



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 10. aprila 2024\*

„Državne pomoči – Sistem prispevkov za zbiranje odpadne vode – Pritožba konkurenta – Sklep o ugotovitvi neobstoja državne pomoči po koncu faze predhodne preučitve – Zahteva po nepristranskosti – Objektivna nepristranskost – Pojem ‚prednost‘ – Načelo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu – Predhodna analiza mejne donosnosti – Obvestilo Komisije o pojmu državne pomoči“

V zadevi T-486/18 RENV,

**Danske Slagtermestre** s sedežem v mestu Odense (Danska), ki ga zastopa H. Sønderby Christensen, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopajo I. Barcew, C. Vang in P. Němečková, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

**Kraljevine Danske**, ki jo zastopajo M. Søndahl Wolff, C. Maertens, J. Kronborg in M. Jespersen, agenti,

intervenientka,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi D. Spielmann, predsednik, I. Gâlea (poročevalec) in T. Tóth, sodnika,

sodna tajnica: H. Eriksson, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka,

ob upoštevanju sodbe z dne 30. junija 2022, Danske Slagtermestre/Komisija (C-99/21 P, EU:C:2022:510),

na podlagi obravnave z dne 26. septembra 2023

\* Jezik postopka: danščina.

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Tožeča stranka, Danske Slagtermestre, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2018) 2259 final z dne 19. aprila 2018 o državni pomoči SA.37433 (2017/FC) – Danska (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

### Dejansko stanje

- 2 Tožeča stranka je panožno združenje, ki trdi, da zastopa danske male mesnice, klavnice, grosiste in predelovalna podjetja.
- 3 To združenje je 26. septembra 2013 vložilo pritožbo pri Evropski komisiji, ker naj bi Kraljevina Danska s sprejetjem lov nr. 902/2013 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (Betalingstruktur for vandafledningsbidrag, bemyndigelse til opgørelse af særbidrag for behandling af særlig forurenede spildevand m.v.) (zakon št. 902/2013 o spremembi zakona o določitvi pravil o prispevkih, dolgovanih upravljavcem čiščenja odpadne vode (struktura prispevkov za odvajanje odpadne vode, ki dovoljuje uvedbo posebnih prispevkov za čiščenje še posebej onesnažene odpadne vode, itd.)) velikim klavnicam dodelila državno pomoč v obliki znižanja prispevkov za čiščenje odpadne vode.
- 4 Pred začetkom veljavnosti tega zakona je bil z lov nr. 633/2010 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (zakon št. 633/2010 o pravilih glede prispevkov, dolgovanih družbam za zbiranje in čiščenje odpadne vode) določena enotna pristojbina za kubični meter vode za vse porabnike vode, priklopljene na isto čistilno napravo za odpadno vodo, neodvisno od njihovega področja dejavnosti in njihove porabe. Z zakonom št. 902/2013 je bil uveden degresiven stopenjski model, s katerim je bila tarifa za kubični meter odpadne vode določena glede na količino izpuščene odpadne vode (v nadaljevanju: stopenjski model).
- 5 Stopenjski model je zasnovan tako:
  - 1. razred ustreza porabi vode, ki je manjša ali enaka 500 m<sup>3</sup> na leto na nepremičnino;
  - 2. razred ustreza porabi vode, ki znaša med 500 m<sup>3</sup> in 20.000 m<sup>3</sup> na leto na nepremičnino, in
  - 3. razred ustreza porabi vode, ki presega 20.000 m<sup>3</sup> na leto na nepremičnino.
- 6 Tarifa za kubični meter se za vsakega od razredov določi tako:
  - tarifa za kubični meter za 2. razred je za 20 % nižja od tarife za 1. razred;
  - tarifa za kubični meter za 3. razred je za 60 % nižja od tarife za 1. razred.
- 7 V okviru stopenjskega modela porabniki iz 3. razreda najprej plačujejo po tarifi, določeni za 1. razred, dokler njihova poraba vode ne preseže 500 m<sup>3</sup>. Nato plačujejo po tarifi, določeni za 2. razred, dokler njihova poraba ne preseže 20.000 m<sup>3</sup>, nazadnje pa prispevek za čiščenje odpadne vode plačujejo po tarifi, določeni za 3. razred.

- 8 Komisija je med 10. oktobrom 2013 in 12. septembrom 2017 zbrala informacije v zvezi s pritožbo ter jih izmenjala s tožečo stranko in Kraljevino Dansko. Komisija je 23. julija 2014 in 25. februarja 2016 tožeči stranki poslala dopisa o predhodni oceni, v katerih je navedla, da meni, da zadevni ukrep ni državna pomoč.
- 9 Komisija je 19. aprila 2018 sprejela izpodbijani sklep, v katerem je menila, da prispevek, uveden z zakonom št. 902/2013 (v nadaljevanju: prispevek za čiščenje odpadne vode), ne daje nobene posebne prednosti določenim podjetjem in da torej ni državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.
- 10 Komisija je v podporo tej ugotovitvi menila, da bi zasebni udeleženec v tržnem gospodarstvu uporabljal stopenjski model. V zvezi s tem je v točki 36 izpodbijanega sklepa najprej določila, da bo, ker se stopenjski model nanaša na določanje tarif odprte infrastrukture, ki ni namenjena določenemu končnemu uporabniku, na podlagi točke 228 svojega obvestila o pojmu državne pomoči po členu 107(1) [PDEU] (UL 2016, C 262, str. 1; v nadaljevanju: obvestilo iz leta 2016) preverila, ali uporabniki čistilnih naprav za odpadne vode na Danskem prek prispevka za čiščenje odpadne vode s predhodnega vidika postopno prispevajo k donosnosti teh naprav. Prav tako je v točkah 37 in 38 istega obvestila navedla, da bi bilo tako, če bi navedeni prispevek srednjeročno omogočal kritje njihovih dodatnih stroškov.
- 11 Dalje, Komisija je v točkah 39 in 40 izpodbijanega sklepa menila, da je pristop danskih organov, v skladu s katerim so stroški čistilnih naprav za odpadne vode sestavljeni iz 80 % fiksnih stroškov in 20 % variabilnih stroškov, „razumen“, pri čemer je treba prve enakomerno razdeliti med vse uporabnike, medtem ko je druge mogoče pripisati zadevnemu uporabniku. Komisija je v točki 41 navedenega sklepa menila, da so bile tarife za 2. in 3. razred višje od skupnih stroškov navedenih naprav in da bodo ostale višje, tudi če razmerje med fiksnimi in variabilnimi stroški ne bi bilo 80/20, ampak na primer 70/30. Na podlagi tega je v točki 42 istega sklepa ugotovila, da uporabniki čistilnih naprav za odpadne vode na Danskem prispevajo k njihovi donosnosti v smislu točke 228 obvestila iz leta 2016 s prispevkom za čiščenje odpadne vode, določenim na podlagi stopenjskega modela.
- 12 Nazadnje, Komisija je v točkah od 43 do 45 izpodbijanega sklepa navedla, da bi se velika podjetja v primeru povečanja prispevka za čiščenje odpadne vode lahko odklopila od obstoječega omrežja čistilnih naprav za odpadne vode, da bi zgradila svoje lastne naprave, v tem primeru pa ta velika podjetja navedenega prispevka ne bi bila več zavezana plačati.
- 13 Splošno sodišče je s sklepom z dne 1. decembra 2020, Danske Slagtermestre/Komisija (T-486/18, neobjavljen, EU:T:2020:576; v nadaljevanju: prvotni sklep), tožbo zavrglo kot nedopustno z obrazložitvijo, da tožeča stranka nima procesnega upravičenja.
- 14 Sodišče je s sodbo z dne 30. junija 2022, Danske Slagtermestre/Komisija (C-99/21 P, EU:C:2022:510; v nadaljevanju: sodba, izdana v pritožbenem postopku), razveljavilo prvotni sklep.
- 15 Sodišče je v skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije štelo, da ima na voljo elemente, potrebne za dokončno odločitev o dopustnosti tožbe. V zvezi s tem je ugotovilo, da je izpodbijani sklep predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, v smislu člena 263, četrty odstavek, PDEU. Zato je razsodilo, da je imela tožeča stranka, ker se izpodbijani sklep nanjo neposredno nanaša, procesno upravičenje za izpodbijanje tega sklepa in da je ta tožba pred Splošnim sodiščem za razglasitev njegove ničnosti dopustna.

- 16 Sodišče je zadevo vrnilo v razsojanje Splošnemu sodišču, da jo vsebinsko preuči, odločitev o stroških pa je pridržalo.

### **Predlogi strank**

- 17 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
  - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 18 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
  - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 19 Kraljevina Danska, ki intervenira v podporo predlogom Komisije, Splošnemu sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

### **Pravo**

- 20 Najprej je treba navesti, da je Sodišče v sodbi, izdani v pritožbenem postopku, dokončno odločilo, da je tožba, ki jo je vložila tožeča stranka, dopustna (glej točko 15 zgoraj).
- 21 Zato ni več treba odločati o trditvah strank v zvezi z dopustnostjo tožbe in je treba preučiti tožbene razloge, s katerimi tožeča stranka izpodbija utemeljenost izpodbijanega sklepa.
- 22 V zvezi s tem tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja sedem tožbenih razlogov, od katerih se prvi v bistvu nanaša na kršitev načela kontradiktornosti, kot je določeno v členu 41(2)(a) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), drugi na kršitev pravice vsakega posameznika, da institucije Evropske unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, ki je določena v členu 41(1) Listine, tretji na kršitev člena 107(1) PDEU, ker je Komisija menila, da prispevek za čiščenje odpadne vode ne daje nobene prednosti, četrti na to, da je ta prednost selektivna, peti na pripisljivost stopenjskega modela danski državi in na to, da se dodeljuje iz javnih sredstev, šesti na oviranje konkurence, sedmi pa na vpliv na trgovino med državami članicami.
- 23 Splošno sodišče meni, da je primerno najprej preučiti drugi tožbeni razlog, ki se v bistvu nanaša na kršitev zahteve po nepristranskosti.

### ***Drugi tožbeni razlog: kršitev zahteve po nepristranskosti***

- 24 Tožeča stranka z drugim tožbenim razlogom trdi, da je Komisija kršila zahtevo po nepristranskosti iz člena 41(1) Listine, in sicer zaradi položaja nasprotja interesov, v katerem je bila članica Komisije, pristojna za konkurenco, ki je podpisala izpodbijani sklep (v nadaljevanju: zadevna članica Komisije). V tem smislu trdi, da je navedena članica v danski vladi sodelovala pri pripravi zakona št. 902/2013 kot ministrica za gospodarstvo in notranje zadeve, podpredsednica

vlade in članica koordinacijskega odbora te vlade. Po mnenju tožeče stranke je Komisija kršila nekatere določbe svojega poslovnika (UL 2000, L 308, str. 26) in svojega sklepa z dne 31. januarja 2018 o kodeksu ravnanja članov Evropske komisije (UL 2018, C 65, str. 7).

- 25 Komisija predlaga, naj se drugi tožbeni razlog zavrne. Po njenem mnenju, prvič, je bila za pripravo zakona št. 902/2013 odgovorna ministrica za okolje, ne pa zadevna članica Komisije. Drugič, njeno članstvo v koordinacijskem odboru vlade naj ne bi bilo upoštevno, saj to, da navedeni odbor odobri osnutek zakona, pomeni le, da vlada predloži osnutek danskemu parlamentu. Tretjič, če zadevna članica Komisije nima osebnega interesa, ki bi lahko vplival na neodvisno opravljanje njenih nalog, zlasti če ni koristi ali morebitne prednosti zanjo, njenega zakonca ali neposredne družinske člane, naj ne bi bilo nasprotja interesov v smislu člena 2(6) Komisijinega kodeksa ravnanja. Četrtnič, Komisija poudarja, da na podlagi člena 250 PDEU in člena 2(4) njenega kodeksa ravnanja njene sklepe sprejme kolegij komisarjev z večino članov, tako da samo eden od njenih članov ne more odločilno vplivati na sprejetje sklepa.
- 26 Člen 41(1) Listine med drugim določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko.
- 27 V zvezi s tem je treba navesti, da se z zahtevo po nepristranskosti, ki velja za institucije, organe, agencije in urade pri opravljanju njihovih nalog, želi zagotoviti enakost obravnavanja, ki je temelj Unije. Kar zadeva temeljno pomembnost zagotavljanja neodvisnosti in celovitosti notranjega delovanja in zunanje slike institucij, organov, agencij in uradov Unije, zahteva po nepristranskosti zajema vse okoliščine, ki jih mora uradnik ali uslužbenec, ki mora odločiti o zadevi, razumno upoštevati, tako da tretje osebe vidijo, da lahko na tem področju deluje neodvisno (glej v tem smislu sodbo z dne 27. marca 2019, August Wolff in Remedija/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 28 Tako morajo te institucije, organi, uradi in agencije spoštovati zahtevo po nepristranskosti zlasti z vidika objektivne nepristranskosti, v skladu s katero mora zadevna institucija zagotoviti zadostna jamstva, da se izključi vsak upravičen dvom o morebitnem predsodku (glej v tem smislu sodbo z dne 27. marca 2019, August Wolff in Remedija/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, točka 27 in navedena sodna praksa), pri čemer so lahko pomembni tudi vtisi (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 128 in navedena sodna praksa).
- 29 V zvezi s tem je iz sodne prakse razvidno, da se za dokazovanje, da organizacija upravnega postopka ne zagotavlja zadostnih jamstev, da bi se izključil vsak upravičen dvom glede morebitnih predsodkov, ne zahteva, da se ugotovi obstoj pomanjkanja nepristranskosti, temveč zadostuje, da v zvezi s tem obstaja upravičen dvom in da ga ni mogoče ovreči (sodba z dne 21. oktobra 2021, Parlament/UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, točka 54; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 27. marca 2019, August Wolff in Remedija/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, točka 37).
- 30 Tako je Sodišče že razsodilo, da je objektivna nepristranskost odbora lahko ogrožena, kadar lahko pri enem od njegovih članov konflikt interesov izhaja iz prekrivanja funkcij, in to ne glede na osebno ravnanje tega člana (glej v tem smislu sodbo z dne 27. marca 2019, August Wolff in Remedija/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, točka 30).

- 31 V obravnavani zadevi tožeča stranka v bistvu izpodbija objektivno nepristranskost zadevne članice Komisije s tem, da poudarja, da je ta na eni strani sodelovala pri sprejetju zakona št. 902/2013 na podlagi svojih funkcij v danski vladi, na drugi strani pa prevzela „končno upravno odgovornost“ za obravnavo njene pritožbe in sprejetje izpodbijanega sklepa.
- 32 Na prvem mestu, kot poudarja Komisija, res je, da, na eni strani, je osnutek, ki je bil podlaga za sprejetje zakona št. 902/2013, predložila danska ministrica za okolje, ne pa zadevna članica Komisije, in da, na drugi strani, je bil navedeni zakon sprejet po glasovanju z večino članov danskega parlamenta.
- 33 Vendar, prvič, ni sporno, da je zadevna članica Komisije, preden je zasedla to delovno mesto, v času predložitve osnutka, na katerem temelji zakon št. 902/2013, in njegovega sprejetja bila ministrica za gospodarstvo in notranje zadeve, torej na najvišjem položaju v danski vladi. Poleg tega prav tako ni sporno, da je bila navedena članica v istem obdobju tudi podpredsednica vlade Kraljevine Danske in članica koordinacijskega odbora navedene vlade. Tako je, preden je bila članica Komisije, imela posebej pomemben položaj v danski vladi.
- 34 Drugič, navesti je treba, da je bil cilj zakona št. 902/2013 sprememba obstoječih predpisov o določanju tarif vode in je zato vseboval ukrepe, ki naj bi vplivali na stroške posameznikov in podjetij, kot je prispevek za čiščenje odpadne vode. Razumno pa je šteti, da so bili taki ukrepi lahko predlagani v dogovoru z ministrom za gospodarstvo, in sicer z zadevno članico Komisije. Poleg tega je bil navedeni zakon del splošnega akcijskega načrta takratne danske vlade z naslovom „načrt za rast za Dansko“.
- 35 Tretjič, iz časopisnega članka, ki ga je predložila tožeča stranka, je razvidno, da je zadevna članica Komisije 26. februarja 2013 skupaj s predsednico vlade, ministrom za finance in ministrom za davčne zadeve v imenu danske vlade sodelovala na tiskovni konferenci v zvezi s predstavitvijo tega akcijskega načrta, ki je vključeval osnutek, ki je bil podlaga zakona št. 902/2013. Natančneje, na eni strani je zadevna članica Komisije na tej tiskovni konferenci izjavila, da „[je] vlada podjetjem poslala zelo jasno sporočilo“ in da „ne bo uvedla novih splošnih zvišanj davkov in dajatev za podjetja“. Na drugi strani je zadevna članica Komisije na isti tiskovni konferenci pojasnila tudi, da „bo poleg znižanja davka od dohodkov pravnih oseb [...] uvedla nekatere davčne olajšave, zlasti znižanje davka na odpadno vodo“.
- 36 Tako je zadevna članica Komisije na nacionalni ravni javno in izrecno zavzela stališče v prid zmanjšanja prispevka za čiščenje odpadne vode.
- 37 Ob upoštevanju teh elementov je mogoče upravičeno šteti, da je imela zadevna članica Komisije interes, da se prispevek za čiščenje odpadne vode, določen z zakonom št. 902/2013, ki je ukrep znižanja prispevka za čiščenje odpadne vode v korist največjih potrošnikov, ne izpodbija zaradi njegove nezakovitosti glede na pravila prava Unije o državni pomoči.
- 38 Na drugem mestu, preučiti je torej treba, ali je organizacija upravnega postopka znotraj Komisije, ki je pripeljala do sprejetja izpodbijanega sklepa, zagotavljala zadostna jamstva, da se izključi, da bi bila zaradi takega interesa v navedenem postopku kršena zahteva po nepristranskosti.
- 39 V zvezi s tem je res – kot trdi Komisija – da člen 250 PDEU določa, da Komisija odloča z večino svojih članov, tako da zadevna članica Komisije pri sprejetju izpodbijanega sklepa ni imela nobenega odločilnega glasu.

- 40 Vendar ostaja dejstvo, da na podlagi člena 248 PDEU „[p]redsednik Komisije [...] razporedi obveznosti Komisije in jih dodeli članom“, pri čemer lahko predsednik „te obveznosti med mandatom Komisije prerazporedi“. Natančneje, v skladu s členom 3(2), drugi pododstavek, Poslovnika Komisije, kakor je bil spremenjen s Sklepom Komisije 2010/138/EU, Euratom z dne 24. februarja 2010 (UL 2010, L 55, str. 60), „predsednik dodeli članom Komisije posebna področja delovanja, glede katerih so posebej pristojni za pripravo dela Komisije in izvajanje njenih odločitev“.
- 41 Tako je bila kljub kolegialnosti načina, kako se sprejemajo sklepi znotraj Komisije, zadevna članica Komisije – kot članica, pristojna za konkurenco – posebej odgovorna za pripravo izpodbijanega sklepa, kar je Komisija sicer potrdila na obravnavi z navedbo, da je imela „končno odgovornost za pripravo predloga tega sklepa“. V zvezi s tem je vloga pri pripravi pomembna vloga pri sklepu, ki ga na koncu sprejme Komisija (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 27. marca 2019, August Wolff in Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, točka 33).
- 42 Taka presoja je potrjena – zlasti v dojemanju tretjih oseb – z dejstvom, ki ga v bistvu poudarja tožeča stranka, in sicer, da je zadevna članica Komisije edina podpisnica izpodbijanega sklepa.
- 43 Iz navedenega izhaja, da je imela zadevna članica Komisije kljub njenemu interesu glede zakona št. 902/2013 (glej točko 37 zgoraj) posebno odgovornost v okviru upravnega postopka, ki je pripeljal do sprejetja izpodbijanega sklepa in ki se je nanašal na preučitev ukrepa, določenega z navedenim zakonom, glede na pravila o državnih pomočeh.
- 44 Kar zadeva vtise, pa lahko tak položaj pri tretjih osebah vzbudi upravičen dvom o morebitnem predsodku zadevne članice Komisije, in to neodvisno od njenega osebnega ravnanja. Poleg tega Komisija ni predložila nobenega dokaza, s katerim bi ovrgla trditve tožeče stranke, da bi odpravila tako ustvarjen dvom. Zato je treba v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 28 do 30 zgoraj, ugotoviti, da postopek, ki je pripeljal do sprejetja izpodbijanega sklepa, ni zagotavljal zadostnih jamstev glede objektivne nepristranskosti.
- 45 Posledično je treba drugemu tožbenemu razlogu v celoti ugoditi. Zato ni treba preučiti, na eni strani, drugih trditev, ki jih je tožeča stranka navedla v okviru tega tožbenega razloga, niti, na drugi strani, trditev Komisije v zvezi z neobstojem osebnega ali družinskega interesa zadevne članice Komisije, v delu, v katerem se te trditve nanašajo na subjektivno nepristranskost.
- 46 Splošno sodišče meni, da je treba zaradi celovitosti preučiti tretji tožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Komisija kršila člen 107(1) PDEU, ko je v izpodbijanem sklepu ugotovila, da zaradi prispevka za čiščenje odpadne vode ni nastala prednost.

***Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 107(1) PDEU, kar zadeva pogoj v zvezi z obstojem prednosti***

- 47 Tožeča stranka s tretjim tožbenim razlogom trdi, da je Komisija napačno menila, da prispevek za čiščenje odpadne vode ne daje nobene prednosti določenim podjetjem in da torej ne pomeni državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU.
- 48 Tretji tožbeni razlog je v bistvu razdeljen na dva dela. Tožeča stranka s prvim delom trdi, da se načelo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu (v nadaljevanju: načelo zasebnega udeleženca) ne uporablja. Z drugim delom trdi, da tudi če se uporablja, ni izpolnjeno.

