



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

30 juni 2022*

„Hogere voorziening – Staatssteun – Artikel 107, lid 1, VWEU – Heffingsregeling voor de opvang van afvalwater – Klacht – Besluit waarbij is vastgesteld dat er geen sprake is van staatssteun – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Procesbevoegdheid – Artikel 263, vierde alinea, VWEU – Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt – Rechtstreekse geraaktheid”

In zaak C-99/21 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 17 februari 2021,

Danske Slagtermestre, gevestigd te Odense (Denemarken), vertegenwoordigd door H. Sønderby Christensen, advocat,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Grønfeldt en P. Němečková als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff en L. Teilgård als gemachtigden,

interveniënt in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, S. Rodin, J.-C. Bonichot, L. S. Rossi en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

* Procestaal: Deens.

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 februari 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt Danske Slagtermestre om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 1 december 2020, Danske Slagtermestre/Commissie (T-486/18, niet gepubliceerd, EU:T:2020:576; hierna: „bestreden beschikking”), waarbij het door haar ingestelde beroep tot nietigverklaring van besluit C(2018) 2259 final van de Commissie van 19 april 2018 betreffende steunmaatregel SA.37433 (2017/FC) – Denemarken (hierna: „litigieus besluit”) niet-ontvankelijk is verklaard. Bij dat besluit werd na de inleidende onderzoeksfase vastgesteld dat de heffing die is ingesteld bij lov nr. 902/2013 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (Betalingsstruktur for vandafledningsbidrag, bemyndigelse til opgørelse af særbidrag for behandling af særlig forurennet spildevand m.v.) [wet nr. 902/2013 tot wijziging van de wet tot vaststelling van de regels betreffende de heffingen verschuldigd aan afvalwaterbehandelingsbedrijven (stelsel van heffingen voor de afvoer van afvalwater, dat de invoering toestaat van specifieke heffingen voor de behandeling van zwaar verontreinigd afvalwater, etc.)], geen selectief voordeel aan bepaalde ondernemingen verleent en dus geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Rekwirante is een beroepsvereniging die stelt kleine Deense slachthuizen, groothandelaren, slaggers en vleesverwerkende bedrijven te vertegenwoordigen. Op 26 september 2013 heeft zij bij de Europese Commissie een klacht ingediend op grond dat het Koninkrijk Denemarken, door wet nr. 902/2013 vast te stellen, staatssteun aan grote slachthuizen zou hebben toegekend in de vorm van een verlaging van de heffingen voor de behandeling van afvalwater.
- 3 Vóór de inwerkingtreding van deze wet voorzag de Deense wetgeving in één heffing per kubieke meter water voor alle waterverbruikers die op dezelfde zuiveringsinstallatie waren aangesloten, ongeacht de sector waarin zij actief waren en los van hun verbruik. Bij wet nr. 902/2013 is een degressief getrappt model ingevoerd dat voorziet in een tarief per kubieke meter afvalwater dat op basis van de hoeveelheid geloosd afvalwater wordt vastgesteld (hierna: „getrappt model”).
- 4 Het getrapte model is als volgt opgezet:
 - de eerste schijf komt overeen met een jaarlijks waterverbruik per onroerend goed dat lager is dan of gelijk is aan 500 m³,
 - de tweede schijf komt overeen met het deel van het jaarlijkse waterverbruik per onroerend goed dat tussen 500 m³ en 20 000 m³ ligt,
 - de derde schijf komt overeen met het deel van het jaarlijkse waterverbruik per onroerend goed boven 20 000 m³.

- 5 De exploitanten van de zuiveringsinstallaties stellen het tarief per kubieke meter voor iedere schijf als volgt vast:
 - het tarief per kubieke meter voor de tweede schijf ligt 20 % lager dan dat voor de eerste schijf, en
 - het tarief per kubieke meter voor de derde schijf ligt 60 % lager dan dat voor de eerste schijf.
- 6 In het kader van het getrapte model betalen verbruikers in de derde schijf eerst het tarief van de eerste schijf totdat hun waterverbruik 500 m³ overschrijdt. Vervolgens betalen zij het tarief van de tweede schijf totdat hun verbruik meer dan 20 000 m³ bedraagt, waarna zij tot slot hun afvalwaterheffing tegen het tarief van de derde schijf betalen.
- 7 Tussen 10 oktober 2013 en 12 september 2017 heeft de Commissie informatie over de klacht uitgewisseld met rekwirante en het Koninkrijk Denemarken. Op 23 juli 2014 en 25 februari 2016 heeft deze instelling brieven met een voorlopige beoordeling aan rekwirante gezonden, waarin zij zich op het standpunt stelde dat de betrokken maatregel geen selectief voordeel verschaftte en dus geen staatssteun vormde.
- 8 Op 19 april 2018 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld. Terwijl rekwirante stelde dat het getrapte model grote slachthuizen in Denemarken bevoordeelde op de markt voor het slachten van dieren door hun een economisch voordeel te verschaffen dat staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, vormde, was de Commissie van mening dat de bij wet nr. 902/2013 ingevoerde nieuwe tariefregeling geen bijzonder voordeel voor bepaalde ondernemingen opleverde.

Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

- 9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 15 augustus 2018, heeft rekwirante krachtens artikel 263 VWEU beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.
- 10 Het Koninkrijk Denemarken heeft verzocht om in die procedure te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Deze interventie is toegestaan.
- 11 Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat rekwirante geen procesbevoegdheid had.
- 12 Het Gerecht heeft in punt 32 van deze beschikking geoordeeld dat de eerste situatie als bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU, namelijk dat iedere natuurlijke of rechtspersoon bevoegd is om op te komen tegen handelingen die tot hem zijn gericht, in casu weliswaar in ieder geval niet relevant was, aangezien het litigieuze besluit uitsluitend tot het Koninkrijk Denemarken is gericht, maar dat wel moest worden onderzocht of rekwirante procesbevoegd was krachtens de in deze bepaling bedoelde tweede of derde situatie, die betrekking hebben op de bevoegdheid van iedere natuurlijke of rechtspersoon om op te komen tegen handelingen die hem rechtstreeks en individueel raken, respectievelijk tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.
- 13 In dit verband heeft het Gerecht, na in de punten 24 tot en met 26 van die beschikking te hebben vastgesteld dat het litigieuze besluit rekwirante niet individueel raakte in haar hoedanigheid van tussenpersoon, in de punten 33 tot en met 82 van de bestreden beschikking geoordeeld dat de

voorwaarde dat rekwirante individueel wordt geraakt door dat besluit evenmin kon worden afgeleid uit andere elementen, zodat het in casu ingestelde beroep niet onder de in artikel 263, vierde alinea, VWEU bedoelde tweede situatie viel.

- 14 Het Gerecht heeft vervolgens geoordeeld dat de in deze bepaling bedoelde derde situatie evenmin van toepassing kon zijn.
- 15 Dienaangaande heeft het Gerecht in de punten 90 tot en met 96 van de bestreden beschikking, onder verwijzing naar met name de criteria die het Hof heeft vastgesteld in zijn arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873; hierna: „arrest Montessori”), geoordeeld dat het litigieuze besluit een regelgevingshandeling is.
- 16 Voorts heeft het Gerecht in de punten 97 tot en met 104 van deze beschikking geoordeeld dat rekwirante niet rechtstreeks werd geraakt door die handeling.
- 17 In dit verband heeft het Gerecht in punt 102 van die beschikking verwezen naar punt 47 van het arrest Montessori, volgens hetwelk „voor zover de voorwaarde inzake rechtstreekse geraaktheid vereist dat de bestreden handeling rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de verzoeker, [...] de Unierechter [...] [moet] nagaan of de verzoeker afdoende heeft uiteengezet waarom het besluit van de Commissie hem in een nadelige concurrentiepositie kan brengen en bijgevolg gevolgen kan hebben voor zijn rechtspositie”.
- 18 Het Gerecht heeft in punt 103 van de bestreden beschikking vastgesteld dat „[rekwirante] in casu niet heeft aangetoond dat haar leden – dan wel welke leden – specifiek door de betrokken maatregel werden geraakt, laat staan wat de gevolgen ervan waren voor hun concurrentiepositie [(zie punten 71-77 van de bestreden beschikking)]. [Rekwirante] heeft derhalve niet afdoende aannemelijk gemaakt dat het litigieuze besluit haar leden in een nadelige concurrentiepositie kon brengen en dus rechtstreeks gevolgen had voor hun rechtspositie, met name voor hun recht om op de relevante markt geen vervalsing van de mededinging als gevolg van die maatregel te hoeven ondergaan.”
- 19 Het Gerecht heeft in de punten 104 tot en met 106 van de bestreden beschikking aldus geoordeeld dat het beroep wegens gebrek aan rechtstreekse geraaktheid niet-ontvankelijk moest worden verklaard, zonder dat de voorwaarde dat voor het litigieuze besluit geen uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, hoefde te worden onderzocht.

Conclusies van partijen

- 20 Met haar hogere voorziening verzoekt rekwirante het Hof de bestreden beschikking te vernietigen.
- 21 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirante te verwijzen in de kosten.
- 22 Het Koninkrijk Denemarken verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de bestreden beschikking te bevestigen.

Hogere voorziening

Ontvankelijkheid

- 23 De Commissie betoogt dat de door rekwirante geformuleerde conclusies niet stroken met artikel 170, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien zij enkel strekken tot vernietiging van de bestreden beschikking, zonder rekening te houden met de situatie waarin de hogere voorziening zou worden toegewezen.
- 24 In dit verband zij opgemerkt dat volgens artikel 170, lid 1, „[d]e conclusies van de hogere voorziening [ertoe] strekken [...] dat, ingeval deze wordt toegewezen, het in eerste aanleg gevorderde geheel of gedeeltelijk wordt toegewezen”.
- 25 In de onderhavige zaak verzoekt rekwirante het Hof formeel om de bestreden beschikking te vernietigen. Hoewel rekwirantes conclusies niet uitdrukkelijk ertoe strekken dat het in eerste aanleg gevorderde wordt toegewezen of dat het litigieuze besluit nietig wordt verklaard, kan niet anders dan worden aangenomen dat zij in essentie hetzelfde resultaat beogen (zie naar analogie arrest van 16 juli 2020, Inclusion Alliance for Europe/Commissie, C-378/16 P, EU:C:2020:575, punt 59).
- 26 Het door de Commissie aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid wegens miskenning van het Reglement voor de procesvoering moet dus worden afgewezen.

Ten gronde

- 27 Tot staving van haar hogere voorziening voert rekwirante vijf middelen aan. Het eerste en het tweede middel, die samen moeten worden onderzocht, hebben betrekking op een onjuiste toepassing van de voorwaarde dat de verzoeker rechtstreeks wordt geraakt door de betrokken handeling, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, en op de verwarring van deze voorwaarde met de voorwaarde dat de verzoeker individueel wordt geraakt door de betrokken handeling. Het derde middel is eraan ontleend dat in casu is voldaan aan de in het arrest Montessori geformuleerde criteria betreffende de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid. Met haar vierde middel voert rekwirante aan dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat zij niet had aangetoond dat haar leden te lijden hadden onder een vervalste mededinging, en met haar vijfde middel stelt rekwirante dat de beoordelingen door het Gerecht inzake de voorwaarde dat zij individueel geraakt is door het litigieuze besluit, zowel feitelijk als rechtens onjuist zijn.

Eerste en tweede middel

– Argumenten van partijen

- 28 Rekwirante verwijt het Gerecht vereisten in verband met de rechtstreekse geraaktheid aan haar te hebben opgelegd die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de uitlegging die het Hof in het arrest Montessori aan artikel 263, vierde alinea, VWEU heeft gegeven.
- 29 Het Gerecht verwijst in punt 102 van de bestreden beschikking weliswaar naar het arrest Montessori, maar gaat in punt 103 van deze beschikking voorbij aan de lessen die uit dat arrest kunnen worden getrokken, aangezien het Gerecht van rekwirante heeft geëist dat zij aantoont

welke van haar leden specifiek werden geraakt door het litigieuze besluit en dat het ter onderbouwing van zijn oordeel dat rekwirante niet rechtstreeks wordt geraakt door dat besluit, heeft verwezen naar de punten 71 tot en met 77 van die beschikking, hoewel die punten geen betrekking hebben op de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid, maar op de voorwaarde dat de verzoeker individueel wordt geraakt.

- 30 Volgens de Commissie zijn deze verwijten ongegrond. Het Gerecht heeft het in het arrest Montessori vervatte relevante criterium getrouw overgenomen in punt 102 van de bestreden beschikking en heeft vervolgens in punt 103 van deze beschikking geoordeeld dat het beroep niet aan dit criterium voldoet. Door aldus te werk te gaan, heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 31 Het gebruik in punt 103 van het werkwoord „aantonen” is een juiste weergave van de woorden „afdoende [uiteenzetten]” in punt 47 van het arrest Montessori.
- 32 De situatie die aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest Montessori, verschilt overigens van die in de onderhavige zaak. De Commissie merkt op dat de eerste zaak betrekking had op een belastingvrijstelling voor duidelijk geïdentificeerde entiteiten in een specifieke dienstensector. Dat verklaart waarom het Hof in punt 50 van dat arrest heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat rekwiranten, met bewijzen gestaafd, hadden aangevoerd dat hun inrichtingen zich in de onmiddellijke nabijheid bevonden van de inrichtingen die op dezelfde dienstenmarkt werden geëxploiteerd door de begunstigen van de gestelde steun, volstond om aan te nemen dat het bestreden besluit in die zaak rekwiranten in een nadelige concurrentiepositie kon brengen. In de onderhavige zaak heeft het litigieuze besluit daarentegen betrekking op een maatregel uit hoofde van een algemene belastingregeling, die van toepassing is op de activiteiten van alle personen die afvalwater lozen. Rekwirante heeft niet aangegeven of gestaafd in welk opzicht deze regeling haar leden in een nadelige concurrentiepositie zou kunnen brengen ten opzichte van andere ondernemingen die aan deze maatregel zijn onderworpen. Zij heeft zelfs nagelaten de betrokken markt af te bakenen, aangezien haar beschrijving van de betrokken waren of diensten te vaag was.
- 33 Wat de verwijzing in punt 103 van de bestreden beschikking naar de punten 71 tot en met 77 daarvan betreft, merkt de Commissie op dat het Gerecht in die punten heeft onderzocht of het litigieuze besluit de leden van rekwirante in een nadelige concurrentiepositie kon brengen. Dat deze beoordeling relevant was in het kader van de analyse van de voorwaarde dat de verzoeker individueel wordt geraakt door de betrokken handeling, staat geenszins eraan in de weg dat dezelfde vaststellingen ook relevant zijn voor de beoordeling van de voorwaarde dat de verzoeker rechtstreeks wordt geraakt door die handeling.
- 34 Hoe dan ook blijkt uit de punten 71 tot en met 77 dat rekwirante niet afdoende heeft uiteengezet in welk opzicht het litigieuze besluit haar leden in een nadelige concurrentiepositie zou kunnen brengen.
- 35 Subsidiair, mocht het Hof oordelen dat het Gerecht bij zijn beoordeling van de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, verzoekt de Commissie het Hof de motivering van de bestreden beschikking te vervangen door vast te stellen dat het litigieuze besluit een regelgevingshandeling is die uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, zodat de voorwaarde van artikel 263, vierde alinea, VWEU dat dergelijke maatregelen niet nodig zijn, niet is vervuld.

- 36 De Commissie wijst er in dat verband op dat uit punt 105 van de bestreden beschikking blijkt dat het Gerecht zich niet heeft uitgesproken over deze voorwaarde. Het litigieuze besluit brengt evenwel uitvoeringsmaatregelen met zich mee. Anders dan de zaak die tot het arrest Montessori heeft geleid, heeft de onderhavige zaak immers betrekking op een maatregel die zowel de begunstigden van de gestelde steun als hun concurrenten aan een heffing onderwerpt. De concurrenten zouden dus, net als de begunstigden van de gestelde steun, bij de nationale rechterlijke instanties beroep kunnen instellen tegen hun belastingaanslag, op grond waarvan laatstgenoemden een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU zouden kunnen indienen.
- 37 De Commissie merkt overigens op dat wet nr. 902/2013 van de exploitanten van zuiveringsinstallaties verlangt dat zij elk jaar het tarief vaststellen dat voor de drie schijven van het getrapte model geldt. Hieruit volgt dat de toepassing van dit model een latere uitvoeringsmaatregel naar Deens recht vereist. Dit recht vereist bovendien dat die vaststelling van het tarief in elke gemeente door de gemeenteraad wordt goedgekeurd. Aldus wordt een bestuursrechtelijke handeling vastgesteld die bij de nationale rechterlijke instanties kan worden aangevochten op grond dat de vaststelling van de tarieven in strijd is met het Unierecht. Bijgevolg had rekwirante ook in die situatie die rechterlijke instanties ertoe kunnen brengen het Hof krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Voorts konden de leden van rekwirante een declaratoire vordering bij de Deense rechterlijke instanties instellen om de verenigbaarheid van wet nr. 902/2013 met het Unierecht te betwisten.
- 38 Het Koninkrijk Denemarken voert net als de Commissie aan dat het Gerecht het beroep terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.
- 39 Volgens deze lidstaat geeft rekwirante een uitlegging van het arrest Montessori die de door het Hof in dat arrest vastgestelde bewijsvereisten afzwakt. Het Hof heeft in punt 50 van het arrest Montessori vastgesteld dat rekwiranten rechtstreeks werden geraakt, op grond dat zij hadden aangetoond dat zij zich in de nabijheid bevonden van de begunstigden van de gestelde steun en soortgelijke activiteiten op dezelfde markt uitoefenden. In de onderhavige zaak heeft rekwirante echter geen relevante informatie verstrekt op grond waarvan kan worden aangenomen dat de concurrentiepositie van haar leden zou kunnen worden aangetast.
- 40 Het Koninkrijk Denemarken voegt hieraan toe dat, mocht het Hof oordelen dat het Gerecht bij de toepassing van de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, de hogere voorziening niettemin moet worden afgewezen, aangezien het litigieuze besluit uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.

– *Beoordeling door het Hof*

- 41 De ontvankelijkheid van een beroep dat wordt ingesteld door een natuurlijke of rechtspersoon tegen een handeling die niet tot hem is gericht, overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU, is afhankelijk van de voorwaarde dat hij procesbevoegdheid heeft, wat in twee situaties het geval is. Ten eerste kan hij een dergelijk beroep instellen indien deze handeling hem rechtstreeks en individueel raakt. Ten tweede kan hij beroep instellen tegen een regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, indien deze hem rechtstreeks raakt (arrest van 20 januari 2022, Deutsche Lufthansa/Commissie, C-594/19 P, EU:C:2022:40, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 42 De aldus in deze bepaling gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden moeten worden uitgelegd in het licht van het grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming, zoals vervat in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zonder evenwel deze uitdrukkelijk door het VWEU gestelde voorwaarden onwerkzaam te maken (arrest van 3 december 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo e.a., C-461/18 P, EU:C:2020:979, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 De onderhavige hogere voorziening betreft de laatste situatie als bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU, dat procesbevoegdheid verleent wanneer de bestreden handeling een regelgevingshandeling is die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt en de verzoeker rechtstreeks raakt. In dit verband heeft het Gerecht in de punten 94 tot en met 96 van de bestreden beschikking vastgesteld dat het litigieuze besluit, waarbij de Commissie heeft geweigerd om de door de Deense wetgever ingevoerde degressieve tariefregeling inzake de heffingen voor afvalwaterbehandeling als staatssteun aan te merken, een regelgevingshandeling is. Het heeft in de punten 97 tot en met 104 van deze beschikking echter tevens geoordeeld dat die handeling rekwirante niet rechtstreeks raakt, en heeft daar in de punten 105 en 106 van die beschikking uit afgeleid dat het beroep niet-ontvankelijk is, zonder dat hoeft te worden vastgesteld of die handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.
- 44 Bijgevolg moet worden onderzocht of het Gerecht, zoals rekwirante stelt, bij de toepassing van de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 45 Voor deze voorwaarde gelden twee cumulatieve criteria, namelijk dat de bestreden handeling, ten eerste, rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de verzoekende partij en, ten tweede, geen beoordelingsbevoegdheid laat aan de adressaten die met de uitvoering ervan zijn belast, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van het Unierecht gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels hoeven te worden toegepast (arrest van 13 januari 2022, Duitsland e.a./Commissie, C-177/19 P–C-179/19 P, EU:C:2022:10, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Met betrekking tot het tweede van die criteria heeft het Gerecht in punt 98 van de bestreden beschikking geoordeeld – zonder dat dit in het kader van de onderhavige hogere voorziening wordt betwist – dat het litigieuze besluit, voor zover daarin is bepaald dat het getrapte model dat door het Koninkrijk Denemarken is ingevoerd in het kader van zijn heffingsregeling voor de behandeling van afvalwater, geen elementen van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omvat, zuiver automatisch en alleen op grond van het Unierecht tot gevolg had dat deze lidstaat dit model kon toepassen, zonder dat daarvoor nadere regels hoefden te worden gesteld.
- 47 Wat het in punt 45 van het onderhavige arrest genoemde eerste criterium betreft, dat betrekking heeft op de rechtstreekse geraaktheid, heeft het Hof in punt 43 van het arrest Montessori in herinnering gebracht dat op het gebied van staatssteun, het feit dat een besluit van de Commissie de gevolgen van een nationale maatregel ten aanzien waarvan een verzoeker in een bij deze instelling ingediende klacht stelt dat zij niet verenigbaar was met het doel om de concurrentie veilig te stellen en hem in een nadelige concurrentiepositie heeft gebracht, onverminderd laat voortbestaan, op dat gebied derhalve leidt tot de conclusie dat dit besluit rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie, met name op zijn recht, dat voortvloeit uit de staatssteunbepalingen van het VWEU, om geen vervalsing van de mededinging door die nationale maatregel te hoeven ondergaan.

- 48 Dienaangaande heeft het Hof in de punten 46 en 47 van het arrest Montessori gepreciseerd dat de rechtstreekse geraaktheid van de rechtspositie van een verzoeker weliswaar niet kan worden afgeleid uit het enkele feit dat er sprake zou kunnen zijn van een concurrentieverhouding tussen de verzoeker en de begunstigden van de gestelde steun, maar dat moet worden aangenomen dat aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de verzoeker afdoende heeft uiteengezet waarom het staatssteunbesluit van de Commissie hem in een nadelige concurrentiepositie kan brengen. De verificatie die het Gerecht in dat verband dient te verrichten, mag er evenwel niet toe leiden dat het zich in het stadium van het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep definitief uitsprekt over de concurrentieverhouding tussen de verzoeker en de begunstigden van de gestelde steun.
- 49 Het Hof heeft aldus een uitlegging aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid gegeven op basis waarvan de persoon die bij de Commissie een klacht over staatssteun heeft ingediend, zich tot het Gerecht kan wenden met een verzoek tot toetsing van de rechtmatigheid van het besluit van de Commissie inzake de nationale maatregel waarop die klacht betrekking heeft, op voorwaarde evenwel dat die persoon voor het Gerecht afdoende uiteenzet dat hij door dat besluit een concurrentienadeel dreigt te lijden.
- 50 In casu is rekwirante voor het Gerecht verschenen in haar hoedanigheid van beroepsvereniging van Deense kleine slachthuizen, groothandelaren, slaggers en vleesverwerkende bedrijven. Het Gerecht diende dan ook na te gaan of rekwirante afdoende heeft uiteengezet waarom het litigieuze besluit – volgens hetwelk het getrapte model dat door het Koninkrijk Denemarken is ingevoerd in het kader van de heffingsregeling voor afvalwaterbehandeling, geen elementen van staatssteun omvat – haar leden, of althans een aanzienlijk deel daarvan, in een nadelige concurrentiepositie kon brengen.
- 51 Uit punt 103 van de bestreden beschikking blijkt dat het Gerecht zijn beoordeling dat deze voorwaarde niet was vervuld, heeft gebaseerd op de overweging dat rekwirante „niet heeft aangetoond dat haar leden – dan wel welke leden – specifiek door de betrokken maatregel werden geraakt, laat staan wat de gevolgen ervan waren voor hun concurrentiepositie [(zie punten 71-77 van de bestreden beschikking)]”.
- 52 Door aldus te vereisen dat rekwirante „aantoont” welke concurrentieverstorende gevolgen „specifiek” worden teweeggebracht door de betrokken nationale maatregel en bijgevolg ook door het litigieuze besluit op grond waarvan de betrokken lidstaat deze maatregel mag toepassen, heeft het Gerecht, zoals de advocaat-generaal in punt 27 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid afhankelijk gesteld van een vereiste dat verder gaat dan het vereiste dat voortvloeit uit de uitlegging die het Hof in het arrest Montessori aan deze voorwaarde heeft gegeven. Volgens de afweging die het Hof heeft gemaakt om een effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren, volstaat het immers dat degene die de klacht heeft ingediend afdoende uiteenzet dat er potentieel een nadelige concurrentiepositie ontstaat.
- 53 Aangezien het Gerecht met betrekking tot de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid derhalve een vereiste heeft toegepast dat niet in overeenstemming is met de draagwijdte van deze voorwaarde, zoals bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, heeft het blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

- 54 Het bestaan van deze onjuiste opvatting wordt bevestigd door de verwijzing in punt 103 van de bestreden beschikking naar de punten 71 tot en met 77 van deze beschikking, waarin het Gerecht rekwirante heeft verweten dat zij tot staving van de ontvankelijkheid van haar beroep geen concrete gegevens heeft aangevoerd over met name de marktaandeelen van haar leden en van de begunstigden van de gestelde steun, de omzetcijfers en de inkomsten van haar leden en de invloed van de heffingen voor afvalwaterbehandeling op de prijs die haar leden daadwerkelijk aan hun klanten in rekening kunnen brengen. Rekwirante heeft volgens punt 77 van die beschikking dan ook „verzuimd aan te tonen dat de gestelde steun concrete gevolgen had voor haar leden en hun eigen concurrentiepositie op de relevante markt”.
- 55 Door te oordelen dat dergelijke gegevens noodzakelijk waren om aannemelijk te maken dat rekwirante rechtstreeks werd geraakt, is het Gerecht verder gegaan dan het vereiste dat uit het arrest Montessori voortvloeit. Zoals blijkt uit de punten 46 en 47 van dat arrest, hoeft het onderzoek van de rechtstreekse geraaktheid immers niet te berusten op een grondige analyse van de concurrentieverhoudingen op de betrokken markt, waardoor de omvang van de aantasting van de concurrentie nauwkeurig kan worden vastgesteld, maar moet het wel berusten op een beoordeling prima facie van het risico dat het besluit van de Commissie, volgens hetwelk de betrokken nationale maatregel geen met de interne markt onverenigbare staatssteun vormt, tot een nadelige concurrentiepositie voor rekwirante of haar leden leidt.
- 56 Hieruit volgt dat het eerste en het tweede middel gegrond zijn.
- 57 Vastgesteld moet worden dat de door de Commissie en het Koninkrijk Denemarken aangevoerde rechtspraak, volgens welke een beslissing van het Gerecht, wanneer blijkt dat de motivering van die beslissing in strijd is met het Unierecht maar het dictum van die beslissing op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt, niet hoeft te worden vernietigd vanwege die strijdigheid maar wel anders moet worden gemotiveerd (zie met name arrest van 6 oktober 2021, Banco Santander/Commissie, C-52/19 P, EU:C:2021:794, punt 105 en aldaar aangehaalde rechtspraak), in casu niet kan worden toegepast.
- 58 Anders dan de Commissie en het Koninkrijk Denemarken aanvoeren, komt de bestreden beschikking, waarbij het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard, immers niet gerechtvaardigd voor op andere rechtsgronden dan die waarop het Gerecht zich heeft gebaseerd.
- 59 Dienaangaande heeft het Hof, wat de door deze instelling en deze lidstaat aangevoerde voorwaarde betreft dat er geen uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, in de punten 63 tot en met 66 van het arrest Montessori gepreciseerd dat ten aanzien van begunstigden van een steunregeling de nationale bepalingen tot vaststelling van deze regeling en de handelingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan die bepalingen, zoals een belastingaanslag, weliswaar uitvoeringsmaatregelen vormen die worden vastgesteld naar aanleiding van een besluit waarbij deze regeling onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard, dan wel verenigbaar met de interne markt mits de door de betrokken lidstaat aangegane verbintenissen worden nagekomen, maar dat deze uitlegging niet kan worden toegepast op de situatie van concurrenten van begunstigden van een nationale maatregel waarvoor is vastgesteld dat die geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt. Een dergelijke concurrent voldoet immers niet aan de voorwaarden die in die nationale maatregel zijn gesteld om voor staatssteun in aanmerking te komen. In die omstandigheden zou het gekunsteld zijn om deze concurrent te verplichten de nationale autoriteiten te verzoeken hem steun te verlenen en de handeling waarbij dit verzoek wordt afgewezen aan te vechten bij een nationale rechter, teneinde hem ertoe te brengen het Hof te vragen of het besluit van de Commissie betreffende die maatregel geldig is.

- 60 In casu bestaat het gestelde voordeel, dat de Commissie volgens rekwirante als staatssteun had moeten aanmerken, in de invoering van een degressieve tariefregeling die volgens het betoog van rekwirante tot gevolg heeft dat de grote slachthuizen, in het in de punten 4 en 5 van het onderhavige arrest beschreven getrapte model, in een gunstigere tariefschijf vallen dan die welke voor kleine slachthuizen geldt. Zoals de advocaat-generaal in essentie heeft opgemerkt in de punten 59 en 60 van zijn conclusie, zou het in die omstandigheden, naar analogie van hetgeen het Hof in het arrest Montessori heeft vastgesteld, gekunsteld zijn en daarenboven in strijd zijn met het belang van een goede rechtsbedeling om rekwirante of de bij haar aangesloten slachthuizen te verplichten de nationale autoriteiten die deze tariefregeling toepassen te verzoeken om het voordeel van de gunstige tariefschijf voor grote slachthuizen ook aan kleine slachthuizen toe te kennen, in de wetenschap dat zij daarop geen recht hebben, louter met het doel om de handeling waarbij dit verzoek wordt afgewezen aan te vechten bij een nationale rechter en hem ertoe te brengen het Hof te vragen of het litigieuze besluit betreffende die regeling geldig is.
- 61 Gelet op een en ander moeten het eerste en het tweede middel worden aanvaard en moet de bestreden beschikking worden vernietigd.

Derde tot en met vijfde middel

- 62 Aangezien de bestreden beschikking wordt vernietigd op grond van het eerste en het tweede middel, hoeven het derde tot en met het vijfde middel niet te worden onderzocht.

Beroep bij het Gerecht

- 63 Volgens artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.
- 64 Het Hof is in dit stadium van de procedure niet in staat om ten gronde te beslissen op het bij het Gerecht ingestelde beroep, aangezien daarvoor feitelijke vragen moeten worden onderzocht op basis van gegevens die door het Gerecht niet zijn beoordeeld en voor het Hof niet zijn besproken.
- 65 Het Hof beschikt daarentegen wel over de gegevens die nodig zijn om de ontvankelijkheid van dit beroep te beoordelen. Bijgevolg moet deze procedurele kwestie definitief worden afgedaan (zie met name, naar analogie, arresten van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 66; 27 februari 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commissie, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punt 66, en 21 februari 2018, LL/Parlement, C-326/16 P, EU:C:2018:83, punten 31 en 32).
- 66 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat het litigieuze besluit een regelgevingshandeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU is. Zoals het Hof in de punten 28, 31 en 32 van het arrest Montessori heeft gepreciseerd, vallen niet-wetgevingshandelingen van de Commissie waarbij, op het gebied van staatssteun, een nationale regeling wordt goedgekeurd of verboden, immers onder dit begrip.
- 67 Ten tweede moet worden vastgesteld dat het litigieuze besluit om de in de punten 59 en 60 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen kan worden geacht geen uitvoeringsmaatregelen met zich mee te brengen.

- 68 Wat ten derde de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid betreft, gelden twee cumulatieve criteria, zoals in punt 45 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, namelijk dat de bestreden maatregel, ten eerste, rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van de verzoeker en, ten tweede, geen beoordelingsbevoegdheid laat aan de adressaten die met de uitvoering ervan zijn belast.
- 69 Het litigieuze besluit – volgens hetwelk het getrapte model dat door het Koninkrijk Denemarken is ingevoerd in het kader van zijn heffingsregeling voor afvalwaterbehandeling, geen elementen van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omvat – sorteert zijn rechtsgevolgen zuiver automatisch en uitsluitend op grond van de regeling van de Unie, zonder toepassing van andere uitvoeringsbepalingen. Het beroep voldoet derhalve aan het tweede van de twee in het vorige punt genoemde criteria.
- 70 Wat het in punt 68 van het onderhavige arrest genoemde eerste criterium betreft, moet worden vastgesteld dat rekwirante, op basis van bewijsstukken, voor het Gerecht heeft betoogd dat verschillende leden die zij vertegenwoordigt dezelfde activiteit uitoefenen als een dominante onderneming op de markt voor het slachten van runderen en varkens in Denemarken en dat deze laatste, wegens haar grote hoeveelheid afvalwater, is onderworpen aan een lagere heffing dan die waarop de bij rekwirante aangesloten ondernemingen overeenkomstig de bij wet nr. 902/2013 ingevoerde getrapte tarifiering aanspraak kunnen maken. Zij heeft bovendien, op onderbouwde wijze, uiteengezet dat de last per geslacht dier voor deze laatste ondernemingen aanzienlijk zwaarder is dan voor de dominante onderneming, aangezien zij niet in aanmerking komen voor dezelfde schijf van het getrapte model.
- 71 Daarmee heeft rekwirante afdoende uiteengezet waarom het litigieuze besluit althans een aanzienlijk deel van haar leden, te weten de kleine slachthuizen, in een nadelige concurrentiepositie kan brengen.
- 72 Bijgevolg heeft het litigieuze besluit rechtstreeks gevolgen voor de rechtspositie van rekwirante, zodat het beroep ook voldoet aan het eerste van de twee in punt 68 van het onderhavige arrest genoemde criteria.
- 73 Hieruit volgt dat het beroep in eerste aanleg ontvankelijk is. De zaak moet derhalve worden terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak ten gronde.

Kosten

- 74 Daar de zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht, dient de beslissing omtrent de kosten te worden aangehouden.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 1 december 2020, Danske Slagtermestre/Commissie (T-486/18, niet gepubliceerd, EU:T:2020:576), wordt vernietigd.**
- 2) Het beroep in eerste aanleg is ontvankelijk.**

- 3) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een uitspraak ten gronde.**
- 4) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen