdsom van de lening, plus de rente en kosten van de gegarandeerde transactie. Als tegenprestatie was FV een jaarlijkse garantiepremie van 0,5 % verschuldigd aan IVF. Laatstgenoemde ontving bovendien als contragarantie een pandrecht in tweede rang op de door FV verworven aandelen in Valencia CF. De looptijd van de onderliggende lening was zes jaar. De rentevoet van de onderliggende lening bedroeg eerst 6 % in het eerste jaar en was vervolgens gelijk aan de „Euro Interbank Offered Rate” (Euribor) op één jaar, vermeerderd met een marge van 3,5 %, met een minimumrente van 6 %. Voorts werd een bereidstellingsprovisie van 1 % toegepast. Het tijdschema voorzag in terugbetaling van de rente vanaf augustus 2010 en terugbetaling van de hoofdsom in twee schijven van 37,5 miljoen EUR, respectievelijk op 26 augustus 2014 en 26 augustus 2015. De terugbetaling van de gegarandeerde lening (hoofdsom en rente) werd gefinancierd door de verkoop van de door FV verworven aandelen in Valencia CF.
- 11 Op 10 november 2010 heeft IVF de garantie ten gunste van FV verhoogd met 6 miljoen EUR, teneinde een verhoging met hetzelfde bedrag te verkrijgen van de reeds door Bancaja verstrekte lening ter dekking van de betaling van de hoofdsom, de rente en de kosten die verschuldigd waren wegens niet-betaling van de rente van de gegarandeerde lening op 26 augustus 2010 (hierna: „maatregel 4”).
- 12 Nadat de Commissie informatie had ontvangen over het bestaan van staatssteun, die de Generalitat Valenciana in de vorm van garanties voor bankleningen zou hebben verleend ten gunste van Elche Club de Fútbol SAD, Hércules Club de Fútbol SAD en Valencia CF, heeft zij op 8 april 2013 het Koninkrijk Spanje verzocht om zijn opmerkingen te maken over deze informatie. Het Koninkrijk Spanje heeft geantwoord op 27 mei en 3 juni 2013.

- 13 Bij brief van 18 december 2013 heeft de Commissie deze lidstaat in kennis gesteld van haar besluit om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, waarbij zij de belanghebbenden heeft verzocht hun opmerkingen in te dienen. In de overwegingen 27 tot en met 29 en 51 van dat besluit preciseerde zij:
- „(27) In casu weet de Commissie niet wat de referentiewaarde is voor de overeenkomstige garantiëpremie die op de financiële markt zou kunnen worden gevonden voor garanties die vergelijkbaar zijn met die van IVF. De jaarlijkse garantiëpremie van 0,5 % voor de aankoop van aandelen van Valencia CF [...] lijkt op het eerste gezicht echter niet te kunnen worden beschouwd als een weerspiegeling van het risico van wanbetaling voor de gegarandeerde leningen, aangezien Valencia CF [...] op de datum van verlening van de betrokken garanties in moeilijkheden [leek] te verkeren. [...]
- (28) De Commissie wijst er ook op dat de garanties niet alleen zijn verleend aan kennelijk in moeilijkheden verkerende ondernemingen, maar ook 100 % van de gegarandeerde bedragen dekken. Dit suggereert dat de marktdeelnemers niet bereid zijn het risico van insolventie van de begunstigden op zich te nemen. De Commissie betwijfelt dan ook of de begunstigden de betrokken garanties tegen die prijs en onder die voorwaarden op de markt zouden kunnen verkrijgen. Bovendien betwijfelt de Commissie of een financiële instelling zonder de staatsgarantie bereid zou zijn om de begunstigden een lening van welke aard ook te verstrekken.
- (29) Gelet op het voorgaande is de Commissie in dit stadium van mening dat de door de staat in 2008, 2010 en 2011 verleende garanties aan de entiteiten die van de leningen hebben geprofiteerd een voordeel hebben verschaft. [...]
- [...]
- (51) De Commissie betwijfelt of IVF de betrokken garanties overeenkomstig marktcriteria heeft verleend, in het bijzonder na onderzoek van de financiële situatie en de vooruitzichten op levensvatbaarheid van de entiteiten die uiteindelijk van de leningen hebben geprofiteerd. [...]
- 14 Uit de overwegingen 2 tot en met 5 van het litigieuze besluit blijkt dat de Commissie in de loop van de formele onderzoeksprocedure in de jaren 2013 tot en met 2016 opmerkingen en aanvullende informatie heeft ontvangen, met name van het Koninkrijk Spanje, IVF, FV en Valencia CF, en dat de diensten van de Commissie, de Spaanse autoriteiten, IVF en vertegenwoordigers van Valencia CF op 29 januari 2015 in Brussel bijeen zijn gekomen.
- 15 Bij het litigieuze besluit heeft de Commissie met name vastgesteld dat de maatregelen 1 en 4 onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun ten belope van respectievelijk 19 193 000 EUR en 1 188 000 EUR vormden, en heeft zij het Koninkrijk Spanje gelast die steun onmiddellijk en daadwerkelijk terug te vorderen.
- 16 In punt 7.1 van dat besluit, met als opschrift „Bestaan van staatssteun”, heeft de Commissie onder meer het volgende overwogen:
- „[...]”

(77) [...] Valencia CF [verkeerde] al sinds juni 2007 en op het moment dat de maatregelen 1 en 4 werden toegekend in moeilijkheden [...] in de zin van punt 11 van de [richtsnoeren inzake redding en herstructurering] van 2004 [...].

[...]

(80) Tegelijkertijd merkt de Commissie op dat Valencia CF, Hércules CF en Elche CF niet in een extreem moeilijke situatie verkeerden, in de zin van punt 2.2 en punt 4.1, onder a), van de garantiemededeling van 2008, in de jaren voorafgaand aan het moment waarop de onderzochte maatregelen werden toegekend. [...]

[...]

(82) [...] Op basis van het bovenstaande is de Commissie van mening dat Valencia CF in moeilijkheden verkeerde toen de maatregelen 1 en 4 werden toegekend.

(83) Tot slot meent de Commissie dat aangezien de drie clubs in financiële moeilijkheden verkeerden voordat de maatregelen werden geïmplementeerd, ervan kan worden uitgegaan dat ze een rating in de categorie CCC hebben.

[...]

(85) Wat betreft het steunelement in de maatregelen, die alle staatsgaranties inhouden, houdt de Commissie rekening met de punten 2.2 en 3.2 van de garantiemededeling [...]. In de garantiemededeling van 2008 is bepaald dat de vervulling van bepaalde voorwaarden, zoals het feit dat de kredietnemer niet in financiële moeilijkheden verkeert en dat de garantie niet meer dan 80 % van de uitstaande lening of andere financiële verplichting dekt, voldoende kan zijn voor de Commissie om de aanwezigheid van staatssteun uit te sluiten. Als de kredietnemer echter geen prijs voor het dragen van het risico betaalt aan de verstrekker van de garantie, verkrijgt hij een voordeel. Bovendien zou de kredietnemer, als hij een onderneming is die in financiële moeilijkheden verkeert, geen financiële instelling bereid vinden om onder welke voorwaarden dan ook een lening te verstrekken zonder een staatsgarantie.

