



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

30. lipnja 2022.*

„Žalba – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Sustav doprinosa za prikupljanje otpadnih voda – Pritužba – Odluka kojom se utvrđuje nepostojanje državne potpore – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Aktivna procesna legitimacija – Članak 263. četvrti stavak UFEU-a – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Izravan utjecaj”

U predmetu C-99/21 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 17. veljače 2021.,

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

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju zastupaju L. Grønfeldt i P. Němečková, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Kraljevina Danska, koju zastupaju J. Nymann-Lindegren, V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff i L. Teilgård, u svojstvu agenata,

intervenijent u prvostupanjskom postupku,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik vijeća, S. Rodin, J.-C. Bonichot, L. S. Rossi i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. veljače 2022.,

* Jezik postupka: danski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Danske Slagtermestre svojom žalbom traži ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 1. prosinca 2020., Danske Slagtermestre/Komisija (T-486/18, neobjavljeno, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2020:576), kojim je Opći sud odbacio kao nedopuštenu njegovu tužbu za poništenje Odluke Komisije C(2018) 2259 *final* od 19. travnja 2018. o državnoj potpori SA.37433 (2017/FC) – Danska (u daljnjem tekstu: sporna odluka), u kojoj se, na kraju prethodne faze ispitivanja, utvrđuje da doprinos utvrđen lovom nr. 902/2013 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber m.v. (Betalingsstruktur for vandafledningsbidrag, bemyndigelse til opgørelse af særbidrag for behandling af særlig forurenset spildevand m.v.) (Zakon br. 902/2013 o izmjeni zakona kojim se utvrđuju pravila o doprinosima koji se duguju operatorima obrade otpadnih voda (struktura doprinosa za zbrinjavanje otpadnih voda, kojom se odobrava uspostava posebnih doprinosa za obradu osobito zagađenih otpadnih voda itd.)) ne daje nikakvu selektivnu prednost određenim poduzetnicima i da stoga ne čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Okolnosti spora

- 2 Žalitelj je strukovna udruga koja tvrdi da predstavlja male danske klaonice, veletrgovce, mesnice i prerađivače. Dana 26. rujna 2013. podnio je pritužbu Europskoj komisiji uz obrazloženje da je Kraljevina Danska donošenjem Zakona br. 902/2013 dodijelila državnu potporu velikim klaonicama u obliku smanjenja doprinosâ za obradu otpadnih voda.
- 3 Prije stupanja na snagu tog zakona danskim se zakonodavstvom predviđala jedinična naknada po kubičnom metru vode za sve potrošače vode koji su povezani na isto postrojenje za pročišćavanje, neovisno o njihovom sektoru djelatnosti i o njihovoj potrošnji. Međutim, Zakonom br. 902/2013 uveden je regresivni stupnjevani model kojim se predviđa cijena po kubičnom metru otpadnih voda ovisno o količini ispuštenih otpadnih voda (u daljnjem tekstu: stupnjevani model).
- 4 Stupnjevani je model osmišljen na sljedeći način:
 - kategorija 1 odgovara potrošnji vode koja je manja ili jednaka 500 m³ godišnje po nekretnini;
 - kategorija 2 odgovara dijelu potrošnje vode između 500 m³ i 20 000 m³ godišnje po nekretnini, a
 - kategorija 3 odgovara dijelu potrošnje vode koji premašuje 20 000 m³ godišnje po nekretnini.
- 5 Operatori postrojenja za pročišćavanje određuju cijenu koja se primjenjuje na svaku od kategorija na sljedeći način:
 - cijena po kubičnom metru za kategoriju 2 je 20 % niža od one za kategoriju 1, a
 - cijena po kubičnom metru za kategoriju 3 je 60 % niža od one za kategoriju 1.

- 6 U okviru stupnjevanog modela potrošači obuhvaćeni kategorijom 3 najprije plaćaju cijenu predviđenu za kategoriju 1, sve dok njihova potrošnja vode ne premaši 500 m³. Zatim plaćaju cijenu predviđenu za kategoriju 2, sve dok njihova potrošnja ne premaši 20 000 m³, i, naposljetku, plaćaju doprinos za otpadne vode prema cijeni predviđenoj za kategoriju 3.
- 7 Komisija je između 10. listopada 2013. i 12. rujna 2017. sa žaliteljem i Kraljevinom Danskom razmjenjivala informacije u vezi s pritužbom. Ta je institucija 23. srpnja 2014. i 25. veljače 2016. žalitelju poslala dva dopisa o privremenoj ocjeni, u kojima je ocijenila da mjera o kojoj je riječ ne daje selektivnu prednost i, prema tome, ne čini državnu potporu.
- 8 Komisija je 19. travnja 2018. donijela spornu odluku. Iako je žalitelj smatrao da se stupnjevanim modelom na tržištu klanja životinja u povoljniji položaj stavljaju velike klaonice u Danskoj time što im se osigurava gospodarska prednost koja čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija je ocijenila da nove cijene uvedene Zakonom br. 902/2013 ne osiguravaju nikakvu posebnu prednost određenim poduzetnicima.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

- 9 Žalitelj je tužbom predanom 15. kolovoza 2018. tajništvu Općeg suda podnio, na temelju članka 263. UFEU-a, zahtjev za poništenje sporne odluke.
- 10 Kraljevina Danska zatražila je da u tom postupku intervenira u potporu Komisijinu zahtjevu. Ta je intervencija bila dopuštena.
- 11 Pobijanim rješenjem Opći je sud proglasio tužbu nedopuštenom jer žalitelj nije imao aktivnu procesnu legitimaciju.
- 12 Opći je sud u točki 32. tog rješenja smatrao da – iako je prva situacija iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, odnosno to da svaka fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupak protiv akta koji joj je upućen, svakako irelevantna u ovom slučaju, s obzirom na to da je jedini adresat sporne odluke Kraljevina Danska – valja, s druge strane, ispitati je li žalitelj aktivno procesno legitimiran na temelju druge ili treće situacije iz te odredbe, koje se odnose na to da svaka fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupak protiv akta koji se izravno i osobno odnosi na nju, odnosno protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.
- 13 U tom pogledu, nakon što je u točkama 24. do 26. navedenog rješenja utvrdio da sporna odluka ne utječe osobno na žalitelja kao pregovarača, Opći je sud u točkama 33. do 82. tog rješenja utvrdio da se ni uvjet u skladu s kojim se ta odluka mora osobno odnositi na žalitelja ne može izvesti iz drugih elementa, zbog čega tužba podnesena u konkretnom slučaju nije obuhvaćena drugom situacijom iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.
- 14 Zatim je presudio da se ne može primijeniti ni treća situacija iz te odredbe.
- 15 U tom je pogledu Opći sud, s jedne strane, u točkama 90. do 96. pobijanog rješenja smatrao, pozivajući se osobito na kriterije koje je Sud utvrdio u presudi od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, u daljnjem tekstu: presuda Montessori, EU:C:2018:873), da sporna odluka čini regulatorni akt.

- 16 S druge je strane, u točkama 97. do 104. tog rješenja, ocijenio da se taj akt ne odnosi izravno na žalitelja.
- 17 S tim u vezi, Opći se sud u točki 102. navedenog rješenja pozvao na točku 47. presude Montessori, u skladu s kojom, „budući da uvjet koji se odnosi na izravan utjecaj zahtijeva da osporavani akt proizvodi izravne učinke na tužiteljevu pravnu situaciju, sud Unije dužan je provjeriti je li potonji iznio relevantne razloge zbog kojih ga Komisijina odluka može staviti u nepovoljan tržišni položaj i stoga proizvesti učinke na njegovu pravnu situaciju”.
- 18 U točki 103. tog rješenja Opći je sud ocijenio da „[u] ovom slučaju tužitelj nije dokazao da predmetna mjera stvarno utječe na njegove članove, pa čak ni na neke od njih, te još manje koje posljedice ta mjera ima za njihov tržišni položaj (vidjeti točke 71. do 77. [pobijanog rješenja]). Tužitelj stoga nije na odgovarajući način utvrdio da [sporna] odluka njegove članove može staviti u nepovoljan tržišni položaj i da stoga ta odluka izravno utječe na njihovu pravnu situaciju, osobito na njihovo pravo da na mjerodavnom tržištu ne trpe posljedice navedene mjere kojom se narušava tržišno natjecanje na relevantnom tržištu”.
- 19 Stoga je Opći sud u točkama 104. do 106. pobijanog rješenja utvrdio da, zbog nepostojanja izravnog utjecaja, tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu, pri čemu nije potrebno ispitivati uvjet koji se odnosi na nepostojanje provedbenih mjera u spornoj odluci.

Žalbeni zahtjevi stranaka

- 20 Svojom žalbom žalitelj od Suda zahtijeva da ukine pobijano rješenje.
- 21 Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu i žalitelju naloži snošenje troškova.
- 22 Kraljevina Danska od Suda zahtijeva da odbije žalbu i potvrdi pobijano rješenje.

O žalbi

Dopuštenost

- 23 Komisija ističe da žaliteljevi zahtjevi nisu u skladu s člankom 170. stavkom 1. Poslovnika Suda, s obzirom na to da se ti zahtjevi odnose samo na ukidanje pobijanog rješenja, bez razmatranja situacije u kojoj bi žalba bila prihvaćena.
- 24 U tom pogledu treba istaknuti da se, u skladu s tim člankom 170. stavkom 1., „[ž]alбом [...] zahtijeva da se, ukoliko se ista utvrdi osnovanom, u potpunosti ili djelomično prihvati zahtjev iznesen u prvom stupnju”.
- 25 U ovom slučaju, žalitelj formalno od Suda zahtijeva da ukine pobijano rješenje. Iako njegovi žalbeni zahtjevi nisu izričito usmjereni na to da se prihvate zahtjevi izneseni u prvostupanjskom postupku odnosno da se poništi sporna odluka, za njih se ne može smatrati da se njima traži bilo što drugo osim, u biti, postizanja istog rezultata (vidjeti po analogiji presudu od 16. srpnja 2020., Inclusion Alliance for Europe/Komisija, C-378/16 P, EU:C:2020:575, t. 59.).

- 26 Argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji se temelji na povredi Poslovnika i na koji se poziva Komisija treba, dakle, odbiti.

Meritum

- 27 U prilog svojoj žalbi žalitelj iznosi pet žalbenih razloga. Prvi i drugi žalbeni razlog, koje valja ispitati zajedno, temelje se na pogrešnoj primjeni uvjeta u skladu s kojim se akt o kojem je riječ mora izravno odnositi na tužitelja, u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, i na miješanju tog uvjeta i uvjeta u skladu s kojim se akt o kojem je riječ mora osobno odnositi na tužitelja. Treći žalbeni razlog temelji se na tome da su u ovom slučaju ispunjeni kriteriji utvrđeni u presudi Montessori koji se odnose na uvjet izravnog utjecaja, četvrti na tome da je Opći sud pogrešno smatrao da žalitelj nije dokazao da su njegovi članovi izloženi narušenom tržišnom natjecanju i peti na tome da su ocjene Općeg suda, u pogledu uvjeta u skladu s kojim se sporna odluka mora osobno odnositi na tužitelja, i činjenično i pravno pogrešne.

Prvi i drugi žalbeni razlog

– Argumentacija stranaka

- 28 Žalitelj prigovara Općem sudu da mu je, kad je riječ o izravnom utjecaju, nametnuo zahtjeve koji nadmašuju one koji proizlaze iz tumačenja članka 263. četvrtog stavka UFEU-a koje je Sud pružio u presudi Montessori.
- 29 Smatra da je Opći sud, iako je u točki 102. pobijanog rješenja citirao presudu Montessori, u točki 103. tog rješenja zanemario upute koje iz te presude proizlaze, s obzirom na to da je zahtijevao da žalitelj dokaže na koje od njegovih članova pobijana odluka konkretno utječe i da se, u potporu svojoj ocjeni u skladu s kojom ta odluka ne utječe izravno na žalitelja, pozvao na točke 71. do 77. navedenog rješenja, iako se te točke ne odnose na uvjet izravnog utjecaja, nego na uvjet postojanja osobnog utjecaja.
- 30 Prema Komisijinu mišljenju, ti su prigovori neosnovani. Navodi da je Opći sud u točki 102. pobijanog rješenja vjerno preuzeo relevantni kriterij sadržan u presudi Montessori, nakon čega je u točki 103. tog rješenja smatrao da tužba ne ispunjava taj kriterij. Odlučivši na taj način, Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava.
- 31 Smatra da upotreba glagola „dokazati” u toj točki 103. pravilno odražava izraz „izni[jeti] relevantne razloge”, koji se nalazi u točki 47. presude Montessori.
- 32 Situacija o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda Montessori razlikuje se, uostalom, od situacije u ovom predmetu. Komisija primjećuje da se taj prvi predmet odnosio na porezno oslobođenje u korist jasno utvrđenih subjekata, u specifičnom sektoru usluga. To objašnjava zašto je Sud u točki 50. te presude smatrao da je okolnost da su tužitelji tvrdili, uz prateće dokaze, da se njihovi objekti nalaze u neposrednoj blizini objekata koje su, na istom tržištu usluga, koristili korisnici navedene potpore, dovoljna da bi se smatralo da je odluka o kojoj je riječ u navedenom predmetu mogla tužitelje staviti u nepovoljan tržišni položaj. Nasuprot tomu, u ovom se slučaju sporna odluka odnosi na mjeru koja je obuhvaćena općim poreznim sustavom, koji se primjenjuje na djelatnosti svih osoba koje ispuštaju otpadne vode. Smatra da žalitelj nije ni naveo ni potkrijepio na koji se način tim sustavom njegovi članovi stavljaju u nepovoljan tržišni

položaj u odnosu na druge poduzetnike obuhvaćene tom mjerom. Propustio je čak i utvrditi tržište o kojem je riječ, pri čemu je njegov opis proizvoda ili usluga o kojima je riječ bio previše neodređen.

- 33 Kad je riječ o upućivanju u točki 103. pobijanog rješenja na točke 71. do 77. te presude, Komisija primjećuje da je Opći sud u tim točkama ispitivao je li sporna odluka mogla žaliteljeve članove staviti u nepovoljan tržišni položaj. Činjenica da je ta ocjena bila relevantna u okviru analize uvjeta u skladu s kojim mora postojati osobni utjecaj akta o kojem je riječ na tužitelja ni u kojem slučaju ne sprečava da ista utvrđenja budu jednako relevantna za ocjenu uvjeta u skladu s kojim mora postojati izravan utjecaj tog akta na tužitelja.
- 34 U svakom slučaju, iz navedenih točaka 71. do 77. proizlazi da žalitelj nije iznio relevantne razloge zbog kojih bi sporna odluka mogla njegove članove staviti u nepovoljan tržišni položaj.
- 35 Podredno, ako Sud zaključi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u svojoj ocjeni uvjeta izravnog utjecaja, Komisija od Suda zahtijeva da zamijeni obrazloženje pobijanog rješenja time što će utvrditi da je sporna odluka regulatorni akt koji podrazumijeva provedbene mjere, tako da uvjet naveden u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, koji se odnosi na nepostojanje takvih mjera, nije ispunjen.
- 36 Komisija u tom pogledu primjećuje da iz točke 105. pobijanog rješenja proizlazi da se Opći sud nije izjasnio o tom uvjetu. Smatra da sporna odluka, međutim, podrazumijeva provedbene mjere. Naime, protivno predmetu u kojem je donesena presuda Montessori, ovaj se predmet odnosi na mjeru kojom se i korisnici navodne potpore i njihovi konkurenti podvrgavaju pristojbi. Konkurenti bi, dakle, mogli, po uzoru na korisnike navedene potpore, podnijeti pravno sredstvo protiv svojeg poreznog rješenja pred nacionalnim sudovima, što bi tim sudovima omogućilo da upute zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a.
- 37 Komisija nadalje primjećuje da Zakon br. 902/2013 zahtijeva od operatora postrojenja za pročišćavanje da svake godine određuju cijenu koja se primjenjuje na tri kategorije stupnjevanog modela. Iz toga slijedi da je za implementaciju tog modela potrebna daljnja provedba u danskom pravu. Tim se pravom, osim toga, zahtijeva da to utvrđenje cijene, u svakom mjestu, odobri općinsko vijeće. Tako bi bio donesen upravni akt koji se može pobijati pred nacionalnim sudovima zbog toga što je utvrđenje cijene protivno pravu Unije. Posljedično, i u toj je situaciji žalitelj mogao navesti te sudove na to da pošalju upit Sudu na temelju članka 267. UFEU-a. Usto, žaliteljevi članovi mogli bi pred danskim sudovima podnijeti tužbu radi utvrđivanja kako bi osporili usklađenost Zakona br. 902/2013 s pravom Unije.
- 38 Kraljevina Danska, po uzoru na Komisiju, ističe da je Opći sud pravilno odbacio tužbu kao nedopuštenu.
- 39 Prema mišljenju te države članice, žaliteljevo tumačenje presude Montessori oslabljuje dokazne zahtjeve koje je u toj presudi uspostavio Sud. Smatra da je Sud u točki 50. presude Montessori utvrdio izravan utjecaj s obzirom na činjenicu da su tužitelji podnijeli dokaze o svojoj zemljopisnoj blizini s korisnicima navedene potpore i o obavljanju sličnih djelatnosti na istom tržištu. Međutim, u ovom slučaju žalitelj nije dostavio relevantne podatke koji omogućavaju zaključak da bi se moglo utjecati na tržišni položaj njegovih članova.

40 Kraljevina Danska dodaje da bi, ako Sud zaključi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u ocjeni uvjeta izravnog utjecaja, ipak trebalo odbiti žalbu, s obzirom na to da sporna odluka podrazumijeva provedbene mjere.

– *Ocjena Suda*

41 Dopuštenost tužbe koju je fizička ili pravna osoba podnijela protiv akta koji joj nije upućen, prema članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, ovisi o tome priznaje li joj se aktivna procesna legitimacija, koja postoji u dvama slučajevima. S jedne strane, takva tužba može se podnijeti pod uvjetom da se taj akt izravno i osobno odnosi na nju. S druge strane, takva osoba može podnijeti tužbu protiv regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere ako se on izravno odnosi na nju (presuda od 20. siječnja 2022., Deutsche Lufthansa/Komisija, C-594/19 P, EU:C:2022:40, t. 29. i navedena sudska praksa).

42 Pretpostavke za dopuštenost predviđene u toj odredbi treba tumačiti u svjetlu temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu, kako je utvrđeno u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, ne zanemarujući pritom pretpostavke izričito predviđene UFEU-om (presuda od 3. prosinca 2020., Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo i dr., C-461/18 P, EU:C:2020:979, t. 55. i navedena sudska praksa).

43 Ova se žalba odnosi na situaciju predviđenu u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, kojim se dodjeljuje aktivna procesna legitimacija za slučaj kada je pobijani akt regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere i koji se izravno odnosi na tužitelja. U tom je pogledu Opći sud u točkama 94. do 96. pobijanog rješenja utvrdio da sporna odluka, kojom je Komisija odbila smatrati državnom potporom sustav regresivne naplate doprinosa za obradu otpadnih voda koji je uveo danski zakonodavac, čini regulatorni akt. On je, međutim, u točkama 97. do 104. tog rješenja također utvrdio da se taj akt ne odnosi izravno na žalitelja. Opći je sud u točkama 105. i 106. navedenog rješenja zaključio da je tužba nedopuštena, pri čemu nije potrebno utvrditi podrazumijeva li navedeni akt provedbene mjere.

44 Prema tome, treba ispitati je li Opći sud, kao što to tvrdi žalitelj, počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom primjene uvjeta izravnog utjecaja.

45 Tim se uvjetom zahtijeva da su kumulativno ispunjena dva kriterija, odnosno da osporavana mjera, kao prvo, izravno proizvodi učinke na tužiteljev pravni položaj i, kao drugo, ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu, pri čemu je ona isključivo automatske naravi i proizlazi iz samog propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (presuda od 13. siječnja 2022., Njemačka i dr./Komisija, C-177/19 P do C-179/19 P, EU:C:2022:10, t. 72. i navedena sudska praksa).

46 Kad je riječ o drugom od tih kriterija, Opći je sud u točki 98. pobijanog rješenja smatrao, pri čemu se to ne osporava u ovoj žalbi, da je sporna odluka – zbog toga što se u njoj navodi da stupnjevani model koji je Kraljevina Danska uvela u okviru svojeg sustava doprinosa za obradu otpadnih voda ne sadržava elemente potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a – potpuno automatski i isključivo na temelju propisa Unije dovela do toga da je toj državi članici omogućeno da primjenjuje taj model, bez primjene drugih posrednih pravila.

47 Kad je riječ o prvom kriteriju iz točke 45. ove presude, koji se odnosi na izravan utjecaj, Sud je u točki 43. presude Montessori napomenuo da se u području državnih potpora, na temelju činjenice da Komisijina odluka ne zadire u učinke nacionalne mjere u pogledu koje je tužitelj u

svojoj pritužbi toj instituciji istaknuo da nije spojiva s ciljem zaštite tržišnog natjecanja i da ga stavlja u nepovoljan tržišni položaj, može zaključiti da ta odluka izravno utječe na pravnu situaciju tužitelja, osobito na njegovo pravo da ne trpi posljedice te nacionalne mjere koje narušavaju tržišno natjecanje, pri čemu to pravo proizlazi iz odredbi UFEU-a u području državnih potpora.

- 48 U tom je pogledu Sud u točkama 46. i 47. presude Montessori pojasnio da, iako se samo na temelju mogućnosti postojanja odnosa tržišnog natjecanja između tužitelja i korisnika navodne potpore ne može donijeti zaključak o postojanju izravnog utjecaja na pravnu situaciju tužitelja, taj se uvjet, s druge strane, mora smatrati ispunjenim kada je tužitelj iznio relevantne razloge zbog kojih ga Komisijina odluka u području državnih potpora može staviti u nepovoljan tržišni položaj. Provjera koju je Opći sud dužan provesti u tom pogledu ne bi ga ipak smjela dovesti do toga da se, u stadiju ispitivanja dopuštenosti tužbe, definitivno izjašnjava o odnosu tržišnog natjecanja između tužitelja i korisnika navodne potpore.
- 49 Sud je tako uspostavio tumačenje uvjeta izravnog utjecaja kojim se osobi koja je Komisiji uputila pritužbu u području državnih potpora omogućava pristup Općem sudu kako bi on proveo nadzor zakonitosti odluke koju je Komisija donijela u pogledu nacionalne mjere koja je predmet te pritužbe, što se ipak uvjetuje time da ta osoba Općem sudu iznese relevantne razloge zbog kojih je ta odluka može staviti u nepovoljan tržišni položaj.
- 50 U ovom je slučaju žalitelj pred Općim sudom nastupio kao strukovna udruga koja predstavlja male danske klaonice, veletrgovce, mesnice i prerađivače. Stoga je Opći sud trebao ispitati je li iznio relevantne razloge zbog kojih je sporna odluka, u skladu s kojom stupnjevani model koji je Kraljevina Danska uvela u okviru sustava doprinosa za obradu otpadnih voda nema elemenata državne potpore, mogla staviti njegove članove, ili barem znatan dio njih, u nepovoljan tržišni položaj.
- 51 Iz točke 103. pobijanog rješenja proizlazi da je Opći sud svoju ocjenu prema kojoj taj uvjet nije ispunjen temeljio na razmatranju da „tužitelj nije dokazao da predmetna mjera stvarno utječe na njegove članove, pa čak ni na neke od njih, te još manje koje posljedice ta mjera ima za njihov tržišni položaj (vidjeti točke 71. do 77. [pobijanog rješenja]).
- 52 Time što zahtijeva da žalitelj „dokaže” koje protutržišne učinke „stvarno” ima nacionalna mjera o kojoj je riječ i, posljedično, sporna odluka koja dotičnoj državi članici omogućava primjenu te mjere, Opći je sud, kao što je to u točki 27. svojeg mišljenja istaknuo nezavisni odvjetnik, uvjet izravnog utjecaja podvrgnuo zahtjevu koji premašuje zahtjev koji proizlazi iz tumačenja koje je u pogledu tog uvjeta dao Sud u presudi Montessori. Naime, prema uravnoteživanju koje je proveo Sud kako bi osigurao djelotvornu sudsku zaštitu, za osobu koja je podnijela pritužbu dovoljno je da iznese relevantne razloge za mogućnost nepovoljnog tržišnog položaja.
- 53 Budući da je stoga, u pogledu uvjeta izravnog utjecaja, primijenio zahtjev koji ne odgovara dosegu tog uvjeta kako je on naveden u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava.
- 54 Postojanje te pogreške potkrijepljeno je upućivanjem iz točke 103. pobijanog rješenja na njegove točke 71. do 77., kojima je Opći sud žalitelju prigovorio da, u prilog dopuštenosti svoje tužbe, nije iznio konkretne podatke, osobito o predmetnim tržišnim udjelima svojih članova i korisnika navedene potpore, o prometu odnosno prihodu svojih članova i o utjecaju naknada za obradu

otpadnih voda na cijenu koju njegovi članovi stvarno mogu naplatiti svojim kupcima. U tom smislu, u skladu s točkom 77. tog rješenja, žalitelj „nije utvrdio konkretan učinak navodne potpore na svoje članove i na vlastiti tržišni položaj na predmetnom tržištu”.

- 55 Time što je smatrao da su takvi elementi nužni za utvrđivanje izravnog utjecaja na žalitelja, Opći je sud premašio zahtjev koji proizlazi iz presude Montessori. Naime, kao što to proizlazi iz točaka 46. i 47. te presude, ispitivanje izravnog utjecaja ne mora se temeljiti na detaljnoj analizi konkurentskih odnosa na tržištu o kojem je riječ koja omogućava da se precizno utvrdi opseg ugrožavanja tržišnog natjecanja, nego na *prima facie* ocjeni rizika da Komisijina odluka, u skladu s kojom nacionalna mjera o kojoj je riječ ne čini državnu potporu koja je nespojiva s unutarnjim tržištem, dovodi do nepovoljnog tržišnog položaja žalitelja ili njegovih članova.
- 56 Iz toga slijedi da su prvi i drugi žalbeni razlog osnovani.
- 57 Što se tiče sudske prakse na koju se pozivaju Komisija i Kraljevina Danska i prema kojoj, ako obrazloženje odluke Općeg suda sadržava povredu prava Unije, ali je njezina izreka osnovana zbog drugih pravnih razloga, takva povreda ne može dovesti do ukidanja te presude i valja zamijeniti obrazloženje (vidjeti osobito presudu od 6. listopada 2021., Banco Santander/Komisija, C-52/19 P, EU:C:2021:794, t. 105. i navedenu sudsku praksu), treba utvrditi da se ta sudska praksa ne može primijeniti u ovom slučaju.
- 58 Naime, protivno onomu što ističu Komisija i Kraljevina Danska, pobijano rješenje, kojim je Opći sud proglasio tužbu nedopuštenom, nije osnovano zbog pravnih razloga različitih od onih koje je on naveo.
- 59 U tom pogledu, kad je riječ o uvjetu na koji se pozivaju ta institucija i ta država članica, a koji se odnosi na nepostojanje provedbenih mjera, Sud je u točkama 63. do 66. presude Montessori pojasnio da, iako su, s obzirom na korisnike programa potpore, nacionalne odredbe kojima se uspostavlja taj program i akti kojima se provode te odredbe, poput poreznog rješenja, provedbene mjere koje podrazumijeva odluka kojom se utvrđuje da je navedeni program nespojiv s unutarnjim tržištem ili kojom se utvrđuje da je taj isti program spojiv s unutarnjim tržištem pod uvjetom poštovanja obveza koje je preuzela predmetna država članica, to tumačenje nije primjenjivo na situaciju konkurenata korisnika nacionalne mjere za koju se smatralo da nije državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naime, takav konkurent ne ispunjava uvjete koji su tom mjerom predviđeni za mogućnost njezina korištenja. U tim okolnostima, bilo bi neprirodno nametnuti tom konkurentu obvezu da od nacionalnih tijela zahtijeva priznanje te mogućnosti korištenja i da pobija akt o odbijanju tog zahtjeva pred nacionalnim sudom kako bi ga naveo da Sudu postavi pitanje o valjanosti Komisijine odluke o navedenoj mjeri.
- 60 U ovom slučaju, navodna mogućnost korištenja koju je Komisija, prema žaliteljevu mišljenju, trebala smatrati državnom potporom sastoji se od uspostave regresivnog sustava naplate koji, prema žaliteljevim argumentima, dovodi do toga da su velike klaonice, u stupnjevanom modelu opisanom u točkama 4. i 5. ove presude, obuhvaćene cjenovnom kategorijom koja je povoljnija od one koja se primjenjuje na male klaonice. U tim okolnostima, kao što je to, u biti, u točkama 59. i 60. svojeg mišljenja istaknuo nezavisni odvjetnik, bilo bi, slično onomu što je Sud utvrdio u presudi Montessori, neprirodno, a osim toga i protivno interesu dobrog sudovanja, obvezati žalitelja i s njim povezane klaonice da od nacionalnih tijela koja provode taj sustav naplate zahtijevaju da malim klaonicama priznaju mogućnost korištenja povoljnije cjenovne

kategorije koja se primjenjuje na velike klaonice, iako znaju da na to nemaju pravo, a sve kako bi osporavali akt kojim se taj zahtjev odbija pred nacionalnim sudom i naveli taj sud da se obrati Sudu u pogledu valjanosti sporne odluke u vezi s navedenim sustavom.

- 61 S obzirom na sve navedeno, valja prihvatiti prvi i drugi žalbeni razlog i ukinuti pobijano rješenje.

Treći, četvrti i peti žalbeni razlog

- 62 Budući da se pobijano rješenje ukida na temelju prvog i drugog žalbenog razloga, nije potrebno ispitivati treći, četvrti i peti žalbeni razlog.

Tužba pred Općim sudom

- 63 U skladu s člankom 61. prvim stavkom drugom rečenicom Statuta Suda Europske unije, Sud u slučaju ukidanja odluke Općeg suda može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.
- 64 Sud u ovom stadiju postupka nije u stanju donijeti odluku o meritumu tužbe podnesene pred Općim sudom, jer bi to podrazumijevalo ispitivanje činjeničnih pitanja na temelju elemenata koje Opći sud nije ocijenio i o kojima se nije raspravljalo pred Sudom.
- 65 S druge strane, Sud raspolaže elementima potrebnima za ocjenu dopuštenosti te tužbe. U tim okolnostima, valja konačno odlučiti o tom postupovnom aspektu (vidjeti osobito po analogiji presude od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, EU:C:2008:422, t. 66.; od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 66., te od 21. veljače 2018., LL/Parlament, C-326/16 P, EU:C:2018:83, t. 31. i 32.).
- 66 U tom pogledu, kao prvo treba istaknuti da je sporna odluka regulatorni akt u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Naime, kao što je to Sud pojasnio u točkama 28., 31. i 32. presude Montessori, Komisijini nezakonodavni akti čiji je cilj, u području državnih potpora, odobriti ili zabraniti nacionalni sustav, obuhvaćeni su tim pojmom.
- 67 Kao drugo, treba utvrditi da se za spornu odluku, zbog razloga iznesenih u točkama 59. i 60. ove presude, ne može smatrati da podrazumijeva provedbene mjere.
- 68 Kao treće, kad je riječ o uvjetu izravnog utjecaja, njime se zahtijeva, kao što je napomenuto u točki 45. ove presude, da kumulativno budu ispunjena dva uvjeta, odnosno da osporavana mjera, s jedne strane, izravno proizvodi učinke na tužiteljevu pravnu situaciju i, s druge strane, da se njome ne daje nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu.
- 69 Spornom se odlukom, u skladu s kojom stupnjevani model koji je Kraljevina Danska uvela u okviru svojeg sustava doprinosa za obradu otpadnih voda ne sadržava elemente državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, pravni učinci ostvaruju potpuno automatski, na temelju samog propisa Unije i bez primjene drugih posrednih pravila. Posljedično, tužba ispunjava drugi od dvaju kriterija navedenih u prethodnoj točki.

- 70 Kad je riječ o prvom kriteriju navedenom u točki 68. ove presude, treba utvrditi da je žalitelj pred Općim sudom naveo, uz prateće dokaze, da više članova koje on predstavlja obavlja istu djelatnost kao i poduzetnik u vladajućem položaju na tržištu klanja goveda i svinja u Danskoj i da potonji poduzetnik, zbog svoje velike količine otpadnih voda, podliježe nižem doprinosu od onoga na koji, u skladu sa sustavom stupnjevane naplate uspostavljenim Zakonom br. 902/2013, mogu pretendirati poduzetnici povezani sa žaliteljem. Usto je utemeljeno naveo da je trošak po zaklanoj životinji znatno veći za potonje poduzetnike nego za poduzetnika u vladajućem položaju, s obzirom na to da se oni ne mogu koristiti istom kategorijom stupnjevanog modela.
- 71 Na taj je način žalitelj iznio relevantne razloge zbog kojih sporna odluka može, u najmanju ruku, znatan dio njegovih članova, odnosno male klaonice, staviti u nepovoljan tržišni položaj.
- 72 Posljedično, sporna odluka izravno proizvodi učinke na žaliteljevu pravnu situaciju, tako da tužba ispunjava i prvi od dvaju kriterija navedenih u točki 68. ove presude.
- 73 Iz toga slijedi da je tužba u prvostupanjskom postupku dopuštena. Stoga predmet treba vratiti Općem sudu na odlučivanje o meritumu.

Troškovi

- 74 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno suđenje, o troškovima valja odlučiti naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se rješenje Općeg suda Europske unije od 1. prosinca 2020., Danske Slagtermestre/Komisija (T-486/18, neobjavljeno, EU:T:2020:576).**
- 2. Tužba u prvostupanjskom postupku je dopuštena.**
- 3. Predmet se vraća Općem sudu Europske unije na odlučivanje o meritumu.**
- 4. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi