

RETTENS DOM (Første Afdeling)

10. april 2024 (*)

»Statsstøtte – ordning for vandafledningsbidrag – klage indgivet af en konkurrent – afgørelse, hvorved det efter den indledende undersøgelse fastslås, at der ikke foreligger støtte – krav om uvildighed – objektiv uvildighed – begrebet »fordel« – princippet om den private investor i en markedsøkonomi – forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet – Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte«

I sag T-486/18 RENV,

Danske Slagtermestre, Odense (Danmark), ved advokat H. Sønderby Christensen,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved I. Barcew, C. Vang og P. Němečková, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Danmark ved M. Søndahl Wolff, C. Maertens, J. Kronborg og M. Jespersen, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

RETTEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, D. Spielmann, og dommerne I. Gâlea (refererende dommer) og T. Tóth,

justitssekretær: fuldmægtig H. Eriksson,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

under henvisning til dom af 30. juni 2022, Danske Slagtermestre mod Kommissionen (C-99/21 P, EU:C:2022:510),

efter retsmødet den 26. september 2023,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Danske Slagtermestre, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2018) 2259 final af 19. april 2018 om statsstøtte SA.37433 (2017/FC) – Danmark (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Sagens baggrund

- 2 Sagsøgeren er en brancheorganisation, som efter eget udsagn repræsenterer mindre danske slagterbutikker, slagterier, grossister og forædlingsvirksomheder.
- 3 Den 26. september 2013 indgav denne brancheforening en klage til Europa-Kommissionen med den begrundelse, at Kongeriget Danmark med vedtagelsen af 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 forurenede spildevand m.v.) havde ydet statsstøtte til store slagterier i form af en nedsættelse af bidragene til spildevandsrensning.
- 4 Før denne lov trådte i kraft, var der ved lov nr. 633/2010 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. fastsat en enhedsafgift pr. m³ vand for alle forbrugere af vand, som var tilsluttet det samme rensningsanlæg, uanset deres virksomhedssektor og uafhængigt af deres vandforbrug. Ved lov nr. 902/2013 blev der indført en degressiv trappemodell, der indebærer en kubikmetertakst for spildevand, som fastsættes ud fra den udledte spildevandsmængde (herefter »trappemodellen«).
- 5 Trappemodellen er fastsat på følgende måde:
- Trin 1 svarer til et vandforbrug til og med 500 m³ årligt pr. ejendom.
 - Trin 2 svarer til den del af vandforbruget, der overstiger 500 m³ og op til og med 20 000 m³ årligt pr. ejendom.
 - Trin 3 svarer til den del af vandforbruget, som overstiger 20 000 m³ årligt pr. ejendom.
- 6 Kubikmetertaksterne for hvert trin er fastsat på følgende måde:
- For trin 2 fastsættes kubikmetertaksten 20% lavere end taksten for trin 1.
 - For trin 3 fastsættes kubikmetertaksten 60% lavere end taksten for trin 1.
- 7 Med trappemodellen betaler de forbrugere, der omfattes af taksten i trin 3, således først taksten for trin 1, indtil deres vandforbrug overstiger 500 m³. Derefter betaler de taksten for trin 2, indtil deres vandforbrug overstiger 20 000 m³, og endelig betaler de deres bidrag til spildevandsrensning efter taksten i trin 3.
- 8 Mellem den 10. oktober 2013 og den 12. september 2017 indhentede og udvekslede Kommissionen oplysninger vedrørende klagen med sagsøgeren og Kongeriget Danmark. Den 23. juli 2014 og den 25. februar 2016 sendte Kommissionen sagsøgeren sine foreløbige vurderinger, hvorved den fandt, at den pågældende foranstaltning ikke udgjorde statsstøtte.
- 9 Den 19. april 2018 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse, hvorved den fandt, at det bidrag, der var indført ved lov nr. 902/2013 (herefter »bidraget til spildevandsrensning«), ikke gav bestemte virksomheder nogen fordel og derfor ikke udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 10 Til støtte for denne konklusion fandt Kommissionen, at en privat aktør i en markedsøkonomi ville have gennemført trappemodellen. I denne henseende lagde denne institution i den anfægtede afgørelses punkt 36 indledningsvis til grund, at eftersom trappemodellen vedrører prisfastsættelse for åbne infrastrukturer, der ikke er forbeholdt en eller flere bestemte brugere, kontrollerede Kommissionen i henhold til punkt 228 i sin meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, [TEUF] (EUT 2016, C 262, s. 1, herefter »2016-meddelelsen«), om brugerne af spildevandsrensningsanlæg i Danmark gennem bidraget til spildevandsrensning ud fra et forudgående perspektiv gradvist bidrog til disse anlægs rentabilitet. I samme afgørelses punkt 37 og 38 lagde Kommissionen ligeledes til grund, at dette ville være tilfældet, hvis bidraget gjorde det muligt på mellemlang sigt at dække deres marginalomkostninger.
- 11 I den anfægtede afgørelses punkt 39 og 40 vurderede Kommissionen, at de danske myndigheders fordeling var »rimelig«, hvorefter 80% af spildevandsrensningsanlæggenes omkostninger udgjorde faste omkostninger, og 20% udgjorde variable omkostninger, idet de førstnævnte skulle fordeles ligeligt

på alle brugerne, mens de sidstnævnte kunne tilskrives den pågældende bruger. I nævnte afgørelses punkt 41 lagde Kommissionen til grund, at taksterne for trin 2 og 3 var højere end de nævnte anlægs samlede omkostninger, og at taksterne fortsat ville være højere end disse omkostninger, selv om forholdet mellem faste og variable omkostninger ikke var 80/20, men eksempelvis 70/30. I denne afgørelses punkt 42 udledte denne institution heraf, at brugerne af spildevandsrensningsanlæg i Danmark med det bidrag til spildevandsrensning, der var fastsat i henhold til trappemodellen, bidrog til anlæggenes rentabilitet som omhandlet i 2016-meddelelsens punkt 228.

- 12 Endelig anførte Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 43-45, at det i tilfælde af en forhøjelse af bidraget til spildevandsrensning ville være muligt for store virksomheder at koble sig af nettet af bestående spildevandsrensningsanlæg for at etablere deres egne anlæg, i hvilket tilfælde disse store virksomheder ikke længere ville være forpligtet til at betale det nævnte bidrag.
- 13 Ved kendelse af 1. december 2020, Danske Slagtermestre mod Kommissionen (T-486/18, ikke trykt i Sml., herefter »den oprindelige kendelse«, EU:T:2020:576), afviste Retten sagen med den begrundelse, at sagsøgeren ikke havde søgsmålskompetence.
- 14 Ved dom af 30. juni 2022, Danske Slagtermestre mod Kommissionen (C-99/21 P, herefter »dommen i appelsagen«, EU:C:2022:510), ophævede Domstolen den oprindelige kendelse.
- 15 I henhold til artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol fastslog Domstolen, at den rådede over alle nødvendige oplysninger med henblik på at træffe endelig afgørelse om, hvorvidt sagen kunne antages til realitetsbehandling. Den fastslog i denne henseende, at den anfægtede afgørelse er en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Domstolen fastslog derfor, at sagsøgeren var umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, og at den pågældende følgelig havde søgsmålskompetence i forhold til denne afgørelse, og at dette søgsmål for Retten anlagt med påstand om annullation af afgørelsen kunne antages til realitetsbehandling.
- 16 Domstolen udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne og hjemviste sagen til Retten med henblik på realitetsbehandlingen.

Parternes påstande

- 17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 19 Kongeriget Danmark, som er interveneret til støtte for Kommissionens påstande, har nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes.

Retlige bemærkninger

- 20 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen i dommen i appelsagen endeligt fastslog, at sagsøgerens søgsmål kunne antages til realitetsbehandling (jf. præmis 15 ovenfor).
- 21 Det er således ikke længere fornødent at træffe afgørelse om parternes argumenter vedrørende formaliteten ved søgsmålet, og der skal foretages en undersøgelse af de anbringender, hvorved sagsøgeren har rejst tvivl om, hvorvidt den anfægtede afgørelse er velbegrunnet.

- 22 Sagsøgeren har i denne henseende fremsat syv anbringender til støtte for søgsmålet, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet som fastsat i artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af retten for enhver til at få sin sag behandlet uvildigt af Den Europæiske Unions institutioner som fastsat i chartrets artikel 41, stk. 1, det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, for så vidt som Kommissionen fandt, at bidraget til spildevandsrensning ikke gav nogen fordel, det fjerde anbringende vedrører den omstændighed, at denne fordel er selektiv, det femte anbringende angår det forhold, at trappemodellen kan tilskrives den danske stat, og at den er ydet ved hjælp af statsmidler, det sjette anbringende vedrører en hindring for konkurrencen, og det syvende anbringende vedrører en påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne.
- 23 Retten finder det hensigtsmæssigt indledningsvis at undersøge det andet anbringende, som i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af kravet om uvildighed.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af kravet om uvildighed

- 24 Med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte det krav om uvildighed, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 1, som følge af den interessekonflikt, hvori kommissæren med ansvar for konkurrence, der underskrev den anfægtede afgørelse, befandt sig (herefter »den pågældende kommissær«). Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at den pågældende kommissær deltog i udarbejdelsen af lov nr. 902/2013 som økonomi- og indenrigsminister i den danske regering, vicestatsminister og medlem af regeringens koordinationsudvalg. Efter sagsøgerens opfattelse tilsidesatte Kommissionen visse bestemmelser i sin forretningsorden (EUT 2000, L 308, s. 26) og i sin afgørelse af 31. januar 2018 om en adfærdskodeks for medlemmer af Europa-Kommissionen (EUT 2018, C 65, s. 7).
- 25 Kommissionen har gjort gældende, at det andet anbringende skal forkastes. For det første har sagsøgeren anført, at ansvaret for udarbejdelsen af lov nr. 902/2013 påhvilede miljøministeren og ikke den pågældende kommissær. For det andet er den pågældende kommissærs egenskab af medlem af regeringens koordinationsudvalg uden betydning, idet det nævnte udvalgs godkendelse af et lovforslag blot betyder, at regeringen fremsætter lovforslaget for Folketinget. For det tredje er der ikke tale om en interessekonflikt som omhandlet i artikel 2, stk. 6, i Kommissionens adfærdskodeks, idet den pågældende kommissær ikke havde nogen personlig interesse, der kunne påvirke den uafhængige udøvelse af hendes hverv, herunder en potentiel gevinst eller fordel for hende selv, hendes ægtefælle eller direkte familiemedlemmer. For det fjerde har Kommissionen fremhævet, at det følger af artikel 250 TEUF og af artikel 2, stk. 4, i dens adfærdskodeks, at Kommissionens afgørelser træffes af et flertal af kommissærkollegiets medlemmer, hvorfor et enkelt af medlemmerne ikke kan have afgørende indflydelse på vedtagelsen af en afgørelse.
- 26 Chartrets artikel 41, stk. 1, bestemmer bl.a., at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.
- 27 Det skal i denne henseende bemærkes, at kravet om uvildighed, der påhviler disse institutioner, organer, kontorer og agenturer under udførelsen af deres opgaver, har til formål at sikre den ligebehandling, der ligger til grund for Unionen. Henset til den grundlæggende vigtighed af at sikre uafhængighed og integritet for så vidt angår både den interne funktion og den ydre opfattelse af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer omfatter kravet om uvildighed alle de omstændigheder, som tjenestemænd eller øvrige ansatte, der skal tage stilling til et anliggende, med rimelighed må forstå i tredjemands øjne kan fremstå således, at der fremkaldes tvivl med hensyn til den pågældendes uafhængighed på området (jf. i denne retning dom af 27.3.2019, August Wolff og Remedia mod Kommissionen, C-680/16 P, EU:C:2019:257, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Det påhviler endvidere disse institutioner, organer, kontorer og agenturer at opfylde kravet om uvildighed i navnlig den bestanddel, der udgøres af den objektive uvildighed, hvorefter den pågældende institution skal sikre tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtagethed kan udelukkes (jf. i denne retning dom af 27.3.2019, August Wolff og Remedia mod Kommissionen, C-680/16 P, EU:C:2019:257, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis), idet den omstændighed, at en given fremtræden kan have betydning (jf. i denne retning analogt dom af

19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinerafdelings uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 128 og den deri nævnte retspraksis).

