



Samling af Afgørelser

Sag T-486/18 RENV

**Danske Slagtermestre
mod
Europa-Kommissionen**

Retten dom (Første Afdeling) af 10. april 2024

»Statsstøtte – ordning for vandafledningsbidrag – klage indgivet af en konkurrent – afgørelse, hvorved det efter den indledende undersøgelse fastslås, at der ikke foreligger støtte – krav om uvildighed – objektiv uvildighed – begrebet »fordel« – princippet om den private aktør i en markedsøkonomi – forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet – Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte«

1. *Grundlæggende rettigheder – chartret om grundlæggende rettigheder – ret til god forvaltning – krav om uvildighed – objektiv uvildighed – afgørelse fra Kommissionen, hvorved det fastslås, at der ikke foreligger støtte i forbindelse med en national ordning for vandafledningsbidrag – afgørelse, der er udarbejdet og underskrevet af en kommissær, der som national minister deltog i udarbejdelsen af den pågældende nationale ordning – kommissær, der som national minister offentligt har udtalt sig til fordel for den pågældende nationale ordning – situation, der kan give anledning til en rimelig tvivl om en eventuel forudindtagethed hos den nævnte kommissær – tilsidesættelse af kravet om upartiskhed (Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 41, stk. 1)*

(jf. præmis 26-44)

2. *Statsstøtte – begreb – tildeling af en fordel til støttemodtagerne – bedømmelseskriterier – statslig indgriben, der har økonomisk karakter – vurdering på grundlag af princippet om den private aktør (Art. 107, stk. 1, TEUF)*

(jf. præmis 51-57)

3. *Statsstøtte – begreb – vurdering på grundlag af princippet om den private aktør – vurdering i henhold til alle de relevante elementer i den omtvistede transaktion og dens sammenhæng – Kommissionens skøn – selvpålagt begrænsning af den nævnte beføjelse i kraft af vedtagelsen af meddelelse om begrebet statsstøtte – Kommissionens forpligtelse til at anvende princippet om den private aktør under overholdelse af den analysemetode, der er anført i denne meddelelse – tilsidesættelse (Art. 107, stk. 1, TEUF; Kommissionens meddelelse 2016/C 262/01, punkt 228)*

(jf. præmis 66-91)

4. *Statsstøtte – begreb – vurdering på grundlag af princippet om den private aktør – skønselementer – den pågældende foranstaltnings rentabilitetsperspektiver (Art. 107, stk. 1, TEUF)*

(jf. præmis 92-98)

Resumé

Retten, hvortil Domstolen havde hjemvist sagen, annullerede Kommissionens afgørelse¹, hvorved denne fastslog, at den danske lovgivning om bidrag for spildevandsrensning ikke indebærer statsstøtte til fordel for store slagterier. Retten præciserede i denne forbindelse dels kravet om Kommissionens uvildighed, dels anvendelsen af princippet om den private aktør i en markedsøkonomi i en sammenhæng som den i sagen foreliggende. Hvad angår dette sidste punkt henviste Retten desuden til Kommissionens forpligtelse til at overholde de kriterier, der i denne henseende er fastsat i dens meddelelse om begrebet statsstøtte².

Ved en lov vedtaget i 2013³ (herefter »2013-loven«) erstattede Danmark ordningen med en enhedsafgift pr. kubikmeter vand for alle forbrugere af vand, som var tilsluttet det samme rensningsanlæg, med en degressiv trappemodell, der fastsætter en takst baseret på den udledte spildevandsmængde (herefter »trappemodellen«). Denne nye takstmodel foreskriver i det væsentlige en nedsættelse af prisen pr. kubikmeter fra en vis mængde udledt spildevand, hvilket reducerer de bidrag, der skal betales af de største vandforbrugere.

Danske Slagtermestre, en brancheorganisation, som efter eget udsagn repræsenterer mindre danske slagterbutikker, slagterier, grossister og forædlingsvirksomheder, indgav en klage til Kommissionen med den begrundelse, at 2013-loven havde ydet statsstøtte til store slagterier i form af en nedsættelse af bidragene til spildevandsrensning.

Ved afgørelse af 19. april 2018 fandt Kommissionen, at den trappemodell, der var blevet indført ved 2013-loven, ikke gav bestemte virksomheder nogen fordel, og at den derfor ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Til støtte for denne konklusion fandt Kommissionen under henvisning til sin meddelelse om begrebet statsstøtte, at en privat aktør i en markedsøkonomi ligeledes ville have gennemført trappemodellen.

Danske Slagtermestre anlagde et annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af denne afgørelse.

Ved kendelse af 1. december 2020⁴ afviste Retten søgsmålet fra realitetsbehandling med den begrundelse, at Danske Slagtermestre ikke havde søgsmålskompetence. Efter appel fastslog Domstolen, at denne brancheorganisation havde søgsmålskompetence, ophævede ovennævnte kendelse og hjemviste sagen til Retten til realitetsbehandling⁵.

¹ – Kommissionens afgørelse C(2018) 2259 final af 19.4.2018 om statsstøtte SA.37433 (2017/FC) – Danmark (herefter »den anfægtede afgørelse«).

² – Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, [TEUF] (EUT 2016, C 262, s. 1).

³ – Lov nr. 902/2013 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (Betalingsstruktur for vandafledningsbidrag, bemyndigelse til opgørelse af særbidrag for behandling af særlig forurennet spildevand m.v.).

⁴ – Kendelse af 1.12.2020, Danske Slagtermestre mod Kommissionen (T-486/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:576)

⁵ – Dom af 30.6.2022, Danske Slagtermestre mod Kommissionen (C-99/21 P, EU:C:2022:510).

Retten bemærkninger

For det første undersøgte Retten annullationsanbringendet om Kommissionens tilsidesættelse af kravet om uvildighed i artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Ifølge sagsøgeren var dette krav blevet tilsidesat ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, eftersom den kommissær, der havde ansvaret for konkurrencespørgsmål, og som underskrev den, ligeledes havde deltaget i sin egenskab af minister for den danske regering ved udarbejdelsen af 2013-loven.

I denne henseende bemærkede Retten, at det påhviler Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer at opfylde kravet om uvildighed i navnlig den bestanddel, der udgøres af den objektive uvildighed, hvorefter den pågældende institution skal sikre tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtaget kan udelukkes, idet endog det, at et bestemt forhold tilsyneladende foreligger, kan have betydning.

Efter denne præcisering bemærkede Retten for det første, at den kommissær med ansvar for konkurrence, der underskrev den anfægtede afgørelse, på tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget til 2013-loven og vedtagelsen heraf var økonomi- og indenrigsminister samt Kongeriget Danmarks vicestatsminister. Idet trappemodellen for det andet må anses for at have en indvirkning på borgere og virksomheders udgifter, er det rimeligt at antage, at den kunne foreslås med samtykke fra den nævnte minister. For det tredje havde den pågældende kommissær offentligt og udtrykkeligt på nationalt plan udtalt sig til fordel for trappemodellen.

Henset til disse forhold fastslog Retten, at det med føje kunne antages, at den pågældende kommissær havde en interesse i, at der ikke blev rejst tvivl om det bidrag til spildevandsrensning, som var fastsat i 2013-loven, fordi dette bidrag var ulovligt i lyset af de EU-retlige statsstøtteregler.

Retten undersøgte dernæst, om proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse frembød tilstrækkelige garantier til at udelukke, at en sådan interesse behæftede nævnte procedure med en tilsidesættelse af kravet om uvildighed.

Retten påpegede i denne forbindelse, at den pågældende kommissær, selv om afgørelser inden for Kommissionen vedtages af kollegiet, ikke alene var ansvarlig for at forberede den anfægtede afgørelse, men også var den eneste, der havde underskrevet denne.

En sådan situation kan skabe en rimelig tvivl hos tredjemand om denne kommissærs eventuelle forudindtaget, uagtet vedkommendes personlige adfærd. Den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, gav derfor ikke tilstrækkelige garantier med hensyn til objektiv uvildighed.

For det andet undersøgte Retten for fuldstændighedens skyld annullationsanbringendet om, at Kommissionen havde tilsidesat artikel 107, stk. 1, TEUF ved med urette at konkludere, at visse virksomheder ikke opnåede nogen fordel ved indførelsen af trappemodellen.

Efter at have bekræftet, at det var med rette, at Kommissionen havde undersøgt, om der forelå en fordel i forhold til kriteriet om den private aktør, bemærkede Retten indledningsvis, at det således påhvilede Kommissionen at afgøre, om de virksomheder, der nød godt af nedsatte bidrag for spildevandsrensning, kunne have opnået en tilsvarende fordel fra en normalt forsigtig og påpasselig privat aktør, navnlig henset til dens rentabilitetsperspektiver.

Eftersom Kommissionen med henblik på denne undersøgelse havde anvendt den metode til forhåndsanalyse af rentabiliteten, der er fastsat i punkt 228 i dens meddelelse om begrebet statsstøtte, fremhævede Retten endvidere, at Kommissionen med vedtagelsen af denne meddelelse havde pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sin skønsbeføjelse med hensyn til de præciseringer, som den havde foretaget heri vedrørende de med begrebet statsstøtte forbundne koncepter. I henhold til nævnte meddelelses punkt 228 skulle Kommissionen dermed for hver enkelt virksomhed, der var tilsluttet et rensningsanlæg, undersøge, om det bidrag til spildevandsrensning, der blev betalt i overensstemmelse med trappemodellen, kunne dække omkostningerne som følge af virksomhedens anvendelse af den pågældende infrastruktur.

Idet Kommissionen alene støttede sig på gennemsnitstal vedrørende de samlede omkostninger og samlede indtægter for 6 af landets 98 kommuner, tilsidesatte den punkt 228 i sin meddelelse om begrebet statsstøtte og dermed de grænser, som den fastsatte for sit skøn ved vedtagelsen af denne meddelelse.

Selv hvis det antages, at Kommissionen kunne anvende metoden med forhåndsanalyse af rentabiliteten uden at undersøge hver enkelt bruger, burde den under alle omstændigheder i det mindste have kunnet efterprøve, om trappemodellen sandsynligvis gjorde det muligt at pålægge brugerne marginalomkostningerne, dvs. de omkostninger, der er direkte forårsaget af deres anvendelse af et rensningsanlæg.

I den anfægtede afgørelse blev alle omkostninger, der ikke var forbundet med den brugte mængde vand, anset for at være faste omkostninger og derfor fordelt mellem alle de forskellige brugere, selv om sådanne omkostninger ville have forekommet som følge af blot én bestemt brugers tilstedeværelse på nettet. Kommissionen kunne derfor ikke hævde, at den havde efterprøvet, om bidraget til spildevandsrensning som fastlagt efter trappemodellen gjorde det muligt at dække meromkostningerne på mellemlang sigt.

Det er følgelig under tilsidesættelse af de grænser, som Kommissionen har fastsat for sin skønsbeføjelse ved at vedtage meddelelsen om begrebet statsstøtte, at Kommissionen fandt, at bidraget til spildevandsrensning var i overensstemmelse med princippet om den private aktør.

Retten bemærkede dernæst, at når en offentlig aktørs indgreb sker uden nogen udsigt til selv langsigtet rentabilitet, kan dette således ikke anses for at være i overensstemmelse med princippet om den private aktør. Kommissionen fastslog imidlertid i den anfægtede afgørelse, at de rabatter, der er indført ved trappemodellen, kunne opfylde princippet om den private aktør på den ene betingelse, at bidraget til spildevandsrensning dækker alle de omkostninger, som spildevandsforsyningsselskaberne har afholdt.

Ved ikke at undersøge, om anvendelsen af trappemodellen gav spildevandsforsyningsselskaberne mulighed for at forbeholde sig en fortjenstmargen, selv om det var ubestridt, at denne nye takstfastsættelse samlet set medførte en nedsættelse af bidraget til spildevandsrensning i forhold til den ordningen med enhedsafgifter, som den erstattede, tilsidesatte Kommissionen desuden for anden gang kravet om rentabilitet og dermed princippet om den private aktør. Retten mindede således om, at den forhåndsanalyse af rentabiliteten, der er fastlagt i punkt 228 i meddelelse om begrebet statsstøtte, indebærer, at den nationale foranstaltning, som Kommissionen har undersøgt, »gradvist« bidrager til rentabiliteten for operatøren af infrastrukturen, hvorfor nævnte foranstaltning for at være i overensstemmelse med princippet om den private aktør skal øge en sådan langsigtet rentabilitet og ikke reducere den.

Endelig var det med urette, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse fastslog, at en privat aktør ville have taget hensyn til den omstændighed, at opretholdelsen af høje spildevandsafgifter indebar en risiko for, at de største vandforbrugere ville vælge at koble sig af det centrale net til spildevandsrensning, eftersom risikoen for en sådan afkobling var hypotetisk og ikke tilstrækkeligt underbygget.

Retten konkluderede således, at Kommissionen havde tilsidesat artikel 107, stk. 1, TEUF og meddelelsen om begrebet statsstøtte, idet den fandt, at bidraget til spildevandsrensning ikke gav nogen fordel med den begrundelse, at en privat aktør ville have truffet beslutning herom.

Henset til samtlige ovenstående betragtninger annullerede Retten den anfægtede afgørelse.