



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

10. travnja 2024.\*

„Državne potpore – Sustav doprinosâ za prikupljanje otpadnih voda – Pritužba konkurenta – Odluka kojom se nakon faze prethodnog ispitivanja utvrđuje nepostojanje državne potpore – Zahtjev nepristranosti – Objektivna nepristranost – Pojam ‚prednost‘ – Načelo privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu – *Ex ante* analiza dodatne profitabilnosti – Obavijest Komisije o pojmu ‚državna potpora‘”

U predmetu T-486/18 RENV,

**Danske Slagtermestre**, sa sjedištem u Odenseu (Danska), koji zastupa H. Sønderby Christensen, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju I. Barcew, C. Vang i P. Němečková, u svojstvu agenata,

tuženice,

koju podupire

**Kraljevina Danska**, koju zastupaju M. Søndahl Wolff, C. Maertens, J. Kronborg i M. Jespersen, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: D. Spielmann, predsjednik, I. Gâlea (izvjestitelj) i T. Tóth, suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir presudu od 30. lipnja 2022., Danske Slagtermestre/Commission (C-99/21 P, EU:C:2022:510),

nakon rasprave održane 26. rujna 2023.,

\* Jezik postupka: danski

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj zahtijeva poništenje Odluke Komisije C(2018) 2259 *final* od 19. travnja 2018. o državnoj potpori SA.37433 (2017/FC) – Danska (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### Okolnosti spora

- 2 Tužitelj je strukovna udruga koja tvrdi da predstavlja male danske mesnice, klaonice, veletrgovce i prerađivače.
- 3 Dana 26. rujna 2013. tužitelj je Europskoj komisiji podnio pritužbu uz obrazloženje da je Kraljevina Danska donošenjem lova nr. 902/2013 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (Betalingssstruktur for vandafledningsbidrag, bemyndigelse til opgørelse af særbidrag for behandling af særlig forurenede spildevand m.v.) (Zakon br. 902/2013 o izmjeni zakona kojim se utvrđuju pravila o doprinosima koji se duguju operatorima obrade otpadnih voda (struktura doprinosâ za uklanjanje otpadnih voda, kojom se odobrava uspostava posebnih doprinosâ za obradu osobito zagađenih otpadnih voda itd.)) dodijelila državnu potporu velikim klaonicama u obliku smanjenja doprinosâ za obradu otpadnih voda.
- 4 Prije stupanja na snagu tog zakona, lovom nr. 633/2010 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (Zakon br. 633/2010 o utvrđivanju pravila o doprinosima koji se duguju društvima za prikupljanje i obradu otpadnih voda) predviđala se jedinična naknada po kubičnom metru vode za sve potrošače vode koji su povezani na isto postrojenje za obradu otpadnih voda, neovisno o njihovom sektoru djelatnosti i o njihovoj potrošnji. Zakonom br. 902/2013 uveden je degenerativni stupnjevani model kojim se predviđa cijena po kubičnom metru otpadnih voda ovisno o količini ispuštenih otpadnih voda (u daljnjem tekstu: stupnjevani model).
- 5 Stupnjevani je model osmišljen na sljedeći način:
  - kategorija 1 odgovara potrošnji vode koja je manja ili jednaka 500 m<sup>3</sup> godišnje po nekretnini;
  - kategorija 2 odgovara dijelu potrošnje vode između 500 m<sup>3</sup> i 20 000 m<sup>3</sup> godišnje po nekretnini, a
  - kategorija 3 odgovara dijelu potrošnje vode koji premašuje 20 000 m<sup>3</sup> godišnje po nekretnini.
- 6 Cijena po kubičnom metru određena je za svaki od razreda na sljedeći način:
  - cijena po kubičnom metru za kategoriju 2 je 20 % niža od one za kategoriju 1;
  - cijena po kubičnom metru za kategoriju 3 je 60 % niža od one za kategoriju 1.

- 7 U okviru stupnjevanog modela potrošači obuhvaćeni kategorijom 3 najprije plaćaju cijenu predviđenu za kategoriju 1, sve dok njihova potrošnja vode ne premaši 500 m<sup>3</sup>. Zatim plaćaju cijenu predviđenu za kategoriju 2, sve dok njihova potrošnja ne premaši 20 000 m<sup>3</sup>, i, naposljetku, plaćaju doprinos za obradu otpadnih voda prema cijeni predviđenoj za kategoriju 3.
- 8 Komisija je između 10. listopada 2013. i 12. rujna 2017. prikupila informacije u vezi s pritužbom te ih je razmijenila s tužiteljem i Kraljevinom Danskom. Komisija je 23. srpnja 2014. i 25. veljače 2016. tužitelju poslala dva dopisa o privremenoj ocjeni, u kojima je ustvrdila da mjera o kojoj je riječ ne čini državnu potporu.
- 9 Komisija je 19. travnja 2018. donijela pobijanu odluku u kojoj je navela da doprinos uveden Zakonom br. 902/2013 (u daljnjem tekstu: doprinos za obradu otpadnih voda) ne daje nikakvu posebnu prednost određenim poduzetnicima i da stoga ne čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 10 U potporu tom zaključku Komisija je istaknula da bi privatni subjekt u tržišnom gospodarstvu primjenjivao stupnjevani model. U tom pogledu, ona je u točki 36. pobijane odluke najprije utvrdila da će, u skladu sa stupnjevanim modelom za utvrđivanje cijena otvorenih infrastruktura koje nisu namijenjene određenom krajnjem korisniku, na temelju točke 228. svoje Obavijesti o pojmu „državna potpora” iz članka 107. stavka 1. [UFEU-a] (SL 2016., C 262, str. 1., u daljnjem tekstu: Obavijest iz 2016.) provjeriti jesu li, s *ex ante* gledišta, korisnici postrojenja za obradu otpadnih voda u Danskoj putem doprinosa za obradu otpadnih voda postupno doprinosili profitabilnosti tih postrojenja. Također je u točkama 37. i 38. iste odluke navela da bi to bio slučaj ako bi navedeni doprinos srednjoročno pokrивao njihove dodatne troškove.
- 11 Nadalje, u točkama 39. i 40. pobijane odluke Komisija je ocijenila „razumnim” pristup danskih tijela prema kojem se troškovi postrojenja za obradu otpadnih voda sastoje od 80 % fiksnih troškova i 20 % varijabilnih troškova, pri čemu se prvi trebaju ravnomjerno raspodijeliti među svim korisnicima, dok se drugi mogu pripisati korisniku o kojem je riječ. U točki 41. navedene odluke Komisija je smatrala da su cijene koje odgovaraju kategorijama 2 i 3 veće od ukupnih troškova navedenih postrojenja, a takve bi čak ostale i da je omjer fiksnih i varijabilnih troškova umjesto 80/20, bio primjerice 70/30. Iz toga je u točki 42. iste odluke zaključila da korisnici postrojenja za obradu otpadnih voda u Danskoj doprinose njihovoj profitabilnosti, u smislu točke 228. Obavijesti iz 2016., doprinosom za obradu otpadnih voda utvrđenom na temelju stupnjevanog modela.
- 12 Naposljetku, u točkama 43. do 45. pobijane odluke Komisija je navela da se veliki poduzetnici, u slučaju povećanja doprinosa za obradu otpadnih voda, mogu isključiti iz postojeće mreže postrojenja za obradu otpadnih voda kako bi stvorili vlastita postrojenja, u kojem slučaju ti veliki poduzetnici više ne bi bili obvezni plaćati navedeni doprinos.
- 13 Opći je sud rješenjem od 1. prosinca 2020., Danske Slagtermestre/Komisija (T-486/18, neobjavljeno, u daljnjem tekstu: prvotno rješenje, EU:T:2020:576) odbacio tužbu kao nedopuštenu jer tužitelj nije imao aktivnu procesnu legitimaciju.
- 14 Sud je presudom od 30. lipnja 2022., Danske Slagtermestre/Komisija, (C-99/21 P, u daljnjem tekstu: presuda povodom žalbe, EU:C:2022:510) ukinuo prvotno rješenje.

- 15 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, Sud je smatrao da raspolaže elementima potrebnima za konačno odlučivanje o dopuštenosti tužbe. U tom je pogledu smatrao da je pobijana odluka regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Stoga je presudio da, s obzirom na to da se pobijana odluka izravno odnosi na tužitelja, on ima aktivnu procesnu legitimaciju za njezino pobijanje i da je ova tužba pred Općim sudom za njezino poništenje dopuštena.
- 16 Sud je predmet vratio Općem sudu na ponovno odlučivanje o meritumu, pri čemu se o troškovima treba odlučiti naknadno.

### **Zahtjevi stranaka**

- 17 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
  - Komisiji naloži snošenje troškova.
- 18 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
  - tužitelju naloži snošenje troškova.
- 19 Kraljevina Danska, intervenijent u potporu Komisijinu zahtjevu, od Općeg suda zahtijeva da odbije tužbu.

### **Pravo**

- 20 Uvodno valja istaknuti da je Sud u presudi povodom žalbe konačno presudio da je tužba koju je podnio tužitelj dopuštena (vidjeti točku 15. ove presude).
- 21 Stoga nije potrebno odlučivati o argumentima stranaka koji se odnose na dopuštenost tužbe te valja razmotriti tužbene razloge kojima tužitelj dovodi u pitanje osnovanost pobijane odluke.
- 22 U tom pogledu tužitelj u prilog svojoj tužbi ističe sedam tužbenih razloga, od kojih se prvi u biti temelji na povredi načela kontradiktornosti, kako je zajamčeno člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), drugi na povredi prava svake osobe na to da institucije Europske unije njegove predmete obrađuju nepristrano predviđenog člankom 41. stavkom 1. Povelje, treći na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a time što je Komisija smatrala da doprinos za obradu otpadnih voda ne daje nikakvu prednost, četvrti na tome da je ta prednost selektivna, peti, na pripisivosti stupnjevanog modela Danskoj Državi i na tome da se dodjeljuje putem javnih sredstava, šesti, na ograničavanju tržišnog natjecanja i sedmi na utjecaju na trgovinu među državama članicama.
- 23 Opći sud smatra svrsishodnim najprije razmotriti drugi tužbeni razlog, koji se u biti temelji na povredi zahtjeva nepristranosti.

***Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi zahtjeva nepristranosti***

- 24 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da je Komisija – zbog sukoba interesa njezine članice zadužene za tržišno natjecanje, koja je potpisala pobijanu odluku (u daljnjem tekstu: članica Komisije o kojoj je riječ) – povrijedila zahtjev nepristranosti predviđen člankom 41. stavkom 1. Povelje. U tom smislu ističe da je navedena članica, unutar danske vlade, sudjelovala u izradi Zakona br. 902/2013 kao ministrica gospodarstva i unutarnjih poslova, zamjenica predsjednice vlade i članica koordinacijskog odbora predmetne vlade. Prema tužiteljevu mišljenju, Komisija je povrijedila određene odredbe svojeg Poslovnika (SL 2000., L 308, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 35.) i svoje Odluke od 31. siječnja 2018. o Kodeksu ponašanja članova Europske komisije (SL 2018., C 65, str. 7.).
- 25 Komisija zahtijeva da se odbije drugi tužbeni razlog. Prema njezinu mišljenju, kao prvo, odgovornost za izradu Zakona br. 902/2013 bila je na ministrici okoliša, a ne na članici Komisije o kojoj je riječ. Kao drugo, njezino članstvo u vladinu koordinacijskom odboru nije relevantno jer činjenica da je navedeni odbor odobrio prijedlog zakona znači samo to da vlada podnosi prijedlog danskom parlamentu. Kao treće, ako članica Komisije o kojoj je riječ nema osobni interes koji može utjecati na neovisno obnašanje njezinih dužnosti, osobito ako ne ostvaruje korist ili pribavlja moguću prednost za sebe, svojeg supružnika ili članove u izravnoj liniji svoje obitelji, ne postoji sukob interesa u smislu članka 2. stavka 6. Komisijina Kodeksa ponašanja. Kao četvrto, Komisija ističe da, na temelju članka 250. UFEU-a i članka 2. stavka 4. svojeg Kodeksa ponašanja, njezine odluke donosi Kolegij povjerenika većinom glasova, tako da jedan takav izdvojeni član ne može imati odlučujući utjecaj na donošenje odluke.
- 26 U članku 41. stavku 1. Povelje navodi se, među ostalim, da svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano.
- 27 U tom pogledu, valja istaknuti da se zahtjevom nepristranosti, koji se institucijama, tijelima, uredima i agencijama nalaže u izvršavanju njihovih zadaća, nastoji osigurati jednako postupanje na kojem se Unija temelji. S obzirom na temeljnu važnost jamstva neovisnosti i integriteta u vezi s unutarnjim funkcioniranjem i vanjskom slikom institucija, tijela, ureda i agencija Unije, zahtjevom nepristranosti obuhvaćene su sve okolnosti koje dužnosnik ili službenik koji mora donijeti odluku o predmetu mora razumno prepoznati kao okolnosti koje, u očima trećih strana, mogu izgledati da će utjecati na njegovu neovisnost u predmetu (vidjeti u tom smislu presudu od 27. ožujka 2019., August Wolff i Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 28 Također, na tim je institucijama, tijelima, uredima i agencijama da ispune zahtjev nepristranosti osobito u vezi s njegovom sastavnicom prema kojoj ta institucija mora pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku osnovanu sumnju o mogućoj predrasudi (vidjeti u tom smislu presudu od 27. ožujka 2019., August Wolff i Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, t. 27. i navedenu sudsku praksu), pri čemu čak i prividi mogu biti od važnosti (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 128. i navedenu sudsku praksu).
- 29 U tom pogledu iz sudske prakse proizlazi da se za dokazivanje da organizacija upravnog postupka ne jamči dovoljnu isključenost svake osnovane sumnje o postojanju moguće predrasude ne zahtijeva utvrđivanje postojanja izostanka nepristranosti, ali je dovoljno da u tom pogledu postoji

osnovana sumnja koja se ne može otkloniti (presuda od 21. listopada 2021., Parlament/UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, t. 54.; vidjeti u tom smislu i presudu od 27. ožujka 2019., August Wolff i Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, t. 37.).

