



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 10 kwietnia 2024 r.*

Pomoc państwa – System opłat za odprowadzanie ścieków – Skarga konkurenta – Decyzja stwierdzająca brak pomocy państwa wydana po zakończeniu etapu badania wstępnego – Wymóg bezstronności – Obiektywna bezstronność – Pojęcie „korzyści” – Zasada podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej – Analiza ex ante rentowności przyrostowej – Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia „pomocy państwa”

W sprawie T-486/18 RENV

Danske Slagtermestre, z siedzibą w Odense (Dania), którą reprezentował H. Sønderby Christensen, adwokat,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali I. Barcew, C. Vang i P. Němečková, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Danii, które reprezentowali M. Søndahl Wolff, C. Maertens, J. Kronborg i M. Jespersen, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: D. Spielmann, prezes, I. Gálea (sprawozdawca) i T. Tóth, sędziowie,

sekretarz: H. Eriksson, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

uwzględniając wyrok z dnia 30 czerwca 2022 r., *Danske Slagtermestre/Komisja* (C-99/21 P, EU:C:2022:510),

* Język postępowania: duński.

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 września 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, Danske Slagtermestre, wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2018) 2259 final z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.37433 (2017/FC) – Dania (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu

- 2 Skarżąca jest stowarzyszeniem branżowym, które twierdzi, że reprezentuje duńskie małe rzeźnie, ubojnie, hurtowników i przedsiębiorstwa przetwórcze.
- 3 W dniu 26 września 2013 r. złożyła ona do Komisji Europejskiej skargę na tej podstawie, że poprzez przyjęcie 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.) [ustawy nr 902/2013 zmieniającej ustawę ustanawiającą zasady dotyczące opłat należnych od podmiotów odprowadzających ścieki (struktura opłat za odprowadzanie ścieków, umożliwiającą ustanowienie szczególnych opłat za oczyszczanie szczególnie zanieczyszczonych ścieków itp.)] Królestwo Danii miało przyznać pomoc państwa na rzecz dużych ubojni w formie zmniejszenia opłat za oczyszczanie ścieków.
- 4 Przed wejściem w życie tej ustawy lov nr. 633/2010 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (ustawa nr 633/2010 ustanawiająca zasady dotyczące opłat należnych od przedsiębiorstw odprowadzających ścieki) przewidywała jednostkową opłatę za metr sześcienny wody dla wszystkich konsumentów wody podłączonych do tej samej oczyszczalni ścieków, niezależnie od sektora ich działalności i zużycia. Ustawą nr 902/2013 wprowadzono stopniowy model degresywny przewidujący stawkę za metr sześcienny ścieków ustalaną w zależności od ilości odprowadzanych ścieków (zwany dalej „modelem stopniowym”).
- 5 Model stopniowy wygląda następująco:
 - przedział 1 odpowiada zużyciu wody wynoszącemu do 500 m³ włącznie rocznie na nieruchomość;
 - przedział 2 odpowiada części zużycia wody mieszczącej się w przedziale od 500 m³ do 20 000 m³ rocznie na nieruchomość, a
 - przedział 3 odpowiada części zużycia wody przekraczającej 20 000 m³ rocznie na nieruchomość.
- 6 Stawkę za metr sześcienny ustala się dla każdego z przedziałów w następujący sposób:
 - stawka za metr sześcienny w przedziale 2 jest o 20 % niższa od stawki w przedziale 1;
 - stawka za metr sześcienny w przedziale 3 jest o 60 % niższa od stawki w przedziale 1.

- 7 W ramach modelu stopniowego konsumenci należący do przedziału 3 płacą zatem najpierw stawkę przewidzianą dla przedziału 1 (do czasu, gdy ich zużycie wody przekroczy 500 m³). Następnie płacą oni stawkę przewidzianą dla przedziału 2 (do czasu, gdy ich zużycie przekroczy 20 000 m³), a wreszcie wnoszą swoją opłatę za oczyszczanie ścieków według stawki przewidzianej dla przedziału 3.
- 8 W okresie od dnia 10 października 2013 r. do dnia 12 września 2017 r. Komisja zebrała i wymieniła informacje na temat złożonej do niej skargi ze skarżącą i Królestwem Danii. W dniach 23 lipca 2014 r. i 25 lutego 2016 r. Komisja wysłała do skarżącej pisma w sprawie wstępnej oceny, w których uznała, że rozpatrywany środek nie stanowi pomocy państwa.
- 9 W dniu 19 kwietnia 2018 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję, w której uznała, że opłata ustanowiona ustawą nr 902/2013 (zwana dalej „opłatą za oczyszczanie ścieków”) nie przysparza żadnej szczególnej korzyści określonym przedsiębiorstwom, a zatem nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 10 Na poparcie tego wniosku Komisja stwierdziła, że prywatny podmiot gospodarczy działający w warunkach gospodarki rynkowej wdrożyłby model stopniowy. W tym względzie Komisja ustaliła przede wszystkim w pkt 36 zaskarżonej decyzji, że ponieważ model stopniowy dotyczy taryfikacji otwartej infrastruktury, która nie jest przeznaczona dla określonego użytkownika końcowego, na podstawie pkt 228 swojego zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 [TFUE] (Dz.U. 2016, C 262, s. 1; zwanego dalej „zawiadomieniem z 2016 r.”) sprawdzi ona, czy poprzez opłatę za oczyszczanie ścieków użytkownicy oczyszczalni ścieków w Danii zwiększają w stopniowy sposób, z perspektywy ex ante, rentowność tych oczyszczalni. W pkt 37 i 38 tej decyzji Komisja wskazała również, że miałyby to miejsce, gdyby wspomniana opłata pozwalała na pokrycie ich kosztów przyrostowych w perspektywie średnioterminowej.
- 11 Następnie, w pkt 39 i 40 zaskarżonej decyzji, Komisja uznała za „rozsądne” podejście władz duńskich, zgodnie z którym koszty oczyszczalni ścieków składają się w 80 % z kosztów stałych i w 20 % z kosztów zmiennych, przy czym te pierwsze są dzielone równo między wszystkich użytkowników, podczas gdy te drugie mogą obciążać danego użytkownika. W pkt 41 wspomnianej decyzji Komisja stwierdziła, że stawki odpowiadające przedziałom 2 i 3 są wyższe niż całkowite koszty wspomnianych oczyszczalni i że pozostałyby takie nawet wtedy, gdyby stosunek kosztów stałych do kosztów zmiennych wynosił nie 80/20, ale na przykład 70/30. Komisja doszła na tej podstawie do wniosku, w pkt 42 tej decyzji, że użytkownicy oczyszczalni ścieków w Danii zwiększają ich rentowność w rozumieniu pkt 228 zawiadomienia z 2016 r. poprzez opłatę za oczyszczanie ścieków określoną na podstawie modelu stopniowego.
- 12 Wreszcie w pkt 43–45 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że w przypadku podniesienia opłaty za oczyszczanie ścieków duże przedsiębiorstwa mogłyby odłączyć się od istniejącej sieci oczyszczalni ścieków w celu utworzenia własnych oczyszczalni, w którym to przypadku owe duże przedsiębiorstwa nie byłyby już zobowiązane do uiszczania tej opłaty.
- 13 Postanowieniem z dnia 1 grudnia 2020 r., Danske Slagtermestre/Komisja (T-486/18, niepublikowanym, zwanym dalej „postanowieniem pierwotnym”, EU:T:2020:576) Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną ze względu na to, że skarżąca nie miała legitymacji procesowej.

- 14 Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2022 r., Danske Slagtermestre/Komisja (C-99/21 P, zwanym dalej „wyrokiem wydanym w postępowaniu odwoławczym”, EU:C:2022:510) Trybunał uchylił pierwotne postanowienie.
- 15 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Trybunał uznał, że dysponuje informacjami niezbędnymi do wydania ostatecznego orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności skargi. W tym względzie uznał on, że zaskarżona decyzja jest aktem regulacyjnym niewymagającym środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Trybunał orzekł zatem, że skoro zaskarżona decyzja dotyczy skarżącej bezpośrednio, ma ona legitymację procesową do wniesienia skargi na tę decyzję oraz że niniejsza skarga do Sądu mająca na celu stwierdzenie jej nieważności jest dopuszczalna.
- 16 Trybunał, zastrzegając rozstrzygnięcie o kosztach w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania co do istoty.

Żądania stron

- 17 Skarżąca wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 18 Komisja wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 19 Królestwo Danii, występujące w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji, wnosi do Sądu o oddalenie skargi.

Co do prawa

- 20 Na wstępie należy zauważyć, że w wyroku wydanym w postępowaniu odwoławczym Trybunał orzekł w sposób ostateczny, iż skarga wniesiona przez skarżącą jest dopuszczalna (zob. pkt 15 powyżej).
- 21 Nie ma zatem potrzeby orzekania w przedmiocie argumentów stron dotyczących dopuszczalności skargi i należy zbadać zarzuty, w których skarżąca kwestionuje zasadność zaskarżonej decyzji.
- 22 W tym względzie na poparcie skargi skarżąca podnosi siedem zarzutów, dotyczących zasadniczo: pierwszy – naruszenia zasady kontradyktoryjności ustanowionej w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”); drugi – naruszenia prawa każdej osoby do bezstronnego rozpatrzenia jej sprawy przez instytucje Unii Europejskiej, zgodnie z art. 41 ust. 1 Karty; trzeci – naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE z uwagi na to, że Komisja uznała, że opłata za oczyszczanie ścieków nie przysparza żadnej korzyści; czwarty – tego, że korzyść ta jest

selektywna; piąty – możliwości przypisania modelu stopniowego państwu duńskiemu i jego przyznania przy użyciu zasobów publicznych; szósty – zakłócenia konkurencji, i siódmy – wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

- 23 Sąd uważa za właściwe zbadanie w pierwszej kolejności zarzutu drugiego, dotyczącego zasadniczo naruszenia wymogu bezstronności.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia wymogu bezstronności

- 24 W zarzucie drugim skarżąca utrzymuje, że Komisja naruszyła wymóg bezstronności przewidziany w art. 41 ust. 1 Karty, a to ze względu na konflikt interesów, w którym znajdowała się członkini Komisji odpowiedzialna za sprawy konkurencji, która podpisała zaskarżoną decyzję (zwana dalej „daną członkinią Komisji”). W tym względzie podnosi ona, że członkini ta uczestniczyła w łonie duńskiego rządu w pracach nad ustawą nr 902/2013 jako minister gospodarki i spraw wewnętrznych, wicepremier i członkini komitetu koordynacyjnego tego rządu. Zdaniem skarżącej Komisja naruszyła niektóre przepisy swojego regulaminu wewnętrznego (Dz.U. 2000, L 308, s. 26) oraz swojej decyzji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej (Dz.U. 2018, C 65, s. 7).
- 25 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu drugiego. Jej zdaniem, po pierwsze, odpowiedzialność za prace nad ustawą nr 902/2013 spoczywała na ministrze środowiska, a nie na danej członkini Komisji. Po drugie, jej status członkini rządowego komitetu koordynacyjnego jest pozbawiony znaczenia, ponieważ zatwierdzenie projektu ustawy przez wspomniany komitet oznacza po prostu, że rząd przedkłada projekt duńskiemu parlamentowi. Po trzecie, w braku prywatnego interesu danej członkini Komisji mogącego mieć wpływ na niezależne wykonywanie przez nią obowiązków, w szczególności potencjalnych świadczeń lub korzyści dla samej członkini, jej współmałżonka lub członków najbliższej rodziny, nie występuje konflikt interesów w rozumieniu art. 2 ust. 6 kodeksu postępowania członków tej instytucji. Po czwarte, Komisja podkreśla, że zgodnie z art. 250 TFUE i art. 2 ust. 4 kodeksu postępowania jej członków decyzje Komisji są przyjmowane przez kolegium komisarzy większością głosów, w związku z czym pojedynczy członek nie może mieć decydującego wpływu na przyjęcie decyzji.
- 26 Artykuł 41 ust. 1 Karty stanowi w szczególności, że każdy ma prawo do bezstronnego rozpatrzenia swojej sprawy przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
- 27 W tym względzie należy zauważyć, że wymóg bezstronności, który ciąży na instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych w wykonywaniu ich zadań, ma na celu zapewnienie równego traktowania leżącego u podstaw Unii. Ze względu na fundamentalne znaczenie gwarancji niezależności i nieskazitelnosci, jeśli chodzi zarówno o wewnętrzne funkcjonowanie, jak i zewnętrzny wizerunek instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, wymóg bezstronności dotyczy każdej sytuacji, którą urzędnik mający zająć stanowisko w sprawie winien w rozsądny sposób postrzegać jako mogącą wywoływać u osób trzecich wrażenie, że może ona wpłynąć na jego niezależność w danej kwestii (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., August Wolff i Remedia/Komisja, C-680/16 P, EU:C:2019:257, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Dlatego te instytucje, organy i jednostki organizacyjne muszą zastosować się do wymogu bezstronności, w szczególności w odniesieniu do jego aspektu dotyczącego obiektywnej bezstronności, zgodnie z którą dana instytucja powinna zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń (zob. podobnie

wyrok z dnia 27 marca 2019 r., August Wolff i Remedia/Komisja, C-680/16 P, EU:C:2019:257, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym również pozory mogą mieć znaczenie [zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 128 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 29 W tym względzie z orzecznictwa wynika, że aby wykazać, iż organizacja postępowania administracyjnego nie gwarantuje wystarczająco wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń, nie jest konieczne stwierdzenie istnienia braku bezstronności, lecz wystarczy, że istnieją w tym zakresie uzasadnione wątpliwości i nie mogą być rozwiane (wyrok z dnia 21 października 2021 r., Parlament/UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, pkt 54; zob. także podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., August Wolff i Remédia/Komisja, C-680/16 P, EU:C:2019:257, pkt 37).
- 30 I tak Trybunał orzekł już, że obiektywna bezstronność komitetu może być zagrożona, gdy konflikt interesów po stronie jednego z jego członków może wynikać z nakładania się funkcji, niezależnie od osobistego zachowania wspomnianego członka (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., August Wolff i Remédia/Komisja, C-680/16 P, EU:C:2019:257, pkt 30).
- 31 W niniejszej sprawie skarżąca kwestionuje w istocie obiektywną bezstronność danej członkini Komisji, podkreślając, że z jednej strony uczestniczyła ona w przyjęciu ustawy nr 902/2013 ze względu na pełnione przez nią funkcje w rządzie duńskim, a z drugiej strony ponosiła „ostateczną odpowiedzialność administracyjną” za rozpatrzenie jej skargi i wydanie zaskarżonej decyzji.
- 32 W pierwszej kolejności, jak podkreśla Komisja, prawdą jest, że z jednej strony to duński minister środowiska, a nie dana członkini Komisji, przedstawił projekt leżący u podstaw przyjęcia ustawy nr 902/2013, a z drugiej strony, ustawa ta została przyjęta większością głosów członków parlamentu duńskiego.
- 33 Jednakże, po pierwsze, bezsporne jest, że dana członkini Komisji, przed objęciem tego stanowiska, była w chwili złożenia projektu leżącego u podstaw ustawy nr 902/2013 i przyjęcia tej ustawy ministrem gospodarki i spraw wewnętrznych, a zatem piastowała wysokie stanowisko w rządzie duńskim. Ponadto bezsporne jest również, że w tym samym czasie wspomniana członkini była również wicepremierem Królestwa Danii i członkinią rządowego komitetu koordynacyjnego. Tak więc zanim została członkinią Komisji, zajmowała ona w ramach rządu duńskiego szczególnie ważne stanowisko.
- 34 Po drugie, należy zaznaczyć, że ustawa nr 902/2013 miała na celu zmianę istniejących przepisów dotyczących ustalania cen wody, a zatem zawierała środki mające wpływ na wydatki osób fizycznych i przedsiębiorstw, takie jak opłata za oczyszczanie ścieków. Można zaś rozsądnie uznać, że takie środki mogły zostać zaproponowane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, czyli daną członkinią Komisji. Ponadto wspomniana ustawa wpisywała się w ramy całościowego planu działania rządu duńskiego w tamtym czasie, zatytułowanego „Plan rozwoju dla Danii”.
- 35 Po trzecie, z artykułu prasowego przedstawionego przez skarżącą wynika, że w dniu 26 lutego 2013 r. członkini Komisji uczestniczyła w imieniu rządu duńskiego, wraz z premierem, ministrem finansów i ministrem ds. podatków, w konferencji prasowej dotyczącej prezentacji tego planu działania, która obejmowała projekt leżący u podstaw ustawy nr 902/2013. W szczególności z jednej strony w trakcie tej konferencji prasowej dana członkini Komisji

oświadczyła, że „rząd daje przedsiębiorstwom bardzo wyraźny sygnał” i że „nie nałoży na przedsiębiorstwa nowych ogólnych podwyżek podatków i opłat”, a z drugiej strony, na tej samej konferencji prasowej wyjaśniła ona również, że „oprócz obniżek podatku dochodowego od osób prawnych [...] zostanie wprowadzona pewna liczba ulg podatkowych, w szczególności obniżenie opłat za ścieki”.

- 36 Tak więc dana członkini Komisji zajęła na szczeblu krajowym, w sposób publiczny i wyraźny, stanowisko na rzecz obniżenia opłaty za oczyszczanie ścieków.
- 37 Biorąc pod uwagę te okoliczności, można zasadnie uznać, że dana członkini Komisji miała interes w tym, aby przewidziana w ustawie nr 902/2013 opłata za oczyszczanie ścieków, będąca środkiem, w drodze którego obniżono należność za oczyszczanie ścieków na rzecz największych konsumentów, nie została zakwestionowana ze względu na jej niezgodność z prawem w świetle przepisów prawa Unii dotyczących pomocy państwa.
- 38 W drugiej kolejności należy zatem zbadać, czy organizacja postępowania administracyjnego w ramach Komisji, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, dała wystarczające gwarancje, aby wykluczyć, że taki interes mógł spowodować, iż w ramach wspomnianego postępowania doszło do naruszenia wymogu bezstronności.
- 39 W tym względzie niewątpliwie, jak podnosi Komisja, art. 250 TFUE przewiduje, że jej uchwały są podejmowane większością głosów jej członków, w związku z czym dana członkini Komisji nie miała przy przyjęciu zaskarżonej decyzji żadnego decydującego głosu.
- 40 Niemniej jednak na mocy art. 248 TFUE to „przewodniczący ustala zakres obowiązków Komisji i rozdziela je pomiędzy jej członków” i może „dokonywać zmian w rozdziale obowiązków w trakcie kadencji Komisji”. Dokładniej rzecz ujmując, zgodnie z art. 3 ust. 2 akapit drugi regulaminu wewnętrznego Komisji, zmienionego decyzją Komisji 2010/138/UE, Euratom z dnia 24 lutego 2010 r. (Dz.U. 2010, L 55, s. 60), „przewodniczący przydziela członkom Komisji specyficzne dziedziny działalności, w odniesieniu do których są oni zwłaszcza odpowiedzialni za przygotowanie prac Komisji i wykonywanie jej decyzji”.
- 41 Tak więc, pomimo kolegialnego charakteru sposobu przyjmowania decyzji w ramach Komisji, dana członkini Komisji była, jako członkini odpowiedzialna za sprawy konkurencji, konkretnie odpowiedzialna za przygotowanie zaskarżonej decyzji, co zresztą Komisja potwierdziła na rozprawie, wskazując, że dana członkini Komisji była „ostatecznie odpowiedzialna za przygotowanie wniosku dotyczącego tej decyzji”. W tym względzie rola przygotowawcza stanowi ważną rolę w ramach decyzji wydanej in fine przez Komisję (zob. podobnie wyrok z dnia 27 marca 2019 r., August Wolff i Remédia/Komisja, C-680/16 P, EU:C:2019:257, pkt 33).
- 42 Ocenę taką wzmacnia, zwłaszcza w odbiorze przez osoby trzecie, podkreślona zasadniczo przez skarżącą okoliczność, że dana członkini Komisji jest jedyną sygnatariuszką zaskarżonej decyzji.
- 43 Z powyższego wynika, że pomimo interesu, jaki miała ona w odniesieniu do ustawy nr 902/2013 (zob. pkt 37 powyżej), na danej członkini Komisji spoczywała szczególna odpowiedzialność w ramach postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji i które dotyczyło badania środka przewidzianego w tej ustawie w świetle przepisów dotyczących pomocy państwa.

- 44 Otóż co się tyczy pozorów, taka sytuacja może wzbudzić w oczach osób trzecich uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń danej członkini Komisji, i to niezależnie od jej osobistego zachowania. Ponadto Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu, który mógłby podważyć twierdzenia skarżącej, a to w celu rozwiania powstałych w ten sposób wątpliwości. W konsekwencji zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 28–30 powyżej należy stwierdzić, że postępowanie, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, nie gwarantowało wystarczająco obiektywnej bezstronności.
- 45 W świetle powyższego zarzut drugi należy w całości uwzględnić. Nie ma zatem potrzeby badania, po pierwsze, pozostałych argumentów wysuniętych przez skarżącą w ramach tego zarzutu, ani po drugie, argumentów Komisji dotyczących braku prywatnego lub rodzinnego interesu danej członkini Komisji, gdyż dotyczą one subiektywnej bezstronności.
- 46 Sąd uważa, że należy zbadać, tytułem uzupełnienia, zarzut trzeci, dotyczący tego, że Komisja naruszyła art. 107 ust. 1 TFUE, stwierdzając w zaskarżonej decyzji, iż opłata za oczyszczanie ścieków nie wiąże się z istnieniem korzyści.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do przesłanki dotyczącej istnienia korzyści

- 47 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca utrzymuje, że Komisja niesłusznie uznała, iż opłata za oczyszczanie ścieków nie przysparza żadnej korzyści określonym przedsiębiorstwom, a zatem nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 48 Zarzut trzeci dzieli się zasadniczo na dwie części. W części pierwszej skarżąca podnosi, że zasada podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej (zwana dalej „zasadą podmiotu prywatnego”) nie miała zastosowania. W części drugiej podnosi ona, że nawet przy założeniu, iż miała ona zastosowanie, wynikające z niej wymogi nie zostały spełnione.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego, opartej na niemożności zastosowania zasady podmiotu prywatnego

- 49 Skarżąca utrzymuje, że zasada podmiotu prywatnego nie miała zastosowania, ponieważ, po pierwsze, nie istnieje prawdziwy rynek odprowadzania ścieków w Danii, po drugie, taka zasada nigdy nie została zastosowana do środka o charakterze generalnym lub środka polegającego na zmniejszeniu lub zwolnieniu z obciążeń, a po trzecie, Komisja nie zbadała wpływu modelu stopniowego na klientów i dostawców ubojni.
- 50 Komisja, popierana przez Królestwo Danii, kwestionuje argumentację skarżącej.
- 51 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 107 ust. 1 TFUE ustanawia szereg kumulatywnych przesłanek uznania środka krajowego za pomoc państwa, w tym przesłankę, zgodnie z którą rozpatrywany środek państwowy w danym przypadku musi przyznawać selektywną korzyść przedsiębiorstwu lub przedsiębiorstwom, które są jego beneficjentami (zob. wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea i easyJet/Komisja, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, pkt 102, 103 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie „korzyść” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE przyznaje każdy środek państwowy, który niezależnie od swojej formy i celów może uprzywilejowywać jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw w sposób bezpośredni lub pośredni

lub który przyznaje im korzyść, jakiej nie mogłyby one uzyskać w normalnych warunkach rynkowych (zob. wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea i easyJet/Komisja, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 52 Stwierdzenia istnienia takiej korzyści dokonuje się co do zasady z zastosowaniem zasady podmiotu prywatnego, chyba że nie ma żadnej możliwości porównania zachowania państwa, które jest rozpatrywane w danym przypadku, z zachowaniem podmiotu prywatnego, ponieważ zachowanie to jest nierozzerwalnie związane z istnieniem infrastruktury, której żaden podmiot prywatny nie mógłby nigdy zapewnić, lub chyba że państwo działało w charakterze władzy publicznej – jednakże samo wykonywanie prerogatyw władzy publicznej, takich jak użycie środków o charakterze ustawowym lub podatkowym, nie powoduje samo w sobie niemożności zastosowania tej zasady, podobnie jak realizacja celów polityki publicznej (zob. wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea i easyJet/Komisja, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, pkt 108, 120 i przytoczone tam orzecznictwo). To bowiem gospodarczy charakter rozpatrywanej interwencji państwa, a nie wdrożone w tym celu środki, sprawia, że zasada ta znajduje zastosowanie (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 27).
- 53 W niniejszej sprawie sporny środek dotyczy ustalania opłat za oczyszczanie ścieków. W tym względzie usługi oczyszczania ścieków są świadczone przez operatorów infrastruktury za wynagrodzeniem pochodzącym między innymi z rozpatrywanej w niniejszej sprawie opłaty za oczyszczanie ścieków. W szczególności celem i skutkiem wspomnianego środka jest obniżenie opłat stosowanych wobec największych konsumentów wody. Jest on zatem porównywalny z rabatem ilościowym przyznawanym przez operatora infrastruktury niektórym jego klientom, wobec czego zachowanie państwa, o którym mowa, można porównać z zachowaniem podmiotu prywatnego.
- 54 W związku z tym, niezależnie od ogólnego charakteru opłaty za oczyszczanie ścieków, interwencja władz duńskich przy przyjmowaniu tego środka ma charakter gospodarczy, wobec czego wszelkie korzyści z niego wynikające należy oceniać na podstawie zasady podmiotu prywatnego, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 52 powyżej.
- 55 Po pierwsze, wniosku tego nie podważa argument skarżącej dotyczący nieistnienia rynku oczyszczania ścieków. Nawet bowiem przy założeniu, że okoliczność ta zostałaby wykazana, nie powoduje ona sama w sobie niemożności stosowania zasady podmiotu prywatnego, ponieważ w braku jakiegokolwiek możliwości porównania sytuacji przedsiębiorstwa publicznego z sytuacją przedsiębiorstwa prywatnego normalne warunki rynkowe, które siłą rzeczy są hipotetyczne, należy oceniać w odniesieniu do dostępnych obiektywnych i możliwych do sprawdzenia elementów (zob. podobnie wyrok z dnia 3 lipca 2003 r., Chronopost i in./Ufex i in., C-83/01 P, C-93/01 P i C-94/01 P, EU:C:2003:388, pkt 38).
- 56 Po drugie, jeśli chodzi o argument skarżącej dotyczący niezbadania przez Komisję wpływu modelu stopniowego na klientów i dostawców ubojni, należy stwierdzić, że podnosząc taki argument, skarżąca nie twierdzi w rzeczywistości, iż zasada podmiotu prywatnego nie miała zastosowania, lecz kwestionuje zastosowanie tej zasady przez Komisję. Argument ten jest zatem nieistotny w ramach niniejszej części zarzutu.
- 57 W świetle powyższego należy stwierdzić, że zasada podmiotu prywatnego miała zastosowanie w niniejszej sprawie i w związku z tym oddalić część pierwszą zarzutu trzeciego.

W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego, opartej na błędnym zastosowaniu zasady podmiotu prywatnego

- 58 W części drugiej zarzutu trzeciego skarżąca utrzymuje, że Komisja błędnie zastosowała zasadę podmiotu prywatnego.
- 59 W tym względzie zarzuca ona w szczególności Komisji, że w ramach stosowania zasady podmiotu prywatnego uwzględniła ona średnie wartości bez zbadania kosztów każdego użytkownika, jak tego wymaga pkt 228 zawiadomienia z 2016 r. W tym zakresie Komisja sama sobie zaprzeczyła, stwierdzając w zaskarżonej decyzji, że ów pkt 228 miał zastosowanie, aby następnie oprzeć swoją analizę na średnich wartościach odpowiadających ograniczonej liczbie oczyszczalni ścieków. Ponadto skarżąca zarzuca Komisji, że ta uznała za koszty stałe, rozłożone w równy sposób na wszystkich poszczególnych użytkowników, koszty związane z ułożeniem rurociągów, nawet jeśli takie rurociągi służą jedynie niektórym określonym i oddalonym od oczyszczalni ścieków przedsiębiorstwom. Wreszcie podnosi ona, że wbrew temu, co wskazała Komisja w zaskarżonej decyzji, w rzeczywistości odłączenie się przedsiębiorstw od istniejącej sieci oczyszczalni ścieków byłoby niezwykle trudne.
- 60 Komisja, popierana przez Królestwo Danii, kwestionuje argumentację skarżące.
- 61 Po pierwsze, Komisja podkreśla, że w celu stwierdzenia istnienia korzyści przyznanej użytkownikom końcowym danej infrastruktury, musi na nią spojrzeć z punktu widzenia operatora infrastruktury. I tak, zdaniem Komisji, powinna ona w niniejszej sprawie ustalić, czy podmiot prywatny znajdujący się w takiej samej sytuacji jak operator oczyszczalni ścieków przyjąłby model stopniowy, w związku z czym argument skarżące dotyczący porównania opłat między ubojniami jest pozbawiony znaczenia dla sprawy.
- 62 Po drugie, Komisja zaprzecza, jakoby w zaskarżonej decyzji błędnie zastosowała pkt 228 zawiadomienia z 2016 r. W tym względzie podnosi ona przede wszystkim, że ponieważ model stopniowy ma ogólne zastosowanie do wszystkich użytkowników oczyszczalni ścieków na terytorium Danii, nie była ona zobowiązana do zbadania wysokości opłaty za oczyszczanie ścieków uiszczanej przez każdego indywidualnego użytkownika. Następnie podkreśla ona, że model stopniowy opiera się na wzorze umożliwiającym dokonanie wyliczenia dla każdego użytkownika na terytorium duńskim, poprzez rozdzielenie w równy sposób kosztów stałych pomiędzy wszystkich użytkowników i przypisanie kosztów zmiennych każdemu użytkownikowi. Wreszcie Komisja utrzymuje, że sprawdziła, czy obniżone opłaty obliczone na podstawie tego wzoru pokrywały koszty ponoszone przez operatorów oczyszczalni ścieków, co stanowiło wystarczający element, aby uznać, że wymogi wynikające z zasady podmiotu prywatnego zostały spełnione.
- 63 Po trzecie, Komisja kwestionuje argument skarżące dotyczący nieuwzględnienia kosztów związanych z rurociągami, podkreślając, że ułożenie, konserwacja i zarządzanie siecią kanalizacyjną służy wszystkim użytkownikom na tych samych warunkach, wobec czego takie koszty należy uznać za koszty stałe – i rozdzielić między wszystkich użytkowników – a nie za koszty przyrostowe związane z obecnością konkretnego użytkownika.
- 64 Po czwarte, Komisja podnosi z jednej strony, że argument skarżące, zgodnie z którym duże ubojnie nie mogą zdecydować się na odłączenie się od istniejącej oczyszczalni ścieków, jest bezskuteczny, ponieważ nie ma on decydującego znaczenia do celów stwierdzenia, że opłata za oczyszczanie ścieków nie wiąże się z istnieniem korzyści. Z drugiej strony argument ten jest

bezzasadny, ponieważ przedsiębiorstwa te mają rzeczywistą możliwość dokonania takiego odłączenia na warunkach przewidzianych w duńskich przepisach i przypomnianych w zaskarżonej decyzji.

- 65 Królestwo Danii ze swej strony twierdzi, że model stopniowy nie przynosi korzyści określonym przedsiębiorstwom. W tym względzie podkreśla ono, że różne taryfy obliczane na podstawie tego modelu nie są niczym innym jak odzwierciedleniem kosztów rzeczywiście ponoszonych przez operatorów oczyszczalni ścieków, i to w sposób bardziej wierny rzeczywistości niż jednostkowa opłata za metr sześcienny wody przewidziana w ustawie nr 633/2010. Zdaniem Królestwa Danii taką strukturę taryfową przyjąłby podmiot prywatny, ponieważ dążyłby on przede wszystkim do pokrycia swoich kosztów i utrzymania największych klientów. Ponadto, co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym model stopniowy nie uwzględnia kosztów związanych z rurociągami własnymi niektórych użytkowników, Królestwo Danii podkreśla, że rozpatrywana w niniejszej sprawie opłata za oczyszczanie ścieków nie jest jedyną opłatą przekazywaną operatorom oczyszczalni ścieków i że ustawa nr 902/2013 przewiduje również tak zwaną opłatę przyłączeniową, w jednej, stałej wysokości, która jest uiszczana w przypadku przyłączenia działki do infrastruktury i która opiera się na zasadzie solidarności geograficznej, polegającej na tym, że cena za przyłączenie jest taka sama niezależnie od odległości między daną działką a daną oczyszczalnią ścieków.
- 66 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stosowanie zasady podmiotu prywatnego wymaga, by po dokonaniu całościowej oceny uwzględniającej wszystkie istotne okoliczności danego przypadku Komisja wykazała, że przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa będące beneficjentami rozpatrywanego środka państwowego w oczywisty sposób nie uzyskałyby porównywalnej korzyści ze strony ostrożnego i starannego w zwykłe przyjętym stopniu podmiotu prywatnego znajdującego się w możliwie najbardziej zbliżonej sytuacji i działającego w normalnych warunkach rynkowych. W ramach tej całościowej oceny Komisja powinna uwzględnić wszystkie możliwości, jakie taki podmiot mógłby rozsądnie rozważyć, wszelkie dostępne informacje mogące w istotny sposób wpłynąć na jego decyzję, a także przewidywalny w momencie podejmowania decyzji o przyznaniu korzyści rozwój wydarzeń (zob. wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea i easyJet/Komisja, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W szczególności Komisja musi ocenić, czy w tym dniu transakcję, w wyniku której przyznano korzyść, można było uznać za racjonalną pod względem ekonomicznym, handlowym i finansowym, biorąc pod uwagę jej rentowność w perspektywie krótko- lub długoterminowej oraz inne wchodzące w grę interesy handlowe lub gospodarcze (zob. wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea i easyJet/Komisja, C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 Ponadto należy przypomnieć, że analiza, którą ma obowiązek przeprowadzić Komisja przy stosowaniu kryterium podmiotu prywatnego, wymaga dokonania złożonej oceny ekonomicznej, w ramach której instytucja ta dysponuje szerokim zakresem uznania (zob. wyrok z dnia 10 listopada 2022 r., Komisja/Valencia Club de Fútbol, C-211/20 P, EU:C:2022:862, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo), a w ramach kontroli, jaką sprawują sądy Unii nad dokonywanymi przez Komisję złożonymi ocenami ekonomicznymi w dziedzinie pomocy państwa, sąd Unii nie może zastąpić oceny ekonomicznej dokonanej przez Komisję swoją własną oceną. Niemniej jednak Sąd Unii powinien w szczególności zbadać materialną prawdziwość przytoczonych dowodów, ich wiarygodność i spójność i sprawdzić, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one

stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie (zob. wyrok z dnia 11 listopada 2021 r., Autostrada Wielkopolska/Komisja i Polska, C-933/19 P, EU:C:2021:905, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 69 W tym względzie to na Komisji spoczywa ciężar dowodu, czy przesłanki zastosowania zasady podmiotu prywatnego zostały spełnione (zob. wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Larko/Komisja, C-244/18 P, EU:C:2020:238, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym takiemu ciężarowi dowodu nie można sprostać poprzez przedstawienie zwykłych, niczym nieopartych pod względem prawnym hipotez (zob. podobnie wyrok z dnia 16 marca 2016 r., Frucona Košice/Komisja, T-103/14, EU:T:2016:152, pkt 205).
- 70 To w świetle tych rozważań należy zbadać argumentację skarżącej zmierzającą do podważenia sposobu, w jaki Komisja zastosowała w zaskarżonej decyzji zasadę podmiotu prywatnego.
- 71 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że aby dojść do wniosku, iż opłata za oczyszczanie ścieków nie wiązała się z istnieniem korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ była ona zgodna z zasadą podmiotu prywatnego, Komisja oparła się na metodzie analizy ex ante rentowności, przewidzianej w pkt 228 zdania od drugiego do czwartego zawiadomienia z 2016 r. Po pierwsze, w pkt 36 zaskarżonej decyzji Komisja powtórzyła te zdania. Po drugie, w pkt 42 tej decyzji Komisja stwierdziła, że „zgodnie z pkt 228 [zawiadomienia z 2016 r.] poprzez [opłatę za oczyszczanie ścieków] użytkownicy każdej oczyszczalni ścieków przyczyniają się do rentowności tej oczyszczalni”.
- 72 W tym względzie do Komisji należy, w ramach przysługującego jej szerokiego zakresu uznania przypomnianego w pkt 68 powyżej, wybór odpowiedniej metody w kontekście ciężącego na niej obowiązku przeprowadzenia pełnej analizy wszystkich istotnych okoliczności spornej transakcji i jej kontekstu, w tym sytuacji przedsiębiorstwa będącego beneficjentem oraz rynku właściwego, w celu sprawdzenia, czy przedsiębiorstwo będące beneficjentem uzyskało korzyść gospodarczą, której nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-165/15, EU:T:2018:953, pkt 142; z dnia 29 września 2021 r., TUIfly/Komisja, T-447/18, niepublikowany, EU:T:2021:625, pkt 80).
- 73 Jednakże w sytuacji, gdy Komisja przyjmuje wytyczne lub komunikat w celu wyjaśnienia kryteriów, jakie zamierza stosować w ramach wykonywania przysługującego jej zakresu uznania, z aktów tych wynika samoograniczenie tego uznania, polegające na tym, że powinna ona stosować się do reguł, które sama sobie narzuciła, o ile reguły te nie odbiegają od norm traktatu. W tym kontekście do sądu Unii należy zbadanie, czy Komisja przestrzegała ustanowionych przez siebie reguł (zob. podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2004 r., Kronofrance/Komisja, T-27/02, EU:T:2004:348, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 74 W związku z tym, decydując się na zastosowanie metody analizy ex ante rentowności, określonej w pkt 228 zdania od drugiego do czwartego zawiadomienia z 2016 r., Komisja była co do zasady zobowiązana do przestrzegania określonych w nim warunków. We wspomnianym pkt 228 zdania od drugiego do czwartego zawiadomienia z 2016 r. Komisja ograniczyła swój zakres uznania w następujący sposób:

„Komisja uważa, że wymogi testu prywatnego inwestora mogą być spełnione w przypadku finansowania publicznego otwartej infrastruktury, która nie jest przeznaczona dla konkretnego użytkownika(-ów), jeżeli jej użytkownicy zwiększają w stopniowy sposób – z perspektywy ex ante

– rentowność projektu/operatora. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy operator infrastruktury dokonuje ustaleń handlowych z poszczególnymi użytkownikami, które to ustalenia umożliwiają pokrycie wszystkich kosztów z nich wynikających, z uwzględnieniem rozsądnej marży zysku na podstawie solidnych perspektyw średnioterminowych. Ustalenie to powinno uwzględniać wszelkie przychody przyrostowe oraz przewidywane koszty przyrostowe ponoszone przez operatora w związku z działalnością danego użytkownika”.

- 75 Wynika stąd, że zgodnie z pkt 228 zdanie drugie komunikatu z 2016 r. w celu ustalenia, czy operator niezastrzeżonej infrastruktury publicznej udostępnia ją przedsiębiorstwom na warunkach rynkowych, należy sprawdzić, czy „użytkownicy” tej infrastruktury zwiększają w „stopniowy” sposób jej rentowność, zgodnie z niektórymi wersjami językowymi tego komunikatu (zob. w tym względzie wersje w językach francuskim lub duńskim), lub, zgodnie z innymi wersjami językowymi, w sposób „przyrostowy” (zob. w tym względzie wersje w językach angielskim, hiszpańskim, niemieckim lub rumuńskim). Należy zatem uznać, że metoda analizy ex ante rentowności wymaga określenia kosztów krańcowych (lub przyrostowych) i przychodów krańcowych (lub przyrostowych), czyli kosztów i przychodów bezpośrednio poniesionych w związku z korzystaniem z infrastruktury przez dodatkowego użytkownika, aby ocenić, czy jego obecność przyczynia się do rentowności. W związku z tym, pomimo użycia terminu „użytkownicy” w liczbie mnogiej, metoda ta oznacza co do zasady możliwość określenia kosztów i przychodów wynikających z obecności każdego indywidualnego użytkownika infrastruktury.
- 76 Taka wykładnia znajduje potwierdzenie, po pierwsze, w pkt 228 zdanie trzecie zawiadomienia z 2016 r., z którego wynika, że użytkownicy zwiększają w stopniowy sposób rentowność infrastruktury, gdy jej operator dokonuje „z poszczególnymi użytkownikami” ustaleń umożliwiających mu pokrycie wszystkich wynikających z nich kosztów i zastrzeżenie sobie rozsądnej marży zysku na podstawie solidnych perspektyw średnioterminowych.
- 77 Po drugie, zgodnie z pkt 228 zdanie czwarte zawiadomienia z 2016 r. metoda analizy ex ante rentowności oznacza uwzględnienie wszystkich przychodów przyrostowych i wszystkich przewidywanych kosztów przyrostowych ponoszonych przez operatora infrastruktury w związku z działalnością „danego użytkownika”, który to użytkownik został wskazany w liczbie pojedynczej, przy czym niektóre wersje językowe zawiadomienia z 2016 r. odwołują się ponadto do pojęcia „konkretnego użytkownika” (zob. w tym względzie wersje w językach angielskim, włoskim, hiszpańskim lub rumuńskim) lub „zainteresowanego użytkownika” (zob. w tym względzie wersja w języku niemieckim).
- 78 Po trzecie, w przypisie 330 do pkt 228 zawiadomienia z 2016 r. Komisja odnosi się z jednej strony do swojej decyzji (UE) 2015/508 z dnia 1 października 2014 r. w sprawie domniemanej pomocy na infrastrukturę wdrożonej przez Niemcy na rzecz Propapier PM2 GmbH – Pomoc państwa SA.36147 (C 30/10) (ex NN 45/10; ex CP327/08) (Dz.U. 2015, L 89, s. 72), w której Komisja zbadała obniżoną opłatę mającą jakoby przysporzyć korzyści określonemu użytkownikowi infrastruktury i w której zastosowała metodę analizy ex ante rentowności. Z drugiej strony w tym samym przypisie Komisja odsyła do pkt 61–64 wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Dz.U. 2014, C 99, s. 3; zwanych dalej „wytycznymi z 2014 r.”), które dotyczą oceny porozumień zawartych przez porty lotnicze z poszczególnymi przedsiębiorstwami lotniczymi (zob. pkt 61 wytycznych z 2014 r.), dla której to oceny ustanowiono metodę analizy ex ante rentowności sformułowaną w sposób podobny do brzmienia pkt 228 zawiadomienia z 2016 r.

- 79 W tych okolicznościach, jak słusznie podkreśla skarżąca, w celu zastosowania do modelu stopniowego metody analizy ex ante rentowności przewidzianej w pkt 228 zawiadomienia z 2016 r. Komisja była zobowiązana zbadać, w odniesieniu do każdego przedsiębiorstwa przyłączonego do oczyszczalni ścieków, czy opłata za oczyszczanie ścieków odprowadzana zgodnie z modelem stopniowym mogła pokryć koszty wynikające z korzystania przez to przedsiębiorstwo z rozpatrywanej infrastruktury.
- 80 Strony są zgodne co do tego, że Komisja nie była w stanie zbadać kosztów i przychodów własnych każdego przedsiębiorstwa korzystającego z oczyszczalni ścieków w Danii, ponieważ oparła się ona wyłącznie na średnich danych dotyczących całkowitych kosztów i całkowitych przychodów sześciu z 98 gmin w tym państwie.
- 81 W związku z tym skarżąca słusznie podnosi, że opierając się wyłącznie na takich danych, Komisja przekroczyła granice, które określiła w odniesieniu do swojego zakresu uznania w pkt 228 zawiadomienia z 2016 r.
- 82 W każdym wypadku, nawet gdyby uznać, że Komisja mogła zastosować metodę analizy ex ante rentowności bez przeprowadzania badania każdego użytkownika, metoda taka oznaczała co najmniej, że Komisja była w stanie sprawdzić, czy model stopniowy opiera się na podejściu pozwalającym na obciążenie użytkowników, w sposób wystarczająco prawdopodobny, kosztami przyrostowymi, czyli kosztami ponoszonymi bezpośrednio w związku z korzystaniem przez nich z oczyszczalni ścieków.
- 83 W tym względzie Komisja stwierdziła w pierwszej kolejności w pkt 39 zaskarżonej decyzji, że model stopniowy opierał się na podziale kosztów całkowitych ponoszonych przez operatorów oczyszczalni ścieków na, z jednej strony, koszty stałe, dzielone w równy sposób między wszystkich użytkowników, a z drugiej strony – koszty zmienne, obciążające różnych użytkowników w zależności od ich konsumpcji. W drugiej kolejności, w pkt 40 i 41 tej decyzji, Komisja uznała, że przychody pochodzące z opłaty za oczyszczanie ścieków, po zastosowaniu stawek w przedziałach 2 i 3, pozwalały na pokrycie wszystkich kosztów poniesionych przez operatorów oczyszczalni ścieków, opierając się na szacunkach władz duńskich, zgodnie z którymi 20 %, a nawet 30 % tych kosztów to koszty zmienne, a 70 % lub 80 % – koszty stałe (zob. pkt 11 powyżej).
- 84 Prawdą jest, że z rozważań tych wynika, iż władze duńskie przyjęły podejście, które uzależnia zmienną część opłaty za oczyszczanie ścieków od kosztów zmiennych ponoszonych przez operatora oczyszczalni ścieków w zależności od każdego użytkownika.
- 85 W odpowiedzi z dnia 18 maja 2017 r. na wniosek Komisji o udzielenie informacji władze duńskie wyjaśniły jednak, że w podejściu, które posłużyło za podstawę do opracowania modelu stopniowego, koszty zmienne obejmowały wyłącznie koszty operacyjne („OPEX”) związane z ilością wody zużywanej przez użytkownika.
- 86 Wynika z tego, że – jak zasadniczo podnosi skarżąca – wszystkie koszty, które nie były związane z ilością zużywanej wody, zostały uznane za koszty stałe, a zatem rozdzielone między wszystkich użytkowników, nawet gdyby takie koszty istniały tylko z powodu obecności określonego użytkownika w sieci. Dotyczy to w szczególności wydatków inwestycyjnych („CAPEX”), takich jak wydatki związane z tworzeniem i rozbudową sieci rurociągów, które w całości zostały uznane za koszty stałe, nawet jeśli jedynym celem tych wydatków było przyłączenie do sieci określonego użytkownika. W tym względzie w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd Królestwo Danii,

przyznając, że takie koszty są różne w zależności od odległości między oczyszczalnią a użytkownikiem, wskazało, że są one dzielone równo między wszystkich użytkowników, zgodnie z zasadą solidarności geograficznej.

- 87 Komisja zatem niesłusznie stwierdziła w pkt 38 zaskarżonej decyzji, że sprawdziła, czy opłata za oczyszczanie ścieków, ustalona na podstawie modelu stopniowego, pozwala na pokrycie średniookresowych kosztów krańcowych, które jej zdaniem obejmowały „wszystkie kategorie wydatków lub inwestycji, takie jak wydatki na personel, wyposażenie i inwestycje wynikające z obecności użytkownika”.
- 88 W konsekwencji oczywiste jest, że podejście, na którym opierał się model stopniowy, nie pozwalało na odpowiednie określenie kosztów przyrostowych ponoszonych przez operatorów oczyszczalni ścieków.
- 89 Ponadto nie można uwzględnić argumentu Królestwa Danii dotyczącego istnienia odrębnej opłaty za przyłączenie użytkowników do sieci kanalizacyjnej (zob. pkt 65 powyżej), ponieważ w zaskarżonej decyzji Komisja nie uwzględniła takiej opłaty w swojej ocenie, z której wynikało, że opłata za oczyszczanie ścieków, ustalona według modelu stopniowego, nie wiąże się z istnieniem korzyści. Z tego wynika, że uwzględnienie takiego argumentu prowadziłoby Sąd do zmiany uzasadnienia zaskarżonej decyzji, wbrew utrwalonemu orzecznictwu, zgodnie z którym, w ramach skargi o stwierdzenie nieważności sąd Unii nie może zastąpić własnym uzasadnieniem uzasadnienia przedstawionego przez autora zaskarżonej decyzji (zob. wyrok z dnia 5 maja 2021 r., ITD i Danske Fragtænd/Komisja, T-561/18, EU:T:2021:240, pkt 249 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 90 W każdym wypadku, ponieważ zgodnie z zasadą solidarności geograficznej taka odrębna opłata była identyczna dla wszystkich użytkowników niezależnie od ich odległości od oczyszczalni ścieków, to nie pozwalała ona również na obciążenie konkretnego użytkownika kosztami poniesionymi konkretnie w związku z jego przyłączeniem do sieci.
- 91 Z powyższego wynika, że Komisja, uznając na podstawie metody analizy ex ante rentowności, że opłata za oczyszczanie ścieków była zgodna z zasadą podmiotu prywatnego, przekroczyła granice, które określiła w odniesieniu do swojego zakresu uznania w pkt 228 zawiadomienia z 2016 r.
- 92 W drugiej kolejności, jak przypomniano w pkt 67 powyżej, działanie podmiotu prywatnego opiera się co do zasady na perspektywach rentowności. Zatem w sytuacji, gdy interwencja podmiotu publicznego na rzecz przedsiębiorstwa nie uwzględnia jakiegokolwiek perspektywy rentowności, nawet długoterminowej, nie można jej uznać za zgodną z zasadą podmiotu prywatnego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2020 r., Comune di Milano/Komisja, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 93 Ponadto zarówno w pkt 228 zawiadomienia z 2016 r., jak i w pkt 63 wytycznych z 2014 r. Komisja wyraźnie uzależniła spełnienie wymogów wynikających z zasady podmiotu prywatnego od wymogu „rozsądnej marży” zysku dla operatora infrastruktury, jeżeli taki operator przyznaje korzyść jej użytkownikom.

- 94 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak wynika w szczególności z pkt 37 i 38 zaskarżonej decyzji i jak wskazała Komisja w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd w ramach środka organizacji postępowania, Komisja uznała, że rabaty ustanowione w nowym modelu stopniowym mogą spełniać wymogi wynikające z zasady podmiotu prywatnego, o ile spełnią warunek, że opłata za oczyszczanie ścieków pokryje koszty ponoszone przez operatorów oczyszczalni ścieków.
- 95 Na podstawie takiej oceny, która pomija wszelkie perspektywy rentowności – nawet w perspektywie długoterminowej, Komisja, na której spoczywa ciężar udowodnienia, że zostały spełnione przesłanki zastosowania zasady podmiotu prywatnego (zob. pkt 69 powyżej), nie mogła wykazać – jak twierdzi zasadniczo skarżąca – że rozpatrywana opłata czyni zadość wymogom wynikającym z takiej zasady.
- 96 Poza tym w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd Królestwo Danii wskazało, że reguły dotyczące ustalania opłaty za oczyszczanie ścieków podlegają zasadzie „samofinansowania”, która z jednej strony wymaga, aby kwota tej opłaty była wystarczająca do pokrycia kosztów ponoszonych przez operatora oczyszczalni ścieków, a z drugiej strony wyklucza możliwość zastrzeżenia przez takiego operatora dla siebie marży zysku, ponieważ nadwyżka w stosunku do kosztów musi być reinwestowana, a akcjonariuszom nie wolno wypłacać dywidendy.
- 97 Ponadto, co jest bezsporne między stronami, stosowanie modelu stopniowego prowadzi, ogólnie rzecz biorąc, do obniżenia wysokości opłaty za oczyszczanie ścieków w stosunku do systemu opłaty jednostkowej, który zastępuje. W tym względzie Komisja, jak przyznała na rozprawie, oceniła zgodność modelu stopniowego z zasadą podmiotu prywatnego, nie badając jednak kwestii, czy taki operator zrezygnowałby z systemu opłaty jednostkowej na rzecz modelu stopniowego, mimo że wydawał się on mniej rentowny. Tymczasem analiza ex ante rentowności zdefiniowana w pkt 228 zawiadomienia z 2016 r., którego treść została przytoczona w pkt 74 powyżej, implikuje, że środek krajowy badany przez Komisję zwiększa „w stopniowy sposób” rentowność operatora infrastruktury, wobec czego, aby środek ten był zgodny z zasadą podmiotu prywatnego, powinien on, choćby w perspektywie długoterminowej, zwiększyć taką rentowność, a nie ją zmniejszać.
- 98 Należy zatem stwierdzić, że nie badając, czy opłata za oczyszczanie ścieków pozwalała operatorom oczyszczalni ścieków zastrzec sobie marżę zysku, Komisja naruszyła zasadę podmiotu prywatnego, a tym samym art. 107 ust. 1 TFUE.
- 99 W trzeciej kolejności skarżąca kwestionuje ocenę Komisji zawartą w pkt 43–45 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którą, zasadniczo, utrzymanie wysokich stawek za uzdatnianie wody wiąże się z ryzykiem, że duże przedsiębiorstwa objęte przedziałem 3 zdecydują się na odłączenie się od scentralizowanej sieci oczyszczania ścieków, tworząc własną oczyszczalnię, i w konsekwencji nie będą już podlegać opłacie za oczyszczanie ścieków.
- 100 W tym względzie należy na wstępie stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, taki argument nie jest bezskuteczny. Za pomocą tego argumentu skarżąca kwestionuje bowiem okoliczność, którą Komisja uwzględniła w zaskarżonej decyzji w celu poparcia swego wniosku, zgodnie z którym opłata za oczyszczanie ścieków była zgodna z zasadą podmiotu prywatnego, a zatem nie wiązała się z korzyścią i nie stanowiła pomocy państwa (zob. pkt 12 powyżej).
- 101 Jeśli chodzi o zasadność oceny Komisji dotyczącej możliwości odłączenia się od scentralizowanej sieci oczyszczania ścieków, należy zauważyć, po pierwsze, że taka możliwość jest uzależniona od spełnienia szeregu kumulatywnych warunków materialnoprawnych określonych w art. 16 ust. 1

- i 2 bekendtgørelse nr. 1469 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 (zarządzenia nr 1469 w sprawie zezwoleń na oczyszczanie ścieków wydawanych na podstawie rozdziałów 3 i 4 ustawy o ochronie środowiska) z dnia 12 grudnia 2017 r. W szczególności przepisy te przewidują, że na takie odłączenie można zezwolić tylko wtedy, gdy, po pierwsze, nie zostanie istotnie ograniczone całkowite finansowanie operatora oczyszczalni ścieków, a po drugie, oczyszczalnia ta będzie mogła nadal prawidłowo funkcjonować pod względem technicznym. Tak więc, jak słusznie podnosi skarżąca, jest mało prawdopodobne, aby takie warunki zostały spełnione przez użytkowników należących do przedziału 3, którzy są najwięksi i których odłączenie może mieć w związku z tym największy wpływ na prawidłowe funkcjonowanie oczyszczalni ścieków pod względem technicznym i finansowym.
- 102 Po drugie, nawet gdyby warunki wymienione w poprzednim punkcie zostały spełnione, możliwość odłączenia się od scentralizowanej sieci oczyszczania ścieków nie stanowi prawa nabytego, lecz wymaga zezwolenia władz gminnych, które dysponują w tym względzie szerokim zakresem uznania, jak wyjaśniło Królestwo Danii na rozprawie.
- 103 Po trzecie, w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd w ramach środka organizacji postępowania Komisja i Królestwo Danii poinformowały, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji nie знаły żadnych konkretnych przykładów przedsiębiorstw, które całkowicie odłączyłyby się od scentralizowanej sieci oczyszczania ścieków, do której były przyłączone, w celu stworzenia własnej oczyszczalni.
- 104 Wynika z tego, że ryzyko, iż użytkownicy należący do przedziału 3 odłączą się od scentralizowanej sieci oczyszczania ścieków, które Komisja uwzględniła w pkt 43–45 zaskarżonej decyzji, miało charakter hipotetyczny i nie zostało wystarczająco uzasadnione. W związku z tym uznając, że podmiot prywatny uwzględniłby takie ryzyko przy ustalaniu wysokości opłaty za oczyszczanie ścieków, Komisja nie wywiązała się ze spoczywającego na niej na mocy orzecznictwa przypominanego w pkt 69 powyżej ciężaru dowodu.
- 105 W świetle powyższego należy stwierdzić, że Komisja naruszyła art. 107 ust. 1 TFUE oraz pkt 228 zawiadomienia z 2016 r., uznając, że opłata za oczyszczanie ścieków nie wiązała się z istnieniem korzyści, ponieważ podmiot prywatny mógłby podjąć decyzję o jej wprowadzeniu. Należy zatem uwzględnić zarzut trzeci.
- 106 W świetle całości powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut drugi, a także, tytułem uzupełnienia, zarzut trzeci, a tym samym stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania pozostałych zarzutów podniesionych przez skarżącą.

W przedmiocie kosztów

- 107 Zgodnie z art. 219 regulaminu postępowania przed Sądem w orzeczeniach wydanych po uchyleniu jego orzeczenia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania Sąd orzeka o kosztach postępowania przed Sądem oraz postępowania odwoławczego przed Trybunałem.
- 108 W wyroku wydanym w postępowaniu odwoławczym Trybunał uchylił pierwotne postanowienie i orzekł, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Do Sądu należy zatem rozstrzygnięcie w niniejszym wyroku, po pierwsze, w przedmiocie

wszystkich kosztów związanych z postępowaniami przed Sądem, a mianowicie postępowaniami w sprawach T-486/18 i T-486/18 RENV, a po drugie, w przedmiocie kosztów związanych z postępowaniem odwoławczym, a mianowicie z postępowaniem w sprawie C-99/21 P.

- 109 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 110 Ponieważ Komisja przegrała sprawę zarówno w postępowaniu odwoławczym, jak i w niniejszym postępowaniu w trybie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć ją kosztami związanymi z niniejszą sprawą oraz ze sprawami T-486/18 i C-99/21 P.
- 111 Ponadto, w zastosowaniu z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, Królestwo Danii pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2018) 2259 final z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.37433 (2017/FC) – Dania.**
- 2) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty, jak również koszty poniesione przez Danske Slagtermestre w ramach postępowań przed Sądem i przed Trybunałem.**
- 3) **Królestwo Danii pokrywa własne koszty.**

Spielmann

Gålea

Tóth

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 10 kwietnia 2024 r.

Podpisy