- 29 Det fremgår i denne forbindelse af retspraksis, at med henblik på at påvise, at tilrettelæggelsen af en administrativ procedure ikke frembyder tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtagethed kan udelukkes, er det ikke påkrævet, at der påvises en manglende upartiskhed, men det er tilstrækkeligt, at der foreligger en rimelig tvivl i denne henseende, og at den ikke kan udelukkes (dom af 21.10.2021, Parlamentet mod UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, præmis 54; jf. ligeledes i denne retning dom af 27.3.2019, August Wolff og Remedia mod Kommissionen, C-680/16 P, EU:C:2019:257, præmis 37).
- 30 Domstolen har således allerede fastslået, at et udvalgs objektive uvildighed kunne bringes i fare, såfremt en interessekonflikt hos et af dets medlemmer kunne medføre overlappende funktioner, og at dette gælder uafhængigt af nævnte medlems personlige adfærd (jf. i denne retning dom af 27.3.2019, August Wolff og Remedia mod Kommissionen, C-680/16 P, EU:C:2019:257, præmis 30).
- 31 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren i det væsentlige anfægtet den pågældende kommissærs objektive uvildighed, idet denne sagsøger har fremhævet, at den pågældende kommissær på den ene side havde deltaget i vedtagelsen af lov nr. 902/2013 som led i sine opgaver i den danske regering og på den anden side havde påtaget sig det »øverste forvaltningsansvar« for behandlingen af sagsøgerens klage og vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 32 I første række er det, således som Kommissionen har fremhævet, korrekt, at det var den danske miljøminister og ikke den pågældende kommissær, som fremsatte det lovforslag, der lå til grund for vedtagelsen af lov nr. 902/2013, og at nævnte lov blev vedtaget efter en afstemning med et flertal af Folketingets medlemmer.
- 33 For det første er det imidlertid ubestridt, at den pågældende kommissær, inden hun bestred denne stilling, på tidspunktet for fremsættelsen af forslaget til lov nr. 902/2013 og vedtagelsen af denne lov var økonomi- og indenrigsminister, dvs. en vigtig stilling i den danske regering. Det er desuden heller ikke bestridt, at den pågældende kommissær på daværende tidspunkt ligeledes var vicestatsminister i Kongeriget Danmark og medlem af nævnte regerings koordinationsudvalg. Inden hun blev kommissær, havde hun således en særlig vigtig rolle i den danske regering.
- 34 For det andet skal det bemærkes, at formålet med lov nr. 902/2013 var at ændre den eksisterende lovgivning om fastsættelse af vandpriserne, og at denne lov følgelig indeholdt foranstaltninger, der ville påvirke borgere og virksomheders omkostninger, herunder bidraget til spildevandsrensning. Det er således rimeligt at finde, at sådanne foranstaltninger kunne foreslås med samtykke fra den minister, der havde ansvar for økonomi, dvs. den pågældende kommissær. Nævnte lov indgik i øvrigt i den daværende danske regerings samlede handlingsplan med titlen »Vækstplan DK«.
- 35 For det tredje fremgår det af en artikel i pressen, som sagsøgeren har fremlagt, at den pågældende kommissær den 26. februar 2013 på den danske regerings vegne sammen med statsministeren, finansministeren og skatteministeren havde deltaget i en pressekonference vedrørende fremlæggelsen af denne handlingsplan, som omfattede forslaget til lov nr. 902/2013. Under denne pressekonference sagde den pågældende kommissær navnlig, at »regeringen [sendte] et meget klart signal til virksomhederne«, og at den »ikke [ville] pålægge erhvervslivet nye generelle forhøjelser af skatter og afgifter«. Under pressekonferencen forklarede den pågældende kommissær desuden, at »[ud over] lettelser på selskabsskatten [...] bliver der tale om en række afgiftslettelser, herunder [...] lavere afgifter på spildevand«.
- 36 Den pågældende kommissær havde således offentligt og udtrykkeligt på nationalt plan udtalt sig til fordel for et lavere bidrag til spildevandsrensning.
- 37 Henset til disse forhold kan det med føje antages, at den pågældende kommissær havde en interesse i, at der ikke blev rejst tvivl om det bidrag til spildevandsrensning, som er fastsat i lov nr. 902/2013, og som er en rabatforanstaltning for afgiften på spildevandsrensning til de største forbrugere, fordi dette bidrag var ulovligt i lyset af de EU-retlige statsstøttere.

- 38 I anden række skal det således undersøges, om tilrettelæggelsen af den administrative procedure inden for Kommissionen, som førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, frembød tilstrækkelige garantier til at udelukke, at en sådan interesse behæftede nævnte procedure med en tilsidesættelse af kravet om uvildighed.
- 39 Som Kommissionen har gjort gældende, foreskriver artikel 250 TEUF ganske vist i denne henseende, at Kommissionens afgørelser træffes af et flertal af dens medlemmer, hvorfor den pågældende kommissær ikke havde nogen udslagsgivende stemme med henblik på vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 40 Det forholder sig ikke desto mindre således, at det følger af artikel 248 TEUF, at »Kommissionens ansvarsområder struktureres og fordeles mellem dens medlemmer af formanden«, idet sidstnævnte »kan ændre fordelingen af disse ansvarsområder i løbet af en mandatperiode«. Det fremgår nærmere bestemt af ordlyden af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens forretningsorden, som ændret ved Kommissionens afgørelse 2010/138/EU, Euratom af 24. februar 2010 om ændring af dens forretningsorden (EUT 2010, L 55, s. 60), at »formanden [tildeler] medlemmerne af Kommissionen nærmere angivne arbejdsområder, inden for hvilke de særligt har ansvaret for forberedelsen af Kommissionens arbejde og gennemførelsen af dens afgørelser«.
- 41 Selv om afgørelser inden for Kommissionen vedtages af kollegiet, var den pågældende kommissær som det medlem, der havde ansvar for konkurrence, specifikt ansvarlig for at forberede den anfægtede afgørelse, hvilket Kommissionen i øvrigt har bekræftet i retsmødet, idet denne institution har anført, at hun havde det »overordnede ansvar for, at beslutningen blev forberedt«. I denne henseende udgør rollen med forberedelsen en vigtig rolle med hensyn til den afgørelse, som Kommissionen i sidste ende vedtager (jf. i denne retning analogt dom af 27.3.2019, August Wolff og Remedia mod Kommissionen, C-680/16 P, EU:C:2019:257 ved analogi, præmis 33).
- 42 En sådan vurdering styrkes, navnlig set fra tredjemands perspektiv, af den omstændighed, at den pågældende kommissær, sådan som sagsøgeren i det væsentlige har fremhævet, er den eneste, der har underskrevet den anfægtede afgørelse.
- 43 Det følger af det ovenstående, at den pågældende kommissær på trods af sin interesse i forhold til lov nr. 902/2013 (jf. præmis 37 ovenfor) havde et særligt ansvar med henblik på at undersøge en foranstaltning i nævnte lov i forhold til statsstøttereglerne inden for rammerne af den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 44 Med hensyn til spørgsmålet fremtræden kan en sådan situation skabe en rimelig tvivl hos tredjemand om den pågældende kommissærs eventuelle forudindtagethed, uagtet denne kommissærs personlige adfærd. Kommissionen har ikke fremlagt nogen oplysning, som kan rejse tvivl om sagsøgerens argumenter og fjerne den herved skabte tvivl. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 28-30 ovenfor, skal det følgelig fastslås, at den procedure, som førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, ikke frembød tilstrækkelige garantier hvad angår objektiv uvildighed.
- 45 Det andet anbringende skal følgelig tages til følge i sin helhed. Det er derfor hverken nødvendigt at undersøge de øvrige argumenter, som sagsøgeren har fremført inden for rammerne af dette anbringende, eller Kommissionens argumenter om den pågældende kommissærs manglende personlige eller familiemæssige interesse, eftersom sidstnævnte interesser henhører under den subjektive uvildighed.
- 46 Efter Rettens opfattelse er der for fuldstændighedens skyld grundlag for at undersøge det tredje anbringende om, at Kommissionen tilsidesatte artikel 107, stk. 1, TEUF, da den i den anfægtede afgørelse fastslog, at bidraget til spildevandsrensning ikke indebar en fordel.

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF med hensyn til betingelsen om, at der skal foreligge en fordel

- 47 Med det tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen med urette fandt, at bidraget til spildevandsrensning ikke gav bestemte virksomheder nogen fordel, og at det derfor ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.

48 Det tredje anbringende består i det væsentlige af to led. Med det første led har sagsøgeren gjort gældende, at princippet om den private aktør i en markedsøkonomi (herefter »princippet om den private aktør«) ikke fandt anvendelse. Med det andet led har sagsøgeren gjort gældende, at selv om det antages, at dette princip finder anvendelse, er kravene i henhold hertil ikke opfyldt.

Det tredje anbringendes første led om, at princippet om den private aktør ikke fandt anvendelse

49 Sagsøgeren har gjort gældende, at princippet om den private aktør ikke fandt anvendelse, for det første fordi der ikke er et egentligt marked for opsamling af spildevand i Danmark, for det andet fordi dette princip aldrig er blevet anvendt på en almengyldig foranstaltning eller på en foranstaltning med nedsættelse af eller fritagelse for afgifter, og for det tredje fordi Kommissionen ikke undersøgte trappemodellens indvirkning på slagteriernes kunder og leverandører.

50 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Danmark, bestridt sagsøgerens argumentation.

51 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 107, stk. 1, TEUF angiver flere kumulative betingelser for, at en national foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte, herunder betingelsen om, at den pågældende statslige foranstaltning i et givet tilfælde skal give den eller de virksomheder, som er støttemodtagere, en selektiv fordel (jf. dom af 17.11.2022, Volotea og easyJet mod Kommissionen, C-331/20 P og C-343/20 P, EU:C:2022:886, præmis 102 og 103 og den deri nævnte retspraksis). I denne henseende giver enhver statslig foranstaltning, der, uanset hvilken form eller formål den end måtte have, direkte eller indirekte kan favorisere en eller flere virksomheder eller give disse en økonomisk fordel, som de ikke ville have opnået på sædvanlige markedsvilkår, en »fordel« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (jf. dom af 17.11.2022, Volotea og easyJet mod Kommissionen, C-331/20 P og C-343/20 P, EU:C:2022:886, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

52 Kvalificeringen af en sådan fordel skal principielt ske i henhold til princippet om den private aktør, medmindre der ikke er nogen mulighed for at sammenligne den pågældende statslige adfærd i et givet tilfælde med den private aktørs adfærd, fordi denne adfærd er uløseligt forbundet med eksistensen af en infrastruktur, som ingen privat aktør nogensinde kunne have opbygget, eller staten handlede i sin egenskab af offentlig myndighed, idet det dog præciseres, at den blotte iværksættelse af offentlige myndigheders prærogativer – såsom anvendelsen af virkemidler af lovgivningsmæssig eller skatte- og afgiftsmæssig art – ikke i sig selv, lige så lidt som forfølgelsen af offentlige politiske mål, medfører, at dette princip ikke finder anvendelse (jf. i denne retning dom af 17.11.2022, Volotea og easyJet mod Kommissionen, C-331/20 P og C-343/20 P, EU:C:2022:886, præmis 108 og 120 og den deri nævnte retspraksis). Det er således den økonomiske karakter af det pågældende statslige indgreb og ikke de virkemidler, der er iværksat med henblik herpå, som gør det nævnte princip anvendeligt (jf. i denne retning dom af 20.9.2017, Kommissionen mod Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, præmis 27).

53 I det foreliggende tilfælde angår den omhandlede foranstaltning afgiften på spildevandsrensning. I denne henseende varetages tjenesteydelsen med spildevandsrensning af operatørerne af infrastrukturer mod et vederlag, der bl.a. hidrører fra det bidrag til spildevandsrensning, som er omhandlet i den foreliggende sag. Formålet med og virkningen af nævnte foranstaltning er nærmere bestemt at nedsætte de afgifter, som de største vandforbrugere skal betale. Foranstaltningen kan derfor sidestilles med en kvantitativ rabat, som operatøren af en infrastruktur indrømmer visse af sine kunder, således at den omhandlede statslige adfærd kan sammenlignes med en privat aktørs adfærd.

54 Uafhængigt af, at bidraget til spildevandsrensning er almengyldigt, er de danske myndigheders indgriben ved vedtagelsen af denne foranstaltning dermed af økonomisk karakter, hvorfor enhver fordel som følge heraf skal vurderes på grundlag af princippet om den private aktør i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 52 ovenfor.

55 For det første drages en sådan konklusion ikke i tvivl af sagsøgerens argument om, at der ikke findes et marked for spildevandsrensning. Selv hvis dette antages godtgjort, betyder en sådan omstændighed nemlig ikke i sig selv, at princippet om den private aktør ikke finder anvendelse, eftersom der, når det ikke er muligt at sammenligne en offentlig virksomheds situation med en privat virksomheds situation, skal foretages en vurdering af de sædvanlige markedsvilkår, som nødvendigvis er hypotetiske, i forhold

til de tilgængelige objektive oplysninger, der kan efterprøves (jf. i denne retning dom af 3.7.2003, Chronopost m.fl. mod Ufex m.fl., C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, EU:C:2003:388, præmis 38).

- 56 Hvad for det andet angår sagsøgerens argument om, at Kommissionen ikke undersøgte trappemodellens indvirkning på slagteriernes kunder og leverandører, skal det fastslås, at sagsøgeren med et sådant argument ikke reelt har gjort gældende, at princippet om den private aktør ikke fandt anvendelse, men har bestridt Kommissionens anvendelse af nævnte princip. Nævnte argument er derfor uden betydning i forbindelse med dette led.
- 57 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at princippet om den private aktør fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, og det tredje anbringendes første led skal følgelig forkastes.
- Det tredje anbringendes andet led om en fejl under anvendelsen af princippet om den private aktør*
- 58 Med det tredje anbringendes andet led har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen foretog urigtig anvendelse af princippet om den private aktør.
- 59 Sagsøgeren har i denne henseende bl.a. foreholdt Kommissionen, at den som led i anvendelsen af princippet om den private aktør tog hensyn til gennemsnitstal uden at undersøge den enkelte brugers omkostninger, således som det kræves i 2016-meddelelsens punkt 228. I denne henseende har Kommissionen modsagt sig selv, idet den i den anfægtede afgørelse anførte, at nævnte punkt 228 fandt anvendelse, hvorefter den støttede sin analyse på gennemsnitstal for et begrænset antal rensningsanlæg. Sagsøgeren har endvidere foreholdt Kommissionen, at den anså omkostningerne til rørlægning for at udgøre faste omkostninger, der blev fordelt ligeligt mellem de forskellige brugere, selv om denne rørlægning kun var til gavn for visse bestemte virksomheder langt væk fra rensningsanlægget. Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at det i modsætning til, hvad Kommissionen anførte i den anfægtede afgørelse, er meget vanskeligt for virksomhederne at blive koblet af det eksisterende net af rensningsanlæg.
- 60 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Danmark, bestridt sagsøgerens argumentation.
- 61 For det første har Kommissionen fremhævet, at den skal tage udgangspunkt i synspunktet hos operatøren af infrastrukturen for at afgøre, om slutbrugere af en infrastruktur er blevet indrømmet en fordel. Denne institution har anført, at den i det foreliggende tilfælde således skulle afgøre, om en privat aktør, der befandt sig i samme situation som spildevandsforsyningsselskabet, ville have vedtaget trappemodellen, hvorfor sagsøgerens argument om en sammenligning af slagteriernes bidrag ikke er relevant.
- 62 For det andet har Kommissionen bestridt, at den i den anfægtede afgørelse foretog en urigtig anvendelse af 2016-meddelelsens punkt 228. Kommissionen har herom indledningsvis gjort gældende, at eftersom trappemodellen var almen gyldig for alle brugere af rensningsanlæg i Danmark, skulle denne institution ikke undersøge størrelsen af det bidrag til spildevandsrensning, som den enkelte, individuelle bruger betalte. Kommissionen har herefter fremhævet, at trappemodellen er baseret på en formel, som giver den enkelte bruger i Danmark mulighed for at foretage en beregning, idet de faste omkostninger herved fordeles ligeligt mellem brugerne, og de variable omkostninger pålægges den enkelte bruger. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den efterprøvede, om de nedsatte bidrag, der var beregnet efter denne formel, dækkede de omkostninger, som spildevandsforsyningsselskaberne havde afholdt, hvilket udgjorde et forhold, der var tilstrækkeligt til at lægge til grund, at princippet om den private aktør var opfyldt.
- 63 For det tredje har Kommissionen bestridt sagsøgerens argument om, at der ikke blev taget hensyn til omkostningerne til rørlægning, idet den har fremhævet, at etablering, vedligeholdelse og drift af rørledningsnettet er til gavn for alle brugere på samme betingelser, og at sådanne omkostninger derfor skal anses for at være faste omkostninger, der skal fordeles på alle brugere, og ikke som marginalomkostninger, der er forbundet med en bestemt brugers tilstedeværelse.
- 64 For det fjerde har Kommissionen på den ene side gjort gældende, at sagsøgerens argument om, at de store slagterier ikke kunne vælge at blive koblet af et eksisterende rensningsanlæg, er uvirksomt, eftersom dette argument ikke er afgørende for konstateringen af, at bidraget til spildevandsrensning

ikke indebærer, at der foreligger en fordel. På den anden side er dette argument desuden ugrundet, for så vidt som nævnte virksomheder har en reel mulighed for at foretage en sådan afkobling på de betingelser, som er fastsat i dansk lovgivning, og som er omtalt i den anfægtede afgørelse.

- 65 Kongeriget Danmark har for sin del gjort gældende, at trappemodellen ikke giver bestemte virksomheder en fordel. Denne medlemsstat har i denne forbindelse fremhævet, at de forskellige takster, der beregnes på grundlag af denne model, blot afspejler de omkostninger, som spildevandsforsyningsselskaberne reelt afholder, på en måde, som stemmer bedre overens med virkeligheden end den faste afgift pr. kubikmeter vand, der var fastsat i lov nr. 633/2010. Kongeriget Danmark har gjort gældende, at en privat aktør ville have vedtaget en sådan afgiftsstruktur, eftersom den pågældende først og fremmest ville forsøge at dække sine omkostninger og fastholde sine største kunder. Hvad endelig angår sagsøgerens argument om, at trappemodellen ikke tager hensyn til visse brugeres særlige omkostninger til rørlægning, har Kongeriget Danmark fremhævet, at det i den foreliggende sag omhandlede bidrag til spildevandsrensning ikke er det eneste bidrag, der betales til spildevandsforsyningsselskaberne, og at lov nr. 902/2013 ligeledes fastsætter et såkaldt tilslutningsbidrag med et fast engangsbeløb, der betales ved en ejendoms tilslutning til infrastrukturen og er baseret på et geografisk solidaritetsprincip, som indebærer, at prisen for tilslutning skal være ens, uanset hvilken afstand den omhandlede ejendom har til det pågældende rensningsanlæg.
- 66 Det følger af fast retspraksis, at anvendelsen af princippet om den private aktør indebærer, at Kommissionen efter en samlet vurdering, der tager hensyn til alle de relevante forhold i den foreliggende sag, skal godtgøre, at den eller de virksomheder, der drager fordel af den pågældende statslige foranstaltning, klart ikke ville have opnået en tilsvarende fordel fra en privat aktør, der normalt anses for forsigtig og omhyggelig, og som befinder sig i en situation, der ligger så tæt som muligt på den situation, som den pågældende stat befinder sig i, og som handler under sædvanlige markedsvilkår. Inden for rammerne af denne samlede vurdering skal Kommissionen tage hensyn til samtlige muligheder, som en sådan privat aktør med rimelighed kunne forudse, til enhver tilgængelig oplysning, der i væsentlig grad kan påvirke aktørens beslutning, og til de udviklinger, som kunne forudsiges på det tidspunkt, hvor beslutningen om at indrømme en fordel blev truffet (jf. dom af 17.11.2022, Volotea og easyJet mod Kommissionen, C-331/20 P og C-343/20 P, EU:C:2022:886, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Kommissionen skal navnlig tage stilling til, om den foranstaltning, hvorved fordelene blev givet, på dette tidspunkt kunne anses for at fremstå som økonomisk, forretningsmæssigt og finansielt rationel, henset til de kortsigtede og langsigtede rentabilitetsperspektiver samt til de andre forretningsmæssige eller økonomiske interesser, som den omfattede (jf. dom af 17.11.2022, Volotea og easyJet mod Kommissionen, C-331/20 P og C-343/20 P, EU:C:2022:886, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Det skal endvidere bemærkes, at den undersøgelse, som Kommissionen skal foretage i forbindelse med anvendelsen af princippet om den private aktør, kræver en kompleks økonomisk vurdering, som led i hvilken denne institution har en vid skønsmargin (jf. dom af 10.11.2022, Kommissionen mod Valencia Club de Fútbol, C-211/20 P, EU:C:2022:862, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), og at det inden for rammerne af den kontrol, som Unionens retsinstanser foretager af Kommissionens komplekse økonomiske vurderinger på området for statsstøtte, ikke tilkommer Unionens retsinstanser at sætte deres eget økonomiske skøn i stedet for Kommissionens. Unionens retsinstanser skal imidlertid bl.a. tage stilling til den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, samt oplysningernes troværdighed og sammenhæng, og ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner (jf. dom af 11.11.2021, Autostrada Wielkopolska mod Kommissionen og Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Det er i denne henseende Kommissionen, der bærer bevisbyrden for, at betingelserne for anvendelse af princippet om den private aktør er opfyldt (jf. dom af 26.3.2020, Larko mod Kommissionen, C-244/18 P, EU:C:2020:238, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis), idet den ikke kan løfte denne bevisbyrde ved blot at anføre teorier, der ikke er underbygget retligt fyldestgørende (jf. i denne retning dom af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 205).

- 70 Det er i lyset af disse betragtninger, at der skal foretages en undersøgelse af sagsøgerens argumentation, som tilsigter at rejse tvivl om den måde, hvorpå Kommissionen anvendte princippet om den private aktør i den anfægtede afgørelse.
- 71 I første række skal det fastslås, at Kommissionen støttede sig på den metode til forhåndsanalyse af rentabiliteten, der er fastsat i 2016-meddelelsens punkt 228, andet til fjerde punktum, med henblik på at konkludere, at bidraget til spildevandsrensning ikke indebar en fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, idet dette bidrag var i overensstemmelse med princippet om den private aktør. I den anfægtede afgørelses punkt 36 har den gengivet disse sætninger. I afgørelsens punkt 42 lagde denne institution til grund, at »i overensstemmelse med punkt 228 i [2016-meddelelsen bidrog] brugere af de individuelle spildevandsrensningsanlæg [...] til disses rentabilitet i kraft af [bidraget til spildevandsrensning]«.
- 72 I denne henseende tilkommer det Kommissionen inden for rammerne af sin vide skønsbeføjelse, som er omtalt i præmis 68 ovenfor, at vælge den passende metode som led i sin forpligtelse til at foretage en fuldstændig gennemgang af alle de væsentlige elementer i den omtvistede transaktion og af dens sammenhæng, herunder af den begunstigede virksomheds situation og det pågældende marked, for at efterprøve, om den begunstigede virksomhed har opnået en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår (jf. i denne retning dom af 13.12.2018, Ryanair og Airport Marketing Services mod Kommissionen, T-165/15, EU:T:2018:953, præmis 142, og af 29.9.2021, TUIfly mod Kommissionen, T-447/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:625, præmis 80).
- 73 Når Kommissionen vedtager retningslinjer eller en meddelelse, der skal præcisere de kriterier, som den agter at anvende ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse, følger det heraf, at den har pålagt sig selv en begrænsning af denne beføjelse, eftersom det tilkommer den at overholde de vejledende regler, som den har pålagt sig selv, i det omfang de ikke indebærer en afvigelse fra traktatbestemmelserne. I denne sammenhæng tilkommer det Unionens retsinstanter at efterprøve, om disse regler er blevet overholdt af Kommissionen (jf. i denne retning dom af 1.12.2004, Kronofrance mod Kommissionen, T-27/02, EU:T:2004:348, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 74 Ved at vælge at anvende den metode med forhåndsanalyse af rentabiliteten, som er fastsat i 2016-meddelelsens punkt 228, andet til fjerde punktum, var Kommissionen i princippet forpligtet til at overholde de heri fastlagte betingelser. I 2016-meddelelsens punkt 228, andet til fjerde punktum, har Kommissionen fastlagt følgende rammer for sin skønsbeføjelse:
- »Kommissionen finder, at den markedsøkonomiske aktørtest kan være opfyldt ved offentlig finansiering af åbne infrastrukturer, der ikke er forbeholdt en eller flere bestemte brugere, hvis brugerne på forhånd må anses for at bidrage gradvist til projektets/operatørens rentabilitet. Dette er tilfældet, når operatøren af infrastrukturen fastsætter kommercielle vilkår for de individuelle brugere, der giver mulighed for at afholde alle de omkostninger, der hidrører fra denne type vilkår, inklusive en rimelig fortjeneste på grundlag af fornuftige udsigter på mellemlangt sigt. I denne analyse skal der tages hensyn til alle merindtægter og alle forventede meromkostninger, som operatøren har i forbindelse med den enkelte brugers aktiviteter [...]«
- 75 Det følger heraf, at med henblik på at afgøre, om operatøren af en offentlig infrastruktur, der ikke er forbeholdt bestemte brugere, stiller infrastrukturen til rådighed for virksomhederne på markedsvilkår, skal det ifølge 2016-meddelelsens punkt 228, andet punktum, efterprøves, om »brugere« af nævnte infrastruktur »gradvist« bidrager til dens rentabilitet – således som det fremgår af visse sprogversioner af denne meddelelse (jf. i denne henseende den franske eller den danske sprogversion) – eller »i stigende grad« bidrager hertil ifølge andre sprogversioner (jf. i denne henseende den engelske, den tyske, den spanske eller den rumænske sprogversion). Det skal fastslås, at metoden med forhåndsanalyse af rentabiliteten forudsætter en fastlæggelse af meromkostninger (eller marginalomkostninger) og merindtægter (eller marginalindtægter), dvs. de omkostninger og indtægter, der er direkte forårsaget af, at endnu en bruger anvender infrastrukturen, således at det kan vurderes, om den pågældendes tilstedeværelse bidrager til rentabiliteten. Selv om udtrykket »brugere« anvendes i flertal, indebærer nævnte metode følgelig i princippet en kompetence til at fastlægge de omkostninger og indtægter, der skyldes tilstedeværelsen af hver enkelt bruger af en infrastruktur.

- 76 For det første bekræftes en sådan forståelse ved 2016-meddelelsens punkt 228, tredje punktum, hvoraf fremgår, at brugerne gradvist bidrager til infrastrukturens rentabilitet, når operatøren heraf »for de individuelle brugere« fastsætter vilkår, som giver mulighed for at afholde alle de omkostninger, der hidrører herfra, inklusive en rimelig fortjeneste på grundlag af fornuftige udsigter på mellemlangt sigt.
- 77 For det andet følger det af 2016-meddelelsens punkt 228, fjerde punktum, at metoden med forhåndsanalyse af rentabiliteten indebærer, at der tages hensyn til alle merindtægter og alle forventede meromkostninger, som en operatør af en infrastruktur har i forbindelse med »den enkelte brugers« aktiviteter, idet sidstnævnte herved er angivet i ental, mens visse sprogversioner af 2016-meddelelsen endda henviser til en »specifik bruger« (jf. i denne henseende den engelske, den italienske, den spanske eller den rumænske sprogversion) eller den »pågældende bruger« (jf. i denne henseende den tyske sprogversion).
- 78 For det tredje har Kommissionen i fodnote 330 sidst i 2016-meddelelsens punkt 228 henvist til sin afgørelse (EU) 2015/508 af 1. oktober 2014 om Tysklands påståede ydelse af infrastrukturstøtte til Propapier PM2 GmbH – statsstøttesag SA.36147 (C 30/10) (ex NN 45/10, ex CP 327/08) (EUT 2015, L 89, s. 72), som vedrørte undersøgelsen af en nedsat afgift, der angiveligt indebar en fordel for en bestemt bruger af en infrastruktur, i hvilken afgørelse metoden med forhåndsanalyse af rentabiliteten blev benyttet. I samme fodnote henviste Kommissionen desuden til punkt 61-64 i sine retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT 2014, C 99, s. 3, herefter »2014-retningslinjerne«), der vedrører vurderingen af de aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber (jf. 2014-retningslinjernes punkt 61), for hvilken vurdering der er fastlagt en metode med forhåndsanalyse af rentabiliteten med en ordlyd svarende til den i 2016-meddelelsens punkt 228 anvendte.
- 79 Med henblik på at anvende den metode med forhåndsanalyse, som er fastsat i 2016-meddelelsens punkt 228, på trappemodellen skulle Kommissionen, således som sagsøgeren med føje har fremhævet, dermed for hver enkelt virksomhed, der var tilsluttet et rensningsanlæg, undersøge, om det bidrag til spildevandsrensning, der blev betalt i overensstemmelse med trappemodellen, kunne dække omkostningerne som følge af virksomhedens anvendelse af den pågældende infrastruktur.
- 80 Parterne er enige om, at Kommissionen ikke kunne undersøge de specifikke omkostninger og indtægter for hver enkelt virksomhed, der bruger rensningsanlæg i Danmark, eftersom denne institution alene støttede sig på gennemsnitstal vedrørende de samlede omkostninger og samlede indtægter for 6 af landets 98 kommuner.
- 81 Sagsøgeren har derfor med føje gjort gældende, at Kommissionen ved udelukkende at støtte sig på sådanne oplysninger tilsidesatte de grænser, som den i 2016-meddelelsens punkt 228 har fastlagt for sin skønsbeføjelse.
- 82 Selv hvis det antages, at Kommissionen kunne anvende metoden med forhåndsanalyse af rentabiliteten uden at undersøge hver enkelt bruger, ville en sådan metode i det mindste indebære, at denne institution skulle kunne efterprøve, om trappemodellen hviler på en fremgangsmåde, som gør det muligt med tilstrækkelig sandsynlighed at pålægge brugerne marginalomkostningerne, dvs. de omkostninger, der er direkte forårsaget af deres anvendelse af et rensningsanlæg.
- 83 I denne henseende lagde Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 39 indledningsvis til grund, at trappemodellen hvilede på en fordeling af de samlede omkostninger, som spildevandsforsyningsselskaberne bærer, mellem på den ene side de faste omkostninger, der fordeles ligeligt på alle brugere, og på anden side de variable omkostninger, der tilskrives de forskellige brugere på baggrund af deres forbrug. Dernæst lagde Kommissionen i afgørelsens punkt 40 og 41 til grund, at indtægterne fra bidraget til spildevandsrensning efter anvendelsen af taksterne under trin 2 og 3 gjorde det muligt at dække de omkostninger, som spildevandsforsyningsselskaberne afholdt, idet denne institution støttede sig på de danske myndigheders skøn om, at 20 eller endda 30% af disse omkostninger bestod af variable omkostninger, mens 70 eller 80% af omkostningerne var faste omkostninger (jf. præmis 11 ovenfor).
- 84 Det fremgår ganske vist af disse overvejelser, at de danske myndigheder havde fulgt en model, hvorved den variable andel af bidraget til spildevandsrensning i de variable omkostninger, som spildevandsforsyningsselskabet har afholdt, afhang af hver enkelt bruger.

- 85 I svaret af 18. maj 2017 på Kommissionens anmodning om oplysninger forklarede de danske myndigheder imidlertid, at de variable omkostninger i den model, der dannede grundlag for udarbejdelsen af trappemodellen, alene omfattede driftsomkostningerne forbundet med den mængde vand, brugeren brugte.
- 86 Som sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende, følger det heraf, at alle omkostninger, der ikke var forbundet med den brugte mængde vand, blev anset for at være faste omkostninger og derfor fordelt mellem alle de forskellige brugere, selv om sådanne omkostninger ville have forekommet som følge af blot én bestemt brugers tilstedeværelse på nettet. Det forholder sig navnlig således med investeringsomkostningerne, såsom omkostninger knyttet til etablering og udvidelse af rørledningerne, der alle anses for at være faste omkostninger, uanset om disse omkostninger alene havde til formål at tilslutte en bestemt bruger til nettet. I denne henseende har Kongeriget Danmark som svar på Rettens spørgsmål oplyst, at sådanne omkostninger fordeles ligeligt mellem alle brugere og bygger på et geografisk solidaritetsprincip, idet denne medlemsstat har medgivet, at omkostningerne varierer efter afstanden mellem anlægget og brugeren.
- 87 Det var således med urette, at Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 38 anførte, at den havde efterprøvet, om bidraget til spildevandsrensning som fastlagt efter trappemodellen gjorde det muligt at dække meromkostningerne på mellemlang sigt, hvilket ifølge denne institution omfattede »alle typer af udgifter eller investeringer som f.eks. personale-, udstyrs- og investeringsomkostninger, der er en følge af brugerens tilstedeværelse«.
- 88 Det er følgelig klart, at den metode, som trappemodellen var baseret på, ikke muliggjorde en passende fastlæggelse af de marginalomkostninger, som spildevandsforsyningsselskaberne har afholdt.
- 89 Der kan desuden ikke tages hensyn til Kongeriget Danmarks argument om, at der fandtes et særskilt bidrag for brugernes tilslutning til spildevandsrensningsnettet (jf. præmis 65 ovenfor), eftersom Kommissionen ikke tog hensyn til et sådant bidrag i sin vurdering i den anfægtede afgørelse, på grundlag af hvilken den fastslog, at det bidrag til spildevandsrensning, der var fastlagt efter trappemodellen, ikke indebar en fordel. Det følger heraf, at såfremt Retten tog hensyn til et sådant argument, ville den ændre begrundelsen for den anfægtede afgørelse, hvilket er i strid fast retspraksis, hvorefter Unionens retsinstanser ikke i forbindelse med et annullationssøgsmaal må erstatte den begrundelse, der angives af ophavsmanden til den anfægtede afgørelse, med sin egen (jf. dom af 5.5.2021, ITD og Danske Fragtmand mod Kommissionen, T-561/18, EU:T:2021:240, præmis 249 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Eftersom et sådant særskilt bidrag er ens for alle brugere uanset deres afstand til rensningsanlægget i medfør af det geografiske solidaritetsprincip, gør bidraget det under alle omstændigheder heller ikke muligt at pålægge en specifik bruger de omkostninger, som konkret er forårsaget af den pågældendes tilslutning til nettet.
- 91 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen på grundlag af metoden med forhåndsanalyse af rentabiliteten i strid med de grænser, som den ved 2016-meddelelsens punkt 228 har fastsat for sin skønsbeføjelse, fandt, at bidraget til spildevandsrensning var i overensstemmelse med princippet om den private aktør.
- 92 I anden række styres den private aktørs handlinger af udsigterne til rentabilitet, således som det er anført i præmis 67 ovenfor. Når en offentlig aktørs indgreb til fordel for en virksomhed sker uden nogen udsigt til selv langsigtet rentabilitet, kan dette således ikke anses for at være i overensstemmelse med princippet om den private aktør (jf. i denne retning dom af 10.12.2020, Comune di Milano mod Kommissionen, C-160/19 P, EU:C:2020:1012, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).
- 93 I såvel 2016-meddelelsens punkt 228 som i 2014-retningslinjernes punkt 63 har Kommissionen i øvrigt udtrykkeligt gjort overholdelsen af princippet om den private aktør betinget af kravet om en »rimelig fortjeneste« for operatøren af en infrastruktur, når en sådan operatør tildeler brugerne heraf en fordel.
- 94 I denne sag fandt Kommissionen, således som det fremgår af den anfægtede afgørelses punkt 37 og 38, og som denne institution har angivet som svar på et spørgsmål fra Retten som led i en foranstaltning

med henblik på sagens tilrettelæggelse, at de rabatter, der blev indført ved den nye trappemodel, alene kunne være i overensstemmelse med princippet om den private aktør, hvis bidraget til spildevandsrensning dækker alle de omkostninger, som spildevandsforsyningsselskaberne har afholdt.

- 95 Med en sådan vurdering, hvor der er set bort fra enhver udsigt til selv langsigtet rentabilitet, kunne Kommissionen, som skal løfte bevisbyrden for opfyldelse af betingelserne for anvendelsen af princippet om den private aktør (jf. præmis 69 ovenfor), ikke godtgøre, at det omhandlede bidrag opfyldte dette princip, således som sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende.
- 96 Som svar på et spørgsmål fra Retten har Kongeriget Danmark anført, at reglerne om fastsættelse af bidraget til spildevandsrensning var reguleret af det såkaldte »hvile i sig selv«-princip, som pålægger, at bidraget skal være tilstrækkeligt til at dække de omkostninger, som spildevandsforsyningsselskabet har afholdt, ligesom det udelukker muligheden for, at en sådan operatør kan forbeholde sig en fortjenstmargen, idet overskuddet i forhold til omkostningerne skal geninvesteres, og der ikke kan udbetales udbytte til aktionærerne.
- 97 Der er desuden enighed mellem parterne om, at anvendelsen af trappemodellen samlet set bevirker en reduktion af bidraget til spildevandsrensning i forhold til den afgiftsordning, som bidraget erstattede. I denne henseende vurderede Kommissionen, således som denne medlemsstat har anerkendt i retsmødet, trappemodellens forenelighed med princippet om den private aktør uden imidlertid at undersøge, om en sådan aktør ville have valgt trappemodellen frem for ordningen med enhedsafgifter, selv om denne trappemodel var mindre rentabel. Den forhåndsanalyse af rentabiliteten, der er fastlagt i 2016-meddelelsens punkt 228, hvis ordlyd er gengivet i præmis 74 ovenfor, indebærer, at den nationale foranstaltning, som Kommissionen har undersøgt, »gradvist« bidrager til rentabiliteten for operatøren af infrastrukturen, hvorfor nævnte foranstaltning for at være i overensstemmelse med princippet om den private aktør skal øge en sådan langsigtet rentabilitet og ikke reducere den.
- 98 Det skal således fastslås, at Kommissionen tilsidesatte princippet om den private aktør og dermed artikel 107, stk. 1, TEUF, idet den ikke undersøgte, om bidraget til spildevandsrensning gav spildevandsforsyningsselskaberne mulighed for at forbeholde sig en fortjenstmargen.
- 99 I tredje række har sagsøgeren anfægtet Kommissionens vurdering i den anfægtede afgørelses punkt 43-45, hvorefter opretholdelsen af høje spildevandsafgifter i det væsentlige indebærer en risiko for, at de store virksomheder, som henhører under trin 3, vælger at koble sig af det centrale net til spildevandsrensning og etablere deres egne anlæg og følgelig ikke længere skal betale bidraget til spildevandsrensning.
- 100 Det skal i denne henseende indledningsvis fastslås, at et sådant argument i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke er uvirksomt. Med dette argument har sagsøgeren nemlig anfægtet en oplysning, som Kommissionen tog hensyn til i den anfægtede afgørelse for at underbygge sin konklusion om, at bidraget til spildevandsrensning var i overensstemmelse med princippet om den private aktør, og derfor ikke indebar en fordel og ikke udgjorde statsstøtte (jf. præmis 12 ovenfor).
- 101 For det første skal det hvad angår spørgsmålet, om Kommissionens vurdering af muligheden for at koble sig af det centrale spildevandsrensningsnet er velbegrundet, bemærkes, at en sådan mulighed er betinget af opfyldelsen af de kumulative materielle betingelser, der er fastsat i § 16, stk. 1 og 2, i bekendtgørelse nr. 1469 af 12. december 2017 om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4. Disse bestemmelser foreskriver navnlig, at der kun gives tilladelse til en sådan afkobling, hvis der ikke sker en væsentlig forringelse af spildevandsforsyningsselskabets samlede økonomi, og nævnte anlæg fortsat kan fungere teknisk forsvarligt. Som sagsøgeren med føje har gjort gældende, er det således mindre sandsynligt, at de brugere, der henhører under trin 3, opfylder disse betingelser, eftersom de er de største brugere, og deres afkobling følgelig vil være den, der i videst omfang vil kunne påvirke rensningsanlæggets tekniske og økonomiske funktion.
- 102 For det andet er muligheden for afkobling fra det centrale spildevandsrensningsnet ikke en erhvervet ret, selv om de i foregående præmis anførte betingelser er opfyldt, idet denne ret er underlagt tilladelse fra de kommunale myndigheder, som har en vid skønsmargen i denne henseende, således som Kongeriget Danmark har præciseret i retsmødet.

- 103 For det tredje har Kommissionen og Kongeriget Danmark som svar på et spørgsmål fra Retten som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse oplyst, at de på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke havde kendskab til konkrete eksempler på virksomheder, som havde koblet sig fuldstændigt af det centrale spildevandsrensningsnet, som disse virksomheder var tilsluttet, med henblik på at etablere deres eget anlæg.
- 104 Det følger heraf, at den risiko for, at brugere, der henhører under trin 3, kobler sig af det centrale spildevandsrensningsnet, som Kommissionen tog hensyn til i den anfægtede afgørelses punkt 43-45, er hypotetisk og ikke tilstrækkeligt underbygget. Da Kommissionen fandt, at en privat aktør ville have taget hensyn til en sådan risiko med henblik på at fastsætte bidraget til spildevandsrensning, løftede den således ikke sin bevisbyrde i medfør af den retspraksis, der er nævnt i præmis 69 ovenfor.
- 105 På baggrund af det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen tilsidesatte artikel 107, stk. 1, TEUF og 2016-meddelelsens punkt 228, da den fandt, at bidraget til spildevandsrensning ikke indebar en fordel, eftersom en privat aktør ville have truffet beslutning herom. Det tredje anbringende skal derfor tages til følge.
- 106 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet anbringende, og for fuldstændighedens skyld det tredje anbringende, tages til følge, og dermed skal den anfægtede afgørelse annulleres, uden at det er fornødent at behandle sagsøgerens øvrige anbringender.

Sagsomkostninger

- 107 I henhold til artikel 219 i Rettens procesreglement træffer Retten i domme, der afsiges efter ophævelse og hjemvisning, afgørelse om sagsomkostningerne, dels for så vidt angår sagens behandling ved Retten, dels for så vidt angår appelsagens behandling ved Domstolen.
- 108 I dommen i appelsagen ophævede Domstolen den oprindelige kendelse og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne. Det tilkommer således Retten i denne dom at træffe afgørelse dels om samtlige sagsomkostninger vedrørende de sager, der er iværksat for denne, dvs. behandlingen af sagerne T-486/18 og T-486/18 RENV, dels om sagsomkostningerne i appelsagen, dvs. behandlingen af sag C-99/21 P.
- 109 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 110 Da Kommissionen har tabt appelsagen såvel som nærværende hjemviste sag, bør det pålægges den at betale sagsomkostningerne i nærværende sag samt i sagerne T-486/18 og C-99/21 P i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.
- 111 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer Kongeriget Danmark endvidere sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Afdeling):

- 1) **Kommissionens afgørelse C(2018) 2259 final af 19. april 2018 om statsstøtte SA.37433 (2017/FC) – Danmark annulleres.**
- 2) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Danske Slagtermestre afholdte omkostninger som led i sagerne for Retten og Domstolen.**
- 3) **Kongeriget Danmark bærer sine egne omkostninger.**

Spielmann

Gâlea

Tóth

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. april 2024.

V. Di Bucci

M. van der Woude

Justitssekretær

Præsident

* Processprog: dansk.