- 30 Tako je Sud već presudio da objektivna nepristranost odbora može biti ugrožena kada sukob interesa u vezi s jednim od njegovih članova može dovesti do preklapanja funkcija i to neovisno o osobnom ponašanju navedenog člana (vidjeti u tom smislu presudu od 27. ožujka 2019., August Wolff i Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, t. 30.).
- 31 U ovom slučaju tužitelj u biti osporava objektivnu nepristranost članice Komisije o kojoj je riječ ističući da je ona, s jedne strane, sudjelovala u donošenju Zakona br. 902/2013 na temelju svojih funkcija u danskoj vladi i, s druge strane, preuzela „krajnju upravnu odgovornost” u postupanju s tužiteljevom pritužbom i u donošenju pobijane odluke.
- 32 Na prvom mjestu, kao što to ističe Komisija, točno je da je, s jedne strane, danska ministrica okoliša, a ne članica Komisije o kojoj je riječ, ta koja je podnijela prijedlog na temelju kojeg je donesen Zakon br. 902/2013 i da je, s druge strane, navedeni zakon donesen većinom glasova članova danskog parlamenta.
- 33 Međutim, kao prvo, nije sporno da je članica Komisije o kojoj je riječ, prije nego što je zauzela taj položaj, u trenutku podnošenja prijedloga na kojem se temelji Zakon br. 902/2013 i njegova donošenja bila ministrica gospodarstva i unutarnjih poslova, odnosno na najvišem položaju u danskoj vladi. Usto, nije sporno ni da je u to vrijeme navedena članica također bila zamjenica predsjednice vlade Kraljevine Danske i članica koordinacijskog odbora navedene vlade. Stoga je, prije nego što je bila članica Komisije, u danskoj vladi imala osobito važan položaj.
- 34 Kao drugo, valja istaknuti da je predmet Zakona br. 902/2013 bila izmjena postojećih propisa o utvrđivanju cijene vode i da je stoga sadržavao mjere za koje se očekivalo da će utjecati na troškove pojedinaca i poduzetnikâ, kao što je doprinos za obradu otpadnih voda. Međutim, razumno je smatrati da su se takve mjere mogle predložiti u dogovoru s ministrom nadležnim za gospodarstvo, odnosno članicom Komisije o kojoj je riječ. Osim toga, navedeni zakon bio je dio sveobuhvatnog akcijskog plana danske vlade iz tog razdoblja naslovljenog „Plan rasta za Dansku”.
- 35 Kao treće, iz novinskog članka koji je podnio tužitelj proizlazi da je 26. veljače 2013. članica Komisije o kojoj je riječ, zajedno s predsjednicom vlade, ministrom financija i ministrom za porezna pitanja, u ime danske vlade sudjelovala na konferenciji za medije u vezi s predstavljanjem tog akcijskog plana koji je uključivao prijedlog na kojem se temelji Zakon br. 902/2013. Konkretno, s jedne strane, tijekom te konferencije za medije članica Komisije o kojoj je riječ izjavila je da „vlada šalje vrlo jasan signal poduzetnicima” i da „poduzetnicima neće nametati nova opća povećanja poreza i pristojbi”. S druge strane, tijekom iste konferencije za medije članica Komisije o kojoj je riječ također je objasnila da će „osim smanjenja poreza na dobit [...], uvesti određen broj poreznih olakšica, osobito [...] smanjenje poreza na otpadne vode”.
- 36 Tako je članica Komisije o kojoj je riječ, na nacionalnoj razini, na javan i izričit način zauzela stajalište, u korist smanjenja doprinosa za obradu otpadnih voda.

- 37 Uzimajući u obzir te elemente, može se osnovano smatrati da je članica Komisije o kojoj je riječ imala interes da doprinos za obradu otpadnih voda predviđen Zakonom br. 902/2013, koji je mjera davanja popusta na naknadu za obradu otpadnih voda najvažnijim potrošačima, ne bude doveden u pitanje zbog svoje nezakonitosti s obzirom na pravila prava Unije o državnim potporama.
- 38 Na drugom mjestu, valja stoga razmotriti je li organizacija upravnog postupka unutar Komisije koji je doveo do donošenja pobijane odluke pružila dovoljna jamstva da bi se isključilo da je zbog takvog interesa došlo do povrede zahtjeva nepristranosti u navedenom postupku.
- 39 U tom pogledu, točno je da se, kao što to ističe Komisija, člankom 250. UFEU-a predviđa da se njezine odluke donose većinom glasova njezinih članova, tako da članica Komisije o kojoj je riječ nije imala nikakav odlučujući glas pri donošenju pobijane odluke.
- 40 Ipak, na temelju članka 248. UFEU-a, „predsjednik Komisije raspoređuje odgovornosti Komisije i dodjeljuje ih njezinim članovima”, pri čemu može „[t]ijekom mandata [...] promijeniti tu podjelu odgovornosti”. Konkretnije, u skladu s člankom 3. stavkom 2. drugim podstavkom Poslovnika Komisije, kako je izmijenjen Odlukom Komisije 2010/138/EU, Euratom od 24. veljače 2010. (SL 2010., L 55, str. 60.) „predsjednik članovima Komisije dodjeljuje posebna područja aktivnosti za koja su ti članovi posebno nadležni pri pripremi Komisijina rada i provedbi njezinih odluka” [neslužbeni prijevod].
- 41 Stoga, unatoč kolegijalnosti u načinu donošenja odluka u Komisiji, članica Komisije o kojoj je riječ bila je, kao članica zadužena za tržišno natjecanje, posebno odgovorna za pripremu pobijane odluke, što je Komisija uostalom potvrdila na raspravi navodeći da je imala „krajnju odgovornost u pripremi prijedloga te odluke”. U tom pogledu, pripremna uloga predstavlja važnu ulogu kada Komisija *in fine* donosi odluku (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 27. ožujka 2019., August Wolff i Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, t. 33.).
- 42 Takva je ocjena, osobito u percepciji trećih osoba, potkrijepljena činjenicom, koju u biti ističe tužitelj, da je članica Komisije o kojoj je riječ jedina potpisnica pobijane odluke.
- 43 Iz prethodno navedenog proizlazi da je, unatoč njezinu interesu za Zakon br. 902/2013 (vidjeti točku 37. ove presude), članica Komisije o kojoj je riječ imala posebnu odgovornost u okviru upravnog postupka koji je doveo do donošenja pobijane odluke, u kojem se razmatrala mjera predviđena navedenim zakonom s obzirom na pravila o državnim potporama.
- 44 Međutim, kad je riječ o prividima, takva situacija može, u očima trećih osoba, pobuditi osnovanu sumnju o mogućoj predrasudi članice Komisije o kojoj je riječ, i to neovisno o njezinu osobnom ponašanju. Usto, Komisija nije podnijela nijedan dokaz koji bi doveo u pitanje tužiteljeve tvrdnje, a kojim bi se otklonila tako stvorena sumnja. Slijedom toga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 28. do 30. ove presude, valja zaključiti da postupak koji je doveo do donošenja pobijane odluke ne pruža dovoljna jamstva u pogledu objektivne nepristranosti.
- 45 Posljedično, drugi tužbeni razlog treba prihvatiti u cijelosti. Stoga nije potrebno razmatrati, s jedne strane, druge argumente koje je tužitelj iznio u okviru tog tužbenog razloga ni, s druge strane, Komisijine argumente koji se temelje na nepostojanju osobnog ili obiteljskog interesa članice Komisije o kojoj je riječ, s obzirom na to da se ti argumenti odnose na subjektivnu nepristranost.

- 46 Opći sud smatra da, podredno, valja ispitati treći tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a kada je u pobijanoj odluci zaključila da doprinos za obradu otpadnih voda nije doveo do postojanja prednosti.

***Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. stavka 1. UFEU-a u pogledu uvjeta o postojanju prednosti***

- 47 Svojim trećim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da je Komisija pogrešno smatrala da doprinos za obradu otpadnih voda ne daje nikakvu prednost određenim poduzetnicima i da stoga ne čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- 48 Treći tužbeni razlog u biti je podijeljen na dva dijela. U prvom dijelu tužitelj tvrdi da načelo privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu (u daljnjem tekstu: načelo privatnog subjekta) nije bilo primjenjivo. U drugom dijelu ističe da se, pod pretpostavkom da je bilo primjenjivo, ono nije poštovalo.

***Prvi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na neprimjenjivosti načela privatnog subjekta***

- 49 Tužitelj tvrdi da načelo privatnog subjekta nije bilo primjenjivo s obzirom na to da, kao prvo, u Danskoj ne postoji stvarno tržište prikupljanja otpadnih voda, kao drugo, takvo načelo nikada nije primijenjeno u odnosu na opću mjeru ili mjeru smanjenja ili oslobođenja od troškova i, kao treće, Komisija nije razmatrala učinke stupnjevanog modela u odnosu na kupce i dobavljače klaonica.
- 50 Komisija, koju podupire Kraljevina Danska, osporava tužiteljevu argumentaciju.
- 51 Uvodno valja podsjetiti na to da se u članku 107. stavku 1. UFEU-a navodi više kumulativnih uvjeta koji moraju biti ispunjeni kako bi se nacionalna mjera kvalificirala kao državna potpora, među kojima je i uvjet prema kojem državna mjera o kojoj je u konkretnom slučaju riječ mora davati selektivnu prednost poduzetniku ili poduzetnicima koji su njezini korisnici (vidjeti presudu od 17. studenoga 2022., Volotea i easyJet/Komisija, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 102. i 103. i navedenu sudsku praksu). U tom pogledu, „prednost” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a dodjeljuje se svakom državnom mjerom kojom se bez obzira na oblik i ciljeve, može izravno ili neizravno staviti jednog ili više poduzetnika u povoljniji položaj ili potonjima dati prednost koju oni ne bi mogli ostvariti u uobičajenim tržišnim uvjetima (vidjeti presudu od 17. studenoga 2022., Volotea i easyJet/Komisija, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 107. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Takva se prednost, u pravilu, utvrđuje primjenom načela privatnog subjekta, osim ako ne postoji nikakva mogućnost usporedbe postupanja države o kojem je u određenom slučaju riječ i postupanja privatnog subjekta jer je to postupanje neodvojivo povezano s postojanjem infrastrukture koju nijedan privatni subjekt nikad ne bi mogao izgraditi ili ako je država djelovala u svojem svojstvu javne vlasti, međutim, pojašnjeno je da samo izvršavanje javnih ovlasti, kao što je upotreba zakonodavnih ili poreznih sredstava, ne dovodi samo po sebi do neprimjenjivosti tog načela kao ni ostvarivanja ciljeva javne politike (vidjeti u tom smislu presudu od 17. studenoga 2022., Volotea i easyJet/Komisija, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 108. i 120. i navedenu sudsku praksu). Naime, spomenuto načelo primjenjuje se na temelju gospodarske



prirode državne intervencije o kojoj je riječ, a ne na temelju sredstava iskorištenih u tu svrhu (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2017., Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 27.).

- 53 U ovom slučaju mjera o kojoj je riječ odnosi se na određivanje cijena obrade otpadnih voda. U tom pogledu, uslugu obrade otpadnih voda pružaju upravitelji infrastruktura u zamjenu za naknadu koja proizlazi, među ostalim, iz doprinosa za obradu otpadnih voda o kojem je riječ u ovom predmetu. Konkretnije, cilj i učinak navedene mjere je smanjenje cijena koje se primjenjuju na najvažnije potrošače vode. Ona se stoga može izjednačiti s popustom na količinu koji upravitelj infrastrukture dodjeljuje nekim svojim kupcima, tako da se predmetno postupanje države može usporediti s onim privatnog subjekta.
- 54 Prema tome, neovisno o općem karakteru doprinosa za obradu otpadnih voda, intervencija danskih tijela prilikom donošenja te mjere gospodarske je naravi, tako da svaku prednost koja iz toga proizlazi treba ocijeniti na temelju načela privatnog subjekta, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 52. ove presude.
- 55 S jedne strane, takav zaključak nije doveden u pitanje tužiteljevim argumentom koji se temelji na nepostojanju tržišta za obradu otpadnih voda. Naime, čak i pod pretpostavkom da je utvrđena, takva okolnost sama po sebi ne bi dovela do neprimjene načela privatnog subjekta, s obzirom na to da se, u nedostatku bilo kakve mogućnosti za usporedbu položaja javnog poduzetnika s onim privatnog poduzetnika, uobičajeni tržišni uvjeti, koji su nužno hipotetski, moraju ocijeniti upućivanjem na objektivne i provjerljive elemente koji su dostupni (vidjeti u tom smislu presudu od 3. srpnja 2003., Chronopost i dr./Ufex i dr., C-83/01 P, C-93/01 P i C-94/01 P, EU:C:2003:388, t. 38.).
- 56 S druge strane, kad je riječ o tužiteljevu argumentu koji se temelji na tome da Komisija nije razmatrala učinke stupnjevanog modela u odnosu na kupce i dobavljače klaonica, valja utvrditi da takvim argumentom tužitelj zapravo ne tvrdi da načelo privatnog subjekta nije bilo primjenjivo, već da osporava Komisijinu primjenu navedenog načela. Stoga navedeni argument nije relevantan u okviru ovog dijela.
- 57 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da je načelo privatnog gospodarskog subjekta bilo primjenjivo u ovom slučaju i stoga odbiti prvi dio trećeg tužbenog razloga.

*Drugi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na pogrešci u primjeni načela privatnog subjekta*

- 58 Drugim dijelom trećeg tužbenog razloga tužitelj tvrdi da je Komisija pogrešno primijenila načelo privatnog subjekta.
- 59 S tim u vezi, osobito prigovara Komisiji da je, u okviru primjene načela privatnog subjekta, uzela u obzir prosječne vrijednosti, a da pritom nije razmotrila troškove svakog korisnika, kao što se to zahtijeva točkom 228. Obavijesti iz 2016. Komisija je u tom pogledu u pobijanoj odluci osporila tvrdnju da je navedena točka 228. primjenjiva, kako bi zatim svoju analizu temeljila na prosječnim vrijednostima koje odgovaraju ograničenom broju postrojenja za obradu. Usto, tužitelj prigovara Komisiji da je troškove povezane s postavljanjem cjevovoda smatrala fiksnim troškovima, koji su ravnomjerno raspoređeni među svim različitim korisnicima, čak i kada takvi cjevovodi služe samo određenim poduzetnicima koji su udaljeni od postrojenja za obradu

otpadnih voda. Naposljetku, ističe da je, za razliku od onog što je Komisija navela u pobijanoj odluci, poduzetnicima u stvarnosti iznimno teško isključiti se iz postojeće mreže postrojenja za obradu.