(86) In dit verband is de Commissie het niet eens met het argument van Spanje dat aan de voorwaarden van de garantiemededeling [...] is voldaan. Bij toepassing van deze criteria op de onderhavige zaak komt de Commissie tot de bevinding dat:

a) Valencia CF [...] in financiële moeilijkheden [verkeerde] (zie de overwegingen 70 tot en met 82 hierboven) op het moment dat de maatregelen 1 [...] en 4 werden toegekend.

[...]

c) de jaarlijkse garantiepremies van 0,5 % tot 1 % die voor de betrokken garanties werden aangerekend, niet kunnen worden beschouwd als een weerspiegeling van het risico van wanbetaling voor de gegarandeerde leningen, gezien de problemen van Valencia CF [...] en in het bijzonder [haar] hoge verhouding tussen vreemd en eigen vermogen of het feit dat ze op het moment van de betrokken maatregelen een negatief eigen vermogen [had].

(87) Op basis van het bovenstaande komt de Commissie tot de slotsom dat de maatregelen 1 [...] en 4 niet aan de in de garantiemededeling [...] uiteengezette voorwaarden voldoen, en bijgevolg is ze van oordeel dat de begunstigden de maatregelen niet onder dezelfde voorwaarden zouden hebben verkregen op de markt en dus dat deze maatregelen een onrechtmatig voordeel verleenden aan de begunstigden.

[...]"

- 17 In punt 7.2 van dat besluit, met als opschrift „Kwantificering van de steun”, heeft de Commissie in overweging 93 onder meer het volgende overwogen:

„Overeenkomstig punt 4.2 van de garantiemededeling [...] is de Commissie van mening dat het steunbedrag voor elke garantie gelijk is aan het subsidie-element van de garantie, dat wil zeggen het bedrag dat voortvloeit uit het verschil tussen enerzijds de rente van de lening die daadwerkelijk van toepassing was dankzij de staatsgarantie plus de garantiepremie en anderzijds de rente die van toepassing zou zijn geweest op een lening zonder de staatsgarantie. De Commissie merkt op dat wegens het beperkte aantal waarnemingen van soortgelijke transacties op de markt een dergelijke benchmark geen zinvolle vergelijking zal opleveren. Derhalve zal de Commissie de relevante referentierente gebruiken, zijnde 1 000 basispunten, gelet op de moeilijkheden van de drie voetbalclubs en de zeer lage waarde van de zekerheidstellingen van de leningen, plus 124-149 basispunten als de basisrente van Spanje ten tijde van de steunmaatregelen. Elke lening werd inderdaad gesecuritiseerd (geëffectiseerd) met een pandrecht op de verkregen aandelen in de clubs. De clubs verkeerden echter in moeilijkheden, in die zin dat ze activiteiten uitvoerden die in verliezen resulteerden, en er was geen geloofwaardig levensvatbaarheidsplan om aan te tonen dat die activiteiten uiteindelijk wel winsten zouden opleveren voor de aandeelhouders van de clubs. Daarom werden de verliezen van deze clubs vervat in de waarde van de aandelen van diezelfde clubs, waardoor die aandelen bijna geen waarde hadden als zekerheidsstelling voor een lening. Op basis van de berekeningen van de Commissie zou de steun in de onderzochte maatregelen 20,381 miljoen EUR bedragen in het geval van Valencia CF (19,193 miljoen EUR onder maatregel 1 plus 1,188 miljoen EUR onder maatregel 4) [...]. De berekeningen van de Commissie zijn als volgt:

- a) Voor maatregel 1: de toegepaste rentevoet van 6,5 % wordt afgetrokken van de geldende marktrente van 11,45 %, dat wil zeggen 1 000 basispunten voor Valencia CF plus 145 basispunten als basisrente voor Spanje in november 2009. Het resultaat wordt vermenigvuldigd met het bedrag van de lening, zijnde 75 miljoen EUR, en met de werkelijke duur van de lening, zijnde 5,17 jaar. Het eindresultaat is gelijk aan 19,193 miljoen EUR.

[...]

- d) Voor maatregel 4: de toegepaste rentevoet van 6,5 % wordt afgetrokken van de geldende marktrente van 11,45 %, dat wil zeggen 1 000 basispunten voor Valencia CF plus 145 basispunten als basisrente voor Spanje in november 2010. Het resultaat wordt vermenigvuldigd met het bedrag van de lening, zijnde 6 miljoen EUR, en met de resterende werkelijke duur van de lening, zijnde 4 jaar. Het eindresultaat is gelijk aan 1,188 miljoen EUR.”

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 18 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 oktober 2016, heeft Valencia CF een beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.
- 19 Ter ondersteuning van dit beroep heeft Valencia CF acht middelen aangevoerd, waarvan het eerste respectievelijk het derde middel waren ontleend aan kennelijke beoordelingsfouten bij de kwalificatie van een voordeel en de berekening van het steunbedrag.
- 20 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het eerste en het derde middel aanvaard en bijgevolg het litigieuze besluit nietig verklaard wat de maatregelen 1 en 4 betreft.

Conclusies van partijen

- 21 De Commissie verzoekt het Hof:
 - het bestreden arrest te vernietigen wat maatregel 1 betreft,
 - de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en
 - de beslissing over de kosten aan te houden.
- 22 Valencia CF en het Koninkrijk Spanje verzoeken het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

- 23 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Commissie één middel aan, namelijk onjuiste uitlegging, in de punten 124 tot en met 138 van het bestreden arrest, van het begrip „economisch voordeel” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, die volgens haar ten eerste voortvloeit uit een onjuiste uitlegging van het litigieuze besluit en van de garantiemededeling, ten tweede uit een onjuiste opvatting van de grenzen van haar bewijslast en haar zorgvuldigheidsplicht en ten derde uit een onjuiste opvatting van de feiten.
- 24 Valencia CF betwist met name de ontvankelijkheid van deze hogere voorziening.

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 25 Valencia CF is ten eerste van mening dat de Commissie, afgezien van de algemene verwijzing naar de punten 124 tot en met 138 van het bestreden arrest, niet met de vereiste nauwkeurigheid aangeeft welke punten van dat arrest zij betwist.

- 26 Ten tweede herhaalt de Commissie volgens Valencia CF enkel haar eigen middelen en argumenten die zij reeds voor het Gerecht heeft aangevoerd met betrekking tot de op haar rustende motiveringsplicht, zodat zij slechts een nieuw onderzoek van het beroep beoogt door een nieuwe beoordeling van de feiten voor te stellen.
- 27 Ten derde betoogt Valencia CF dat de garantiemededeling geen positief instrument van Unierecht is, zodat de eventuele schending ervan niet kan worden aangemerkt als een „rechtsvraag” in de zin van artikel 58 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die het Hof aldus in het kader van een hogere voorziening zou kunnen onderzoeken.
- 28 De Commissie betwist dit betoog.

Beoordeling door het Hof

- 29 Uit artikel 256 VWEU, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 168, lid 1, onder d), en artikel 169 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgt dat een hogere voorziening duidelijk moet aangeven tegen welke onderdelen van het arrest of de beschikking waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht en welke argumenten rechtens die vordering specifiek staven. Volgens vaste rechtspraak van het Hof voldoet een hogere voorziening waarin louter de reeds voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten worden herhaald niet aan dit vereiste. Een dergelijke hogere voorziening beoogt immers in werkelijkheid slechts een nieuw onderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoek, iets waartoe het Hof niet bevoegd is (arrest van 24 maart 2022, Hermann Albers/Commissie, C-656/20 P, niet gepubliceerd, EU:C:2022:222, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 In casu heeft de Commissie, anders dan Valencia CF stelt, ten eerste nauwkeurig de in het bestreden arrest bekritiseerde elementen en de juridische argumenten aangegeven die haar verzoek om vernietiging van dit arrest specifiek ondersteunen.
- 31 Ten tweede beperkt deze instelling zich evenmin tot een herhaling van de reeds voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten, maar betwist zij specifiek de uitlegging of de toepassing van het Unierecht door het Gerecht.
- 32 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat wanneer een rekwirant de uitlegging of de toepassing van het Unierecht door het Gerecht betwist, de in eerste aanleg onderzochte rechtspunten in hogere voorziening opnieuw kunnen worden behandeld. De procedure van hogere voorziening zou immers ten dele aan betekenis verliezen, indien de rekwirant op die manier zijn hogere voorziening niet kon baseren op middelen en argumenten die reeds zijn aangevoerd voor het Gerecht (arrest van 24 maart 2022, Hermann Albers/Commissie, C-656/20 P, niet gepubliceerd, EU:C:2022:222, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Ten derde kan, anders dan Valencia CF stelt, de vraag of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn onderzoek of de Commissie de garantiemededeling al dan niet heeft nageleefd, vragen van Unierecht opwerpen in de zin van artikel 58 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die het Hof aldus in het kader van een hogere voorziening kan onderzoeken.

- 34 Volgens vaste rechtspraak vereist het door de Commissie bij de toepassing van het beginsel van de particuliere marktdeelnemer te verrichten onderzoek immers een complexe economische beoordeling (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak), in het kader waarvan deze instelling over een ruime beoordelingsmarge beschikt (zie in die zin arrest van 11 september 2014, CB/Commissie, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Het is vaste rechtspraak dat de Commissie ten eerste aan de uitoefening van een dergelijke beoordelingsbevoegdheid zelf grenzen stelt door gedragsregels vast te stellen en middels de bekendmaking daarvan aan te kondigen dat zij deze regels voortaan zal toepassen op de gevallen waarop zij betrekking hebben, en ten tweede in beginsel niet van die regels kan afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel (arresten van 2 december 2010, Holland Malt/Commissie, C-464/09 P, EU:C:2010:733, punt 46, en 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commissie, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Derhalve is de Commissie op het gebied van staatssteun gebonden aan de kaderregelingen die zij vaststelt, voor zover deze niet afwijken van de regels van het VWEU en hun toepassing geen inbreuk maakt op de algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel (arrest van 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland e.a./Commissie, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Zoals met name uit de punten 3.1 en 4.1 van de garantiemededeling blijkt, bevat deze mededeling door de Commissie aangekondigde gedragsregels die met name betrekking hebben op de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid wanneer zij complexe economische beoordelingen verricht overeenkomstig het beginsel van de particuliere marktdeelnemer.
- 38 Hieruit volgt dat de hogere voorziening in haar geheel ontvankelijk is.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 39 In de eerste plaats betoogt de Commissie dat het Gerecht het litigieuze besluit onjuist heeft uitgelegd door in punt 138 van het bestreden arrest vast te stellen dat deze instelling van oordeel was dat er voor de betrokken garantiepremie geen marktprijs voorhanden was. Zij heeft immers in overweging 93, onder a), van het litigieuze besluit de toepasselijke markttrente aangegeven, die zij heeft vastgesteld op 11,45 %, na eerst de situatie van Valencia CF op de datum van verlening van de garantie te hebben geanalyseerd, vervolgens te hebben geoordeeld dat de club een rating van categorie CCC zou krijgen en, ten slotte, de kenmerken van de betrokken garantie te hebben onderzocht.
- 40 In dit verband is de onjuiste uitlegging van het litigieuze besluit door het Gerecht hoofdzakelijk gebaseerd op de vaststellingen die het Gerecht in de punten 124 tot en met 130 van het bestreden arrest heeft gedaan.

- 41 Met name in punt 124 van het bestreden arrest heeft het Gerecht bij de uitlegging van overweging 85 van het litigieuze besluit geen rekening gehouden met het feit dat de Commissie vooral vraagtekens heeft geplaatst bij de prijs waartegen de garantie is verkregen, en niet bij de mogelijkheid om een garantie of een lening op de markt te verkrijgen, hetgeen wordt bevestigd door de daaropvolgende redenering dat de betaalde prijs ontoereikend is. In punt 125 van het bestreden arrest heeft het Gerecht, gelet op de inhoud van overweging 93, onder a), van het litigieuze besluit, ten onrechte geoordeeld dat de Commissie bij de beoordeling van de betrokken premie niet de marktprijs had vermeld.
- 42 In punt 126 van het bestreden arrest heeft het Gerecht ten eerste conclusies getrokken uit zijn onjuiste beoordeling, in de punten 124 en 125 van dat arrest, volgens welke de Commissie had nagelaten een marktprijs te zoeken waaraan de betrokken premie kon worden getoetst. Ten tweede heeft het ten onrechte gesteld dat de Commissie niet alle relevante kenmerken van de garantie en de onderliggende lening had onderzocht, en met name niet het bestaan van door de kredietnemer gestelde zekerheden. De Commissie heeft zich namelijk op deze kenmerken en zekerheden gebaseerd om in overweging 93 van het litigieuze besluit de marktprijs van de garantie te bepalen.
- 43 In de tweede plaats stelt de Commissie dat het Gerecht de garantiemededeling onjuist heeft uitgelegd. Door in de punten 132 tot en met 134 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie ervan is uitgegaan dat geen enkele financiële instelling zich garant zou stellen voor een onderneming in moeilijkheden, dat de garantiemededeling niet in een dergelijk algemeen vermoeden voorziet en dat de Commissie deze mededeling dan ook onjuist heeft toegepast en niet heeft voldaan aan haar verplichting om een globale beoordeling te verrichten aan de hand van alle relevante gegevens van de zaak op basis waarvan zij kan vaststellen of rekwirante kennelijk geen vergelijkbare faciliteiten van een particuliere marktdeelnemer zou hebben gekregen, werd de redenering van het Gerecht aangetast door de volgende fouten:
- het Gerecht heeft ten onrechte verondersteld dat de Commissie het voorhanden zijn van een marktprijs voor een garantie als die welke in casu is onderzocht, heeft uitgesloten;
 - het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat het gebruik van referentiepercentages vergelijkbaar is met een vermoeden, terwijl de Commissie gedetailleerd heeft uitgelegd dat het gebruik van deze percentages een onderdeel vormde van een empirische exercitie waarmee werd beoogd een indicator voor de marktprijs van de garantie vast te stellen;
 - het Gerecht heeft de garantiemededeling onjuist uitgelegd, in die zin dat daarin een strikte hiërarchie zou zijn aangebracht tussen marktmethoden en referentiemethoden, terwijl deze mededeling niet in een dergelijke hiërarchie voorziet en beide methoden tot doel hebben de marktprijs van de garantie te bepalen en op marktgegevens berusten;
 - het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat het gebruik van het referentiepercentage impliceert dat de Commissie haar verplichting niet is nagekomen om een globale beoordeling te verrichten aan de hand van alle relevante gegevens van de zaak op basis waarvan zij kan vaststellen of Valencia CF geen vergelijkbare faciliteiten van een particuliere marktdeelnemer zou hebben gekregen, aangezien dit referentiepercentage wordt toegepast in samenhang met een gedetailleerde analyse van de situatie van de begunstigde onderneming en van de kenmerken van de garantie en de onderliggende lening, welke analyse het Gerecht bovendien in de punten 62 tot en met 105 van het bestreden arrest heeft uiteengezet;

- door de analyse in de punten 132 tot en met 134 van het bestreden arrest heeft het Gerecht zelf de uit de rechtspraak voortvloeiende vereisten inzake een globale beoordeling geschonden, aangezien het daarin een doorslaggevend belang heeft gehecht aan het zoeken naar zuiver hypothetische en zeer onwaarschijnlijke transacties, waarvan de relevantie niet evident is in een situatie waarin de globale beoordeling van de Commissie duidelijk aantoonde dat de betrokken garantie niet tegen een marktprijs is verleend.
- 44 Hoe dan ook stelt de Commissie dat zij bij de berekening van het referentiepercentage overeenkomstig punt 4.2 van de garantiemededeling de marktprijs van de betrokken financieringstransactie heeft bepaald. Evenzo heeft zij een globale beoordeling van het voordeel verricht door rekening te houden met de situatie van Valencia CF op de datum van verlening van de garantie en met haar creditrating van de categorie CCC, alsmede met de kenmerken van de betrokken garantie.
- 45 In de derde plaats is de Commissie van mening dat het Gerecht haar een buitensporige zorgvuldigheidsplicht en bewijslast heeft opgelegd, door in de punten 131 tot en met 138 van het bestreden arrest te oordelen dat zij niet voldoende had onderzocht of er op de financiële markten een overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie was te vinden, dat zij ervan uit was gegaan dat geen enkele financiële instelling zich garant zou stellen voor een onderneming in moeilijkheden, en dat zij had aangenomen dat er geen marktprijs bestond voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening. In het bijzonder heeft het Gerecht in punt 137 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat de Commissie verplicht was om de betrokken lidstaat of andere bronnen om informatie te vragen over het bestaan van soortgelijke leningen als de onderliggende lening van de litigieuze transactie.
- 46 De Commissie wijst erop dat zij in de overwegingen 27 tot en met 29, 50 en 51 van het besluit tot inleiding van de procedure had verklaard dat Valencia CF een onderneming in moeilijkheden was, dat uit een aantal parameters bleek dat de voor de garantie betaalde premie niet in overeenstemming was met de marktprijs en dat niets erop wees dat er op de markt soortgelijke transacties bestonden. Zij heeft aldus haar twijfels geuit over het bestaan van soortgelijke garanties op de financiële markt die als referentiewaarde zouden kunnen dienen, en erop gewezen dat de marktdeelnemers niet bereid leken om het insolventie risico van de begunstigden te dragen. In dat besluit heeft zij ook het Koninkrijk Spanje en de belanghebbenden uitgenodigd om dienaangaande opmerkingen in te dienen en heeft zij deze lidstaat verzocht haar alle voor de beoordeling van de steun relevante informatie te verstrekken.
- 47 In haar opmerkingen heeft FV echter aangegeven dat zij niet wist of er vergelijkbare garanties op de markt bestonden die als referentie voor de garantiepremie konden dienen.
- 48 Aangezien de Commissie in het inleidingsbesluit een redenering heeft gevolgd die is gebaseerd op de moeilijkheden van Valencia CF en op de kenmerken van de betrokken garantie, en aangezien er geen aanwijzingen waren dat er soortgelijke transacties op de markt bestonden, hetgeen door de belanghebbende partijen is bevestigd, heeft zij dus voldaan aan de op haar rustende bewijslast. Haar zorgvuldigheidsplicht houdt niet in dat zij inlichtingen moet inwinnen waarvan het bestaan onwaarschijnlijk of zuiver hypothetisch is. Een verzoek in het inleidingsbesluit volstaat voor de lidstaat en de belanghebbende partijen om haar in kennis te stellen van eventuele soortgelijke transacties.

