



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 10 november 2022 *

”Överklagande – Statligt stöd – Statlig garanti som lämnats av ett statligt organ – Lån till förmån för tre fotbollsklubbar i regionen Valencia (Valencia CF, Hércules CF och Elche CF) – Beslut i vilket stödåtgärderna förklaras vara oförenliga med den inre marknaden – Ogiltigförklaring av beslutet i den del det avser Valencia CF – Begreppet 'fördel' – Bedömning av huruvida det föreligger en fördel – Tillkännagivandet om garantier – Tolkning – Europeiska kommissionens omsorgsplikt – Bevisbörda – Missuppfattning”

I mål C-211/20 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 22 maj 2020,

Europeiska kommissionen, företrädd av G. Luengo, P. Němečková och B. Stromsky, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

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

sökande i första instans

Konungariket Spanien, företrädd av M.J. Ruiz Sánchez, i egenskap av ombud,

intervenient i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev (referent) och domstolens vice ordförande L. Bay Larsen, tillika tillförordnad domare vid första avdelningen, samt domarna P.G. Xuereb, A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

* Rättegångsspråk: spanska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 7 april 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 12 mars 2020, Valencia Club de Fútbol/kommissionen (T-732/16, EU:T:2020:98), genom vilken tribunalen ogiltigförklarade kommissionens beslut (EU) 2017/365 av den 4 juli 2016 om det statliga stöd SA.36387 (2013/C) (f.d. 2013/NN) (f.d. 2013/CP) som Spanien har genomfört till förmån för Valencia Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, Hércules Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva och Elche Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva (EUT L 55, 2017, s. 12) (nedan kallat det omtvistade beslutet), i den del det rör Valencia Club de Fútbol SAD (nedan kallat Valencia CF).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I punkt 2.2 i kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget om statligt stöd i form av garantier (EUT C 155, 2008, s. 10) (nedan kallat tillkännagivandet om garantier) anges följande:

”Vanligtvis är det låntagaren som är stödmottagare. Såsom anges i punkt 2.1 bör riskbärandet normalt sett ersättas i form av en lämplig avgift. Om låntagaren inte behöver betala en avgift, eller betalar en låg avgift, får denne en fördel. Jämfört med en situation utan garanti ger den statliga garantin låntagaren en möjlighet att få ett lån på finansiella villkor som är bättre än de som normalt kan erhållas på finansmarknaderna. Ofta kan låntagaren, tack vare den statliga garantin, få lägre räntesatser eller ställa en lägre säkerhet. Utan statlig garanti skulle låntagare i vissa fall inte kunna hitta ett finansinstitut som är redo att bevilja ett lån. Statliga garantier kan därmed underlätta skapandet av nya verksamheter och göra det möjligt för vissa företag att skaffa kapital för att utöva ny verksamhet. En statlig garanti kan också hjälpa ett konkurshotat företag att fortsätta sin verksamhet i stället för att det läggs ned eller omstruktureras, och därmed kan garantin snedvrída konkurrensen.”

- 3 Punkt 3.1 i tillkännagivandet om garantier har följande lydelse:

”Om en enskild garanti eller en garantiordning som ingåtts av staten inte ger ett företag någon fördel utgör den inte statligt stöd.

För att avgöra om en förmån beviljas via en garanti eller en garantiordning har EG-domstolen ... bekräftat att kommissionen bör grunda sin bedömning på principen om en privat investerare i en marknadsekonomi ... Därför bör det tas hänsyn till vilka möjligheter ett stödmottagande företag i praktiken har att få andra motsvarande ekonomiska resurser genom att vända sig till kapitalmarknaden. Det är inte fråga om statligt stöd om en ny finansieringskälla ställs till förfogande på villkor som en privat aktör skulle kunna godta på normala marknadsekonomiska villkor ...”

4 I punkt 3.2 a och d i detta tillkännagivande anges följande:

”När det gäller enskilda statliga garantier anser kommissionen att det för att förekomsten av statligt stöd ska kunna uteslutas är tillräckligt att samtliga följande villkor är uppfyllda:

a) Låntagaren är inte i ekonomiska svårigheter.

Definitionen i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter ... bör följas när det gäller att avgöra om låntagaren ska anses vara i ekonomiska svårigheter.

...

d) Ett marknadsorienterat pris betalas för garantin.

Såsom anges i punkt 2.1 bör riskbärandet normalt sett ersättas i form av en lämplig avgift för det belopp för vilket en garanti eller en motgaranti har ställts. Om det pris som har betalats för garantin är minst lika högt som den motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke innehåller garantin inte stöd.

Om ingen motsvarande garantiavgift som kan fungera som riktmärke står att finna på finansmarknaden, ska den totala finansiella kostnaden av det garanterade lånet, inklusive räntesatsen på lånet och garantiavgiften, jämföras med marknadspriset på ett motsvarande lån utan garanti.

För att det motsvarande marknadspriset ska kunna fastställas bör det i båda fallen tas hänsyn till garantins och det underliggande lånets egenskaper. Detta omfattar följande: Transaktionsbeloppet och transaktionens varaktighet, den säkerhet som ställs av låntagaren och andra erfarenheter som påverkar värderingen av återbetalningsgraden, sannolikheten för att låntagaren inte kan betala på grund av sin ekonomiska ställning, verksamhetssektor och framtidsutsikter samt andra ekonomiska villkor. Denna analys bör framför allt göra det möjligt för låntagaren att klassificeras utifrån en riskvärdering. Denna klassificering kan tillhandahållas av ett internationellt erkänt värderingsinstitut eller eventuellt göras med hjälp av den interna värdering som används av den bank som beviljat det underliggande lånet. I detta sammanhang pekar kommissionen på sambandet mellan antalet fall av betalningsförsummelse och den värdering som görs av internationella finansinstitut, vilkas arbete också är allmänt tillgängligt ... För att bedöma om avgiften följer marknadspriserna kan medlemsstaten jämföra de priser som företag med samma kreditvärdighet betalar på marknaden.

Därför godtar kommissionen inte att garantiavgiften fastställs till en enda nivå som ska anses motsvara en övergripande norm för hela branschen.”

5 I punkt 3.6 i nämnda tillkännagivande anges följande:

”Om något av de villkor som anges i punkterna 3.2–3.5 inte uppfylls, betyder det inte att garantin eller garantiordningen automatiskt betraktas som statligt stöd. Om det råder några som helst tvivel om huruvida en planerad garanti eller garantiordning utgör statligt stöd bör den anmälas till kommissionen.”

6 I punkt 4.1 i nämnda tillkännagivande anges följande:

”Om en enskild garanti eller en garantiordning inte är förenlig med den marknadsekonomiska investeringsprincipen anses den omfatta statligt stöd. Inslaget av statligt stöd måste därför kvantifieras för att det ska kunna kontrolleras om stödet kan anses förenligt på grundval av ett visst undantag från reglerna om statligt stöd. I princip kommer inslaget av statligt stöd att anses vara skillnaden mellan det rätta marknadspriset på den garanti som beviljas enskilt ... och det pris som faktiskt betalas för den åtgärden.

...

När kommissionen beräknar stödsinslaget i en garanti kommer den att fästa särskild uppmärksamhet vid följande omständigheter:

- a) När det gäller enskilda garantier, huruvida låntagaren befinner sig i ekonomiska svårigheter. ... (se mer om detta i punkt 3.2 a).

Kommissionen konstaterar att för företag i svårigheter skulle en eventuell garantigivare på marknaden ta ut en hög avgift när garantin beviljas med tanke på den förväntade risken för betalningsförsummelse. Om sannolikheten för att låntagaren inte kommer att kunna betala tillbaka lånet blir särskilt stor kan det hända att en sådan marknadsmässig avgift inte finns, och i undantagsfall kan stödsinslaget i garantin visa sig vara lika stort som det belopp som garantin faktiskt täcker.

...

- d) Huruvida de särskilda egenskaperna hos garantin eller lånet ... har beaktats vid fastställandet av marknadsavgiften för garantin, som ligger till grund för beräkningen av stödsinslaget genom att den jämförs med den avgift som faktiskt betalas (se mer om detta i punkt 3.2 d).”

7 I punkt 4.2 i samma tillkännagivande föreskrivs följande:

”För en enskild garanti bör kontantbidragsekvivalenten beräknas som skillnaden mellan marknadspriset för garantin och det pris som faktiskt betalats.

Om marknaden inte ger några garantier för den berörda transaktionstypen finns det inte något marknadspris för garantin. I det fallet bör stödsinslaget beräknas på samma sätt som bidragsekvivalenten för ett mjukt lån, nämligen som skillnaden mellan den marknadsmässiga räntesats just detta företag skulle ha måst betala utan garantin och den räntesats som kunnat fås tack vare den statliga garantin efter det att hänsyn tagits till eventuella avgifter som betalats. Om det inte finns någon marknadsmässig räntesats och om medlemsstaten vill använda referensräntesatsen som riktmärke, betonar kommissionen att de villkor som anges i meddelandet om referensräntesatser ... är giltiga för en beräkning av stödnivån i en enskild garanti. Det betyder att särskild uppmärksamhet måste ägnas det tillägg som ska läggas till basräntesatsen för att beakta den relevanta riskprofil som sammanhänger med den transaktion som omfattas, det företag som beviljats garanti och de säkerheter som ställts.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

- 8 Valencia CF är en professionell fotbollsklubb med säte i Valencia i Spanien. Fundación Valencia (nedan kallad FV) är en ideell stiftelse som har inrättats för att bevara, sprida och främja Valencia CF:s idrottsrelaterade, kulturella och sociala aspekter samt banden mellan klubben och dess supportrar.
- 9 Den 5 november 2009 beviljade Instituto Valenciano de Finanzas (nedan kallat IVF) – som är Generalitat Valencianas (Valencias regionstyre, Spanien) finansinstitut – FV en garanti för ett banklån på 75 miljoner euro som Bancaja hade beviljat, med hjälp av vilket FV, inom ramen för ett kapitaltillskott, förvärvade 70,6 procent av aktierna i Valencia CF (nedan kallad åtgärd 1).
- 10 Garantin täckte 100 procent av lånets kapitalbelopp, jämte ränta och kostnader för den garanterade transaktionen. För detta skulle FV betala en årlig garantiavgift på 0,5 procent till IVF. Detta finansinstitut erhöll som motgaranti en pant, med andra plats i prioriteringsordningen, i form av aktier i Valencia CF som hade förvärvats av FV. Det underliggande lånets löptid var sex år. Räntesatsen för det underliggande lånet var till att börja med 6 procent för lånets första år och sedan "Euro Interbank Offered Rate" (Euribor) 1 år + en marginal på 3,5 procent, med en minimiräntesats på 6 procent. Det togs även ut en åtagandeavgift på 1 procent. Enligt tidsplanen skulle ränta återbetalas från och med augusti 2010 och kapitalbeloppet skulle återbetalas i två delbetalningar på 37,5 miljoner euro, den 26 augusti 2014 respektive den 26 augusti 2015. Tanken var att återbetalningen av det garanterade lånet (kapitalbelopp och ränta) skulle ske genom försäljning av de aktier i Valencia CF som hade förvärvats av FV
- 11 Den 10 november 2010 utökade IVF sin garanti till FV med 6 miljoner euro i syfte att få till stånd en höjning av samma lånebelopp som Bankia redan hade beviljat, detta för att kunna betala förfallna kapitalbelopp, räntor och kostnader på grund av bristande betalning av räntorna på det garanterade lånet per den 26 augusti 2010 (nedan kallad åtgärd 4).
- 12 Kommissionen fick information om ett påstått statligt stöd, som hade beviljats av Generalitat Valenciana i form av garantier för banklån till Elche Club de Fútbol SAD, Hercules Club de Fútbol SAD och Valencia CF. Kommissionen uppmanade därför, den 8 april 2013, Konungariket Spanien att yttra sig över dessa upplysningar. Konungariket Spanien inkom med yttranden till kommissionen den 27 maj och den 3 juni 2013.
- 13 Genom skrivelse av den 18 december 2013 underrättade kommissionen denna medlemsstat om sitt beslut att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF. Kommissionen uppmanade samtidigt berörda parter att inkomma med synpunkter och angav, bland annat i skälen 27–29 och 51 i beslutet, följande:

”(27) I förevarande fall vet inte kommissionen vilket referensvärde för den motsvarande garantiprovision som skulle kunna erbjudas på finansmarknaden för garantier som liknar dem som beviljats av IVF. Den årliga garantiprovisionen på 0,5 procent för förvärv av aktier i Valencia CF ... förefaller dock vid första anblicken inte återspegla risken för utebliven betalning av de garanterade lånen, eftersom Valencia CF ... förefaller ha varit i svårigheter vid tidpunkten för beviljandet av de aktuella garantierna. ...

(28) Kommissionen vill även påpeka att garantierna, förutom att de beviljats företag som uppenbarligen är i svårigheter, täcker 100 procent av de garanterade beloppen. Detta tyder på att marknadsaktörer inte är beredda att stå risken för att stödmottagarna blir insolventa. Kommissionen tvivlar således på att stödmottagarna kan erhålla de aktuella garantierna till detta pris och under dessa omständigheter på marknaden. Kommissionen tvivlar dessutom på att ett finansinstitut, utan den statliga garantin, skulle vara berett att bevilja mottagarna något som helst lån.

(29) Mot bakgrund av det ovan anförda anser kommissionen i detta skede att de garantier som beviljades av staten åren 2008, 2010 och 2011 medförde en fördel för de enheter som tog upp lånen. ...

...

(51) Kommissionen tvivlar på att IVF har beviljat de aktuella garantierna i enlighet med marknadsmässiga kriterier, särskilt efter att ha undersökt den finansiella situationen och utsikterna till lönsamhet för de enheter som slutligen erhöll lånen. ...”

14 Det framgår av skälen 2–5 i det omtvistade beslutet att kommissionen, under det formella granskningsförfarandet, under åren 2013–2016, mottog synpunkter, kompletterande upplysningar och kompletterande upplysningar, bland annat från Konungariket Spanien, IVF, FV och Valencia CF. Vidare anges att kommissionens tjänstemän, de spanska myndigheterna, representanter för IVF och företrädare för Valencia CF möttes i Bryssel den 29 januari 2015.

15 I det omtvistade beslutet konstaterade kommissionen bland annat att åtgärderna 1 och 4 utgjorde olagliga stödåtgärder som var oförenliga med den inre marknaden, uppgående till 19 193 000 euro respektive 1 188 000 euro, och ålade Konungariket Spanien att omedelbart och effektivt återkräva stödet.

16 I avsnitt 7.1 i detta beslut, med rubriken ”Förekomst av stöd”, angav kommissionen bland annat följande:

” ...

(77) ... ända sedan juni 2007, när åtgärderna 1 och 4 beviljades, befann sig Valencia CF i svårigheter i den mening som avses i punkt 11 i 2004 års undsättnings- och omstruktureringsriktlinjer ...

...

(80) Kommissionen konstaterar samtidigt att Valencia CF ... inte befann sig i en extremt svår situation, i den mening som avses i punkt 2.2 och punkt 4.1 a i [tillkännagivandet om garantier,] åren innan de granskade åtgärderna beviljades. ...

...

(82) ... Mot bakgrund av ovanstående vidhåller kommissionen att Valencia CF befann sig i svårigheter när åtgärderna 1 och 4 beviljades.

(83) Kommissionen anser avslutningsvis att eftersom de tre klubbarna befann sig i ekonomiska svårigheter redan innan åtgärderna vidtogs kan de anses ha ett kreditbetyg i kategorin CCC ...

...

(85) När det gäller stödslaget i åtgärderna, vilka alla inbegriper statliga garantier, tar kommissionen hänsyn till avsnitten 2.2 och 3.2 i [tillkännagivandet om garantier]. I [tillkännagivandet om garantier] anges att det för att kommissionen ska kunna utesluta förekomsten av statligt stöd är tillräckligt att vissa villkor är uppfyllda, som t.ex. att låntagaren inte är i ekonomiska svårigheter och att garantin täcker högst 80 % av det utestående lånet eller någon annan finansiell förpliktelse. När låntagaren inte betalar ett riskbärande pris för garantin får denne en fördel. Om låntagaren är ett företag i ekonomiska svårigheter skulle låntagaren utan statlig garanti dessutom inte kunna hitta ett finansinstitut som är redo att bevilja ett lån.

(86) Kommissionen håller därför inte med Spanien om att villkoren i [tillkännagivandet om garantier] är uppfyllda. Om dessa kriterier tillämpas på förevarande ärende leder detta enligt kommissionen till följande slutsatser.

a) Valencia CF ... befann sig i ekonomiska svårigheter (se skälen 70–82) när åtgärderna 1 ... och 4 beviljades.

...

c) De årliga garantiavgifter på 0,5–1 % som togs ut för de aktuella garantierna kan inte anses spegla risken för att de garanterade lånen skulle fallera, med tanke på de svårigheter som Valencia CF ... befann sig i och särskilt [dess] höga skuldsättningsgrad eller det faktum att [klubben] hade negativt eget kapital vid tidpunkten för de aktuella åtgärderna.

(87) Mot bakgrund av ovanstående är kommissionens slutsats att åtgärderna 1 ... och 4 inte uppfyller villkoren i [tillkännagivandet om garantier] och kommissionen anser därför att stödmottagarna inte skulle ha erhållit åtgärderna till samma villkor på marknaden och att dessa åtgärder således gav stödmottagarna en fördel.

...”

17 I avsnitt 7.2 i nämnda beslut, med rubriken ”Kvantifiering av stödet”, angav kommissionen bland annat följande i skäl 93:

”I enlighet med avsnitt 4.2 i [tillkännagivandet om garantier] anser kommissionen, för varje garanti, att stödbeloppet är lika med garantins stöds slag, dvs. det belopp som härrör från skillnaden mellan å ena sidan den faktiska räntan på lånet som tas ut tack vare den statliga garantin plus garantiavgiften och å andra sidan den ränta som hade tagits ut på ett lån utan den statliga garantin. Kommissionen konstaterar att på grund av det begränsade antalet liknande transaktioner på marknaden utgör ett sådant riktmärke inte någon meningsfull jämförelse. Kommissionen kommer därför att använda sig av den relevanta referensräntan ..., som är 1 000 räntepunkter, på grund av de tre fotbollsklubbarnas svårigheter och lånens lågt värderade säkerheter, plus 124–149 räntepunkter som Spaniens basränta vid tidpunkten för stödåtgärderna. Som säkerhet för varje lån ställdes en pant på de förvärvade aktierna i klubbarna. Klubbarna befann sig emellertid i ekonomiska svårigheter, dvs. deras verksamhet gick med förlust, och det fanns ingen trovärdig lönsamhetsplan som visade att verksamheten skulle börja ge vinst för deras

aktieägare. Därför ingick klubbarnas förluster i värdet på samma klubbs aktier. Värdet på dessa aktier som säkerhet för lån var därmed nästan noll. Enligt kommissionens beräkningar var stödbeloppet i de åtgärder som ska bedömas 20,381 miljoner euro för Valencia CF (19,193 miljoner euro genom åtgärd 1 plus 1,188 miljoner euro genom åtgärd 4) ... Kommissionen har vid sin beräkning utgått från följande:

a) För åtgärd 1: Den tillämpade räntan på 6,5 % dras av från den tillämpliga marknadsräntan på 11,45 %, dvs. 1 000 räntepunkter för Valencia CF plus 145 räntepunkter som basränta för Spanien i november 2009 ... Resultatet multipliceras med lånebeloppet 75 miljoner euro och lånets faktiska löptid på 5,17 år. Slutresultatet är lika med 19,193 miljoner euro.

...

d) För åtgärd 4: Den tillämpade räntan på 6,5 % dras av från den tillämpliga marknadsräntan på 11,45 %, dvs. 1 000 räntepunkter för Valencia CF plus 145 räntepunkter som basränta för Spanien i november 2010 ... Resultatet multipliceras med lånebeloppet 6 miljoner euro och lånets faktiska löptid på 4 år. Slutresultatet är lika med 1,188 miljoner euro.”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 18 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 20 oktober 2016, väckte Valencia CF talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 19 Till stöd för sin talan åberopade Valencia CF åtta grunder, varav den första och den tredje avsåg en uppenbart oriktig bedömning vid kvalificeringen av en fördel respektive vid beräkningen av stödbeloppet.
- 20 Genom den överklagade domen biföll tribunalen talan såvitt avsåg den första och den tredje grunden och ogiltigförklarade följaktligen det omtvistade beslutet såvitt avsåg åtgärderna 1 och 4.

Parternas yrkanden

- 21 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
 - upphäva den överklagade domen såvitt avser åtgärd 1,
 - återförvisa målet till tribunalen, och
 - förordna att beslut om rättegångskostnaderna ska anstå.
- 22 Valencia CF och Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 23 Till stöd för sitt överklagande har kommissionen åberopat en enda grund avseende en felaktig tolkning, i punkterna 124–138 i den överklagade domen, av begreppet ”ekonomisk fördel”, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, till följd av, för det första, felaktig tolkning av det

omtvistade beslutet och av tillkännagivandet om garantier, för det andra, felaktiga slutsatser om omfattningen av kommissionens bevisbörda och av kommissionens omsorgsplikt och, slutligen, en missuppfattning av de faktiska omständigheterna.

- 24 Valencia CF har bland annat bestritt att överklagandet kan tas upp till prövning.

Upptagande till prövning

Parternas argument

- 25 Valencia CF anser för det första att kommissionen, förutom den allmänna hänvisningen till punkterna 124–138 i den överklagade domen, inte med erforderlig precision har angett vilka punkter i nämnda dom som den bestrider.
- 26 För det andra har kommissionen, enligt Valencia CF, endast upprepat sina egna grunder och argument som den redan hade anfört vid tribunalen avseende den motiveringsskyldighet som den är skyldig att iaktta, vilket innebär att kommissionen endast avser att få till stånd en ny prövning av talan genom att föreslå en ny bedömning av de faktiska omständigheterna.
- 27 För det tredje har Valencia CF gjort gällande att tillkännagivandet om garantier inte utgör ett positivt unionsrättsligt instrument, vilket innebär att ett eventuellt åsidosättande av tillkännagivandet inte kan anses utgöra en ”rättsfråga” enligt artikel 58 i stadgan för Europeiska unionens domstol, vilken domstolen således skulle kunna bedöma i ett mål om överklagande.
- 28 Kommissionen har bestridit dessa argument.

Domstolens bedömning

- 29 Det följer av artikel 256 FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol samt av artikel 168.1 d och artikel 169 i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den dom som det yrkas upphävande av ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande. Enligt domstolens fasta praxis uppfyller ett överklagande som endast återger grunder och argument som redan har anförts vid tribunalen inte detta krav. Ett sådant överklagande utgör nämligen endast en begäran om omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen, vilket faller utanför domstolens behörighet (dom av den 24 mars 2022, Hermann Albers/kommissionen, C-656/20 P, ej publicerad, EU:C:2022:222, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 30 I förevarande fall har kommissionen, i motsats till vad Valencia CF har hävdad, på ett precist sätt angett på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som specifikt anförs till stöd för dess yrkande om upphävande av domen.
- 31 För det andra har kommissionen inte heller begränsat sig till att återge de grunder och argument som redan anförts vid tribunalen, utan har särskilt bestritt tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten.

- 32 I detta avseende bör det erinras om att när en part bestrider tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten kan de rättsfrågor som prövades av tribunalen på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande. Om klaganden inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan åberopats vid tribunalen, skulle nämligen överklagandeinstitutet förlora en del av sin betydelse (dom av den 24 mars 2022, Hermann Albers/kommissionen, C-656/20 P, ej publicerad, EU:C:2022:222, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 33 För det tredje, och i motsats till vad Valencia CF har gjort gällande, kan frågan huruvida tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den kontrollerade huruvida kommissionen hade följt tillkännagivandet om garantier eller inte ge upphov till rättsfrågor, i den mening som avses i artikel 58 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som domstolen således kan pröva i ett mål om överklagande.
- 34 Det följer nämligen av fast rättspraxis att den prövning som det ankommer på kommissionen att göra vid tillämpningen av principen om en privat aktör innefattar en komplicerad ekonomisk bedömning (dom av den 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 116 och där angiven rättspraxis), vid vilken denna institution förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, CB/kommissionen, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 35 Det följer av fast rättspraxis att kommissionen, genom att anta förhållningsregler och, genom deras offentliggörande, tillkännage att den härnäst kommer att tillämpa dessa regler på de fall som avses i desamma, själv har begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning, varför den i princip inte kan avvika från dessa regler utan att riskera att sanktionsåtgärder vidtas mot den på grund av att den, i förekommande fall, har åsidosatt allmänna rättsprinciper, såsom principen om likabehandling eller principen om skydd för berättigade förväntningar (dom av den 2 december 2010, Holland Malt/kommissionen, C-464/09 P, EU:C:2010:733, punkt 46, och dom av den 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl./kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 100 och där angiven rättspraxis).
- 36 På området för statligt stöd är kommissionen följaktligen bunden av de rambestämmelser som den antar, i den mån dessa inte avviker från reglerna i EUF-fördraget och inte strider mot allmänna rättsprinciper, såsom likabehandlingsprincipen (dom av den 3 september 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland m.fl./kommissionen, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 101 och där angiven rättspraxis).
- 37 Såsom framgår av bland annat punkterna 3.1 och 4.1 i tillkännagivandet om garantier innehåller detta tillkännagivande emellertid förhållningsregler som kommissionen har meddelat avseende bland annat utövandet av dess utrymme för skönsmässig bedömning när den gör komplicerade ekonomiska bedömningar med tillämpning av principen om en privat aktör.
- 38 Härav följer att överklagandet kan tas upp till prövning i sin helhet.

Prövning i sak

Parternas argument

- 39 Kommissionen har, för det första, hävdad att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av det omtvistade beslutet när den, i punkt 138 i den överklagade domen, fann att kommissionen ansåg att det inte fanns något marknadspris för den aktuella garantipremien. Kommissionen angav nämligen, i skäl 93 a i det omtvistade beslutet, den tillämpliga marknadsräntan, vilken den hade fastställt till 11,45 procent, efter att först ha analyserat Valencia CF:s situation vid tidpunkten för beviljandet av garantin, varefter kommissionen angav att klubben tilldelades kreditbetyget CCC och slutligen analyserade den aktuella garantins särdrag.
- 40 Tribunalens felaktiga tolkning av det omtvistade beslutet grundar sig i huvudsak på dess bedömning i punkterna 124–130 i den överklagade domen.
- 41 I synnerhet underlät tribunalen, i punkt 124 i den överklagade domen, vid tolkningen av skäl 85 i det omtvistade beslutet, att beakta att kommissionen huvudsakligen ifrågasatte det pris som betalades för säkerheten, och inte huruvida det var möjligt att erhålla en garanti eller ett lån på marknaden, vilket bekräftas av det efterföljande resonemanget, som bygger på att det pris som betalades var otillräckligt. I punkt 125 i den överklagade domen fann tribunalen felaktigt, med hänsyn till innehållet i skäl 93 a i det omtvistade beslutet, att kommissionen inte hade angett marknadspriset som beräkningsgrund för den aktuella premien.
- 42 I punkt 126 i den överklagade domen drog tribunalen vissa slutsatser, vilka grundades på dess felaktiga bedömning, i punkterna 124 och 125 i den överklagade domen, att kommissionen hade underlåtit att ta fram ett marknadspris som kan användas som jämförelse för den aktuella premien. Vidare påstod tribunalen felaktigt att kommissionen hade underlåtit att undersöka samtliga relevanta särdrag hos garantin och det underliggande lånet, särskilt huruvida låntagaren hade ställt säkerhet. Kommissionen hade nämligen grundat sig på dessa kännetecken och säkerheter när den i skäl 93 i det omtvistade beslutet fastställde marknadspriset för garantin.
- 43 Kommissionen har, för det andra, hävdad att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av tillkännagivandet om garantier. Kommissionen menar att tribunalen har gjort ett antal fel, vilka kommer att beskrivas nedan, genom att i punkterna 132–134 i den överklagade domen slå fast att kommissionen utgick från att inget finansinstitut hade kunnat ställa säkerhet för ett företag i svårigheter, att tillkännagivandet om garantier inte innehåller någon sådan allmän presumtion och att kommissionen följaktligen har tillämpat tillkännagivandet på ett felaktigt sätt och åsidosatt sin skyldighet att göra en helhetsbedömning med beaktande av alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet som gör det möjligt för densamma att avgöra om det är uppenbart att klubben inte skulle ha erhållit motsvarande lättnader av en privat aktör:
- Tribunalen utgick felaktigt från att kommissionen uteslöt förekomsten av ett marknadspris för en sådan garanti som den som är föremål för prövning i förevarande mål.
 - Tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den fann att hänvisningen till referensräntesatserna var jämförbar med en presumtion, trots att kommissionen i detalj hade förklarat att användningen av dessa räntesatser utgjorde en integrerad del av ett empiriskt resonemang som syftade till att fastställa en indikator för marknadspriset för garantin.

- Tribunalen tolkade tillkännagivandet om garantier felaktigt, nämligen som att det föreskriver en sträng hierarki mellan marknadsmetoderna och referensmetoderna, trots att det i tillkännagivandet inte upprättas någon sådan hierarki och trots att båda dessa metoder har till syfte att fastställa marknadspriset för garantin och grundar sig på marknadsdata,
 - Tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den fann att användningen av referensräntesatsen innebär att kommissionen åsidosatte sin skyldighet att göra en helhetsbedömning med beaktande av alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet på ett sätt som gör det möjligt för den att avgöra om Valencia CF inte skulle ha erhållit motsvarande lättnader från en privat aktör, eftersom denna referensräntesats är tillämplig i samband med en detaljerad analys av det mottagande företags situation och särdragen hos garantin och det underliggande lånet, vilket är en bedömning som tribunalen dessutom redogjort för i punkterna 62–105 i den överklagade domen.
 - Tribunalen åsidosatte själv, genom sin analys i punkterna 132–134 i den överklagade domen, de krav avseende en helhetsbedömning som följer av rättspraxis, genom att tillmäta undersökningen av rent hypotetiska och mycket osannolika transaktioner en avgörande betydelse, vars relevans inte är uppenbar i en situation där den helhetsbedömning som kommissionen gör på grundval av avgörande objektiva omständigheter tydligt visar att den aktuella garantin inte har beviljats till marknadspris.
- 44 Kommissionen har under alla omständigheter gjort gällande att den, genom att beräkna referensräntesatsen i enlighet med punkt 4.2 i tillkännagivandet om garantier, fastställde marknadspriset för den aktuella finansieringstransaktionen. På samma sätt gjorde kommissionen en helhetsbedömning av fördelen genom att beakta situationen för Valencia CF när garantin beviljades och när klubben gavs kreditbetyget CCC samt den aktuella garantins särdrag.
- 45 För det tredje, anser kommissionen att tribunalen ålade kommissionen orimliga omsorgsskyldigheter och orimlig bevisbörda när den, i punkterna 131–138 i den överklagade domen, fann att kommissionen inte hade undersökt huruvida det fanns en motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke, presumerade att inget finansinstitut skulle ställa säkerhet för ett företag i svårigheter och förutsatte att det inte fanns något marknadspris för ett liknande icke garanterat lån. I synnerhet gjorde tribunalen fel när den i punkt 137 i den överklagade domen fann att kommissionen var skyldig att begära upplysningar från den berörda medlemsstaten, eller från andra källor, om förekomsten av lån som liknar det lån som ligger till grund för den omtvistade transaktionen.
- 46 Kommissionen har anmärkt att den, i skälen 27–29, 50 och 51 i beslutet att inleda förfarandet, påpekade att Valencia CF var ett företag i svårigheter, att en rad parametrar tydde på att den premie som betalades för garantin inte var marknadsmässig och att det inte fanns något som tydde på att det förekommer liknande transaktioner på marknaden. Kommissionen uttryckte således tvivel om att det fanns liknande garantier på finansmarknaden som kunde tjäna som referensvärde och angav att det föreföll som om marknadsaktörerna inte var beredda att stå risken för att stödmottagarna blir insolventa. I detta beslut uppmanade kommissionen även Konungariket Spanien och berörda parter att yttra sig i detta avseende samt anmodade denna medlemsstat att inkomma med alla upplysningar som är relevanta för bedömningen av stödet.
- 47 FV angav emellertid i sitt yttrande att man inte kände till huruvida det fanns jämförbara garantier på marknaden som kunde tjäna som referens för garantipremien.

- 48 Eftersom kommissionen i beslutet att inleda förfarandet hade redogjort för ett resonemang grundat på Valencia CF:s svårigheter och den aktuella garantins särdrag, samtidigt som inget som tydde på att det förekommer liknande transaktioner på marknaden, vilket bekräftades av de berörda parterna, har kommissionen uppfyllt sin bevisbörda. Kommissionens omsorgsplikt innebär inte att den måste söka efter uppgifter vars förekomst är osannolik eller rent hypotetisk. En uppmaning i beslutet att inleda förfarandet räcker för att medlemsstaten och de berörda parterna ska underrätta kommissionen om liknande transaktioner, om det förekommer sådana.
- 49 Enligt kommissionen ankommer det i princip på den medlemsstat som påstår sig ha agerat som en privat aktör att undersöka om det förekommer liknande transaktioner på marknaden. De offentliga myndigheterna och stödmottagaren har ett bättre utgångsläge än kommissionen när det gäller att fastställa huruvida det förekommer liknande transaktioner. Vidare kan kommissionen inte åläggas att lägga fram negativa bevis. Den överklagade domen rubbar således den känsliga jämvikt som måste råda under det formella granskningsförfarandet och som är en förutsättning för att det ska kunna genomföras på korrekt sätt.
- 50 Den överklagade domen strider dessutom mot den rättspraxis som följer av bland annat domen av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 60), enligt vilken kommissionen inte kan kritiseras för att den inte har beaktat eventuella faktiska eller rättsliga omständigheter som skulle ha kunnat åberopas under det administrativa förfarandet, men som inte har åberopats, eftersom kommissionen inte är skyldig att på eget initiativ föreställa sig vilka omständigheter som skulle ha kunnat åberopas. Kommissionen bör nämligen ha rätt att grunda sig på en sammanhängande helhet av faktorer som framstår som tillförlitliga, och kommissionen bör ges ett utrymme för skönsmässig bedömning på grundval av uppgifter från berörda parter när den gör en komplicerad bedömning av en garantis normala nivå.
- 51 Kommissionen har anfört att domstolen i domen av den 26 mars 2020, Larko/kommissionen (C-244/18 P, EU:C:2020:238), slog fast att storleken på det stöd som omfattades av den garanti som var aktuell i det mål som avgjordes genom den domen hade fastställts på grundval av en bedömning av företagets svårigheter, utan att något krav på mer specifika marknadsdata behövde ställas.
- 52 Mer allmänt anser kommissionen, vad gäller styrkandet av att det föreligger ett stöd, att den endast är skyldig att använda sina specifika granskningsbefogenheter när den inte förfogar över tillräckliga uppgifter för att styrka att stödet föreligger, när den har kännedom om att det föreligger en viktig omständighet som den inte råder över och som kan inverka på bedömningen av förekomsten av stöd, eller när det är rimligt att anta att de uppgifter som den förfogar över är ofullständiga. Ingen av dessa situationer föreligger emellertid i förevarande fall. I motsats till vad tribunalen verkar mena, i punkt 136 i den överklagade domen, hade kommissionen inte någon anledning att anta att de uppgifter som den förfogade över var fragmentariska, varför den kunde anse sig ha tillgång till alla relevanta uppgifter som var nödvändiga.
- 53 Kommissionen anser, för det fjärde, att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheterna när den, i punkt 137 i den överklagade domen, slog fast att dess undersökning av villkoren på marknaden och förekomsten av transaktioner som liknade det garanterade lånet begränsades till de tvivel som uttrycktes i beslutet att inleda förfarandet och att kommissionen inte åberopade någon annan omständighet som hade framkommit under det administrativa förfarandet till stöd för sin slutsats att det inte förelåg några jämförbara transaktioner. Eftersom FV i sitt yttrande

över beslutet att inleda förfarandet tog upp frågan om liknande garantier på marknaden, måste kommissionen anses även ha grundat sina slutsatser om att det inte förelåg någon liknande transaktion på marknaden på relevanta uppgifter som hade lämnats av stödmottagaren.

- 54 Valencia CF och Konungariket Spanien har bestritt dessa argument.

Domstolens bedömning

- 55 För det första, vad gäller den missuppfattning av de faktiska omständigheterna som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till i punkt 137 i den överklagade domen, vilken ska prövas först, ska det erinras om att när en klagande gör gällande att tribunalen har missuppfattat bevisningen, ska denne, med tillämpning av artikel 256 FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 168.1 d i domstolens rättegångsregler, ange exakt vilka bevis som tribunalen har missuppfattat och visa de bedömningsfel som klaganden anser har orsakat denna missuppfattning hos tribunalen. Enligt fast rättspraxis måste det dessutom utifrån handlingarna i målet vara uppenbart att tribunalen missuppfattat bevisningen eller de faktiska omständigheterna, utan att domstolen ska behöva göra en ny bedömning därav (dom av den 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 94 och där angiven rättspraxis).
- 56 I detta avseende räcker det att konstatera att kommissionen har påstått att den även beaktade relevanta uppgifter från stödmottagaren när den kom fram till att det inte förelåg någon liknande transaktion på marknaden, men att det omtvistade beslutet inte innehåller någon särskild hänvisning till ett sådant beaktande.
- 57 Under alla omständigheter har FV, såsom kommissionen har understrukit, begränsat sig till att påstå att stiftelsen inte kände till huruvida det förekommer liknande garantier på marknaden. Detta påstående bygger på en hänvisning till en ”motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke” och inte till ”ett marknadspris för ett liknande icke garanterat lån”, vilket är det enda som det talas om i punkt 137 i den överklagade domen.
- 58 Under dessa omständigheter kan det inte anses framgå av punkt 137 i den överklagade domen att tribunalen har missuppfattat de faktiska omständigheterna på ett sätt som framstår som uppenbart vid en läsning av handlingarna i målet.
- 59 För det andra, vad gäller kommissionens påstående att tribunalen, i punkterna 124–126 och 138 i den överklagade domen, har misstolkat skälen 85 och 93 i det omtvistade beslutet är det tillräckligt att påpeka att kommissionen härvidlag misstolkar den överklagade domen.
- 60 Det framgår nämligen otvetydigt av tribunalens resonemang, i punkterna 124–137 i den överklagade domen, att påståendet i punkt 138 i den överklagade domen, enligt vilket kommissionen konstaterade ”att det inte fanns något marknadspris för ett liknande icke garanterat lån” uteslutande hänför sig till kommissionens konstaterande i skäl 93 i det omtvistade beslutet, nämligen att ”det begränsade antalet liknande transaktioner på marknaden [omöjliggör en] meningsfull jämförelse” mellan ”å ena sidan den faktiska räntan på lånet som tas ut tack vare den statliga garantin plus garantiavgiften och å andra sidan den ränta som hade tagits ut på ett lån utan den statliga garantin” och inte det efterföljande resonemanget i punkt 93 om att ”[k]ommissionen kommer därför att använda sig av den relevanta referensräntan” för att bestämma marknadspriset för den aktuella garantin.

- 61 För det tredje, vad gäller tribunalens påstått felaktiga tolkning av tillkännagivandet om garantier, konstaterar domstolen för det första att argumentet att tribunalen felaktigt antog att kommissionen hade utslutit att det förelåg ett marknadspris för en sådan garanti som den som är föremål för prövning i förevarande fall grundar sig på samma felaktiga tolkning av den överklagade domen som domstolen har redogjort för i föregående punkt.
- 62 För det andra bygger kommissionens påstående att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den fann att referensräntorna var jämförbara med en presumtion också på en felaktig tolkning av den överklagade domen. Såsom framgår av punkterna 132–134 i den överklagade domen ansåg tribunalen nämligen inte att hänvisningen till referensräntan kunde jämföras med en presumtion. Tribunalen underströk däremot att kommissionen, i strid med tillkännagivandet om garantier, hade presumerat att inget finansinstitut skulle ställa säkerhet för ett företag i svårigheter.
- 63 Tribunalen fann dessutom, i punkterna 135–137 i den överklagade domen, att det saknades tillräckligt stöd för kommissionens påstående att ”det begränsade antalet liknande transaktioner på marknaden” omöjliggör en meningsfull jämförelse mellan, å ena sidan, den faktiska räntan på lånet som tas ut tack vare den statliga garantin plus garantiavgiften och, å andra sidan, den ränta som hade tagits ut på ett lån utan den statliga garantin. I punkt 130 i den överklagade domen noterade tribunalen således endast kommissionens hänvisning till referensräntorna, utan att på något sätt kvalificera denna hänvisning som en ”presumtion”.
- 64 För det tredje föreskrivs det i tillkännagivandet om garantier, i motsats till vad kommissionen har hävdad, en hierarki mellan de metoder som ska användas för att fastställa och kvantifiera stödinslaget i en åtgärd.
- 65 Till att börja med framgår det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 48–55 i sitt förslag till avgörande, av första stycket i punkt 3.2 d i detta tillkännagivande att det åligger kommissionen att kontrollera huruvida ”riskbärandet” har ersatts ”i form av en lämplig avgift för det belopp för vilket en garanti ... har ställts”, eftersom det samtidigt anges att ”[o]m det pris som har betalats för garantin är minst lika högt som den motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke innehåller garantin inte stöd”.
- 66 Vidare framgår det av andra stycket i punkt 3.2 d att det endast är ”[o]m ingen motsvarande garantiavgift som kan fungera som riktmärke står att finna på finansmarknaden” som ”den totala finansiella kostnaden av det garanterade lånet, inklusive räntesatsen på lånet och garantiavgiften, [ska] jämföras med marknadspriset på ett motsvarande lån utan garanti”.
- 67 Härav följer att den första metoden, som det erinrats om i punkt 65 i förevarande dom, ska prövas först och, om det inte finns en motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke, ska den andra metoden, som det erinrats om i föregående punkt, tillämpas. Denna hierarki mellan metoderna för att fastställa stödinslaget i en åtgärd bekräftas av punkt 4.2 i tillkännagivandet om garantier, där det i första stycket anges att ”[f]ör en enskild garanti bör kontantbidragsekvivalenten beräknas som skillnaden mellan marknadspriset för garantin och det pris som faktiskt betalats”, varvid det i andra stycket preciseras att det endast är i de fall då marknaden inte ger några garantier för den berörda transaktionstypen, och det således inte finns något marknadspris för garantin, som den andra metoden för att kvantifiera stödinslaget ska användas.

- 68 Denna metod använder som jämförelseobjekt, enligt punkt 3.2 d andra stycket i tillkännagivandet, "marknadspriset på ett motsvarande lån utan garanti". I punkt 4.2 andra stycket i nämnda tillkännagivande talas det i motsvarande ordalag om "den marknadsmässiga räntesats just detta företag skulle ha måst betala utan garantin".
- 69 Slutligen framgår det av punkt 4.2 andra stycket i tillkännagivandet om garantier att det endast är "[o]m det inte finns någon marknadsmässig räntesats och om medlemsstaten vill använda referensräntesatsen som riktmärke" som kommissionen kan använda sig av sistnämnda metod, grundad på "referensräntan". Domstolen vill i synnerhet påpeka att den andra meningen i andra stycket i denna punkt innehåller den imperativa formuleringen "bör. beräknas", vilket visar att kommissionen har begränsat sitt utrymme för skönmässig bedömning vid valet av metod för att fastställa och kvantifiera stödslaget i en åtgärd, så att den, då det inte är möjligt att tillämpa den första metoden, måste använda den andra metoden, om det finns en marknadsmässig räntesats, vilket innebär att den följaktligen endast kan använda referensräntan om det inte finns någon marknadsmässig räntesats.
- 70 För det fjärde misstolkar kommissionen också den överklagade domen när den vill hävda att tribunalen felaktigt har ansett att tillämpningen av referensräntan i sig innebär att kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att göra en helhetsbedömning med beaktande av alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet som gör det möjligt för den att avgöra om Valencia CF inte skulle ha erhållit motsvarande lättnader av en privat aktör.
- 71 Det framgår nämligen otvetydigt av punkt 134 i den överklagade domen att tribunalens bedömning att kommissionen åsidosatt denna skyldighet uteslutande följer av tribunalens konstaterande, i samma punkt i den överklagade domen, att "[k]ommissionen har ... åsidosatt tillkännagivandet om garantier, som den är skyldig att följa, genom att anta att inget finansinstitut skulle ställa säkerhet för ett företag i svårigheter och att det följaktligen inte fanns någon motsvarande referenspremie på marknaden". Det finns emellertid ingenting i denna punkt som tyder på att tribunalen genom detta uttalande gett uttryck för ståndpunkten att tillämpningen av referensräntan i sig innebär ett åsidosättande av nämnda skyldighet.
- 72 Eftersom tribunalen, för det femte, genom sin analys, i punkterna 132–134 i den överklagade domen, begränsade sig till att kontrollera huruvida kommissionen hade gjort sin bedömning i enlighet med de krav som den själv har ställt upp genom att anta tillkännagivandet om garantier, kan kommissionen inte vinna framgång med sitt påstående att tribunalen själv har åsidosatt kraven på den helhetsbedömning som krävs.
- 73 För det fjärde, vad gäller gränserna för kommissionens bevisbörda och omsorgsplikt, ska det erinras om att med hänsyn till syftet med artikel 107.1 FEUF, bestående i att säkerställa en icke snedvriden konkurrens, även mellan offentliga och privata företag, ska begreppet "stöd", i den mening som avses i denna bestämmelse, således inte anses omfatta en åtgärd som beviljats till förmån för ett företag med hjälp av statliga medel, om företaget hade kunnat erhålla samma fördel under omständigheter som motsvarar normala marknadsvillkor. Bedömningen av de villkor under vilka en sådan fördel har beviljats ska således i princip göras med tillämpning av principen om en privat aktör (dom av den 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 105 och där angiven rättspraxis).

- 74 För det fall att principen om en privat aktör är tillämplig ingår den således bland de faktorer som kommissionen ska beakta för att fastställa huruvida det föreligger ett statligt stöd, och denna princip utgör därför inte något undantag som ska tillämpas endast på begäran av en medlemsstat när det har konstaterats att rekvisiten för begreppet ”statligt stöd” enligt artikel 107.1 FEUF är uppfyllda (dom av den 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 107 och där angiven rättspraxis).
- 75 I ett sådant fall ankommer det således på kommissionen att, med beaktande av bland annat de upplysningar som har lämnats av den berörda medlemsstaten, bevisa att villkoren för att tillämpa principen om en privat aktör inte är uppfyllda, vilket innebär att den statliga åtgärden i fråga medför en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF (dom av den 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 108 och där angiven rättspraxis).
- 76 I detta sammanhang ankommer det på kommissionen att göra en helhetsbedömning, varvid den ska beakta samtliga relevanta omständigheter i det aktuella fallet som gör det möjligt för den att avgöra huruvida det är uppenbart att det berörda företaget inte skulle ha erhållit motsvarande lättnader av en sådan privat aktör (dom av den 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 110 och där angiven rättspraxis).
- 77 Härvidlag ska som relevanta uppgifter anses vara alla uppgifter som på ett icke försumbart sätt kan påverka beslutsförfarandet hos en normalt försiktig och noggrann privat aktör som befinner sig i en situation som ligger så nära den situation som staten befinner sig i som möjligt (dom av den 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 112 och där angiven rättspraxis).
- 78 För att främja en god förvaltning vid tillämpningen av EUF-fördragets grundläggande bestämmelser om statligt stöd är kommissionen dessutom skyldig att utföra förfarandet för att granska de ifrågasatta åtgärderna på ett omsorgsfullt och opartiskt sätt för att, då det slutgiltiga beslutet antas, förfoga över de mest kompletta och tillförlitliga uppgifterna för detta ändamål (dom av den 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 114 och där angiven rättspraxis).
- 79 Kommissionen kan nämligen inte förutsätta att ett företag har erhållit en fördel som utgör statligt stöd genom att enbart grunda sig på en negativ presumtion för att det saknas uppgifter på grundval av vilka en motsatt slutsats kan dras, när det inte finns andra uppgifter med stöd av vilka förekomsten av en sådan fördel kan fastställas (dom av den 10 december 2020, Comune di Milano/kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punkt 111 och där angiven rättspraxis).
- 80 När det visar sig att principen om en privat aktör kan vara tillämplig, ankommer det följaktligen på kommissionen att förelägga den berörda medlemsstaten att inkomma med alla relevanta upplysningar som gör det möjligt för kommissionen att pröva om villkoren för tillämpning och tillämpning av denna princip är uppfyllda (dom av den 10 december 2020, Comune di Milano/kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

- 81 Eftersom kommissionen inte har direkt kännedom om under vilka omständigheter ett investeringsbeslut har fattats, måste den nämligen vid tillämpningen av detta kriterium i stor utsträckning grunda sig på objektiva och kontrollerbara omständigheter som den berörda medlemsstaten har åberopat (dom av den 10 december 2020, *Comune di Milano/kommissionen*, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, punkt 112 och där angiven rättspraxis).
- 82 Även om den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin samarbetskyldighet och har underlåtit att lämna de upplysningar som kommissionen har förelagt den att tillhandahålla, ankommer det likväl på kommissionen att grunda sitt beslut på tillförlitliga och samstämmiga uppgifter som kan utgöra en tillräcklig grund till stöd för slutsatsen att ett företag har gynnats av en fördel som utgör statligt stöd (dom av den 26 mars 2020, *Larko/kommissionen*, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punkt 69 och där angiven rättspraxis).
- 83 Härav följer att det vid prövningen av huruvida ett statligt stöd föreligger och är lagenligt kan vara nödvändigt att kommissionen i förekommande fall går utöver en ren prövning av de faktiska och rättsliga omständigheter som den fått kännedom om (dom av den 2 september 2021, *kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology*, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 84 Det följer däremot inte av denna rättspraxis att det åligger kommissionen att på eget initiativ och om det saknas indicier i detta avseende söka efter alla de uppgifter som skulle kunna ha en koppling till ärendet som den har att avgöra, även om sådana uppgifter finns allmänt tillgängliga (dom av den 2 september 2021, *kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology*, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 85 Unionsdomstolen ska följaktligen bedöma lagenligheten av ett beslut avseende statligt stöd mot bakgrund av de uppgifter som kommissionen hade tillgång till när den antog beslutet, vilket inbegriper de uppgifter som föreföll relevanta för den bedömning som skulle göras i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 75 och 76 i förevarande dom och som kommissionen på egen begäran hade kunnat erhålla under det administrativa förfarandet (dom av den 11 november 2021, *Autostrada Wielkopolska/kommissionen och Polen*, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punkt 118 och där angiven rättspraxis).
- 86 I förevarande fall framgår det av punkterna 132–135 och 137 i den överklagade domen att tribunalen ansåg att kommissionen, genom att anta tillkännagivandet om garantier, har ålagt sig en skyldighet att kontrollera huruvida det fanns en ”motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke” eller ”ett marknadspris för ett liknande icke garanterat lån” innan den använde referensräntan. Tribunalen fann vidare att kommissionen hade underlåtit att uppfylla denna skyldighet, eftersom konstaterandet att det inte fanns någon motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke innebär ett åsidosättande av detta tillkännagivande och eftersom påståendet att det inte förelåg något marknadspris för ett liknande icke garanterat lån inte har styrkts.
- 87 För det första framgår det av vad som konstaterats i punkterna 64–68 i förevarande dom att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den slog fast att kommissionen, genom att anta nämnda tillkännagivande, har ålagt sig själv en skyldighet att kontrollera huruvida det ”finns” en motsvarande referenspremie på finansmarknaderna och, om så inte är fallet, huruvida det ”finns” ett marknadspris för ett liknande icke garanterat lån, innan den använder referensräntan.

- 88 För det andra, såsom tribunalen påpekade, bland annat i punkterna 124–126 i den överklagade domen, finns det ingenting i det omtvistade beslutet som tyder på att kommissionen har kontrollerat om det fanns en motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke. Kommissionen inskränkte sig nämligen till att, i punkt 86 c i detta beslut, ange att "[d]e årliga garantiavgifter på 0,5–1 % som togs ut för de aktuella garantierna [inte kan] anses spegla risken för att de garanterade lånen skulle falla, med tanke på de svårigheter som Valencia CF ... befann sig i ... ". I avsnitt 7.2 i det omtvistade beslutet, avseende kvantifieringen av stödet, gick kommissionen, i punkt 93, direkt till den andra etappen, vilken består i att kontrollera huruvida det finns ett marknadspris för ett liknande icke garanterat lån.
- 89 Den enda förklaring som framgår av det omtvistade beslutet avseende detta tillvägagångssätt är att kommissionen ansåg att det för ett företag i svårigheter inte finns någon motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke.
- 90 Såsom tribunalen påpekade i punkterna 127 och 133 i den överklagade domen strider en sådan logik mot tillkännagivandet om garantier, där kommissionen, i punkt 4.1 a, "för företag i svårigheter" särskiljer fallen där "en eventuell garantigivare på marknaden [skulle] ta ut en hög avgift när garantin beviljas med tanke på den förväntade risken för betalningsförsummelse" från fallen där "sannolikheten för att låntagaren inte kommer att kunna betala tillbaka lånet blir särskilt stor[, varför det kan] hända att en sådan marknadsmässig avgift inte finns".
- 91 Härav följer att enligt detta tillkännagivande är bedömningen att Valencia CF var i svårigheter vid beviljandet av åtgärd 1 inte i sig tillräcklig för att konstatera att det inte finns någon motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke, eftersom ett sådant konstaterande åtminstone kräver en kompletterande analys av den förväntade risken för utebliven betalning.
- 92 Tribunalen påpekade dessutom, i punkt 128 i den överklagade domen, att kommissionen, bland annat i skälen 77 och 80 i det omtvistade beslutet, gjorde åtskillnad mellan olika typer av svårigheter och fann att om Valencia CF vid beviljandet av denna åtgärd befann sig i svårigheter, i den mening som avses i 2004 års riktlinjer för undsättning och omstrukturering, befann den sig inte "i en allvarlig krissituation", i den mening som avses i punkt 4.1 a i tillkännagivandet om garantier. Av detta följer att tribunalen kunde anse att kommissionen i det omtvistade beslutet inte hade visat att sannolikheten för att Valencia CF inte skulle kunna återbetala lånet var "särskilt stor", i den mening som avses i nämnda punkt 4.1 a.
- 93 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen hade åsidosatt sin skyldighet att beakta alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet och att tribunalen, i motsats till vad kommissionen har påstått, inte har utvidgat kommissionens omsorgsplikt utöver gränserna för vad den har ålagt sig själv genom att anta nämnda tillkännagivande.
- 94 För det tredje finner domstolen, i likhet med vad tribunalen konstaterade i punkterna 131, 135 och 137 i den överklagade domen, att det inte finns någon omständighet i det omtvistade beslutet eller någon omständighet som åberopats vid tribunalen som stöder kommissionens påstående, i skäl 93 i det omtvistade beslutet, att "på grund av det begränsade antalet liknande transaktioner på marknaden" utgör riktmärket ett marknadspris för ett liknande icke garanterat lån "inte någon meningsfull jämförelse".

- 95 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 79 och 80 i sitt förslag till avgörande, drog kommissionen, utifrån sitt eget konstaterande att Valencia CF befann sig i svårigheter vid tidpunkten för beviljandet av åtgärd 1, slutsatsen att det inte bara var så att inget finansinstitut erbjöd en garanti till förmån för denna klubb, utan även att det var uteslutet att det skulle kunna finnas ett liknande icke garanterat lån.
- 96 Förekomsten av såväl en motsvarande avgift på finansmarknaden som fungerar som riktmärke som ett marknadspris för ett liknande icke garanterat lån kan, i enlighet med tillkännagivandet om garantier, vara avgörande för fastställandet av huruvida det föreligger ett statligt stöd och för dess storlek. Det rör sig således om omständigheter som i högsta grad är relevanta för kommissionens bedömning, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 75 och 76 i förevarande dom.
- 97 Även om kommissionen – genom att i punkt 28 i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet uttrycka tvivel avseende finansinstitutets benägenhet att utan statlig garanti bevilja ett liknande lån till Valencia CF – har uppfyllt sin skyldighet, som det erinrats om i punkt 80 i förevarande dom, att begära relevanta upplysningar från den berörda medlemsstaten, är det utrett att kommissionen inte erhöll något svar från de spanska myndigheterna och inte heller åberopade någon annan omständighet vid tribunalen som den hade kunnat förfoga över när det omtvistade beslutet antogs.
- 98 Under dessa omständigheter har kommissionen vid tribunalen inte visat att den förfogade över uppgifter som var tillförlitliga och konsekventa, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 82 i förevarande dom, vilka skulle ha gjort det möjligt för kommissionen att hävda att det endast fanns ett "[begränsat antal] liknande transaktioner på marknaden" och att dessa inte tillät "någon meningsfull jämförelse" med riktmärket, det vill säga marknadspriset för ett liknande icke garanterat lån.
- 99 Såsom framgår av punkt 52 i förevarande dom anser kommissionen själv att den kan vara skyldig att utöva sina särskilda utredningsbefogenheter, bland annat när den inte har tillräckliga upplysningar för att bevisa förekomsten av ett stöd eller när det är rimligt att anta att de uppgifter som den förfogar över är ofullständiga.
- 100 Eftersom kommissionen, genom att anta tillkännagivandet om garantier, har ålagt sig själv en skyldighet att kontrollera huruvida det fanns ett marknadspris för ett liknande icke garanterat lån, kunde tribunalen, utan att göra sig skyldig till felaktig rättstillämpning, anse att denna institution, under sådana omständigheter som framgår av vad som konstaterats i punkterna 93–97 i förevarande dom, var skyldig att gå utöver enbart prövningen av de faktiska och rättsliga omständigheter som kommit till dess kännedom, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 82 i förevarande dom, i samband med det formella granskningsförfarandet.
- 101 I motsats till vad kommissionen har påstått ålade tribunalen inte på detta sätt kommissionen en orimlig skyldighet vad gäller omsorg och bevisbörda. Tribunalen konstaterade härigenom endast att kommissionen inte hade uppfyllt de krav som den har ålagt sig själv genom att anta nämnda tillkännagivande. Tribunalen krävde nämligen inte på något sätt att denna institution skulle lägga fram bevisning för att liknande transaktioner inte förekom på marknaden, utan begränsade sig till att påpeka att kommissionen inte hade styrkt sin slutsats eller använt sig av sin möjlighet, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 84 i förevarande dom, att under det administrativa förfarandet framställa en särskild begäran till de spanska myndigheterna eller

berörda parter i syfte att få fram relevanta uppgifter för den bedömning som ska göras. I synnerhet utslöt inte tribunalen att det hade kunnat vara tillräckligt att kommissionen, för att uppfylla sin omsorgsplikt och sin bevisbörda, hade framställt en sådan särskild begäran i samband med den korrespondens som det redogörs för i punkt 14 i förevarande dom.

102 Mot bakgrund av det ovan anförda kan överklagandet inte vinna bifall såvitt avser den enda grunden.

Rättegångskostnader

103 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet avvisas eller ogillas.

104 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som är tillämplig i mål om överklagande enligt artikel 184.1 i dessa regler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

105 Valencia CF har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Valencia CF:s yrkande bifallas.

106 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler, i förekommande fall, ska gälla i mål om överklagande, ska medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Följaktligen ska Konungariket Spanien, som har deltagit i förfarandet vid domstolen, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Valencia Club de Fútbol SAD.

3) Konungariket Spanien ska bära sina egna rättegångskostnader.

Underskrifter