



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

10 päivänä huhtikuuta 2024*

Valtiontuet – Jätevesihuollon maksujärjestelmä – Kilpailijan tekemä kantelu – Päätös, jossa todetaan alustavan tutkintavaiheen päätteeksi, ettei kyseessä ole valtiontuki – Puolueettomuusvaatimus – Objekttiivinen puolueettomuus – Edun käsite – Yksityinen markkinataloustoimija -periaate – Asteittain kasvavaa kannattavuutta koskeva ennakkoanalyysi – Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä

Asiassa T-486/18 RENV,

Danske Slagtermestre, kotipaikka Odense (Tanska), edustajanaan asianajaja H. Sønderby Christensen,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinnään I. Barcew, C. Vang ja P. Němečková,

vastaajana,

jota tukee

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinnään M. Søndahl Wolff, C. Maertens, J. Kronborg ja M. Jespersen,

väliintulijana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. Spielmann sekä tuomarit I. Gâlea (esittelevä tuomari) ja T. Tóth,

kirjaaja: hallintovirkamies H. Eriksson,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

ottaen huomioon 30.6.2022 annetun tuomion *Danske Slagtermestre v. komissio* (C-99/21 P, EU:C:2022:510),

* Oikeudenkäyntikieli: tanska.

ottaen huomioon 26.9.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Kantajana oleva Danske Slagtermestre vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan 19.4.2018 annetun komission päätöksen C(2018) 2259 final, joka koskee valtiontukea SA.37433 (2017/FC) – Tanska (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta

- 2 Kantaja on toimialajärjestö, joka väittää edustavansa pieniä lihakauppoja, teurastamoja, lihan tukkukauppiaita ja lihanjalostusyhtiöitä Tanskassa.
- 3 Se teki 26.9.2013 Euroopan komissiolle kantelun sillä perusteella, että Tanskan kuningaskunta oli jäteveden käsittelijöille maksettavia maksuja koskevien sääntöjen (jätevesien poistosta perittävien maksujen rakenne, jossa sallitaan erityisten maksujen käyttöönotto erityisen saastuneiden jätevesien käsittelemiseksi jne.) vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta annetun lain nro 902/2013 (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 forurenede spildevand m.v.)) antamalla myöntänyt valtiontukea suurille teurastamoille jätevesien käsittelystä perittävää maksua koskevan alennuksen muodossa.
- 4 Ennen kyseisen lain voimaantuloa jäteveden käsittelijöille maksettavia maksuja koskevien sääntöjen vahvistamisesta annetussa laissa nro 633/2010 (lov nr. 633/2010 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v.) säädettiin kultakin vesikuutiometriltä suoritettavasta yhtenäisestä maksusta, joka perittiin kaikilta vedenkäyttäjiltä, jotka käyttävät samaa jäteveden käsittelylaitosta, niiden toimialasta ja kulutuksesta riippumatta. Lailla nro 902/2013 on otettu käyttöön porrastettu degressiivinen malli, jossa kultakin kuutiometriltä jätevettä suoritettavan maksun suuruus määräytyy poisjohdetun jäteveden määrän mukaan (jäljempänä porrastettu malli).
- 5 Porrastettu malli on suunniteltu seuraavasti:
 - ensimmäistä hintaluokkaa sovelletaan jäteveden kulutukseen, jonka määrä on enintään 500 kuutiometriä vuodessa per kiinteistö
 - toista hintaluokkaa sovelletaan siihen osaan jäteveden kulutuksesta, joka on 500–20 000 kuutiometriä vuodessa per kiinteistö
 - kolmatta hintaluokkaa sovelletaan siihen osaan jäteveden kulutuksesta, joka ylittää 20 000 kuutiometriä vuodessa per kiinteistö.
- 6 Kuutiometrihintaa kullekin hintaluokalle on vahvistettu seuraavasti:
 - toisen hintaluokan mukainen kuutiometrihintaa on 20 prosenttia alempi kuin ensimmäisen hintaluokan mukainen kuutiometrihintaa

- kolmannen hintaluokan mukainen kuutiometrihinta on 60 prosenttia alempi kuin ensimmäisen hintaluokan mukainen kuutiometrihinta
- 7 Porrastetun mallin mukaan kolmanteen hintaluokkaan kuuluvat vedenkäyttäjät maksavat ensin ensimmäisen hintaluokan mukaisen hinnan siihen saakka, kunnes niiden kulutus ylittää 500 kuutiometriä. Tämän jälkeen ne maksavat toisen hintaluokan mukaisen hinnan siihen saakka, kunnes niiden kulutus ylittää 20 000 kuutiometriä, ja lopuksi ne maksavat jätevedestä kolmannen hintaluokan mukaisen hinnan.
 - 8 Komissio vastaanotti ajalla 10.10.2013–12.9.2017 kanteluun liittyviä tietoja kantajalta ja Tanskan kuningaskunnalta sekä vaihtoi näitä tietoja niiden kanssa. Komissio lähetti 23.7.2014 ja 25.2.2016 kantajalle alustavat arviointikirjeet, joissa se katsoi, ettei kyseessä oleva toimenpide ollut valtiontukea.
 - 9 Komissio antoi 19.4.2018 riidanalaisen päätöksen, jossa se katsoi, ettei lailla nro 902/2013 käyttöön otetulla maksulla (jäljempänä jätevesien käsittelystä perittävä maksu) annettu mitään erityistä etua määrätuille yrityksille eikä se siis ollut SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.
 - 10 Komissio katsoi tämän päätelmän tueksi, että yksityinen markkinataloustoimija olisi ottanut käyttöön porrastetun mallin. Tästä se totesi aluksi riidanalaisen päätöksen 36 kohdassa, että koska porrastettu malli koski sellaisen avoimen infrastruktuurin hinnoittelua, jota ei ollut tarkoitettu määrätulle loppukäyttäjälle, se tarkistaisi [SEUT] 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä antamansa tiedonannon (EUVL 2016, C 262, s. 1; jäljempänä vuoden 2016 tiedonanto) 228 kohdan nojalla, parantavatko Tanskassa sijaitsevien jäteveden käsittelylaitosten käyttäjät ennakolta tarkasteltuna asteittain näiden laitosten kannattavuutta maksamalla jätevesien käsittelystä perittävän maksun. Se totesi myös saman päätöksen 37 ja 38 kohdassa, että tilanne on tällainen, jos mainitulla maksulla voidaan kattaa laitosten lisäkustannukset keskipitkällä aikavälillä.
 - 11 Tämän jälkeen komissio piti riidanalaisen päätöksen 39 ja 40 kohdassa ”kohtuullisena” Tanskan viranomaisten lähestymistapaa, jonka mukaan jäteveden käsittelylaitosten kustannukset muodostuivat 80-prosenttisesti kiinteistä kuluista ja 20-prosenttisesti muuttuvista kuluista, joista ensin mainitut oli jaettava tasan kaikkien käyttäjien kesken, kun taas jälkimmäiset voitiin kohdistaa asianomaiseen käyttäjään. Komissio katsoi mainitun päätöksen 41 kohdassa, että toista ja kolmatta hintaluokkaa vastaavat hinnat ylittivät mainittujen laitosten kokonaiskustannukset ja hinnat pysyisivät näitä kustannuksia suurempina, vaikka kiinteiden ja muuttuvien kulujen välinen suhde ei olisi 80:20 vaan esimerkiksi 70:30. Se totesi tästä saman päätöksen 42 kohdassa, että jäteveden käsittelylaitosten käyttäjät Tanskassa paransivat laitosten kannattavuutta vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan mukaisesti, kun ne maksoivat porrastetun mallin perusteella määritetyn jätevesien käsittelystä perittävän maksun.
 - 12 Lopuksi komissio totesi riidanalaisen päätöksen 43–45 kohdassa, että jos jätevesien käsittelystä perittävä maksu nousee, suurten yritysten on mahdollista irtautua olemassa olevasta jäteveden käsittelylaitosten verkostosta omien laitostensa perustamiseksi, jolloin näiden suurten yritysten ei enää tarvitsisi maksaa mainittua maksua.
 - 13 Unionin yleinen tuomioistuin jätti 1.12.2020 antamallaan määräyksellä Danske Slagtermestre v. komissio (T-486/18, ei julkaistu, EU:T:2020:576; jäljempänä alkuperäinen määräys) kanteen tutkimatta sillä perusteella, ettei kantajalla ollut asiavaltuutta.

- 14 Unionin tuomioistuin kumosi alkuperäisen määräyksen 30.6.2022 antamallaan tuomiolla Danske Slagtermestre v. komissio (C-99/21 P, jäljempänä muutoksenhaun johdosta annettu tuomio, EU:C:2022:510).
- 15 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti unionin tuomioistuin katsoi, että sillä oli käytettävissään tarvittavat tiedot, jotta se voi ratkaista lopullisesti, voidaanko kanne ottaa tutkittavaksi. Se katsoi tältä osin, että riidanalainen päätös oli SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Se totesi näin ollen, että koska riidanalainen päätös koski kantajaa suoraan, sillä oli asiavaltuus nostaa kanne kyseisestä päätöksestä, ja että nyt unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävänä oleva kanne kyseisen päätöksen kumoamiseksi voitiin ottaa tutkittavaksi.
- 16 Unionin tuomioistuin määräsi, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin, ja palautti asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä tutkisi sen asiakysymyksen osalta.

Asianosaisten vaatimukset

- 17 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
 - velvoittaa Euroopan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 18 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 19 Tanskan kuningaskunta, joka tukee väliintulijana komission vaatimuksia, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kanteen.

Oikeudellinen arviointi

- 20 Aluksi on todettava, että muutoksenhaun johdosta annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi lopullisesti, että kantajan nostama kanne voitiin ottaa tutkittavaksi (ks. edellä 15 kohta).
- 21 Näin ei ole enää tarpeen lausua asianosaisten väitteistä, jotka koskevat kanteen tutkittavaksi ottamista, ja on tutkittava kanneperusteet, joilla kantaja kyseenalaistaa riidanalaisen päätöksen perusteltavuuden.
- 22 Tältä osin kantaja vetoaa kanteensa tueksi seitsemään kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustuu lähinnä kontradiktorisen periaatteen, sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, loukkaamiseen, toinen siihen, että perusoikeuskirjan 41 artiklassa määrättyä jokaisen oikeutta siihen, että Euroopan unionin toimielimet käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, on loukattu, kolmas SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen siltä osin kuin komissio katsoi, ettei jätevesien käsittelystä perittävällä maksulla anneta mitään etua, neljäs siihen, että tämä etu on

valikoiva, viides siihen, että porrastetulla mallilla on yhteys Tanskan valtioon ja se rahoitetaan julkisista varoista, kuudes kilpailun rajoittamiseen ja seitsemäs jäsenvaltioiden välistä kauppaa koskevaan vaikutukseen.

- 23 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo aiheelliseksi tutkia ensin toisen kanneperusteen, joka perustuu lähinnä puolueettomuusvaatimuksen noudattamatta jättämiseen.

Toinen kanneperuste, joka perustuu puolueettomuusvaatimuksen noudattamatta jättämiseen

- 24 Kantaja väittää toisessa kanneperusteessaan, että komissio on jättänyt noudattamatta perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrättyä puolueettomuusvaatimusta, koska riidanalaisen päätöksen allekirjoittaneella kilpailuasioista vastaavalla komission jäsenellä (jäljempänä kyseessä oleva komission jäsen) oli eturistiriitoja. Se väittää näin, että mainittu jäsen oli osallistunut Tanskan hallituksessa lain nro 902/2013 valmisteluun talous- ja sisäministerinä, varapääministerinä ja kyseisen hallituksen koordinoitukomitean jäsenenä. Kantajan mukaan komissio on rikkonut tiettyjä työjärjestyksensä määräyksiä (EYVL 2000, L 308, s. 26) ja Euroopan komission jäsenten toimintasäännöistä 31.1.2018 antamansa päätöksen (EUVL 2018, C 65, s. 7) säännöksiä.
- 25 Komissio vaatii, että toinen kanneperuste hylätään. Sen mukaan vastuu lain nro 902/2013 valmistelusta kuului ensinnäkin ympäristöministerille eikä kyseessä olevalle komission jäsenelle. Toiseksi kyseisen henkilön asemalla hallituksen koordinoitukomitean jäsenenä ei ole merkitystä, koska se, että mainittu komitea hyväksyy lakiehdotuksen, merkitsee pelkästään sitä, että hallitus esittää ehdotuksen Tanskan parlamentille. Kolmanneksi on niin, että koska kyseessä olevalla komission jäsenellä ei ole sellaista henkilökohtaista intressiä, joka voisi vaikuttaa hänen tehtäviensä riippumattomaan hoitamiseen, kuten hänelle, hänen puolisolleen tai hänen lähimmille perheenjäsenilleen mahdollisesti koituvaa hyötyä tai etua, hänellä ei ole toimintasääntöjen 2 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua eturistiriitaa. Neljänneksi komissio korostaa, että SEUT 250 artiklan ja sen toimintasääntöjen 2 artiklan 4 kohdan mukaan komission jäsenten collegio tekee sen päätökset jäsentensä enemmistöllä, joten vain yhdellä sen jäsenistä ei voi olla ratkaisevaa vaikutusvaltaa päätöksen tekemisessä.
- 26 Perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätään muun muassa, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti.
- 27 Tältä osin on todettava, että toimielimiä, elimiä ja laitoksia niiden tehtävien toteuttamisessa velvoittavan puolueettomuusvaatimuksen tarkoituksena on taata unionin perustana oleva yhdenvertainen kohtelu. Kun otetaan huomioon riippumattomuuden ja luotettavuuden takeiden perustavanlaatuinen merkitys unionin toimielinten, elinten ja laitosten sisäisen toiminnan ja ulkoisen mielikuvan kannalta, puolueettomuusvaatimus kattaa kaikki tilanteet, joissa asian ratkaistavakseen saaneen virkamiehen tai toimihenkilön on kohtuudella ymmärrettävä ulkopuolisista vaikuttavan siltä, että hänen riippumattomuutensa asiassa voi vaarantua (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, August Wolff ja Remedias v. komissio, C-680/16 P, EU:C:2019:257, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Kyseisten toimielinten, elinten ja laitosten on siis noudatettava puolueettomuusvaatimusta ja etenkin tämän vaatimuksen osaa, joka koskee objektiivista puolueettomuutta, jonka mukaan toimielimen on annettava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilyt mahdollisista ennakkoluuloista voidaan sulkea pois (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, August Wolff ja Remedias v. komissio, C-680/16 P, EU:C:2019:257, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

v. komissio, C-680/16 P, EU:C:2019:257, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), koska myös sillä, miltä asiat näyttävät ulospäin, voi olla merkitystä (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 128 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 29 Oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että sen osoittamiseksi, että hallinnollisessa menettelyssä ei tarjota riittäviä takeita perusteltujen epäilyjen sulkemiseksi pois mahdollisten ennakkoluulojen osalta, ei edellytetä puolueellisuuden toteamista, vaan on riittävää, että tältä osin on olemassa perusteltu epäily, jota ei voida sulkea pois (tuomio 21.10.2021, parlamentti v. UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, 54 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 27.3.2019, August Wolff ja Remedia v. komissio, C-680/16 P, EU:C:2019:257, 37 kohta).
- 30 Unionin tuomioistuin on siten jo todennut, että komitean objektiivinen puolueettomuus voi vaarantua, jos yhden sen jäsenen eturistiriita voi johtaa tehtävien päällekkäisyyteen, ja näin on mainitun jäsenen henkilökohtaisesta menettelystä riippumatta (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, August Wolff ja Remedia v. komissio, C-680/16 P, EU:C:2019:257, 30 kohta).
- 31 Käsiteltävässä asiassa kantaja kiistää pääasiallisesti kyseessä olevan komission jäsenen objektiivisen puolueettomuuden ja korostaa, että kyseinen henkilö oli yhtäältä osallistunut lain nro 902/2013 hyväksymiseen Tanskan hallituksessa hoitamiensa tehtävien perusteella ja toisaalta ottanut ”ylimmän hallinnollisen vastuun” kantajan kantelun käsittelystä ja riidanalaisen päätöksen tekemisestä.
- 32 Ensimmäiseksi pitää paikkansa, kuten komissio korostaa, että yhtäältä lain nro 902/2013 hyväksymiseen johtaneen ehdotuksen esitti Tanskan ympäristöministeri eikä kyseessä oleva komission jäsen ja että toisaalta mainittu laki oli hyväksytty Tanskan parlamentin jäsenten äänten enemmistöllä.
- 33 Ensinnäkään ei ole kuitenkaan kiistetty sitä, että kyseessä oleva komission jäsen toimi ennen kyseistä toimea Tanskan talous- ja sisäministerinä lain nro 902/2013 taustalla olevan ehdotuksen jättämishetkellä ja lain antamisajankohtana, eli hän toimi korkeassa asemassa Tanskan hallituksessa. Ei myöskään ole kiistetty sitä, että mainittu jäsen oli samaan aikaan myös Tanskan kuningaskunnan varapääministeri ja mainitun hallituksen koordinoitukomitean jäsen. Ennen kuin hänestä tuli komission jäsen, hänellä oli siis Tanskan hallituksessa erityisen merkittävä asema.
- 34 Toiseksi on todettava, että lain nro 902/2013 tarkoituksena oli muuttaa olemassa olevaa veden hinnoittelua koskevaa säännöstöä, ja siihen sisältyi näin ollen toimenpiteitä, joilla oli tarkoitus vaikuttaa yksityishenkilöiden ja yritysten kuluihin, jollainen on jätevesien käsittelystä perittävä maksu. On kohtuullista katsoa, että tällaisia toimenpiteitä on voitu ehdottaa yhteisymmärryksessä taloudesta vastaavan ministerin eli kyseessä olevan komission jäsenen kanssa. Kyseinen laki kuului lisäksi Tanskan hallituksen silloiseen yleiseen toimintasuunnitelmaan, jonka otsikko oli ”Tanskan kasvusuunnitelma”.
- 35 Kolmanneksi kantajan esittämästä lehtiartikkelista ilmenee, että kyseessä oleva komission jäsen oli osallistunut 26.2.2013 Tanskan hallituksen nimissä pääministerin, valtiovarainministerin ja veroministerin kanssa lehdistötilaisuuteen, jossa esiteltiin kyseinen toimintasuunnitelma, johon sisältyi lain nro 902/2013 taustalla oleva ehdotus. Erityisesti on niin, että yhtäältä kyseessä oleva komission jäsen oli ilmoittanut tässä lehdistötilaisuudessa, että ”hallitus [lähettti] yrityksille erittäin selkeän signaalin” ja että se ”ei määrää[nnyt] uusia verojen ja maksujen yleiskorotuksia

yrityksille”. Toisaalta samassa lehdistötilaisuudessa kyseessä oleva komission jäsen oli myös selittänyt, että ”yhteisöveron – – alennusten lisäksi [oli] myös tietty määrä verohelpotuksia, muun muassa – – jätevesimaksun alennus”.

- 36 Kyseessä oleva komission jäsen oli siten ottanut kansallisella tasolla julkisesti ja nimenomaisesti kantaa jätevesien käsittelystä perittävän maksun alentamisen puolesta.
- 37 Näiden seikkojen perusteella voidaan perustellusti katsoa, että kyseessä olevalla komission jäsenellä oli intressi siihen, ettei laissa nro 902/2013 säädettyä jätevesien käsittelystä perittävää maksua, joka on toimenpide jätevesien käsittelymaksun alentamiseksi suurimpien vedenkäyttäjien hyväksi, kyseenalaisteta sen vuoksi, että se olisi sääntöjenvastainen valtioneuvoston koskevien unionin oikeussääntöjen nojalla.
- 38 Toiseksi on siis tutkittava, annettiinko sillä, miten riidanalaisen päätöksen antamiseen johtanut hallinnollinen menettely komissiossa oli järjestetty, riittävät takeet, jotta voitiin sulkea pois se, että tällaisella intressillä loukataan mainitussa menettelyssä puolueettomuusvaatimusta.
- 39 Kuten komissio väittää, SEUT 250 artiklassa tosin määrätään, että komissio tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä, joten kyseessä olevalla komission jäsenellä ei ollut mitään ratkaisevaa ääntä riidanalaisen päätöksen tekemisessä.
- 40 On kuitenkin niin, että SEUT 248 artiklan mukaan ”puheenjohtaja ryhmittelee komissiolle kuuluvat tehtävät ja jakaa ne jäsenten kesken”, ja puheenjohtaja voi ”voi jakaa vastuualueet uudelleen toimikauden aikana”. Tarkemmin sanottuna komission työjärjestyksen, sellaisena kuin se on muutettuna 24.2.2010 tehdyllä päätöksellä 2010/138/EU, Euratom (EUVL 2010, L 55, s. 60), 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan ”puheenjohtaja osoittaa komission jäsenille erityisiä tehtävälueita, joiden osalta he ovat nimenomaisesti vastuussa komission toimien valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta”.
- 41 Näin ollen huolimatta siitä, että päätöksenteko komissiossa tapahtuu kollegiaalisesti, kyseessä oleva komission jäsen oli kilpailuasioista vastaavana jäsenenä nimenomaisesti vastuussa riidanalaisen päätöksen valmistelusta, minkä komissio lisäksi vahvisti suullisessa käsittelyssä toteamalla, että hän oli ”viime kädessä vastuussa kyseistä päätöstä koskevan ehdotuksen valmistelusta”. Valmistelulla on tältä osin keskeinen rooli komission lopulta tekemän päätöksen kannalta (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 27.3.2019, August Wolff ja Remedia v. komissio, C-680/16 P, EU:C:2019:257, 33 kohta).
- 42 Tällaista arviota vahvistaa erityisesti kolmansien osapuolten käsityksen mukaan se, että kyseessä oleva komission jäsen on riidanalaisen päätöksen ainoa allekirjoittaja, mitä valittaja on pääasiallisesti korostanut.
- 43 Edellä esitetystä seuraa, että kyseessä olevalla komission jäsenellä oli hänen lakia nro 902/2013 koskevasta intressistään huolimatta (ks. edellä 37 kohta) erityinen vastuu riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneessa hallinnollisessa menettelyssä, joka koski kyseisessä laissa säädetyn toimenpiteen tutkimista valtioneuvoston päätösten nojalla.
- 44 Näyttää siltä, että tällainen tilanne on omiaan synnyttämään kolmansien silmissä perustellun epäilyksen kyseessä olevan komission jäsenen mahdollisesta ennakkoluulosta hänen henkilökohtaisesta menettelystään riippumatta. Komissio ei myöskään ole esittänyt mitään seikkaa, jolla voitaisiin kyseenalaistaa kantajan väitteet tällä tavoin syntyneen epäilyksen

hävventämiseksi. Edellä 28–30 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti on näin ollen pääteltävä, että riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtanut menettely ei tarjonnut riittäviä takeita objektiivisesta puolueettomuudesta.

- 45 Toinen kanneperuste on tämän johdosta hyväksyttävä kokonaisuudessaan. Näin ollen ei ole tarpeen tutkia yhtäältä muita kantajan tämän kanneperusteen yhteydessä esittämiä väitteitä eikä toisaalta komission väitteitä, jotka koskevat kyseessä olevan komission jäsenen henkilökohtaisen tai perheeseen liittyvän intressin puuttumista, koska viimeksi mainitut liittyvät subjektiiviseen puolueettomuuteen.
- 46 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että täydellisyyden vuoksi on tutkittava kolmas kanneperuste, jonka mukaan komissio rikkoi SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, kun se totesi riidanalaisessa päätöksessä, että jätevesien käsittelystä perittävä maksu ei merkinnyt edun olemassaoloa.

Kolmas kanneperuste, joka perustuu SEUT 107 artiklan 1 kohdan rikkomiseen edun olemassaoloa koskevan edellytyksen osalta

- 47 Kolmannessa kanneperusteessaan kantaja väittää komission katsoneen virheellisesti, ettei jätevesien käsittelystä perittävällä maksulla annettu mitään etua määrätuille yrityksille eikä se siis ollut SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.
- 48 Kolmannessa kanneperusteessa on pääasiallisesti kaksi osaa. Ensimmäisessä osassa kantaja väittää, ettei yksityinen markkinataloustoimija -periaatetta (jäljempänä yksityinen toimija -periaate) voitu soveltaa. Toisessa osassa se väittää, että jos oletetaan, että sitä voidaan soveltaa, sen edellytykset eivät täyty asiassa.

Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka perustuu siihen, ettei yksityinen toimija -periaatetta voida soveltaa

- 49 Kantaja väittää, ettei yksityinen toimija -periaatetta voitu soveltaa, koska ensinnäkään Tanskassa ei ole todellisia jätevesihuollon markkinoita, toiseksi tällaista periaatetta ei ole koskaan sovellettu yleisesti sovellettavaan toimenpiteeseen taikka toimenpiteeseen maksujen alentamiseksi tai niistä vapauttamiseksi ja kolmanneksi komissio ei tutkinut porrastetun mallin vaikutuksia asiakkaisiin ja teurastamojen toimittajiin.
- 50 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää kantajien väitteet.
- 51 Aluksi on muistutettava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätään useista kumulatiivisista edellytyksistä, jotta kansallinen toimenpide voidaan luokitella valtiontueksi, ja yksi näistä on edellytys, jonka mukaan kyseessä olevalla valtion toimenpiteellä on tietyssä tapauksessa annettava valikoivaa etua yritykselle tai yrityksille, jotka ovat sen kohteena (ks. tuomio 17.11.2022, Volotea ja easyJet v. komissio, C-331/20 P ja C-343/20 P, EU:C:2022:886, 102 ja 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tältä osin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”etu” annetaan kaikilla valtion toimenpiteillä, jotka niiden muodosta ja tavoitteista riippumatta ovat omiaan suosimaan yhtä tai useampaa yritystä suoraan tai välillisesti tai joilla myönnetään niille etua, jota ne eivät olisi saaneet tavanomaisissa markkinaolosuhteissa (ks. tuomio 17.11.2022, Volotea ja easyJet v. komissio, C-331/20 P ja C-343/20 P, EU:C:2022:886, 107 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 52 Tällaisen edun luonnehdinta suoritetaan lähtökohtaisesti soveltamalla yksityinen toimija -periaatetta, paitsi jos ei ole mahdollista verrata kyseisessä tapauksessa kyseessä olevaa valtion toimintaa yksityisen toimijan toimintaan, koska kyseinen toiminta liittyy erottamattomasti sellaisen infrastruktuurin olemassaoloon, jota yksityinen toimija ei olisi koskaan voinut rakentaa, tai jos valtio on toiminut julkisen vallan käyttäjänä, mistä on kuitenkin täsmennettävä, että vain julkiseen valtaan liittyvien oikeuksien käyttäminen, kuten turvautuminen lainsäädännöllisiin tai verotuksellisiin keinoihin, ei sellaisenaan – kuten ei myöskään julkisen politiikan tavoitteisiin pyrkiminen – johda siihen, ettei kyseistä periaatetta voida soveltaa (ks. vastaavasti tuomio 17.11.2022, Volotea ja easyJet v. komissio, C-331/20 P ja C-343/20 P, EU:C:2022:886, 108 ja 120 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseistä periaatetta sovelletaan nimittäin juuri kyseisen valtion toimenpiteen taloudellisen luonteen vuoksi eikä tässä tarkoituksessa toteutettujen keinojen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2017, komissio v. Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, 27 kohta).
- 53 Käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva toimenpide koskee jäteveden käsittelyn hinnoittelua. Tästä on todettava, että infrastruktuurin toiminnanharjoittajat tarjoavat jäteveden käsittelypalvelun sellaista korvausta vastaan, joka saadaan muun muassa nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta jätevesien käsittelystä perittävästä maksusta. Erityisesti on niin, että mainitun toimenpiteen tarkoituksena ja vaikutuksena on suurimpiin vedenkäyttäjiin sovellettavan hinnoittelun alentaminen. Se voidaan siis rinnastaa paljousalennukseen, jonka infrastruktuurin toiminnanharjoittaja myöntää tietyille asiakkailleen, joten kyseessä olevaa valtion toimintaa voidaan verrata yksityisen toimijan menettelyyn.
- 54 Näin ollen riippumatta siitä, että jätevesien käsittelystä perittävä maksu on luonteeltaan yleinen, Tanskan viranomaisten toimet kyseisen toimenpiteen toteuttamisen yhteydessä ovat luonteeltaan taloudellisia, joten kaikkia niistä johtuvia etuja on arvioitava yksityinen toimija -periaatteen perusteella edellä 52 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.
- 55 Yhtäältä tällaista päätelmää ei voida kyseenalaistaa kantajan väitteellä, jonka mukaan jäteveden käsittelyn markkinoita ei ole olemassa. Vaikka oletettaisiin, että tällainen seikka näytettäisiin toteen, se ei sellaisenaan johtaisi siihen, ettei yksityinen toimija -periaatetta voitaisi soveltaa, koska silloin, kun ei ole mitään mahdollisuutta verrata julkisen yrityksen tilannetta yksityisen yrityksen tilanteeseen, normaaleja markkinaehtoja, jotka ovat väistämättä hypoteettisia, on arvioitava ottamalla huomioon käytettävissä olevat objektiiviset ja todennettavissa olevat seikat (ks. vastaavasti tuomio 3.7.2003, Chronopost ym. v. Ufex ym., C-83/01 P, C-93/01 P ja C-94/01 P, EU:C:2003:388, 38 kohta).
- 56 Toisaalta kantajan väitteestä, jonka mukaan komissio ei tutkinut porrastetun mallin vaikutuksia asiakkaisiin ja teurastamojen toimittajiin, on todettava, että tällaisella väitteellään kantaja ei todellisuudessa väitä, ettei yksityinen toimija -periaatetta voitu soveltaa, vaan se riitauttaa sen, että komissio on soveltanut mainittua periaatetta. Näin ollen mainittu väite ei ole merkityksellinen nyt käsiteltävän osan yhteydessä.
- 57 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että yksityinen toimija -periaatetta voitiin soveltaa käsiteltävässä asiassa, ja näin ollen kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Kolmannen kanneperusteen toinen osa, joka perustuu virheeseen yksityinen toimija -periaatteen soveltamisessa

- 58 Kolmannen kanneperusteen toisessa osassa kantaja väittää, että komissio on soveltanut virheellisesti yksityinen toimija -periaatetta.
- 59 Tältä osin se moittii komissiota muun muassa siitä, että se on yksityinen toimija -periaatetta soveltaessaan ottanut huomioon keskiarvot tutkimatta kunkin käyttäjän kustannuksia, mitä vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdassa edellytetään. Komissio on tältä osin toiminut ristiriitaisesti todetessaan riidanalaisessa päätöksessä, että kyseistä 228 kohtaa voitiin soveltaa, ja perustaessaan tämän jälkeen analyysinsä keskiarvoihin, jotka vastaavat rajattua määrää käsittelylaitoksia. Lisäksi kantaja arvostelee komissiota siitä, että tämä on pitänyt putkistojen asentamiskustannuksia kiinteinä kuluina, jotka vyörytetään tasapuolisesti kaikkien eri käyttäjien kesken, vaikka tällaiset putkistot palvelisivatkin vain määrättyjä yrityksiä, jotka sijaitsevat kaukana jäteveden käsittelylaitoksesta. Lopuksi se väittää, että toisin kuin komissio on todennut riidanalaisessa päätöksessä, yritysten on todellisuudessa äärimmäisen vaikeaa irtautua olemassa olevasta käsittelylaitosten verkostosta.
- 60 Komissio, jota Tanskan kuningaskunta tukee, kiistää kantajien väitteet.
- 61 Komissio korostaa ensinnäkin, että jotta se voi lausua infrastruktuurin loppukäyttäjille annetun edun olemassaolosta, sen on tarkasteltava asiaa infrastruktuurin toiminnanharjoittajan näkökulmasta. Sen oli näkemyksensä mukaan siis määritettävä käsiteltävässä asiassa, olisiko yksityinen toimija hyväksynyt porrastetun mallin samassa tilanteessa kuin missä jäteveden käsittelylaitoksen toiminnanharjoittaja oli, joten kantajan väite maksujen vertailusta teurastamojen välillä ei ole merkityksellinen.
- 62 Toiseksi komissio kiistää soveltaneensa riidanalaisessa päätöksessä virheellisesti vuoden 2016 tiedonannon 228 kohtaa. Se väittää tältä osin ihan aluksi, että koska porrastettua mallia sovelletaan yleisesti kaikkiin Tanskan alueella sijaitsevien jäteveden käsittelylaitosten käyttäjiin, sillä ei ollut velvollisuutta tutkia kunkin yksittäisen käyttäjän suorittaman jäteveden käsittelystä perittävän maksun määrää. Tämän jälkeen se korostaa, että porrastettu malli perustuu kaavaan, joka mahdollistaa laskelman tekemisen kullekin käyttäjälle Tanskan alueella jakamalla kiinteät kulut tasan kaikkien käyttäjien kesken ja kohdentamalla muuttuvat kulut kuhunkin käyttäjään. Lopuksi komissio väittää tarkistaneensa, kattoivatko tämän kaavan perusteella lasketut alennetut maksut jäteveden käsittelylaitosten toiminnanharjoittajille aiheutuneet kustannukset, mikä oli riittävä seikka, jotta yksityinen toimija -periaatteen voitiin katsoa täyttyvän.
- 63 Kolmanneksi komissio kiistää kantajan väitteen, jonka mukaan putkistoihin liittyviä kustannuksia ei otettu huomioon, ja korostaa, että putkiverkoston asentaminen, ylläpito ja hallinnointi hyödyttävät kaikkia käyttäjiä samoin edellytyksin, joten tällaisia kustannuksia on pidettävä kiinteinä ja ne on jaettava kaikkien käyttäjien kesken eikä niitä voida pitää tietyn käyttäjän läsnäoloon liittyvinä lisäkustannuksina.
- 64 Neljänneksi komissio väittää yhtäältä, että kantajan väite, jonka mukaan suuret teurastamot eivät voi päättää irtautua olemassa olevasta jäteveden käsittelylaitoksesta, on tehoton, koska se ei ole ratkaiseva sen päätelmän kannalta, jonka mukaan jäteveden käsittelystä ei koidu etua. Toisaalta sama väite ei ole perusteltu, koska kyseisillä yrityksillä on todellinen mahdollisuus toteuttaa tällainen irtautuminen Tanskan säännöstössä säädettyjen ja riidanalaisessa päätöksessä mieleen palautettujen edellytysten mukaisesti.

- 65 Tanskan kuningaskunta puolestaan väittää, ettei porrastetulla mallilla anneta etua määrätyille yrityksille. Se korostaa vastaavasti, että tämän mallin perusteella lasketut eri hinnat ainoastaan heijastavat jäteveden käsittelylaitosten toiminnanharjoittajille tosiasiallisesti aiheutuneita kustannuksia tavalla, joka vastaa todellisuutta paremmin kuin laissa nro 633/2010 säädetty vesikuutiometriltä suoritettava yhtenäinen maksu. Tanskan kuningaskunnan mukaan yksityinen toimija olisi hyväksynyt tällaisen hinnoittelurakenteen, koska se pyrkii ennen kaikkea kattamaan kustannuksensa ja pitämään kiinni suurimmista asiakkaistaan. Siltä osin kuin on lisäksi kyse kantajan väitteestä, jonka mukaan porrastetussa mallissa ei oteta huomioon tiettyjen käyttäjien omia putkistoja koskevia kustannuksia, Tanskan kuningaskunta korostaa, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva jätevesien käsittelystä perittävä maksu ei ole ainoa käsittelylaitosten toiminnanharjoittajille maksettu maksu ja että laissa nro 902/2013 säädetään myös niin sanotusta liitännäismaksusta, joka on kertaluonteinen ja kiinteämääräinen ja joka maksetaan maa-alueen liittämisestä infrastruktuuriin ja joka perustuu maantieteellisen yhteisvastuun periaatteeseen, jonka mukaan liitännän hinta on sama riippumatta kyseisen maa-alueen ja kyseessä olevan jäteveden käsittelylaitoksen välisestä etäisyydestä.
- 66 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksityinen toimija -periaatteen soveltaminen edellyttää, että komissio osoittaa sellaisen kokonaisarvioinnin päätteeksi, jossa otetaan huomioon kaikki yksittäistapauksen kannalta merkitykselliset seikat, että kyseessä olevan valtion toimenpiteen edunsaajana oleva yritys tai yritykset eivät selvästikään olisi saaneet vastaavaa etua tavanomaisen varovaiselta ja huolelliselta yksityiseltä toimijalta, joka oli mahdollisimman samankaltaisessa tilanteessa ja menetteli tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Tässä kokonaisarvioinnissa komission on otettava huomioon kaikki vaihtoehdot, joita tällainen toimija olisi kohtuudella tarkastellut, kaikki saatavilla olevat tiedot, jotka voivat huomattavalla tavalla vaikuttaa sen päätökseen sekä edun myöntämistä koskevan päätöksen tekohetkellä vallinneet kehitysnäkymät (ks. tuomio 17.11.2022, Volotea ja easyJet v. komissio, C-331/20 P ja C-343/20 P, EU:C:2022:886, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 67 Komission on erityisesti tutkittava, voitiinko kyseisenä ajankohtana katsoa, että toimenpide, jolla etu myönnettiin, oli taloudellisesti, kaupallisesti ja rahoituksellisesti järkevä, kun otetaan huomioon sen kannattavuusnäkymät lyhyellä tai pidemmällä aikavälillä ja muut siihen sisältyvät kaupalliset tai taloudelliset edut (ks. tuomio 17.11.2022, Volotea ja easyJet v. komissio, C-331/20 P ja C-343/20 P, EU:C:2022:886, 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 68 Lisäksi on muistutettava, että tutkinta, joka komission on tehtävä yksityinen toimija -periaatetta sovellettaessa, edellyttää monitahoisen taloudellisen arvioinnin tekemistä, missä yhteydessä kyseisellä toimielimellä on laaja harkintavalta (ks. tuomio 10.11.2022, komissio v. Valencia Club de Fútbol, C-211/20 P, EU:C:2022:862, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja että kun unionin tuomioistuimet valvovat komission tekemiä monitahoisia taloudellisia arviointeja valtiontukien alalla, niiden tehtävänä ei ole korvata komission taloudellista arviointia omalla arvioinnillaan. Unionin tuomioistuinten on kuitenkin tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus sekä tarkistettava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki ne merkitykselliset seikat, jotka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea niistä tehtyjä päätelmiä (ks. tuomio 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska v. komissio ja Puola, C-933/19 P, EU:C:2021:905, 117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 69 Todistustaakka siitä, täytyvätkö yksityinen toimija -periaatteen soveltamisedellytykset vai eivät, kuuluu siis komissiolle tältä osin (ks. tuomio 26.3.2020, Larko v. komissio, C-244/18 P, EU:C:2020:238, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), eikä tällaista todistustaakkaa voida täyttää esittämällä pelkkiä oletuksia, joita ei ole tuettu oikeudellisesti riittävällä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 16.3.2016, Frucona Košice v. komissio, T-103/14, EU:T:2016:152, 205 kohta).
- 70 Näiden seikkojen valossa on tutkittava kantajan väitteitä, joilla pyritään kyseenalaistamaan se, miten komissio sovelsi yksityinen toimija -periaatetta riidanalaisessa päätöksessä.
- 71 Ensinnäkin on todettava, että tehdessään päätelmän, jonka mukaan jätevesien käsittelystä perittävä maksu ei merkinnyt SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua, koska se oli yksityinen toimija -periaatteen mukainen, komissio tukeutui vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan toisessa, kolmannessa ja neljännessä virkkeessä tarkoitettuun kannattavuutta koskevaan ennakkoanalyysimenetelmään. Yhtäältä se on toistanut nämä virkkeet riidanalaisen päätöksen 36 kohdassa. Toisaalta se totesi saman päätöksen 42 kohdassa, että ”[vuoden 2016 tiedonannon] 228 kohdan mukaisesti kunkin jäteveden käsittelylaitoksen käyttäjät paran[sivat] kyseisen laitoksen kannattavuutta maksamalla [jätevesien käsittelystä perittävän maksun]”.
- 72 Tältä osin komission tehtävänä on edellä 68 kohdassa mainittua laajaa harkintavaltaansa käyttäen valita asianmukainen menetelmä osana sen velvollisuutta arvioida täysimääräisesti kaikkia riidanalaisen toimenpiteen merkityksellisiä piirteitä ja asiayhteyttä, mukaan luettuna edunsaajana olevan yrityksen ja kyseessä olevien markkinoiden tilanne, tarkastaakseen, saako edunsaajana oleva yritys sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut normaaleissa markkinaolosuhteissa (ks. vastaavasti tuomio 13.12.2018, Ryanair ja Airport Marketing Services v. komissio, T-165/15, EU:T:2018:953, 142 kohta ja tuomio 29.9.2021, TUifly v. komissio, T-447/18, ei julkaistu, EU:T:2021:625, 80 kohta).
- 73 Kuitenkin silloin kun komissio antaa suuntaviivoja tai tiedonantoja, joilla se pyrkii täsmentämään perusteet, joita se aikoo soveltaa harkintavaltaansa käyttäessään, se rajoittaa itse harkintavaltaansa, koska sen on noudatettava ohjeellisia sääntöjä, jotka se on itselleen asettanut, siltä osin kuin nämä säännöt eivät poikkea perussopimusten määräyksistä. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuinten on tarkistettava, onko komissio noudattanut käyttöön ottamiaan sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 1.12.2004, Kronofrance v. komissio, T-27/02, EU:T:2004:348, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 74 Näin ollen valitessaan vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan toisessa, kolmannessa ja neljännessä virkkeessä määritellyn kannattavuutta koskevan ennakkoanalyysimenetelmän soveltamisen komissio oli lähtökohtaisesti velvollinen noudattamaan siinä asetettuja edellytyksiä. Vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan toisessa, kolmannessa ja neljännessä virkkeessä komissio rajasi harkintavaltaansa seuraavasti:
- ”Komissio katsoo, että sellaisten avointen infrastruktuurien julkinen rahoitus, joita ei ole tarkoitettu tietyille käyttäjille, täyttää markkinataloustoimijatestin, kun käyttäjät ennakolta tarkasteltuna parantavat asteittain hankkeen/toiminnanharjoittajan kannattavuutta. Näin on silloin, kun infrastruktuurin toiminnanharjoittaja tekee yksittäisten käyttäjien kanssa kaupallisia järjestelyjä, joiden ansiosta kaikki kyseisistä järjestelyistä aiheutuvat kustannukset voidaan kattaa, mukaan lukien vankkoihin keskipitkän aikavälin näkymiin perustuva kohtuullinen voittomarginaali. Arvioinnissa olisi otettava huomioon kaikki toiminnanharjoittajalle tietyn käyttäjän toiminnasta aiheutuvat lisätulot ja odotetut lisämenot.”

- 75 Tästä seuraa, että vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan toisen virkkeen mukaan sen määrittämiseksi, antaako julkisen infrastruktuurin, jota ei ole tarkoitettu tietyille käyttäjille, toiminnanharjoittaja infrastruktuurin yritysten käyttöön markkinaehdoin, on selvitettävä, parantavatko kyseisen infrastruktuurin ”käyttäjät” sen kannattavuutta ”asteittain” saman tiedonannon tiettyjen kieliversioiden mukaan (ks. tältä osin ranskan- tai tanskankieliset versiot) tai ”vaiheittain” muiden kieliversioiden mukaan (ks. tältä osin englannin-, saksan-, espanjan- tai romaniankieliset versiot). Näin ollen on katsottava, että kannattavuutta koskeva ennakkoanalyysimenetelmä edellyttää lisämenojen ja lisätulojen eli niiden kustannusten ja tulojen määrittämistä, jotka ovat seurausta suoraan siitä, että infrastruktuuria käyttää yksi käyttäjä lisää, jotta voidaan arvioida, parantaako lisäkäyttäjän läsnäolo kannattavuutta. Näin ollen siitä huolimatta, että monikossa käytetään sanaa ”käyttäjät”, mainittu menetelmä edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että infrastruktuurin kunkin yksittäisen käyttäjän läsnäolosta aiheutuvat kustannukset ja tulot voidaan määrittää.
- 76 Tällaista tulkintaa tukee ensinnäkin vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan kolmas virke, josta ilmenee, että käyttäjät parantavat asteittain infrastruktuurin kannattavuutta, kun infrastruktuurin toiminnanharjoittaja tekee ”yksittäisten käyttäjien kanssa” sopimuksia, joiden avulla se voi vastata kaikista tästä aiheutuvista kustannuksista ja varata itselleen vankkoihin keskipitkän aikavälin näkymiin perustuvan kohtuullisen voittomarginaalin.
- 77 Toiseksi vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan neljännen virkkeen mukaan kannattavuutta koskeva ennakkoanalyysimenetelmä edellyttää, että otetaan huomioon kaikki infrastruktuurin toiminnanharjoittajalle ”tietyn käyttäjän” toiminnasta aiheutuvat lisätulot ja odotetut lisämenot, ja siinä käyttäjään viitataan yksikössä, kun taas tietyissä vuoden 2016 tiedonannon kieliversioissa viitataan lisäksi määrätyn käyttäjän käsitteeseen (ks. tältä osin englannin-, italian-, espanjan- tai romaniankieliset versiot) tai asianomaisen käyttäjän käsitteeseen (ks. tältä osin saksankielinen versio).
- 78 Kolmanneksi vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan lopussa olevassa alaviitteessä nro 330 komissio viittaa yhtäältä 1.10.2014 antamaansa päätökseen (EU) 2015/508 infrastruktuurituesta, jota Saksan väitetään myöntäneen yritykselle Propapier PM2 GmbH – Valtiontuki SA.36147 (C 30/10) (ex NN 45/10; ex CP 327/08) (EUVL 2015, L 89, s. 72), ja tämä päätös koski sellaisen alennetun maksun tarkastelua, josta väitetysti koitui etua tietyille infrastruktuurin käyttäjälle, ja siinä komissio sovelsi kannattavuutta koskevaa ennakkoanalyysimenetelmää. Toisaalta komissio viittaa tässä samassa alaviitteessä valtioneudesta lentoasemille ja lentoyhtiöille antamiensa suuntaviivojen (EUVL 2014, C 99, s. 3; jäljempänä vuoden 2014 suuntaviivat) 61–64 kohtaan, jotka koskevat lentoasemien yksittäisten lentoyhtiöiden kanssa tekemien järjestelyjen arviointia (ks. vuoden 2014 suuntaviivojen 61 kohta), jota varten vahvistettu kannattavuutta koskeva ennakkoanalyysimenetelmä vastaa vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdan sanamuotoa.
- 79 Kuten kantaja perustellusti korostaa, soveltaakseen porrastettuun malliin kannattavuutta koskevaa ennakkoanalyysimenetelmää, sellaisena kuin se on esitetty vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdassa, komission oli näin ollen tutkittava jokaisen jäteveden käsittelylaitokseen liitetyn yrityksen osalta, oliko porrasmallin mukaisesti maksettu jätevesien käsittelystä perittävä maksu omiaan kattamaan kustannukset, jotka aiheutuivat siitä, että yritys käytti kyseistä infrastruktuuria.
- 80 Asianosaisten kesken on riidatonta, ettei komissio ole voinut tutkia jokaisen Tanskassa jäteveden käsittelylaitoksia käyttävän yrityksen menoja ja tuloja, koska se on tukeutunut yksinomaan keskimääräisiin tietoihin, jotka koskevat kyseisen maan 98 kunnasta kuuden kokonaismenoja ja -tuloja.

- 81 Näin ollen kantaja väittää perustellusti, että kun komissio tukeutui yksinomaan tällaisiin tietoihin, se ylitti rajat, jotka se oli asettanut harkintavallalleen vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdassa.
- 82 Vaikka katsottaisiin, että komissio olisi voinut soveltaa kannattavuutta koskevaa ennakkokoanalyysimenetelmää tarkastelematta kutakin käyttäjää, tällainen menetelmä merkitsi joka tapauksessa sitä, että sen oli ainakin mahdollista tarkistaa, että porrastettu malli perustuu lähestymistapaan, jonka avulla voidaan riittävän todennäköisesti kohdentaa käyttäjiin lisämenot eli kustannukset, jotka aiheutuvat suoraan siitä, että ne käyttivät jäteveden käsittelylaitosta.
- 83 Tältä osin komissio totesi aluksi riidanalaisen päätöksen 39 kohdassa, että porrastettu malli perustui jäteveden käsittelylaitosten toiminnanharjoittajille aiheutuvien kokonaiskustannusten jakamiseen yhtäältä kiinteisiin kuluihin, jotka on jaettu tasapuolisesti kaikkien käyttäjien kesken, ja toisaalta muuttuviin kuluihin, jotka kohdennetaan eri käyttäjiin näiden kulutuksen mukaan. Tämän jälkeen komissio katsoi saman päätöksen 40 ja 41 kohdassa, että jätevesien käsittelystä perittävistä maksuista saaduilla tuloilla voitiin toisen ja kolmannen hintaluokan soveltamisen jälkeen kattaa kaikki jäteveden käsittelylaitosten toiminnanharjoittajille aiheutuneet kustannukset, ja se tukeutui Tanskan viranomaisten arvioon, jonka mukaan näistä kustannuksista 20 tai 30 prosenttia oli muuttuvia kuluja ja 70 tai 80 prosenttia kiinteitä kuluja (ks. edellä 11 kohta).
- 84 Näistä seikoista tosin ilmenee, että Tanskan viranomaiset noudattivat lähestymistapaa, jossa jätevesien käsittelystä perittävän maksun muuttuva osuus riippuu muuttuvista kuluista, joita jäteveden käsittelylaitoksen toiminnanharjoittajalle aiheutuu kunkin käyttäjän osalta.
- 85 Tanskan viranomaiset selittivät kuitenkin komission tietojensaantipyyntöön 18.5.2017 antamassaan vastauksessa, että porrastetun mallin laadinnan perustana olleessa lähestymistavassa muuttuviin kuluihin sisältyi ainoastaan toimintamenoja (OPEX), jotka liittyivät yksittäisen käyttäjän kuluttaman veden määrään.
- 86 Tästä seuraa kantajan pääasiallisesti väittämän tavoin, että kaikkia kustannuksia, jotka eivät liittyneet kulutetun veden määrään, pidettiin kiinteinä kuluina ja ne oli näin ollen jaettu kaikkien eri käyttäjien kesken, vaikka tällaisia kuluja olisikin aiheutunut määrätyn käyttäjän pelkästä läsnäolosta verkostossa. Tämä koskee erityisesti investointimenoja (CAPEX), kuten putkiverkoston perustamiseen ja laajentamiseen liittyviä menoja, joita kaikkia pidettiin kiinteinä kuluina myös silloin, kun näiden menojen ainoana tarkoituksena oli määrätyn käyttäjän liittäminen verkostoon. Vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen Tanskan kuningaskunta myönsi, että tällaiset kustannukset vaihtelevat laitoksen ja käyttäjän välisen etäisyyden mukaan, mutta totesi, että ne jakautuvat tasapuolisesti kaikkien käyttäjien kesken maantieteellisen yhteisvastuun periaatteen nojalla.
- 87 Komissio totesi siis virheellisesti riidanalaisen päätöksen 38 kohdassa tarkistaneensa, voitiinko porrastetun mallin mukaisesti määritellyllä jätevesien käsittelystä perittävällä maksulla kattaa lisäkustannukset keskipitkällä aikavälillä, mikä sen mukaan kattaa ”kaikki meno- tai investointiluokat, kuten käyttäjän läsnäolosta johtuvat henkilöstö-, laite- ja investointimenot”.
- 88 Näin ollen on selvää, että lähestymistapa, johon porrastettu malli perustui, ei mahdollistanut jäteveden käsittelylaitosten toiminnanharjoittajille aiheutuvien lisämenojen asianmukaista määrittelyä.

- 89 Lisäksi ei voida ottaa huomioon Tanskan kuningaskunnan väitettä, jonka mukaan käyttäjien liittämistä jäteveden käsittelyverkkoon peritään erillinen maksu (ks. edellä 65 kohta), koska komissio ei ottanut tällaista maksua huomioon riidanalaisessa päätöksessä tekemässään arvioinnissa, jonka päätteeksi se totesi, että porrastetun mallin mukaan määritetty jätevesien käsittelystä perittävä maksu ei merkinnyt edun olemassaoloa. Tästä seuraa, että tällaisen väitteen huomioon ottaminen johtaisi siihen, että unionin yleinen tuomioistuin muuttaisi riidanalaisen päätöksen perusteluja, mikä on vastoin vakiintuneen oikeuskäytännön näkemystä, jonka mukaan unionin tuomioistuimet eivät voi kumoamiskanteen yhteydessä korvata riidanalaisen päätöksen tekijän perusteluja omillaan (ks. tuomio 5.5.2021, ITD ja Danske Fragtmænd v. komissio, T-561/18, EU:T:2021:240, 249 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 90 Joka tapauksessa on niin, että koska tällainen erillinen maksu on maantieteellisen yhteisvastuun periaatteen nojalla sama kaikille käyttäjille riippumatta siitä, mikä on niiden etäisyys jäteveden käsittelylaitokseen, sen perusteella ei myöskään voida katsoa, että tietty käyttäjä joutuu vastaamaan kustannuksista, jotka ovat nimenomaisesti aiheutuneet sen liittamisestä verkkoon.
- 91 Edellä esitetystä seuraa, että komissio ylitti rajat, jotka se oli asettanut harkintavallalleen vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdassa, kun se katsoi kannattavuutta koskevan ennakoanalyysimenetelmän perusteella, että jätevesien käsittelystä perittävä maksu oli yksityinen toimija -periaatteen mukainen.
- 92 Toiseksi, kuten edellä 67 kohdassa on muistutettu, yksityisen toimijan toimintaa ohjaavat lähtökohtaisesti kannattavuusnäkökulmat. Näin ollen silloin, kun julkisen toimijan yrityksen hyväksi toteuttamassa toiminnassa ei lainkaan oteta huomioon edes pitkän aikavälin kannattavuusnäkökulmia, sen ei voida katsoa olevan yksityinen toimija -periaatteen mukainen (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2020, Comune di Milano v. komissio, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, 114 kohta).
- 93 Lisäksi sekä vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdassa että vuoden 2014 suuntaviivojen 63 kohdassa komissio on nimenomaisesti asettanut yksityinen toimija -periaatteen noudattamisen edellytykseksi sen, että infrastruktuurin toiminnanharjoittajalla on ”kohtuullinen voittomarginaali” silloin, kun tällainen toiminnanharjoittaja myöntää edun infrastruktuurin käyttäjille.
- 94 Kuten erityisesti riidanalaisen päätöksen 37 ja 38 kohdasta ilmenee ja kuten komissio on todennut vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen prosessijohtotoimena esittämään kysymykseen, komissio katsoi nyt käsiteltävässä asiassa, että uudessa porrastetussa mallissa käyttöön otetut alennukset saattoivat olla yksityinen toimija -periaatteen mukaisia ainoastaan sillä edellytyksellä, että jätevesien käsittelystä perittävällä maksulla katetaan jäteveden käsittelylaitosten toiminnanharjoittajille aiheutuneet kustannukset.
- 95 Komissio, jolla on todistustaakka yksityinen toimija -periaatteen soveltamisedellytysten täyttymisestä (ks. edellä 69 kohta), ei voinut tällaisella arvioinnilla, jossa ei oteta lainkaan huomioon edes pitkän aikavälin kannattavuusnäkökulmia, osoittaa, että kyseessä oleva maksu oli tällaisen periaatteen mukainen, kuten kantaja pääasiallisesti väittää.
- 96 Tanskan kuningaskunta on lisäksi vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen todennut, että jätevesien käsittelystä perittävän maksun määrittämistä koskeviin sääntöihin sovelletaan itserahoituksen periaatetta, joka yhtäältä edellyttää, että tämän maksun määrä riittää kattamaan jäteveden käsittelylaitoksen toiminnanharjoittajalle aiheutuneet

kustannukset, ja jolla toisaalta suljetaan pois tällaisen toiminnanharjoittajan mahdollisuus varata itselleen voittomarginaali, koska kustannukset ylittävä osuus on investoitava uudelleen eikä osakkeenomistajille voida jakaa lainkaan osinkoja.

- 97 Kuten on kiistatonta asianosaisten välillä, porrastetun mallin soveltaminen johtaa kaiken kaikkiaan lisäksi jätevesien käsittelystä perittävän maksun alenemiseen verrattuna yhtenäismaksujärjestelmään, jonka se korvaa. Kuten komissio myönsi istunnossa, se arvioi tältä osin sitä, onko porrastettu malli yksityinen toimija -periaatteen mukainen, mutta se ei kuitenkaan tutkinut kysymystä siitä, olisiko tällainen toimija luopunut porrastetun mallin yhtenäismaksujärjestelmästä, vaikka se vaikutti vähemmän kannattavalta. Kannattavuutta koskeva ennakoanalyysi, joka on määritelty vuoden 2016 tiedonannon 228 kohdassa, jonka sanamuoto on toistettu edellä 74 kohdassa, merkitsee sitä, että komission tarkastelemalla kansallisella toimenpiteellä edistetään ”asteittain” infrastruktuurin toiminnanharjoittajan kannattavuutta, joten jotta se olisi yksityinen toimija -periaatteen mukainen, mainitun toimenpiteen tarkoituksena on oltava tällaisen kannattavuuden lisääminen ainakin pitkällä aikavälillä eikä sen vähentäminen.
- 98 On siis pääteltävä, että komissio on jättänyt noudattamatta yksityinen toimija -periaatetta ja näin ollen SEUT 107 artiklan 1 kohtaa, kun se ei ole tutkinut, oliko jäteveden käsittelylaitosten toiminnanharjoittajien mahdollista varata jätevesien käsittelystä perittävällä maksulla itselleen voittomarginaali.
- 99 Kolmanneksi kantaja riitauttaa riidanalaisen päätöksen 43–45 kohdassa esitetyn komission arvioinnin, jonka mukaan vedenkäsittelystä perittävien korkeiden hintojen voimassapitäminen aiheuttaa vaaran siitä, että kolmanteen hintaluokkaan kuuluvat suuret yritykset päättävät irtautua jätevesien käsittelyn keskusverkostosta ja perustaa oman laitoksensa, eivätkä ne näin ollen ole enää velvollisia maksamaan jätevesien käsittelystä perittävää maksua.
- 100 Tältä osin on heti aluksi todettava, ettei tällainen väite ole tehoton, toisin kuin komissio väittää. Tällä väitteellä kantaja nimittäin riitauttaa seikan, jonka komissio on ottanut huomioon riidanalaisessa päätöksessä tukeakseen päätelmänsä, jonka mukaan jätevesien käsittelystä perittävä maksu oli yksityinen toimija -periaatteen mukainen eikä se näin ollen merkinnyt etua eikä ollut valtiontukea (ks. edellä 12 kohta).
- 101 Siitä, onko komission arviointi, joka koskee mahdollisuutta irtautua jätevesien käsittelyn keskusverkostosta, perusteltu, on todettava ensinnäkin, että tällaisen mahdollisuuden edellytyksenä on sellaisten useiden kumulatiivisten aineellisten edellytysten täyttyminen, joista säädetään 12.12.2017 annetun ympäristönsuojelulain 3 ja 4 luvun nojalla myönnettyistä jätevesien käsittelyluvista annetun määräyksen nro 1469 (bekendtgørelse nr. 1469 om spildevandstilladelse m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4), 16 §:n 1 ja 2 momentissa. Näissä säännöksissä säädetään erityisesti, että tällainen irtautuminen voidaan sallia vain, jos yhtäältä jäteveden käsittelylaitoksen toiminnanharjoittajan kokonaisrahoitus ei ole olennaisesti vähentynyt ja jos toisaalta mainittu laitos voi jatkaa teknisesti asianmukaista toimintaa. Kuten kantaja perustellusti toteaa, kolmanteen hintaluokkaan kuuluvat käyttäjät, jotka ovat kaikkein suurimpia ja joiden irtautuminen voi näin vaikuttaa eniten jäteveden käsittelylaitoksen asianmukaiseen toimintaan teknisesti ja taloudellisesti, eivät todennäköisesti pysty täyttämään tällaisia edellytyksiä.

- 102 Toiseksi silloinkin, kun edellisessä kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, mahdollisuus irtautua jäteveden käsittelyn keskusverkostosta ei ole saavutettu oikeus, vaan se edellyttää kunnan viranomaisten, joilla on tältä osin laaja harkintavalta, lupaa, kuten Tanskan kuningaskunta täsmensi istunnossa.
- 103 Kolmanneksi vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen prosessinjohtotoimena esittämään kysymykseen komissio ja Tanskan kuningaskunta ilmoittivat, että riidanalaisen päätöksen antamisajankohtana niillä ei ollut tiedossaan konkreettisia esimerkkejä yrityksistä, jotka olisivat irtautuneet kokonaan jäteveden käsittelyn keskusverkostosta, johon ne oli liitetty, oman laitoksensa perustamiseksi.
- 104 Tästä seuraa, että riski siitä, että kolmanteen hintaluokkaan kuuluvat käyttäjät irtautuvat jäteveden käsittelyn keskusverkostosta, minkä komissio on ottanut huomioon riidanalaisen päätöksen 43–45 kohdassa, oli luonteeltaan hypoteettinen eikä sitä ollut riittävästi perusteltu. Kun komissio katsoi, että yksityinen toimija olisi ottanut huomioon tällaisen riskin määrittäessään jätevesien käsittelystä perittävän maksun määrää, se ei siis täyttänyt sille edellä 69 kohdassa mainitun oikeuskäytännön nojalla kuuluvaa todistustaakkaa.
- 105 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että komissio rikkoi SEUT 107 artiklan 1 kohtaa ja jätti noudattamatta vuoden 2016 tiedonannon 228 kohtaa, kun se katsoi, ettei jätevesien käsittelystä perittävä maksu merkinnyt edun olemassaoloa, koska yksityinen toimija olisi tehnyt tällaisen päätöksen. Kolmas kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.
- 106 Kaiken edellä esitetyn perusteella toinen kanneperuste ja täydellisyyden vuoksi kolmas kanneperuste on hyväksyttävä ja riidanalainen päätös on näin ollen kumottava, eikä muita kantajan esittämiä kanneperusteita ole tarpeen tutkia.

Oikeudenkäyntikulut

- 107 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 219 artiklan mukaan ratkaisuihin, jotka unionin yleinen tuomioistuin tekee sinne ratkaisun kumoamisen jälkeen palautetussa asiassa, unionin yleinen tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista, jotka ovat aiheutuneet yhtäältä asian käsittelystä unionin yleisessä tuomioistuimessa ja toisaalta muutoksenhakuasian käsittelystä unionin tuomioistuimessa.
- 108 Muutoksenhaun johdosta antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin kumosi alkuperäisen määräyksen ja määräsi, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin. Unionin yleisen tuomioistuimen on siis lausuttava tässä tuomiossa yhtäältä kaikista oikeudenkäyntikuluista, jotka liittyvät unionin yleisessä tuomioistuimessa käytyihin menettelyihin eli menettelyihin asioissa T-486/18 ja T-486/18 RENV, ja toisaalta oikeudenkäyntikuluista, jotka liittyvät muutoksenhakumenettelyyn eli menettelyyn asiassa C-99/21 P.
- 109 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 110 Koska komissio on hävinnyt asian sekä muutoksenhakumenettelyssä että tässä asian palautuksen johdosta käydyssä menettelyssä, se on veloitettava korvaamaan nyt käsiteltävään asiaan sekä asioihin T-486/18 ja C-99/21 P liittyvät oikeudenkäyntikulut kantajan vaatimusten mukaisesti.

111 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaisesti Tanskan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Se 19.4.2018 annettu komission päätös C(2018) 2259 final, joka koskee valtiontukea SA.37433 (2017/FC) – Tanska, kumotaan.**
- 2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Danske Slagtermestren oikeudenkäyntikulut unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa käydyissä menettelyissä.**
- 3) Tanskan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Spielmann

Gálea

Tóth

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä huhtikuuta 2024.

Allekirjoitukset