- 49 Volgens de Commissie staat het in beginsel aan de lidstaat die verklaart zich als een particuliere marktdeelnemer te hebben gedragen, om te onderzoeken of er soortgelijke transacties op de markt bestonden. Overheidsinstanties en de begunstigde van de maatregelen bevinden zich in een betere positie dan de Commissie om het bestaan van soortgelijke transacties vast te stellen. Bovendien kan van de Commissie niet worden verlangd dat zij het tegendeel bewijst. Het bestreden arrest verstoort aldus het delicate evenwicht dat voortvloeit uit de formele onderzoeksprocedure en dat een voorwaarde is voor de uitvoerbaarheid daarvan.
- 50 Het bestreden arrest is bovendien in strijd met de rechtspraak die met name voortvloeit uit het arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 60), volgens welke de Commissie niet kan worden verweten dat zij geen rekening heeft gehouden met eventuele gegevens, feitelijk of rechtens, die haar tijdens de administratieve procedure hadden kunnen worden voorgelegd, maar niet zijn voorgelegd, aangezien deze instelling niet verplicht is om ambtshalve en bij benadering de gegevens te onderzoeken die haar hadden kunnen worden voorgelegd. Zij kan zich immers baseren op een coherent geheel van betrouwbare factoren en beschikt bij de complexe beoordeling van het normale niveau van een garantie over een beoordelingsmarge op basis van de door de belanghebbende partijen verstrekte informatie.
- 51 De Commissie voert aan dat het Hof met name in het arrest van 26 maart 2020, Larko/Commissie (C-244/18 P, EU:C:2020:238), heeft erkend dat het steunbedrag dat was vervat in de garantie die aan de orde was in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, was vastgesteld op basis van de beoordeling van de moeilijkheden van de onderneming, zonder dat een vereiste inzake specifiekere marktgegevens was gehanteerd.
- 52 Meer in het algemeen is de Commissie, wat het bewijs van het bestaan van steun betreft, alleen verplicht gebruik te maken van haar specifieke onderzoeksbevoegdheden, wanneer zij niet over voldoende bewijsmateriaal beschikt om dat bestaan aan te tonen, wanneer zij weet dat er een belangrijk element bestaat waarover zij niet beschikt en dat van invloed kan zijn op de beoordeling van het bestaan van steun, of wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de informatie waarover zij beschikt niet compleet is. In het hoofdgeding is geen van deze situaties aan de orde. In het bijzonder had de Commissie, anders dan het Gerecht in punt 136 van het bestreden arrest suggereert, geen enkele reden om aan te nemen dat de informatie waarover zij beschikte fragmentarisch was, en kon zij zich op het standpunt stellen dat zij over alle noodzakelijke relevante gegevens beschikte.
- 53 In de vierde plaats voert de Commissie aan dat het Gerecht de feiten onjuist heeft opgevat door in punt 137 van het bestreden arrest te verklaren dat haar onderzoek naar de marktvoorwaarden en het bestaan van transacties die vergelijkbaar zijn met de gegarandeerde lening, zich heeft beperkt tot de in het inleidingsbesluit geuite twijfels en dat de Commissie geen enkel ander tijdens de administratieve procedure verkregen element heeft aangevoerd ter ondersteuning van haar vaststellingen met betrekking tot de ontoereikendheid van vergelijkbare transacties. Aangezien FV in haar opmerkingen over het inleidingsbesluit de kwestie van vergelijkbare garanties op de markt aan de orde heeft gesteld, heeft de Commissie haar conclusies betreffende het ontbreken van soortgelijke transacties op de markt namelijk ook gebaseerd op de door de begunstigde overgelegde relevante informatie.
- 54 Valencia CF en het Koninkrijk Spanje betwisten dit betoog.

Beoordeling door het Hof

- 55 Wat in de eerste plaats de gestelde onjuiste opvatting van de feiten door het Gerecht in punt 137 van het bestreden arrest betreft, die meteen moet worden onderzocht, dient eraan te worden herinnerd dat wanneer een rekwirant stelt dat het Gerecht bewijzen onjuist heeft opgevat, hij op grond van artikel 256 VWEU, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 168, lid 1, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof precies moet aangeven welke elementen volgens hem onjuist zijn opgevat en welke fouten in de analyse het Gerecht tot die onjuiste opvatting hebben gebracht. Bovendien is het vaste rechtspraak van het Hof dat een onjuiste opvatting duidelijk moet blijken uit de stukken van het dossier, zonder dat de feiten en de bewijzen opnieuw hoeven te worden beoordeeld (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 In dit verband kan worden volstaan met de vaststelling dat de Commissie weliswaar stelt dat zij haar conclusies betreffende het ontbreken van soortgelijke transacties op de markt ook heeft gebaseerd op relevante informatie van de begunstigde, maar dat zij deze stelling niet onderbouwt met enige specifieke verwijzing in het litigieuze besluit naar een dergelijke inaanmerkingneming.
- 57 Hoe dan ook heeft FV, zoals de Commissie stelt, enkel verklaard dat zij niet wist of er soortgelijke garanties op de markt voorhanden waren, welke verklaring verwijst naar „een overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie op de financiële markten” en niet naar het bestaan van „een marktprijs voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening”, de enige die in punt 137 van het bestreden arrest wordt genoemd.
- 58 In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat punt 137 van het bestreden arrest blijkt geeft van een onjuiste opvatting die duidelijk uit de stukken van het dossier naar voren komt.
- 59 Wat in de tweede plaats de gestelde onjuiste uitlegging betreft van de overwegingen 85 en 93 van het litigieuze besluit, in de punten 124 tot en met 126 en 138 van het bestreden arrest, volstaat de opmerking dat deze uitgaat van een onjuiste lezing van het bestreden arrest.
- 60 Uit de redenering van het Gerecht in de punten 124 tot en met 137 van dat arrest blijkt namelijk ondubbelzinnig dat de verklaring in punt 138 van dat arrest, volgens welke de Commissie heeft vastgesteld dat „er geen marktprijs bestond voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening”, uitsluitend verwijst naar de vaststelling van de Commissie in overweging 93 van het litigieuze besluit dat „het beperkte aantal waarnemingen van soortgelijke transacties op de markt [...] geen zinvolle vergelijking zal opleveren” „tussen enerzijds de rente van de lening die daadwerkelijk van toepassing was dankzij de staatsgarantie plus de garantiepremie en anderzijds de rente die van toepassing zou zijn geweest op een lening zonder de staatsgarantie”, en niet naar de daaropvolgende redenering, eveneens in overweging 93, volgens welke „de Commissie de relevante referentierente [zal] gebruiken” om de marktprijs voor de betrokken garantiepremie te bepalen.
- 61 Wat in de derde plaats de gestelde onjuiste uitlegging door het Gerecht van de garantiemededeling betreft, moet ten eerste worden vastgesteld dat het argument dat het Gerecht ten onrechte heeft aangenomen dat de Commissie heeft uitgesloten dat voor een garantie als die welke in casu is onderzocht een marktprijs voorhanden was, berust op dezelfde in het vorige punt vastgestelde onjuiste lezing van het bestreden arrest.

- 62 Ten tweede berust de grief dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat het gebruik van referentiepercentages vergelijkbaar is met een vermoeden eveneens op een onjuiste lezing van het bestreden arrest. Zoals uit de punten 132 tot en met 134 van het bestreden arrest blijkt, heeft het Gerecht namelijk niet geoordeeld dat het gebruik van referentiepercentages vergelijkbaar is met een vermoeden, doch veeleer benadrukt dat de Commissie in strijd met de garantiemededeling had aangenomen dat geen enkele financiële instelling zich garant zou stellen voor een onderneming in moeilijkheden.
- 63 Bovendien heeft het in de punten 135 tot en met 137 van het bestreden arrest geoordeeld dat de stelling van de Commissie dat het „beperkte aantal waarnemingen van soortgelijke transacties op de markt” geen zinvolle vergelijking zou opleveren tussen enerzijds de rente van de lening die daadwerkelijk van toepassing was dankzij de staatsgarantie plus de garantiepremie en anderzijds de rente die van toepassing zou zijn geweest op een lening zonder de staatsgarantie, juridisch niet voldoende was onderbouwd. Zo heeft het Gerecht in punt 130 van het bestreden arrest enkel akte genomen van het gebruik door de Commissie van de referentiepercentages, zonder dit gebruik op enigerlei wijze als „vermoeden” aan te merken.
- 64 Ten derde voorziet de garantiemededeling, anders dan de Commissie stelt, in een rangorde tussen de methoden die moeten worden gebruikt om het steunelement van een maatregel vast te stellen en te kwantificeren.
- 65 Allereerst bepaalt, zoals de advocaat-generaal in de punten 48 tot en met 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, punt 3.2, onder d), van deze mededeling in de eerste alinea dat het aan de Commissie staat om na te gaan of „het dragen van risico op het door een garantie gedekte bedrag door een passende premie wordt vergoed”, aangezien de garantie geen steun inhoudt wanneer „de voor de garantie betaalde prijs ten minste even hoog is als de overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie die op de financiële markten is te vinden”.
- 66 Vervolgens bepaalt de tweede alinea van dit punt 3.2, onder d), dat enkel „[i]ndien er op de financiële markten geen overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie is te vinden, [...] de totale financiële kostprijs van de gegarandeerde lening, met inbegrip van het rentepercentage van de lening en de garantiepremie, [dient] te worden vergeleken met de marktprijs van een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening”.
- 67 Hieruit volgt dat eerst de in punt 65 van het onderhavige arrest genoemde methode moet worden gebruikt, en dat bij gebreke van een overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie op de financiële markten, de in punt 65 van dit arrest in herinnering gebrachte tweede methode zal moeten worden gebruikt. Deze hiërarchie tussen de methoden om het steunelement van een maatregel vast te stellen, wordt ondersteund door punt 4.2 van de garantiemededeling, waarvan de eerste alinea herbevestigt dat „[v]oor een individuele garantie [...] het subsidie-equivalent van een garantie in geld [dient] te worden berekend als het verschil tussen de marktprijs van de garantie en de feitelijk betaalde prijs”, en de tweede alinea preciseert dat alleen wanneer de markt voor het betrokken soort transacties geen garanties biedt, gebruik dient te worden gemaakt van de tweede methode voor kwantificatie van het steunbestanddeel.
- 68 Deze methode maakt volgens de tweede alinea van punt 3.2, onder d), van deze mededeling als vergelijkingselement gebruik van „de marktprijs van een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening” en, volgens de bewoordingen van de tweede alinea van punt 4.2 van die mededeling, van „de marktrente die deze onderneming zonder de garantie had moeten betalen”.

- 69 Ten slotte blijkt uit de tweede alinea van punt 4.2 van de garantiemededeling dat enkel „[i]n geval er geen marktrentepercentage voorhanden is en de lidstaat het referentiepercentage als maatstaf wil gebruiken”, de Commissie gebruik kan maken van laatstgenoemde methode, die is gebaseerd op het „referentiepercentage”. In het bijzonder blijkt uit het gebruik van de dwingende formule „dient te worden berekend”, in de tweede zin van dit punt, dat de Commissie haar beoordelingsmarge bij de keuze van de methode voor de vaststelling en kwantificering van het steunbestanddeel van een maatregel heeft beperkt, zodat zij, indien de eerste methode niet kan worden gebruikt en er een marktrentepercentage bestaat, de tweede methode dient te gebruiken, en het referentiepercentage dus alleen kan gebruiken indien er geen marktrentepercentage bestaat.
- 70 Op een onjuiste lezing van het bestreden arrest berust, ten vierde, het argument dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat het gebruik van het referentiepercentage als zodanig impliceert dat de Commissie haar verplichting niet is nagekomen om een globale beoordeling te verrichten aan de hand van alle relevante gegevens van de zaak op basis waarvan zij kan vaststellen of Valencia CF kennelijk geen vergelijkbare faciliteiten van een particuliere marktdeelnemer zou hebben gekregen.
- 71 Uit punt 134 van het bestreden arrest blijkt namelijk ondubbelzinnig dat de conclusie van het Gerecht dat de Commissie deze verplichting niet was nagekomen, uitsluitend voortvloeit uit de vaststelling van het Gerecht, in hetzelfde punt van het bestreden arrest, dat „de Commissie, door ervan uit te gaan dat geen enkele financiële instelling zich garant zou stellen voor een onderneming in moeilijkheden, en dat er op de markt dus geen overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie werd aangeboden, de garantiemededeling, waaraan zij gebonden is, heeft geschonden”. Uit niets in dit punt kan echter worden afgeleid dat het Gerecht bij die vaststelling heeft geoordeeld dat het gebruik van het referentiepercentage als zodanig een niet-nakoming van die verplichting inhoudt.
- 72 Ten vijfde kan, aangezien het Gerecht bij het onderzoek van de punten 132 tot en met 134 van het bestreden arrest slechts heeft onderzocht of de Commissie haar onderzoek had verricht in overeenstemming met de vereisten die zij zichzelf had opgelegd door deze mededeling vast te stellen, het argument van de Commissie dat het Gerecht zelf de vereisten inzake de noodzakelijke globale beoordeling heeft geschonden, niet worden aanvaard.
- 73 Wat in de vierde plaats de grenzen van de op de Commissie rustende bewijslast en de zorgvuldigheidsplicht betreft, zij eraan herinnerd dat het begrip „steunmaatregel” in de zin van deze bepaling, gelet op het doel van artikel 107, lid 1, VWEU om onvervalste mededinging te verzekeren, ook tussen openbare ondernemingen en particuliere ondernemingen, geen betrekking kan hebben op een ten behoeve van een onderneming genomen maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd, wanneer deze onderneming onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden hetzelfde voordeel had kunnen genieten. De beoordeling van de voorwaarden waaronder een dergelijk voordeel is verstrekt, gebeurt dus in beginsel aan de hand van het beginsel van de particuliere marktdeelnemer (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 105 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 74 Wanneer het beginsel van de particuliere marktdeelnemer toepasselijk is, is het daarentegen een van de aspecten waarmee de Commissie rekening moet houden om vast te stellen of er sprake is van steun, en vormt het dus geen uitzondering die enkel geldt op verzoek van een lidstaat,

wanneer is vastgesteld dat de bestanddelen van het begrip „staatssteun” als bedoeld in artikel 107, lid 1, VWEU aanwezig zijn (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 75 In dat geval staat het dus aan de Commissie om, met name rekening houdend met de door de betrokken lidstaat verstrekte informatie, te bewijzen dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van het beginsel van de particuliere marktdeelnemer, zodat de betrokken overheidsmaatregel een voordeel verschaft in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 76 In dit kader is het de taak van de Commissie om een globale beoordeling te verrichten aan de hand van alle relevante gegevens van de zaak op basis waarvan zij kan uitmaken of de begunstigde onderneming kennelijk geen vergelijkbare betalingsfaciliteiten van een dergelijke particuliere marktdeelnemer zou hebben gekregen (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 77 In dit verband komt relevantie toe aan alle informatie die in aanzienlijke mate invloed kan hebben op de besluitvorming van een normaal voorzichtige en verstandige particuliere marktdeelnemer wiens situatie die van de publieke exploitant het dichtst benadert (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 78 In het belang van een goede toepassing van de fundamentele bepalingen van het VWEU inzake steunmaatregelen is de Commissie bovendien gehouden om het onderzoek van de betrokken maatregelen zorgvuldig en onpartijdig te voeren, zodat zij haar eindbesluit kan vaststellen op basis van zo volledig en betrouwbaar mogelijke gegevens (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 79 De Commissie mag namelijk niet veronderstellen dat een onderneming heeft geprofiteerd van voordeel dat staatssteun oplevert, door simpelweg uit te gaan van een negatief vermoeden dat is gebaseerd op het ontbreken van informatie die tot de tegengestelde conclusie kan leiden, bij gebreke van andere gegevens die het bestaan van een dergelijk voordeel concreet kunnen aantonen (arrest van 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 111 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 80 Wanneer blijkt dat het beginsel van de particuliere marktdeelnemer van toepassing kan zijn, staat het dus aan de Commissie om de betrokken lidstaat te vragen haar alle relevante informatie te bezorgen op basis waarvan kan worden uitgemaakt of is voldaan aan de voorwaarden voor toepasselijkheid en toepassing van dit beginsel (arrest van 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 81 Aangezien de Commissie namelijk niet rechtstreeks op de hoogte is van de omstandigheden waarin een investeringsbesluit is genomen, moet zij zich voor de toepassing van dat criterium grotendeels baseren op de objectieve en controleerbare gegevens die de betrokken lidstaat heeft overgelegd (arrest van 10 december 2020, Comune di Milano/Commissie, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punt 112).

- 82 Ook wanneer de Commissie te maken krijgt met een lidstaat die zijn plicht tot samenwerking verzuimt en heeft nagelaten de opgevraagde informatie te verstrekken, moet zij haar besluiten baseren op gegevens met een bepaalde mate van betrouwbaarheid en samenhang, die een voldoende basis vormen om vast te stellen dat een onderneming een voordeel heeft gekregen dat staatssteun oplevert, en die haar bevindingen dus kunnen onderbouwen (arrest van 26 maart 2020, Larko/Commissie, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 83 Hieruit volgt dat de Commissie bij het onderzoek naar het bestaan en de rechtmatigheid van een steunmaatregel in voorkomend geval ook andere dan de te harer kennis gebrachte elementen feitelijk en rechtens moet onderzoeken (arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 84 Uit deze rechtspraak kan echter niet worden afgeleid dat de Commissie verplicht is om uit eigen beweging en bij gebreke van aanwijzingen daartoe, alle inlichtingen in te winnen die voor de bij haar ingediende zaak relevant kunnen zijn, ook al zijn deze inlichtingen openbaar (arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 85 Bijgevolg moet de wettigheid van een besluit inzake staatssteun door de Unierechter worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie kon beschikken op de datum waarop zij haar besluit heeft vastgesteld, waaronder die gegevens die van belang zijn voor de overeenkomstig de rechtspraak bedoeld in de punten 75 en 76 van het onderhavige arrest te verrichten beoordeling en die zij in het kader van de administratieve procedure had kunnen laten overleggen (arrest van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 86 In casu volgt uit de punten 132 tot en met 135 en 137 van het bestreden arrest dat het Gerecht van mening was, ten eerste, dat de Commissie zich met de vaststelling van de garantiemededeling ertoe heeft verplicht na te gaan of er „een overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie op de financiële markten” of „een marktprijs voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening” bestond, alvorens het referentiepercentage toe te passen. Ten tweede heeft het geoordeeld dat de Commissie deze verplichting niet was nagekomen, aangezien de vaststelling dat er op de financiële markten geen overeenkomstige benchmark voorhanden was, voortvloeit uit een onjuiste interpretatie van deze mededeling, en de vaststelling dat er geen marktprijs bestond voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening, rechtens niet genoegzaam is onderbouwd.
- 87 In dit verband volgt ten eerste uit de vaststellingen in de punten 64 tot en met 68 van het onderhavige arrest dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de Commissie zich met de vaststelling van die mededeling ertoe heeft verplicht na te gaan of er op de financiële markten een overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie „is te vinden” en, bij gebreke daarvan, of er een marktprijs „bestaat” voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening, alvorens een referentiepercentage toe te passen.
- 88 Ten tweede wijst, zoals het Gerecht met name in de punten 124 tot en met 126 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, niets in het litigieuze besluit erop dat de Commissie is nagegaan of er op de financiële markten een overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie was te vinden. De Commissie heeft in overweging 86, onder c), van dat besluit immers enkel verklaard „dat de jaarlijkse garantiepremies van 0,5 % tot 1 % die voor de betrokken garanties werden aangerekend,

niet [konden] worden beschouwd als een weerspiegeling van het risico van wanbetaling voor de gegarandeerde leningen, gezien de problemen van Valencia CF”. Bovendien is de Commissie in punt 7.2 van het litigieuze besluit, betreffende de kwantificering van de steun, haar onderzoek in overweging 93 rechtstreeks begonnen met de tweede fase, die erin bestond te onderzoeken of een marktprijs bestond voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening.