- 60 Komisija, koju podupire Kraljevina Danska, osporava tužiteljevu argumentaciju.
- 61 Kao prvo, Komisija naglašava da, kako bi odlučila o postojanju prednosti dodijeljene krajnjim korisnicima infrastrukture, treba uzeti u obzir stajalište njezina upravitelja. Stoga je, prema njezinu mišljenju, u ovom slučaju trebala utvrditi bi li privatni subjekt koji se nalazi u istoj situaciji kao i upravitelj postrojenja za obradu otpadnih voda usvojio stupnjevani model, tako da tužiteljev argument koji se temelji na usporedbi doprinosa među klaonicama nije relevantan.
- 62 Kao drugo, Komisija osporava da je u pobijanoj odluci pogrešno primijenila točku 228. Obavijesti iz 2016. U tom smislu najprije ističe da, s obzirom na to da se stupnjevani model općenito primjenjuje na sve korisnike postrojenja za obradu otpadnih voda na danskom državnom području, ona nije bila dužna razmatrati iznos doprinosa za obradu otpadnih voda koji plaća svaki pojedinačni korisnik. Nadalje, ističe da se stupnjevani model temelji na formuli koja omogućuje izračun za svakog korisnika na danskom državnom području kojim se fiksni troškovi ravnomjerno raspodjeljuju među svim korisnicima te se varijabilni troškovi pripisuju svakom korisniku. Naposljetku, Komisija tvrdi da je provjerila pokrivaju li smanjeni doprinosi, izračunani na temelju te formule, troškove koje snose upravitelji postrojenja za obradu otpadnih voda, što je dovoljan element za zaključiti da se načelo privatnog subjekta poštuje.
- 63 Kao treće, Komisija osporava tužiteljev argument koji se odnosi na neuzimanje u obzir troškova povezanih s cjevovodima, pri čemu naglašava da postavljanje, održavanje i upravljanje mrežom cjevovoda koristi svim korisnicima pod istim uvjetima, tako da takve troškove treba smatrati fiksnima, a ne dodatnim troškovima povezanim s prisutnošću pojedinačnog korisnika i da ih treba raspodijeliti među svim korisnicima.
- 64 Kao četvrto, s jedne strane, Komisija ističe da je bespredmetan tužiteljev argument prema kojem velike klaonice ne mogu odabrati isključiti se iz postojećeg postrojenja za obradu otpadnih voda jer taj argument nije odlučujući za zaključak prema kojem doprinos za obradu otpadnih voda ne dovodi do postojanja prednosti. S druge strane, isti argument nije osnovan s obzirom na to da navedeni poduzetnici imaju stvarnu mogućnost takvog isključivanja, u skladu s uvjetima koji su predviđeni danskim propisom i na koje se podsjeća u pobijanoj odluci.
- 65 Kraljevina Danska pak tvrdi da stupnjevani model ne daje prednost određenim poduzetnicima. U tom smislu ističe da različite cijene izračunane na temelju tog modela samo odražavaju troškove koji stvarno nastaju upraviteljima postrojenja za obradu otpadnih voda, i to na način koji je povoljniji od jedinične naknade po kubičnom metru vode propisane Zakonom br. 633/2010. Prema mišljenju Kraljevine Danske, privatni subjekt usvojio bi takvu cjenovnu strukturu jer bi prije svega nastojao pokriti svoje troškove i osigurati vjernost najvažnijih kupaca. Usto, kada je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem stupnjevani model ne uzima u obzir troškove koji se odnose na cjevovode za određene korisnike, Kraljevina Danska ističe da doprinos za obradu otpadnih voda, o kojem je riječ u ovom predmetu, nije jedini doprinos koji se plaća upraviteljima postrojenja za obradu i da je Zakonom br. 902/2013 također predviđen takozvani doprinos za priključivanje u jedinstvenom i fiksnom iznosu koji se plaća prilikom spajanja zemljišta na infrastrukturu i koji se temelji na načelu geografske solidarnosti, u skladu s kojim je cijena priključenja jednaka neovisno o udaljenosti predmetnog zemljišta i predmetnog postrojenja za obradu otpadnih voda.

- 66 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, primjena načela privatnog subjekta podrazumijeva Komisijinu obvezu da, nakon opće ocjene u okviru koje su u obzir uzeti svi relevantni elementi predmetnog slučaja, dokaže da uobičajeno razborit i pažljiv privatni subjekt, koji se nalazi u najsličnijoj situaciji i djeluje u uobičajenim tržišnim uvjetima, očito ne bi dao usporedivu prednost poduzetniku ili poduzetnicima korisnicima državne mjere o kojoj je riječ. U okviru te opće ocjene Komisija mora voditi računa o svim opcijama koje je navedeni subjekt razumno mogao predvidjeti, o svim dostupnim informacijama koje mogu znatno utjecati na njegovu odluku te o okolnostima koje su se mogle predvidjeti na datum donošenja odluke o davanju prednosti (vidjeti presudu od 17. studenoga 2022., *Volotea i easyJet/Komisija*, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 113. i navedenu sudsku praksu).
- 67 Konkretno, Komisija mora ocijeniti je li bilo moguće na taj datum radnju kojom se daje prednost smatrati poslovno, komercijalno odnosno financijski razumnom, s obzirom na izgled njezine kratkoročne ili dugoročne profitabilnosti te ostale komercijalne odnosno poslovne interese koje uključuje (vidjeti presudu od 17. studenoga 2022., *Volotea i easyJet/Komisija*, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 114. i navedenu sudsku praksu).
- 68 Usto, valja podsjetiti na to da razmatranje koje Komisija mora provesti prilikom primjene kriterija privatnog subjekta zahtijeva složenu gospodarsku ocjenu u okviru koje ta institucija raspolaže širokom marginom prosudbe (vidjeti presudu od 10. studenoga 2022., *Komisija/Valencia Club de Fútbol*, C-211/20 P, EU:C:2022:862, t. 34. i navedenu sudsku praksu) i da, u okviru nadzora koji sudovi Unije izvršavaju nad Komisijinim složenim gospodarskim ocjenama u području državnih potpora, sud Unije ne može zamijeniti vlastitu gospodarsku ocjenu Komisijinom ocjenom. Međutim, sud Unije treba provjeriti činjeničnu točnost navedenih dokaza, njihovu pouzdanost i dosljednost te ispitati sadržavaju li ti elementi sve relevantne podatke koje treba uzeti u obzir za ocjenu složene situacije i jesu li takve naravi da potkrjepljuju zaključke koji iz njih proizlaze (vidjeti presudu od 11. studenoga 2021., *Autostrada Wielkopolska/Komisija i Poljska*, C-933/19 P, EU:C:2021:905, t. 117. i navedenu sudsku praksu).
- 69 S tim u vezi, na Komisiji je teret dokazivanja jesu li ispunjeni uvjeti primjene načela privatnog subjekta (vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., *Larko/Komisija*, C-244/18 P, EU:C:2020:238, t. 65. i navedenu sudsku praksu), a kojeg se tereta dokazivanja ne može osloboditi iznošenjem pukih i u nedovoljnoj mjeri potvrđenih hipoteza (vidjeti u tom smislu presudu od 16. ožujka 2016., *Frucona Košice/Komisija*, T-103/14, EU:T:2016:152, t. 205.).
- 70 S obzirom na prethodno navedeno, valja razmotriti tužiteljevu argumentaciju kojom se nastoji dovesti u pitanje način na koji je Komisija primijenila načelo privatnog subjekta u pobijanoj odluci.
- 71 Kao prvo, valja utvrditi da se Komisija – pri donošenju zaključka prema kojem doprinos za obradu otpadnih voda nije doveo do postojanja prednosti u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da je bio u skladu s načelom privatnog subjekta – oslonila na metodu *ex ante* analize profitabilnosti predviđenu drugom do četvrtom rečenicom točke 228. Obavijesti iz 2016. S jedne strane, u točki 36. pobijane odluke ona je ponovila te rečenice. S druge strane, u točki 42. iste odluke zaključila je da, „u skladu s točkom 228. [Obavijesti iz 2016.], putem [doprinosa za obradu otpadnih voda] korisnici svake stanice za obradu otpadnih voda doprinose profitabilnosti te stanice”.
- 72 U tom pogledu, na Komisiji je da u okviru svoje široke diskrecijske ovlasti navedene u točki 68. ove presude izabere odgovarajuću metodu u okviru svoje obveze da izvrši potpunu analizu svih relevantnih elemenata sporne transakcije i njezina konteksta, uključujući situaciju poduzetnika

korisnika te tržište o kojem je riječ, kako bi provjerila je li poduzetnik korisnik ostvario gospodarsku prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima (vidjeti u tom smislu presude od 13. prosinca 2018., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisija, T-165/15, EU:T:2018:953, t. 142. i od 29. rujna 2021., TUIfly/Komisija, T-447/18, neobjavljenu, EU:T:2021:625, t. 80.).

- 73 Međutim, kada Komisija donosi smjernice ili obavijesti čija je svrha odrediti kriterije koje namjerava primjenjivati u okviru izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti, ona time sebi ograničava tu ovlast jer je dužna pridržavati se okvirnih pravila koja si je sama nametnula, u dijelu u kojem ta pravila ne odstupaju od odredaba Ugovora. U tom kontekstu, na sudu Unije je da provjeri je li Komisija poštovala pravila koja je usvojila (vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2004., Kronofrance/Komisija, T-27/02, EU:T:2004:348, t. 79. i navedenu sudsku praksu).
- 74 Prema tome, time što je odlučila primijeniti metodu *ex ante* analize profitabilnosti, kako je definirana u drugoj do četvrtoj rečenici točke 228. Obavijesti iz 2016., Komisija je u načelu bila dužna poštovati uvjete koji su njome utvrđeni. Komisija je u navedenoj točki 228., drugoj do četvrtoj rečenici Obavijesti iz 2016. svoju diskrecijsku ovlast ograničila na sljedeći način:

„Komisija smatra da se test subjekta u tržišnom gospodarstvu može zadovoljiti za javno financiranje otvorenih infrastruktura koje nisu namijenjene ni jednom određenom korisniku/korisnicima ako njihovi korisnici s *ex ante* gledišta dodatno doprinose profitabilnosti projekta/operatera. To je slučaj kada operater infrastrukture uspostavi komercijalne dogovore s pojedinačnim korisnicima koji omogućuju pokrivanje svih troškova koji proizlaze iz takvih dogovora, uključujući razumnu profitnu maržu na temelju dobrih srednjoročnih izgleda. Kod te bi procjene trebalo uzeti u obzir sve dodatne prihode i sve očekivane dodatne troškove koji nastaju operateru [upravitelju] u vezi s djelatnostima određenog korisnika.”

- 75 Iz toga proizlazi da, u skladu s drugom rečenicom točke 228. Obavijesti iz 2016., kako bi se utvrdilo stavlja li upravitelj javne infrastrukture bez namjene tu infrastrukturu na raspolaganje poduzetnicima pod tržišnim uvjetima, valja provjeriti doprinose li „korisnici” navedene infrastrukture njezinoj profitabilnosti „postupno”, prema određenim jezičnim verzijama iste obavijesti (vidjeti u tom pogledu verzije na francuskom ili danskom jeziku) ili „inkrementalno”, prema drugim jezičnim verzijama (vidjeti u tom pogledu verzije na engleskom, njemačkom, španjolskom ili rumunjskom jeziku). Stoga valja smatrati da metoda *ex ante* analize profitabilnosti zahtijeva određivanje inkrementalnih (ili dodatnih) troškova i inkrementalnih (ili dodatnih) prihoda, odnosno troškova i prihoda koje je izravno upotrebom infrastrukture proizveo dodatni korisnik, kako bi se ocijenilo doprinosi li njegova prisutnost profitabilnosti. Prema tome, unatoč uporabi izraza „korisnici” u množini, navedena metoda u načelu podrazumijeva mogućnost utvrđivanja troškova i prihoda koji proizlaze iz prisutnosti svakog pojedinačnog korisnika infrastrukture.
- 76 Takvo tumačenje potvrđeno je, kao prvo, trećom rečenicom točke 228. Obavijesti iz 2016., iz koje proizlazi da korisnici postupno doprinose profitabilnosti infrastrukture kada njezin upravitelj uspostavi dogovore „s pojedinačnim korisnicima” koji mu omogućuju pokrivanje svih troškova koji iz njih proizlaze i da zadrži razumnu profitnu maržu na temelju dobrih srednjoročnih izgleda.
- 77 Kao drugo, u skladu s četvrtom rečenicom točke 228. Obavijesti iz 2016., metoda *ex ante* analize profitabilnosti podrazumijeva uzimanje u obzir svih dodatnih prihoda i svih očekivanih dodatnih troškova koji nastaju upravitelju infrastrukture u vezi s djelatnostima „korisnika”, pri čemu je on određen u jednini, dok određene jezične verzije Obavijesti iz 2016., osim toga, upućuju i na pojam

„poseban korisnik” (vidjeti u tom pogledu verzije na engleskom, talijanskom, španjolskom ili rumunjskom jeziku) ili „korisnik o kojem je riječ” (vidjeti u tom pogledu verziju na njemačkom jeziku).

- 78 Kao treće, u bilješci br. 330 na kraju točke 228. Obavijesti iz 2016., Komisija upućuje, s jedne strane, na Odluku (EU) 2015/508 od 1. listopada 2014. o navodnoj infrastrukturnoj potpori koju je Njemačka dodijelila društvu Propapier PM2 GmbH – državna potpora SA.36147 (C 30/10) (ex NN 45/10; ex CP 327/08) (SL 2015., L 89, str. 72.) koja se odnosila na razmatranje smanjenja naknade za koju se tvrdilo da daje prednost određenom korisniku infrastrukture i u kojoj je primijenila metodu *ex ante* analize profitabilnosti. S druge strane, u toj istoj bilješci Komisija upućuje na točke 61. do 64. svojih Smjernica o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima (SL 2014., C 99, str. 3., u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2014.), koje se odnose na procjenu dogovora koje zračne luke zaključuju s pojedinačnim zračnim prijevoznicima (vidjeti točku 61. Smjernica iz 2014.), za koju je utvrđena metoda *ex ante* analize profitabilnosti na sličan način kao u točki 228. Obavijesti iz 2016.
- 79 U tim okolnostima, kao što to pravilno ističe tužitelj, kako bi na stupnjevani model primijenila metodu *ex ante* analize profitabilnosti, kako je predviđena u točki 228. Obavijesti iz 2016., Komisija je za svakog poduzetnika priključenog na postrojenje za obradu otpadnih voda bila dužna razmotriti je li doprinos za obradu otpadnih voda koji se plaća u skladu sa stupnjevanim modelom mogao pokriti troškove koji proizlaze iz njegova korištenja predmetne infrastrukture.
- 80 Međutim, među strankama je nesporno da Komisija nije mogla razmatrati troškove i prihode svakog poduzetnika korisnika postrojenja za obradu otpadnih voda u Danskoj, s obzirom na to da se oslonila samo na prosječne podatke o ukupnim troškovima i ukupnim prihodima u odnosu na šest od ukupno 98 općina u toj zemlji.
- 81 Stoga tužitelj pravilno ističe da je Komisija, oslanjajući se isključivo na takve podatke, povrijedila granice svoje diskrecijske ovlasti iz točke 228. Obavijesti iz 2016.
- 82 U svakom slučaju, čak i ako se smatra da je Komisija mogla primijeniti metodu *ex ante* analize profitabilnosti bez razmatranja svakog korisnika, takva metoda podrazumijevala je barem to da ona može provjeriti temelji li se stupnjevani model na pristupu koji omogućuje da se na dovoljno vjerojatan način korisnicima pripišu dodatni troškovi, odnosno troškovi koji su izravno nastali upotrebom postrojenja za obradu otpadnih voda.
- 83 U tom pogledu, kao prvo, Komisija je u točki 39. pobijane odluke utvrdila da se stupnjevani model temelji na raspodjeli ukupnih troškova koji nastaju upraviteljima postrojenja za obradu otpadnih voda na, s jedne strane, fiksne troškove, raspodijeljene na jednak način među svim korisnicima i, s druge strane, varijabilne troškove koji se pripisuju različitim korisnicima ovisno o njihovoj potrošnji. Kao drugo, u točkama 40. i 41. iste odluke Komisija je smatrala da prihodi od doprinosa za obradu otpadnih voda, nakon primjene cijena iz kategorija 2 i 3, omogućavaju pokrivanje svih troškova koji nastaju upraviteljima postrojenja za obradu otpadnih voda, oslanjajući se na procjenu danskih nadležnih tijela prema kojoj su ti troškovi u dijelu od 20 % odnosno 30 % tih troškova bili varijabilni, a u dijelu 70 ili 80 % bili su fiksni troškovi (vidjeti točku 11. ove presude).
- 84 Točno je da iz tih razmatranja proizlazi da su danska tijela slijedila pristup prema kojem varijabilni dio doprinosa za obradu otpadnih voda ovisi o varijabilnim troškovima koji nastaju upravitelju postrojenja za obradu otpadnih voda, ovisno o svakom korisniku.

- 85 Međutim, u svojem odgovoru od 18. svibnja 2017. na Komisijin zahtjev za pružanje informacija danska su tijela objasnila da su, u okviru pristupa koji je služio kao osnova za razvoj stupnjevanog modela, varijabilni troškovi obuhvaćali samo operativne troškove („OPEX”) povezane s količinom vode koju je korisnik potrošio.
- 86 Iz toga slijedi, kao što to tužitelj u biti tvrdi, da se za sve troškove koji nisu bili povezani s količinom potrošene vode smatralo da su fiksni troškovi i da su stoga raspodijeljeni među svim različitim korisnicima, čak i ako takvi troškovi postoje samo zbog prisutnosti određenog korisnika na mreži. To je osobito slučaj s troškovima ulaganja (CAPEX), kao što su troškovi povezani s uspostavom i proširenjem mreže cjevovoda, za koje se smatralo da su fiksni troškovi, čak i ako je jedini cilj tih troškova bio priključivanje određenog korisnika na mrežu. U tom pogledu, u odgovoru na pitanje koje je postavio Opći sud, Kraljevina Danska je, priznajući da se takvi troškovi razlikuju ovisno o udaljenosti između postrojenja i korisnika, navela da su ti troškovi jednako raspodijeljeni među svim korisnicima, na temelju načela geografske solidarnosti.
- 87 Stoga je Komisija u točki 38. pobijane odluke pogrešno tvrdila da je provjerila omogućuje li doprinos za obradu otpadnih voda, određen primjenom stupnjevanog modela, pokrivanje srednjoročnih inkrementalnih troškova, koji prema njezinu mišljenju uključuju „sve kategorije troškova ili ulaganja kao što su troškovi osoblja, opreme i ulaganja koji su nastali uslijed prisutnosti korisnika”.
- 88 Posljedično, očito je da pristup na kojem se temeljio stupnjevani model nije omogućavao odgovarajuću definiciju dodatnih troškova koji nastaju upraviteljima postrojenja za obradu otpadnih voda.
- 89 Usto, ne može se uzeti u obzir argument Kraljevine Danske koji se temelji na postojanju zasebnog doprinosa za priključenje korisnikâ na mrežu za obradu otpadnih voda (vidjeti točku 65. ove presude), s obzirom na to da Komisija nije uzela u obzir takav doprinos u svojoj ocjeni u pobijanoj odluci na temelju koje je zaključila da doprinos za obradu otpadnih voda određen u skladu sa stupnjevanim modelom ne dovodi do postojanja prednosti. Stoga bi uzimanje u obzir takvog argumenta dovelo do toga da Opći sud mora izmijeniti obrazloženje pobijane odluke čime bi povrijedio sudsku praksu u skladu s kojom, u okviru tužbe za poništenje, sud Unije ne može svojim obrazloženjem zamijeniti obrazloženje autora pobijane odluke (vidjeti presudu od 5. svibnja 2021., ITD i Danske Fragtmand/Komisija, T-561/18, EU:T:2021:240, t. 249. i navedenu sudsku praksu).
- 90 U svakom slučaju, s obzirom na to da je takav zasebni doprinos jednak za sve korisnike, neovisno o njihovoj udaljenosti od postrojenja za obradu otpadnih voda, na temelju načela geografske solidarnosti, njime se ne omogućava ni da se posebnom korisniku pripisuju troškovi nastali njegovim priključivanjem na mrežu.
- 91 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Komisija, ne poštujući granice svoje diskrecijske ovlasti iz točke 228. Obavijesti iz 2016., na temelju metode *ex ante* analize profitabilnosti smatrala da je doprinos za obradu otpadnih voda u skladu s načelom privatnog subjekta.
- 92 Kao drugo, kao što je to navedeno u točki 67. ove presude, djelovanje privatnog subjekta u načelu je vođeno izgledima za profitabilnost. Stoga, kada intervencija javnog subjekta u korist poduzetnika nije ni na koji način profitabilna, čak ni dugoročno, ne može se smatrati da je usklađena s načelom privatnog subjekta (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2020, Comune di Milano/Komisija, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, t. 114. i navedenu sudsku praksu).

- 93 Osim toga, i u točki 228. Obavijesti iz 2016. i u točki 63. Smjernica iz 2014., Komisija je poštovanje načela privatnog subjekta izričito uvjetovala ispunjenjem zahtjeva „razumne profitne marže” za upravitelja infrastrukture kada takav upravitelj dodijeli prednost svojim korisnicima.
- 94 Međutim, u ovom slučaju, kao što to osobito proizlazi iz točaka 37. i 38. pobijane odluke i kao što je to navela u odgovoru na pitanje koje je Opći sud postavio u okviru mjere upravljanja postupkom, Komisija je smatrala da se popustima uvedenima novim stupnjevanim modelom može poštovati načelo privatnog subjekta samo pod uvjetom da doprinos za obradu otpadnih voda pokriva troškove koji nastaju upraviteljima postrojenja za obradu otpadnih voda.
- 95 Takvom ocjenom, koja ne uzima u obzir bilo kakvu mogućnost profitabilnosti, čak ni dugoročno, Komisija, na kojoj je teret dokazivanja da su ispunjeni uvjeti za primjenu načela privatnog subjekta (vidjeti točku 69. ove presude) nije mogla dokazati da je doprinos o kojem je riječ poštovao to načelo, kao što to u biti tužitelj tvrdi.
- 96 Osim toga, u odgovoru na pitanje koje je postavio Opći sud, Kraljevina Danska navela je da su pravila koja se odnose na određivanje doprinosa za obradu otpadnih voda uređena načelom „samofinanciranja” kojim se, s jedne strane, nalaže da iznos tog doprinosa bude dovoljan za pokrivanje troškova koji nastaju upravitelju postrojenja za obradu otpadnih voda i, s druge strane, isključuje mogućnost da takav upravitelj zadrži profitnu maržu, s obzirom na to da višak koji ostaje u odnosu na troškove mora ponovno ulagati i ne može dioničarima isplatiti dividendu.
- 97 Štoviše, kao što je među strankama nesporno, primjena stupnjevanog modela u cijelosti dovodi do smanjenja iznosa doprinosa za obradu otpadnih voda u odnosu na sustav jedinične naknade koji zamjenjuje. U tom pogledu, kao što je to priznala na raspravi, Komisija je ocijenila usklađenost stupnjevanog modela s načelom privatnog subjekta, a da pritom nije razmatrala bi li takav subjekt odustao od sustava jedinične naknade i usvojio stupnjevani model, iako se on čini manje isplativim. Međutim, *ex ante* analiza profitabilnosti definirana u točki 228. Obavijesti iz 2016., čiji je tekst naveden u točki 74. ove presude, podrazumijeva da nacionalna mjera koju je razmatrala Komisija „postupno” doprinosi profitabilnosti upravitelja infrastrukture, tako da, kako bi bila u skladu s načelom privatnog subjekta, navedena mjera mora takvu profitabilnost povećavati, čak i dugoročno, a ne je smanjivati.
- 98 Stoga valja zaključiti da je Komisija, time što nije razmatrala omogućuje li se doprinosom za obradu otpadnih voda upraviteljima postrojenja za obradu otpadnih voda da zadrže profitnu maržu, povrijedila načelo privatnog subjekta i, stoga, članak 107. stavak 1. UFEU-a.
- 99 Kao treće, tužitelj osporava Komisijinu ocjenu iz točaka 43. do 45. pobijane odluke, prema kojoj, u biti, zadržavanje visokih cijena za obradu vode predstavlja rizik da će se veliki poduzetnici, koji su obuhvaćeni kategorijom 3, odlučiti isključiti iz središnje mreže za obradu otpadnih voda stvaranjem vlastitog postrojenja i stoga više neće biti obveznici doprinosa za obradu otpadnih voda.
- 100 U tom pogledu, za razliku od onog što tvrdi Komisija, najprije valja utvrditi da takav argument nije bespredmetan. Naime, tim argumentom tužitelj osporava element koji je Komisija uzela u obzir u pobijanoj odluci kako bi potkrijepila svoj zaključak prema kojem je doprinos za obradu otpadnih voda u skladu s načelom privatnog subjekta i stoga ne podrazumijeva prednost i ne čini državnu potporu (vidjeti točku 12. ove presude).

- 101 Kad je riječ o osnovanosti Komisijine ocjene o mogućnosti isključivanja iz središnje mreže za obradu otpadnih voda, valja istaknuti da je, kao prvo, takva mogućnost uvjetovana ispunjavanjem više kumulativnih materijalnih pretpostavki iz članka 16. stavaka 1. i 2. bekendtgørelsea nr. 1469 om spildevandstilladelse m.v. efter miljøbeskyttelseslovens Kapitel 3 og 4 (Odluka br. 1469 o dozvolama za obradu otpadnih voda izdanim na temelju poglavlja 3. i 4. Zakona o zaštiti okoliša) od 12. prosinca 2017. Konkretno, tim se odredbama predviđa da se takvo isključivanje može odobriti samo ako, s jedne strane, ukupno financiranje upravitelja postrojenja za obradu otpadnih voda nije znatno smanjeno i ako, s druge strane, navedeno postrojenje može nastaviti ispravno tehnički funkcionirati. Stoga, kao što to pravilno ističe tužitelj, korisnici iz kategorije 3, koji su najvažniji i za čije je isključivanje stoga najvjerojatnije da bi na tehničkoj i financijskoj razini utjecalo na dobro funkcioniranje postrojenja za obradu otpadnih voda, vjerojatno neće ispuniti takve pretpostavke.
- 102 Kao drugo, čak i ako su pretpostavke navedene u prethodnoj točki ispunjene, mogućnost isključivanja iz središnje mreže za obradu otpadnih voda ne predstavlja stečeno pravo, nego podliježe odobrenju općinskih tijela, koja u tom pogledu raspolažu širokom marginom prosudbe, kao što je to Kraljevina Danska pojasnila na raspravi.
- 103 Kao treće, u odgovoru na pitanje koje je Opći sud postavio u okviru mjere upravljanja postupkom, Komisija i Kraljevina Danska navele su da u trenutku donošenja pobijane odluke nisu znale za konkretne primjere poduzetnika koji su se, kako bi stvorili vlastito postrojenje, potpuno isključili iz središnje mreže za obradu otpadnih voda na koju su bili priključeni.
- 104 Iz toga slijedi da je opasnost od toga da se korisnici iz kategorije 3 isključe iz središnje mreže za obradu otpadnih voda, koju je Komisija uzela u obzir u točkama 43. do 45. pobijane odluke, hipotetska i nedovoljno potkrijepljena. Stoga, kada je smatrala da bi privatni subjekt prilikom određivanja iznosa doprinosa za obradu otpadnih voda uzeo u obzir takvu opasnost, Komisija nije ispunila obvezu koju ima u pogledu tereta dokazivanja na temelju sudske prakse navedene u točki 69. ove presude.
- 105 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da je Komisija povrijedila članak 107. stavak 1. UFEU-a i točku 228. Obavijesti iz 2016. kada je smatrala da doprinos za obradu otpadnih voda ne dovodi do postojanja prednosti jer bi se za primjenu takvog doprinosa odlučio i privatni subjekt. Stoga treći tužbeni razlog treba prihvatiti.
- 106 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja prihvatiti drugi tužbeni razlog kao i, radi cjelovitosti, treći tužbeni razlog te stoga poništiti pobijanu odluku, pri čemu nije potrebno razmatrati ostale tužbene razloge koje je istaknuo tužitelj.

## **Troškovi**

- 107 U skladu s člankom 219. Poslovnika Općeg suda, u njegovim odlukama donesenima nakon ukidanja i vraćanja na ponovno odlučivanje, on odlučuje o troškovima, s jedne strane, postupaka pred njim i, s druge strane, žalbenog postupka pred Sudom.



- 108 U presudi povodom žalbe Sud je ukinuo prvotno rješenje i odredio da će se o troškovima odlučiti naknadno. Stoga je na Općem sudu da u ovoj presudi odluči, s jedne strane, o svim troškovima povezanim s postupcima koji su pred njim pokrenuti, odnosno o postupcima u predmetima T-486/18 i T-486/18 RENV i, s druge strane, o troškovima žalbenog postupka, odnosno o postupku u predmetu C-99/21 P.
- 109 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 110 Budući da Komisija nije uspjela ni u žalbenom postupku ni u okviru ovog postupka ponovnog odlučivanja, valja joj naložiti snošenje troškova nastalih u ovom predmetu kao i u predmetima T-486/18 i C-99/21 P, u skladu s tužiteljevim zahtjevom.
- 111 Osim toga, na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, Kraljevina Danska snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C(2018) 2259 *final* od 19. travnja 2018. o državnoj potpori SA.37433 (2017/FC) – Danska.**
- 2. Europska komisija snosit će vlastite troškove, kao i troškove udruge Danske Slagtermestre u okviru postupaka pokrenutih pred Općim sudom i Sudom.**
- 3. Kraljevina Danska snosit će vlastite troškove.**

Spielmann

Gálea

Tóth

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 10. travnja 2024.

Potpisi