*Prvi del tretjega tožbenega razloga: neuporabljenost načela zasebnega udeleženca*

- 49 Tožeča stranka trdi, da se načelo zasebnega udeleženca ni uporabljalo, ker, prvič, na Danskem ni pravega trga zbiranja odpadnih voda, drugič, tako načelo nikoli ni bilo uporabljeno za splošni ukrep ali ukrep zmanjšanja oziroma oprostitve stroškov, in tretjič, Komisija ni preučila učinkov stopenjskega modela na kupce in dobavitelje klavnic.
- 50 Komisija ob podpori Kraljevine Danske izpodbija trditve tožeče stranke.
- 51 Najprej je treba spomniti, da člen 107(1) PDEU za to, da se nacionalni ukrep opredeli kot državna pomoč, določa več kumulativnih pogojev, med katerimi je pogoj, v skladu s katerim mora biti z državnim ukrepom, ki se obravnava v danem primeru, podeljena selektivna prednost podjetju ali podjetjem, ki so do njega upravičena (glej sodbo z dne 17. novembra 2022, Volotea in easyJet/Komisija, C-331/20 P in C-343/20 P, EU:C:2022:886, točki 102 in 103 ter navedena sodna praksa). V zvezi s tem daje „prednost“ v smislu člena 107(1) PDEU vsak državni ukrep, ki lahko, ne glede na svojo obliko in cilje, neposredno ali posredno daje prednost enemu ali več podjetjem ali s katerim je tem podjetjem podeljena prednost, ki je v običajnih tržnih razmerah ne bi mogla pridobiti (glej sodbo z dne 17. novembra 2022, Volotea in easyJet/Komisija, C-331/20 P in C-343/20 P, EU:C:2022:886, točka 107 in navedena sodna praksa).
- 52 Opredelitev take prednosti se načeloma opravi z uporabo načela zasebnega udeleženca, razen če ni nobene možnosti za primerjavo ravnanja države, ki se obravnava v danem primeru, z ravnanjem zasebnega udeleženca, ker je to ravnanje neločljivo povezano z obstojem infrastrukture, ki je noben zasebni udeleženec nikoli ne bi mogel vzpostaviti, oziroma razen če je država ravnala kot javna oblast, vendar je treba pojasniti, da zgolj izvajanje prerogativ javne oblasti, kot je uporaba zakonodajnih ali davčnih sredstev, samo po sebi ne povzroči neuporabe tega načela, kot tudi ne zasledovanje ciljev javne politike (glej v tem smislu sodbo z dne 17. novembra 2022, Volotea in easyJet/Komisija, C-331/20 P in C-343/20 P, EU:C:2022:886, točki 108 in 120 ter navedena sodna praksa). Navedeno načelo se namreč uporablja zaradi gospodarske narave zadevnega državnega ukrepa, ne pa sredstev, uporabljenih za to (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2017, Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, točka 27).
- 53 V obravnavani zadevi se zadevni ukrep nanaša na določanje tarif čiščenja odpadne vode. V zvezi s tem storitev čiščenja odpadne vode izvajajo upravljavci infrastrukture proti plačilu, ki izhaja zlasti iz prispevka za čiščenje odpadne vode, ki se obravnava v tej zadevi. Natančneje, cilj in posledica navedenega ukrepa je znižanje tarif, ki se uporabljajo za največje porabnike vode. Zato ga je mogoče primerjati s količinskim rabatom, ki ga upravljavec infrastrukture odobri nekaterim svojim strankam, tako da je zadevno ravnanje države mogoče primerjati z ravnanjem zasebnega udeleženca.
- 54 Zato je – ne glede na splošno naravo prispevka za čiščenje odpadne vode – posredovanje danskih organov pri sprejetju tega ukrepa gospodarske narave, tako da je treba vsako prednost, ki iz tega izhaja, presojati na podlagi načela zasebnega udeleženca, v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 52 zgoraj.
- 55 Na eni strani, take ugotovitve ne omaja trditve tožeče stranke, da trg čiščenja odpadne vode ne obstaja. Tudi če bi bila taka okoliščina dokazana, namreč sama po sebi ne bi povzročila, da se načelo zasebnega udeleženca ne bi uporabilo, saj je treba – če ni mogoče primerjati položaja javnega podjetja s položajem zasebnega podjetja – običajne tržne razmere, ki so nujno



hipotetične, presojati glede na razpoložljive objektivne in preverljive elemente (glej v tem smislu sodbo z dne 3. julija 2003, Chronopost in drugi/Ufex in drugi, C-83/01 P, C-93/01 P in C-94/01 P, EU:C:2003:388, točka 38).

- 56 Na drugi strani, kar zadeva trditev tožeče stranke, ki se nanaša na to, da Komisija ni preučila učinkov, ki ga ima stopenjski model na kupce in dobavitelje klavnic, je treba ugotoviti, da tožeča stranka s tako trditvijo v resnici ne trdi, da se načelo zasebnega udeleženca ni uporabljalo, ampak izpodbija Komisijino uporabo tega načela. Zato navedena trditev v okviru tega dela ni upoštevana.
- 57 Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da se v obravnavani zadevi uporablja načelo zasebnega udeleženca, in zato zavrni prvi del tretjega tožbenega razloga.

*Drugi del tretjega tožbenega razloga: napaka pri uporabi načela zasebnega udeleženca*

- 58 Tožeča stranka z drugim delom tretjega tožbenega razloga trdi, da je Komisija napačno uporabila načelo zasebnega udeleženca.
- 59 V zvezi s tem Komisiji zlasti očita, da je v okviru uporabe načela zasebnega udeleženca upoštevala povprečne vrednosti, ne da bi preučila stroške vsakega uporabnika, kot naj bi se zahtevalo s točko 228 obvestila iz leta 2016. Komisija naj bi bila v zvezi s tem v protislovju sama s sabo, saj je v izpodbijanem sklepu trdila, da se uporablja navedena točka 228, nato pa svojo analizo oprla na povprečne vrednosti, ki ustrezajo omejenemu številu čistilnih naprav. Poleg tega tožeča stranka Komisiji očita, da je stroške, povezane s polaganjem kanalizacije, štela za fiksne stroške, ki se enako razporedijo med vse različne uporabnike, čeprav so take kanalizacije uporabljala le nekatera določena podjetja, ki so oddaljena od čistilne naprave za odpadno vodo. Nazadnje, trdi, da bi se podjetja v nasprotju s tem, kar je Komisija navedla v izpodbijanem sklepu, v resnici izredno težko odklopila od obstoječega omrežja čistilnih naprav.
- 60 Komisija ob podpori Kraljevine Danske izpodbija trditve tožeče stranke.
- 61 Prvič, Komisija poudarja, da mora za to, da bi odločila o obstoju prednosti, dodeljene končnim uporabnikom infrastrukture, izhajati z vidika upravljavca te infrastrukture. Tako je morala po njenem mnenju v obravnavani zadevi ugotoviti, ali bi zasebni udeleženec, ki je v enakem položaju kot operater čistilne naprave za odpadno vodo, uporabil stopenjski model, tako da naj trditev tožeče stranke, ki se nanaša na primerjavo prispevka med klavnicami, ne bi bila upoštevana.
- 62 Drugič, Komisija zanika, da je v izpodbijanem sklepu napačno uporabila točko 228 obvestila iz leta 2016. V tem smislu najprej trdi, da se stopenjski model splošno uporablja za vse uporabnike čistilnih naprav za odpadne vode na danskem ozemlju, zato ji ni bilo treba preučiti višine prispevka za čiščenje odpadne vode, ki ga je plačal vsak posamezni uporabnik. Nato poudarja, da stopenjski model temelji na formuli, ki omogoča izračun za vsakega uporabnika na danskem ozemlju tako, da se fiksni stroški enakomerno razporedijo med vse uporabnike, variabilni stroški pa se pripišejo vsakemu uporabniku. Nazadnje, Komisija trdi, da je preverila, ali nižji prispevki, izračunani na podlagi te formule, zajemajo stroške, ki so nastali operaterjem čistilnih naprav za odpadne vode, kar je zadosten element za ugotovitev, da je bilo načelo zasebnega udeleženca izpolnjeno.

- 63 Tretjič, Komisija izpodbija trditev tožeče stranke v zvezi z neupoštevanjem stroškov, povezanih s kanalizacijo, pri čemer poudarja, da imajo od položitve, vzdrževanja in upravljanja kanalizacijskega omrežja koristi vsi uporabniki pod enakimi pogoji, tako da je treba take stroške šteti za fiksne in jih je treba razporediti med vse uporabnike, ne pa za dodatne stroške, povezane s prisotnostjo posameznega uporabnika.
- 64 Četrtrič, Komisija na eni strani trdi, da je trditev tožeče stranke, da se velike klavnice ne morejo odločiti, da se bodo odklopile od obstoječe čistilne naprave za odpadno vodo, brezpredmetna, ker ni odločilna za ugotovitev, da prispevek za čiščenje odpadne vode ne pomeni obstoja prednosti. Na drugi strani naj ta trditev ne bi bila utemeljena v delu, v katerem imajo navedena podjetja dejansko možnost takega odklopa v skladu s pogoji, ki so določeni v danski zakonodaji in na katere je bilo opozorjeno v izpodbijanem sklepu.
- 65 Kraljevina Danska pa trdi, da stopenjski model ne daje prednosti določenim podjetjem. V tem smislu poudarja, da različne tarife, izračunane na podlagi tega modela, zgolj odražajo stroške, ki operaterjem čistilnih naprav za odpadne vode dejansko nastanejo, in to na način, ki bolj ustreza realnosti kot enotna pristojbina na kubični meter vode, določena v zakonu št. 633/2010. Po mnenju Kraljevine Danske bi zasebni udeleženec uporabljal tako tarifno strukturo, saj bi skušal predvsem pokriti svoje stroške in obdržati najpomembnejše stranke. Poleg tega Kraljevina Danska v zvezi s trditvijo tožeče stranke, da pri stopenjskem modelu niso upoštevani stroški v zvezi s kanalizacijo, ki so značilni za nekatere uporabnike, poudarja, da prispevek za čiščenje odpadne vode, ki se obravnava v tej zadevi, ni edini prispevek, ki se plačuje upravljavcem čistilnih naprav, in da zakon št. 902/2013 določa tudi tako imenovani prispevek za priključitev v enkratnem in fiksnem znesku, ki se plača ob priključitvi zemljišča na infrastrukturo in temelji na načelu geografske solidarnosti, v skladu s katerim je cena priključka enaka ne glede na razdaljo med zadevnim zemljiščem in zadevno čistilno napravo za odpadno vodo.
- 66 V skladu z ustaljeno sodno prakso uporaba načela zasebnega udeleženca pomeni, da Komisija na podlagi celovite presoje, pri kateri se upoštevajo vsi upoštevni elementi obravnavanega primera, dokaže, da podjetje ali podjetja, ki so upravičena do zadevnega državnega ukrepa, očitno ne bi pridobila primerljive prednosti od običajno previdnega in skrbnega zasebnega udeleženca, ki je v kar najbolj podobnem položaju in ki deluje v običajnih tržnih pogojih. V okviru te celovite presoje mora Komisija upoštevati vse možnosti, ki bi jih tak zasebni udeleženec razumno predvidel, vse razpoložljive podatke, ki bi lahko pomembno vplivali na njegovo odločitev, in predviden razvoj na dan, ko je bila sprejeta odločitev o dodelitvi prednosti (glej sodbo z dne 17. novembra 2022, *Volotea in easyJet/Komisija*, C-331/20 P in C-343/20 P, EU:C:2022:886, točka 113 in navedena sodna praksa).
- 67 Komisija si mora zlasti prizadevati presoditi, ali je bilo na ta dan transakcijo, s katero je bila podeljena prednost, mogoče obravnavati, kot da pomeni gospodarsko, poslovno in finančno racionalnost, ob upoštevanju njenih kratkoročnih ali dolgoročnejših obetov donosnosti ter drugih poslovnih ali gospodarskih interesov, ki jih je obsegala (glej sodbo z dne 17. novembra 2022, *Volotea in easyJet/Komisija*, C-331/20 P in C-343/20 P, EU:C:2022:886, točka 114 in navedena sodna praksa).
- 68 Poleg tega je treba spomniti, da preizkus, ki ga mora Komisija opraviti pri uporabi merila zasebnega udeleženca, zahteva zapleteno gospodarsko presojo, v okviru katere ima ta institucija široko polje proste presoje (glej sodbo z dne 10. novembra 2022, *Komisija/Valencia Club de Fútbol*, C-211/20 P, EU:C:2022:862, točka 34 in navedena sodna praksa), in da v okviru nadzora, ki ga sodišča Unije izvajajo nad zapletenimi gospodarskimi presojami Komisije na področju

državnih pomoči, sodišče Unije s svojo gospodarsko presojo ne more nadomestiti presoje Komisije. Vendar mora Sodišče Unije med drugim preveriti vsebinsko pravilnost navedenih dokazov, njihovo zanesljivost in doslednost, in tudi, ali so v teh dokazih vsi upoštevni podatki, ki jih je treba upoštevati pri presoji zapletenega položaja, in ali je z njimi mogoče utemeljiti iz njih izvedene sklepe (glej sodbo z dne 11. novembra 2021, Autostrada Wielkopolska/Komisija in Poljska, C-933/19 P, EU:C:2021:905, točka 117 in navedena sodna praksa).

- 69 V zvezi s tem Komisija nosi dokazno breme glede tega, ali so pogoji za uporabo načela zasebnega udeleženca izpolnjeni ali ne (glej sodbo z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 65 in navedena sodna praksa), saj takemu dokaznemu bremenu ni mogoče zadostiti zgolj z oblikovanjem pravno nezadostno dokazanih enostavnih hipotez (glej v tem smislu sodbo z dne 16. marca 2016, Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, točka 205).
- 70 Trditve tožeče stranke, s katerimi izpodbija način, kako je Komisija v izpodbijanem sklepu uporabila načelo zasebnega udeleženca, je treba preučiti ob upoštevanju teh ugotovitev.
- 71 Na prvem mestu je treba ugotoviti, da se je Komisija – da je prišla do ugotovitve, da zaradi prispevka za čiščenje odpadne vode ni nastala prednost v smislu člena 107(1) PDEU, saj je bil v skladu z načelom zasebnega udeleženca – oprla na metodo predhodne analize donosnosti iz odstavka 228, od drugega do četrtega stavka, obvestila iz leta 2016. Na eni strani je v točki 36 izpodbijanega sklepa povzela te stavke. Na drugi strani je v točki 42 istega sklepa ugotovila, da „v skladu s točko 228 [obvestila iz leta 2016] uporabniki vsake čistilne naprave za odpadno vodo s [prispevkom za čiščenje odpadne vode] prispevajo k donosnosti te čistilne naprave“.
- 72 V zvezi s tem mora Komisija v okviru svojega širokega polja proste presoje, navedenega v točki 68 zgoraj, izbrati ustrezno metodo v okviru svoje obveznosti, da opravi popolno analizo vseh upoštevnihih elementov sporne transakcije in njenega konteksta, vključno s položajem upravičenega podjetja in zadevnega trga, da bi preverila, ali je upravičeno podjetje pridobilo gospodarsko prednost, ki je v običajnih tržnih razmerah ne bi (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 2018, Ryanair in Airport Marketing Services/Komisija, T-165/15, EU:T:2018:953, točka 142, in z dne 29. septembra 2021, TUIfly/Komisija, T-447/18, neobjavljena, EU:T:2021:625, točka 80).
- 73 Kadar pa Komisija sprejme smernice ali obvestilo, katerih namen je natančneje določiti merila, ki jih namerava uporabiti v okviru izvajanja svojega polja proste presoje, je posledica tega samoomejevanje te pravice, saj mora upoštevati ta okvirna pravila, ki si jih je sama naložila, v delu, v katerem ta pravila ne odstopajo od pravil Pogodbe. V teh okoliščinah mora sodišče Unije preveriti, ali je Komisija spoštovala pravila, ki jih je sprejela (glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2004, Kronofrance/Komisija, T-27/02, EU:T:2004:348, točka 79 in navedena sodna praksa).
- 74 Zato je morala Komisija s tem, da se je odločila uporabiti metodo predhodne analize donosnosti, kot je opredeljena v točki 228, od drugega do četrtega stavka, obvestila iz leta 2016, načeloma spoštovati tam določene pogoje. Komisija je v navedeni točki 228, od drugega do četrtega stavka, obvestila iz leta 2016 svoje polje proste presoje opredelila tako:

„Komisija meni, da je preskusu udeleženca v tržnem gospodarstvu mogoče zadostiti pri javnem financiranju odprtih infrastruktur, ki niso namenjene specifičnim uporabnikom, kadar uporabniki s predhodnega vidika postopno prispevajo k donosnosti projekta/operaterja. Tako je, kadar

operater infrastrukture sklene komercialni dogovor s posameznimi uporabniki, ki omogoča kritje vseh stroškov, ki izhajajo iz takšnega dogovora, vključno z razumno stopnjo dobička na podlagi dobrih srednjeročnih obetov. Ta presoja bi morala upoštevati vse dodatne prihodke in pričakovane dodatne stroške, ki jih ima operater v zvezi z dejavnostjo specifičnega uporabnika.“

- 75 Iz tega izhaja, da je treba v skladu z drugim stavkom točke 228 obvestila iz leta 2016, da bi se ugotovilo, ali operater odprte javne infrastrukture daje to infrastrukturo na voljo podjetjem v skladu s tržnimi pogoji, preveriti, ali „uporabniki“ navedene infrastrukture „postopno“ prispevajo k njeni donosnosti, glede na nekatere jezikovne različice tega obvestila (glej v zvezi s tem francosko ali dansko jezikovno različico), oziroma, glede na druge jezikovne različice, „inkrementalno“ (glej v zvezi s tem angleško, nemško, špansko ali romunsko jezikovno različico). Tako je treba šteti, da metoda predhodne analize donosnosti zahteva, da se določijo inkrementalni (ali dodatni) stroški in inkrementalni (ali dodatni) prihodki, torej stroški in prihodki, ki nastanejo neposredno zaradi uporabe infrastrukture s strani dodatnega uporabnika, da se oceni, ali njegova prisotnost prispeva k donosnosti. Zato navedena metoda kljub uporabi izraza „uporabniki“ v množini načeloma pomeni, da je mogoče določiti stroške in prihodke, ki izhajajo iz prisotnosti vsakega posameznega uporabnika infrastrukture.
- 76 Taka razlaga je potrjena, prvič, s tretjim stavkom točke 228 obvestila iz leta 2016, iz katerega izhaja, da uporabniki postopno prispevajo k donosnosti infrastrukture, kadar operater infrastrukture „s posameznimi uporabniki“ sklene dogovore, ki mu omogočajo, da krije vse stroške, ki iz tega izhajajo, in si pridrži razumno stopnjo dobička na podlagi dobrih srednjeročnih obetov.
- 77 Drugič, v skladu s četrtem stavkom točke 228 obvestila iz leta 2016 metoda predhodne analize donosnosti pomeni, da je treba upoštevati vse dodatne prihodke in pričakovane dodatne stroške, ki jih ima operater infrastrukture v zvezi z dejavnostmi „uporabnika“, pri čemer je ta naveden v ednini, nekatere jezikovne različice obvestila iz leta 2016 pa se poleg tega sklicujejo na pojem „poseben uporabnik“ (glej v zvezi s tem angleško, italijansko, špansko ali romunsko jezikovno različico) oziroma „zadevni uporabnik“ (glej v zvezi s tem nemško jezikovno različico).
- 78 Tretjič, Komisija se v opombi št. 330 na koncu točke 228 obvestila iz leta 2016 sklicuje, na eni strani, na svojo odločitev (EU) 2015/508 z dne 1. oktobra 2014 o domnevni infrastrukturni pomoči, ki jo je Nemčija izvajala za družbo Propapier PM2 GmbH – Državna pomoč SA.36147 (C 30/10) (ex NN 45/10; ex CP 327/08) (UL 2015, L 89, str. 72), ki se je nanašala na preučitev znižane pristojbine, ki naj bi zagotavljala prednost v korist določenega uporabnika infrastrukture, in v kateri je uporabila metodo predhodne analize donosnosti. Na drugi strani Komisija v isti opombi napotuje na točke od 61 do 64 Smernic o državni pomoči letališčem in letalskim prevoznikom (UL 2014, C 99, str. 3; v nadaljevanju: smernice iz leta 2014), ki se nanašajo na oceno dogovorov, ki jih sklenejo letališča s posameznimi letalskimi prevozniki (glej točko 61 smernic iz leta 2014), za katero je metoda predhodne analize donosnosti določena podobno kot v točki 228 obvestila iz leta 2016.
- 79 V teh okoliščinah, kot pravilno poudarja tožeča stranka, je morala Komisija, da bi za stopenjski model uporabila metodo predhodne analize donosnosti, kot je določena v točki 228 obvestila iz leta 2016, za vsako podjetje, ki je priključeno na čistilno napravo za odpadno vodo, preučiti, ali je prispevek za čiščenje odpadne vode, ki se plača v skladu s stopenjskim modelom, takšen, da zajema stroške, ki nastanejo zaradi uporabe zadevne infrastrukture.

- 80 Med strankama pa ni sporno, da Komisija ni mogla preučiti stroškov in prihodkov vsakega podjetja, ki uporablja čistilne naprave za odpadno vodo na Danskem, saj se je oprla samo na povprečne podatke o skupnih stroških in skupnih prihodkih šestih od osemindesetih občin v tej državi.
- 81 Zato tožeča stranka pravilno trdi, da Komisija s tem, da se je oprla samo na take podatke, ni upoštevala meja svojega polja proste presoje, ki jih je določila v točki 228 obvestila iz leta 2016.
- 82 Vsekakor naj bi – tudi če bi se štelo, da je Komisija lahko uporabila metodo predhodne analize donosnosti, ne da bi preučila vsakega uporabnika – taka metoda pomenila vsaj to, da lahko preveri, ali stopenjski model temelji na pristopu, ki omogoča, da se uporabnikom dovolj verjetno pripisujejo dodatni stroški, torej stroški, ki nastanejo neposredno z njihovo uporabo čistilne naprave za odpadno vodo.
- 83 V zvezi s tem je Komisija najprej v točki 39 izpodbijanega sklepa ugotovila, da stopenjski model temelji na razdelitvi skupnih stroškov, ki jih imajo operaterji čistilnih naprav za odpadne vode, na, na eni strani, fiksne stroške, ki se enakomerno razdelijo med vse uporabnike, in, na drugi strani, variabilne stroške, ki se pripisujejo različnim uporabnikom glede na njihovo porabo. Nato je Komisija v točkah 40 in 41 istega sklepa menila, da prihodki iz prispevka za čiščenje odpadne vode po uporabi tarif iz 2. in 3. razreda omogočajo kritje vseh stroškov, ki jih imajo operaterji čistilnih naprav za odpadne vode, pri čemer se je oprla na oceno danskih organov, v skladu s katero je bilo 20 ali celo 30 % teh stroškov variabilnih stroškov, 70 ali 80 % pa je bilo fiksnih stroškov (glej točko 11 zgoraj).
- 84 Res je, da je iz teh preudarkov razvidno, da so danski organi uporabili pristop, po katerem je variabilni del prispevka za čiščenje odpadne vode odvisen od variabilnih stroškov, ki jih ima operater čistilne naprave za odpadno vodo, glede na vsakega uporabnika.
- 85 Vendar so danski organi v odgovoru z dne 18. maja 2017 na zahtevo Komisije za informacije pojasnili, da so v skladu s pristopom, ki je bil podlaga za razvoj stopenjskega modela, variabilni stroški vključevali zgolj operativne izdatke (OPEX), povezane s količino vode, ki jo je uporabnik porabil.
- 86 Iz tega sledi, kot v bistvu trdi tožeča stranka, da so se vsi stroški, ki niso bili povezani s količino porabljene vode, šteli za fiksne stroške in so bili zato razdeljeni med vse različne uporabnike, čeprav naj bi taki stroški obstajali zgolj zaradi prisotnosti določenega uporabnika na omrežju. To velja zlasti za stroške naložb (CAPEX), kot so stroški, povezani z vzpostavitvijo in razširitvijo kanalizacijskega omrežja, ki so se vsi šteli za fiksne stroške, tudi če je bil edini cilj teh stroškov priključitev določenega uporabnika na omrežje. V zvezi s tem je Kraljevina Danska v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča ob priznavanju, da taki stroški variirajo glede na razdaljo med napravo in uporabnikom, navedla, da so ti enakomerno razdeljeni med vse uporabnike na podlagi načela geografske solidarnosti.
- 87 Komisija je torej v točki 38 izpodbijanega sklepa napačno trdila, da je preverila, ali prispevek za čiščenje odpadne vode, določen na podlagi stopenjskega modela, omogoča kritje srednjeročnih inkrementalnih stroškov, kar po njenem mnenju vključuje „vse kategorije izdatkov ali naložb, kot so stroški za osebje, opremo in naložbe, ki so posledica prisotnosti uporabnika“.
- 88 Zato je očitno, da pristop, na katerem je temeljil stopenjski model, ni omogočal ustrezne opredelitve dodatnih stroškov, ki jih imajo operaterji čistilnih naprav za odpadne vode.

- 89 Poleg tega ni mogoče upoštevati trditve Kraljevine Danske, ki se nanaša na obstoj ločenega prispevka za priključitev uporabnikov na kanalizacijsko omrežje odpadnih voda (glej točko 65 zgoraj), saj Komisija takega prispevka pri presoji v izpodbijanem sklepu, na koncu katere je ugotovila, da zaradi prispevka za čiščenje odpadne vode, določenega po stopenjskem modelu, ne nastane prednost, ni upoštevala. Iz tega sledi, da bi upoštevanje take trditve Splošno sodišče pripeljalo do tega, da bi spremenilo obrazložitev izpodbijanega sklepa, ne da bi upoštevalo ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero sodišče Unije v okviru ničnostne tožbe ne more s svojo obrazložitvijo nadomestiti obrazložitve avtorja izpodbijanega akta (glej sodbo z dne 5. maja 2021, ITD in Danske Fragtmænd/Komisija, T-561/18, EU:T:2021:240, točka 249 in navedena sodna praksa).
- 90 Ker je tak ločen prispevek na podlagi načela geografske solidarnosti enak za vse uporabnike, ne glede na njihovo oddaljenost od čistilne naprave za odpadno vodo, ta prispevek tudi nikakor ne omogoča, da se posebnemu uporabniku naložijo stroški, ki so nastali zaradi njegove priključitve na omrežje.
- 91 Iz navedenega izhaja, da je Komisija s tem, da je na podlagi metode predhodne analize donosnosti menila, da je prispevek za čiščenje odpadne vode v skladu z načelom zasebnega udeleženca, kršila meje, ki jih je v točki 228 obvestila iz leta 2016 določila glede svojega polja proste presoje.
- 92 Na drugem mestu, kot je bilo opozorjeno v točki 67 zgoraj, ravnanje zasebnega udeleženca načeloma vodijo obeti glede donosnosti. Kadar se torej pri posredovanju javnega subjekta v korist podjetja ne upošteva nobeden, niti dolgoročni obet glede donosnosti, ni mogoče šteti, da je to posredovanje v skladu z načelom zasebnega udeleženca (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2020, Comune di Milano/Komisija, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, točka 114 in navedena sodna praksa).
- 93 Poleg tega je Komisija tako v točki 228 obvestila iz leta 2016 kot v točki 63 smernic iz leta 2014 izpolnjevanje načela zasebnega udeleženca izrecno pogojevala z zahtevo po „razumni stopnji dobička“ za operaterja infrastrukture, kadar tak operater dodeli prednost uporabnikom te infrastrukture.
- 94 V obravnavani zadevi pa je Komisija, kot je razvidno zlasti iz točk 37 in 38 izpodbijanega sklepa in kot je navedla v odgovoru na vprašanje, ki ga je Splošno sodišče postavilo v okviru ukrepa procesnega vodstva, menila, da je z rabati, uvedenimi z novim stopenjskim modelom, načelo zasebnega udeleženca mogoče izpolniti samo pod pogojem, da prispevek za čiščenje odpadne vode zajema stroške, ki nastanejo operaterjem čistilnih naprav za odpadne vode.
- 95 S tako presojo, ki ne upošteva nobenih, niti dolgoročnih obetov glede donosnosti, Komisija, ki nosi dokazno breme glede izpolnjevanja pogojev za uporabo načela zasebnega udeleženca (glej točko 69 zgoraj), ni mogla dokazati, da zadevni prispevek izpolnjuje tako načelo, kot v bistvu trdi tožeča stranka.
- 96 Poleg tega je Kraljevina Danska v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča navedla, da so pravila o določitvi prispevka za čiščenje odpadne vode urejena z načelom „samofinanciranja“, s katerim se, na eni strani, zahteva, da znesek tega prispevka zadostuje za kritje stroškov, ki jih ima operater čistilne naprave za odpadno vodo, in, na drugi strani, izključuje možnost, da bi si tak operater pridržal dobiček, saj je treba presežek izkupička nad stroški ponovno vložiti, delničarjem pa ne more biti izplačana nobena dividenda.

- 97 Poleg tega – kot med strankama ni sporno – uporaba stopenjskega modela na splošno povzroči znižanje zneska prispevka za čiščenje odpadne vode v primerjavi s sistemom enotnih pristojbin, ki ga nadomešča. V zvezi s tem je Komisija, kot je priznala na obravnavi, presojala skladnost stopenjskega modela z načelom zasebnega udeleženca, ni pa preučila vprašanja, ali bi tak udeleženec opustil sistem enotnih pristojbin za stopenjski model, čeprav bi se ta izkazal za manj donosnega. Predhodna analiza donosnosti, ki je opredeljena v točki 228 obvestila iz leta 2016, katere besedilo je povzeto v točki 74 zgoraj, pa pomeni, da nacionalni ukrep, ki ga preučuje Komisija, „postopno“ prispeva k donosnosti operaterja infrastrukture, tako da naj bi navedeni ukrep, da bi bil v skladu z načelom zasebnega udeleženca, tako donosnost povečal, celo dolgoročno, ne pa zmanjšal.
- 98 Ugotoviti je torej treba, da je Komisija s tem, da ni preučila, ali je prispevek za čiščenje odpadne vode operaterjem čistilnih naprav za odpadne vode omogočal, da si pridržijo stopnjo dobička, kršila načelo zasebnega udeleženca in s tem člen 107(1) PDEU.
- 99 Na tretjem mestu, tožeča stranka izpodbija presojo Komisije iz točk od 43 do 45 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v skladu s katero v bistvu ohranitev visokih tarif za čiščenje vode pomeni tveganje, da bi se velika podjetja, ki spadajo v 3. razred, odločila, da se bodo z izgradnjo lastne naprave odklopila od centraliziranega omrežja za čiščenje odpadne vode in zato ne bi bila več zavezana za plačilo prispevka za čiščenje odpadne vode.
- 100 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da taka trditve v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ni brezpredmetna. Tožeča stranka namreč s to trditvijo izpodbija element, ki ga je Komisija v izpodbijanem sklepu upoštevala pri utemeljitvi svoje ugotovitve, da je bil prispevek za čiščenje odpadne vode v skladu z načelom zasebnega udeleženca in zato ne pomeni prednosti in ni državna pomoč (glej točko 12 zgoraj).
- 101 Glede utemeljenosti presoje Komisije v zvezi z možnostjo odklopa od centraliziranega omrežja za čiščenje odpadne vode je treba navesti, prvič, da je taka možnost pogojena z izpolnitvijo več kumulativnih vsebinskih pogojev iz člena 16(1) in (2) bekendtgørelse nr. 1469 om spildevandstilladelse m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 (odlok št. 1469 o dovoljenjih za čiščenje odpadne vode, izdanih na podlagi poglavij 3 in 4 zakona o varstvu okolja) z dne 12. decembra 2017. Natančneje, ti določbi določata, da je tak odklop mogoče dovoliti le, če, na eni strani, skupno financiranje operaterja čistilne naprave za odpadno vodo ni bistveno zmanjšano in, na drugi strani, lahko navedena naprava še naprej s tehničnega vidika deluje pravilno. Tako – kot pravilno navaja tožeča stranka – je malo verjetno, da bi take pogoje izpolnjevali uporabniki iz 3. razreda, ki so največji in katerih odklop bi zato s tehničnega in finančnega vidika najbolj verjetno vplival na pravilno delovanje čistilne naprave za odpadno vodo.
- 102 Drugič, tudi kadar so pogoji, navedeni v prejšnji točki, izpolnjeni, možnost odklopa od centraliziranega omrežja za čiščenje odpadne vode ne pomeni pridobljene pravice, ampak je pogojena z dovoljenjem občinskih organov, ki imajo v zvezi s tem široko diskrecijsko pravico, kot je Kraljevina Danska pojasnila na obravnavi.
- 103 Tretjič, Komisija in Kraljevina Danska sta v odgovor na vprašanje, ki ga je Splošno sodišče postavilo v okviru ukrepa procesnega vodstva, povedali, da ob sprejetju izpodbijanega sklepa nista vedeli za konkretne primere podjetij, ki so se popolnoma odklopila od centraliziranega omrežja za čiščenje odpadne vode, na katero so bila priključena, da bi izgradila svojo lastno napravo.

- 104 Iz tega sledi, da je tveganje, da bi se uporabniki iz 3. razreda odklopili od centraliziranega omrežja za čiščenje odpadne vode, ki ga je Komisija upoštevala v točkah od 43 do 45 izpodbijanega sklepa, hipotetično in ni dovolj utemeljeno. Zato Komisija s tem, da je menila, da je zasebni udeleženec pri določitvi zneska prispevka za čiščenje odpadne vode upošteval tako tveganje, ni zadostila dokaznemu bremenu, ki ga ima na podlagi sodne prakse, navedene v točki 69 zgoraj.
- 105 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je Komisija kršila člen 107(1) PDEU in točko 228 obvestila iz leta 2016, ko je menila, da zaradi prispevka za čiščenje odpadne vode ne nastane prednost, ker bi se zanj odločil zasebni udeleženec. Zato je treba tretjemu tožbenemu razlogu ugoditi.
- 106 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba drugemu tožbenemu razlogu in zaradi celovitosti tretjemu tožbenemu razlogu ugoditi ter zato izpodbijani sklep razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba preučiti druge tožbene razloge, ki jih je navedla tožeča stranka.

### **Stroški**

- 107 V skladu s členom 219 Poslovnika Splošnega sodišča v odločbah Splošnega sodišča, sprejetih po razveljavitvi in vrnitvi v razsojanje, to sodišče odloči tako o stroških postopka pred Splošnim sodiščem kot o stroških pritožbenega postopka pred Sodiščem.
- 108 Sodišče je v sodbi, izdani v pritožbenem postopku, razveljavilo prvotni sklep in pridržalo odločitev o stroških. Splošno sodišče mora torej v tej sodbi odločiti, na eni strani, o vseh stroških postopkov pred njim, in sicer o postopkih v zadevah T-486/18 in T-486/18 RENV, in, na drugi strani, o stroških pritožbenega postopka, in sicer postopka v zadevi C-99/21 P.
- 109 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 110 Ker Komisija ni uspela niti v okviru pritožbenega postopka niti v okviru tega postopka ponovnega odločanja, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov tega postopka ter stroškov postopkov v zadevah T-486/18 in C-99/21 P.
- 111 Poleg tega v skladu s členom 138(1) Poslovnika Kraljevina Danska nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

### **SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)**

razsodilo:

- 1. Sklep Komisije C(2018) 2259 final z dne 19. aprila 2018 o državni pomoči SA.37433 (2017/FC) – Danska se razglasi za ničen.**
- 2. Evropska komisija nosi svoje stroške in stroške, ki so nastali združenju Danske Slagtermestre v postopkih pred Splošnim sodiščem in pred Sodiščem.**
- 3. Kraljevina Danska nosi svoje stroške.**



Spielmann

Gálea

Tóth

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 10. april 2024.

Podpisi