- 89 De enige verklaring die in het litigieuze besluit met betrekking tot deze benadering wordt gegeven, is dat de Commissie van mening was dat er voor een onderneming in moeilijkheden geen overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie op de financiële markten is te vinden.
- 90 Zoals het Gerecht in de punten 127 en 133 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, strookt een dergelijke redenering echter niet met de garantiemededeling, die in punt 4.1, onder a), „in het geval van ondernemingen in moeilijkheden” onderscheid maakt tussen gevallen waarin „een eventuele garant op de markt [...] een hoge premie in rekening zal brengen, gelet op het te verwachten risico op niet-terugbetaling dat hij loopt”, en gevallen waarin „de waarschijnlijkheid dat de kredietnemer niet in staat is de lening terug te betalen bijzonder groot [wordt, zodat] dit marktpercentage misschien niet meer voorhanden [is]”.
- 91 Hieruit volgt dat volgens deze mededeling de verklaring dat Valencia CF ten tijde van de toekenning van maatregel 1 in moeilijkheden verkeerde, op zich niet volstaat om vast te stellen dat er op de financiële markten geen overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie is te vinden, aangezien een dergelijke vaststelling op zijn minst een aanvullende analyse van het verwachte risico van wanbetaling vergt.
- 92 In dit verband heeft het Gerecht er in punt 128 van het bestreden arrest bovendien op gewezen dat de Commissie met name in de overwegingen 77 en 80 van het litigieuze besluit onderscheid heeft gemaakt tussen verschillende soorten moeilijkheden, en heeft geoordeeld dat Valencia (CF) ten tijde van de toekenning van deze maatregel weliswaar in moeilijkheden verkeerde in de zin van de richtsnoeren van 2004 inzake reddings- en herstructureringssteun, maar niet in een „extreem moeilijke situatie” verkeerde in de zin van punt 4.1, onder a), van de garantiemededeling. Hieruit volgt dat het Gerecht heeft kunnen oordelen dat de Commissie in het litigieuze besluit niet had aangetoond dat de waarschijnlijkheid dat Valencia CF niet in staat zou zijn de lening terug te betalen, „bijzonder groot” was, in de zin van punt 4.1, onder a).
- 93 Het Gerecht heeft dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie haar verplichting om rekening te houden met alle relevante gegevens in de onderhavige zaak niet is nagekomen, en heeft, anders dan de Commissie stelt, de op die instelling rustende zorgvuldigheidsplicht niet verder uitgebreid dan hetgeen deze zichzelf had opgelegd door deze mededeling vast te stellen.
- 94 Ten derde kan, zoals het Gerecht in de punten 131, 135 en 137 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, geen enkel element van het litigieuze besluit of enig aan het Gerecht overgelegd gegeven steun bieden voor de stelling van de Commissie in overweging 93 van het litigieuze besluit dat de referentiewaarde van de marktprijs van een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening „wegens het beperkte aantal waarnemingen van soortgelijke transacties op de markt” „geen zinvolle vergelijking zal opleveren”.

- 95 Zoals de advocaat-generaal in de punten 79 en 80 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft deze instelling in dit verband uit haar eigen vaststelling dat Valencia CF in moeilijkheden verkeerde bij de toekenning van maatregel 1 niet alleen afgeleid dat geen enkele financiële instelling deze club een garantie zou hebben geboden, maar ook dat het uitgesloten was dat er een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening zou kunnen bestaan.
- 96 Aangezien het bestaan van zowel een overeenkomstige benchmark voor de garantiepremie op de financiële markten als een marktprijs voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening overeenkomstig de garantiemededeling beslissend kan zijn voor de vaststelling dat er sprake is van staatssteun en voor de kwantificering ervan, zijn dit elementen die bij uitstek relevant zijn voor de beoordeling door de Commissie in de zin van de in de punten 75 en 76 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak.
- 97 Hoewel de Commissie, door in punt 28 van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure haar twijfels te uiten over de bereidheid van financiële instellingen om een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening te verstrekken aan Valencia CF, heeft voldaan aan haar in punt 80 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte verplichting om de betrokken lidstaat dienaangaande om relevante informatie te verzoeken, staat vast dat zij van de Spaanse autoriteiten geen antwoord heeft ontvangen en zich voor het Gerecht niet heeft beroepen op enige andere informatie waarover zij bij de vaststelling van het litigieuze besluit had kunnen beschikken.
- 98 In die omstandigheden blijkt dat de Commissie voor het Gerecht niet heeft aangetoond dat zij beschikte over gegevens met een bepaalde mate van betrouwbaarheid en samenhang, in de zin van de in punt 82 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, op basis waarvan zij had kunnen stellen dat er slechts sprake was van een „beperkt aantal waarnemingen van soortgelijke transacties op de markt”, dat „geen zinvolle vergelijking [zou] opleveren” met de referentiewaarde van de marktprijs van een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening.
- 99 Zoals blijkt uit punt 52 van het onderhavige arrest, is de Commissie zelf van mening dat zij verplicht kan zijn gebruik te maken van haar specifieke onderzoeksbevoegdheden, met name wanneer zij niet beschikt over voldoende gegevens om het bestaan van steun aan te tonen of wanneer redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de informatie waarover zij beschikt niet compleet is.
- 100 Aangezien de Commissie zich bij de vaststelling van de garantiemededeling ertoe heeft verplicht na te gaan of er een marktprijs bestaat voor een vergelijkbare, niet-gegarandeerde lening, kon het Gerecht, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, oordelen dat deze instelling in omstandigheden als die welke uit de vaststellingen in de punten 93 tot en met 97 van het onderhavige arrest naar voren komen, verder diende te gaan dan een louter onderzoek van de gegevens, feitelijk en rechtens, in de zin van de in punt 82 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, die haar naar aanleiding van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ter kennis waren gebracht.
- 101 Anders dan de Commissie stelt, heeft het Gerecht die instelling aldus geen buitensporige zorgvuldigheidsplicht en bewijslast opgelegd, maar enkel vastgesteld dat de Commissie niet had voldaan aan de vereisten die zij zichzelf had opgelegd door de garantiemededeling vast te stellen. Het heeft de Commissie immers niet verplicht om negatief bewijs te leveren van het ontbreken van soortgelijke transacties op de markt, maar enkel opgemerkt dat de Commissie haar vaststelling niet had onderbouwd en geen gebruik had gemaakt van de haar – overeenkomstig de in punt 84 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak – geboden mogelijkheid om in de

loop van de administratieve procedure bij de Spaanse autoriteiten of belanghebbenden een specifiek verzoek in te dienen om relevante informatie te verkrijgen voor de te verrichten beoordeling. In het bijzonder heeft het Gerecht niet uitgesloten dat de Commissie, om aan haar zorgvuldigheidsplicht na te komen en aan haar bewijslast te voldoen, ermee had kunnen volstaan een dergelijk specifiek verzoek in te dienen in het kader van de in punt 14 van het onderhavige arrest genoemde contacten.

- 102 Gelet op een en ander moet het enige ter ondersteuning van de hogere voorziening aangevoerde middel worden afgewezen, zodat de hogere voorziening in haar geheel dient te worden afgewezen.

Kosten

- 103 Artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bepaalt dat het Hof over de kosten beslist wanneer de hogere voorziening ongegrond is.
- 104 Ingevolge artikel 138, lid 1, van dit Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij worden verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.
- 105 Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van Valencia CF worden verwezen in haar eigen kosten en de kosten van Valencia CF.
- 106 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 184, lid 1, van dit Reglement van overeenkomstige toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Bijgevolg zal het Koninkrijk Spanje, dat heeft deelgenomen aan de procedure bij het Hof, zijn eigen kosten dragen.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van Valencia Club de Fútbol SAD.**
- 3) Het Koninkrijk Spanje draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen