

European Commission

DG Competition
State Aid Greffe
B-1049 Bruxelles
Belgien

20. april 2026

Michael Honoré
Advokat (H)

Partner Asbjørn Godsk Fallesen
Advokat, Partner

Sent per email til stateaidgreffe@ec.europa.eu

Sag SA.37433 - Danmark – Påstået statsstøtte i form af nedslag i spildevandsafgifter – Bemærkninger fra Landbrug & Fødevarer F.M.B.A.

Indhold

1.	Indledning og resumé	2
2.	Om L&F	3
3.	Reguleringen af spildevandsselskaber i Danmark	4
3.1.	Reguleringens anvendelsesområde	4
3.2.	Danske spildevandsselskaber er underlagt forsyningspligt	4
3.3.	Hvile-i-sig-selv-princippet	4
4.	Trappemodellen er ikke selektiv	6
4.1.	Trin 1: Referencesystemet ("den normale skatteordning")	7
4.2.	EU-praksis vedr. progressive afgiftssystemer	8
4.3.	Trin 1-analysen i denne sag	10
4.4.	Trappemodellen kan under alle omstændigheder retfærdiggøres i medfør af Trin 2 og 3	11
5.	Trappemodellen indebærer ikke en økonomisk fordel	14
5.1.	MØOP er anvendeligt i denne sag	14
5.2.	Kommissionen er ikke forpligtet til at anvende punkt 228 i Kommissionens statsstøttemeddelelse	16
5.3.	MØOP-sammenligningen kan foretages for ordningen generelt og ikke for hver enkelt modtager	17
5.4.	Relevant praksis om vurdering efter MØOP	18
5.5.	Anvendelse af MØOP på Trappemodellen	18
5.6.	Risikoen for afkobling er ikke blot teoretisk eller marginal	20
6.	Opgørelse af en eventuel økonomisk fordel	23

1. Indledning og resumé

På vegne af Landbrug & Fødevarer F.M.B.A. ("L&F") skal vi hermed afgive bemærkninger til Kommissionens beslutning om at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF") i den ovennævnte sag ("Åbningsskrivelsen").

Det er L&F's opfattelse, at den degressive taksmodel for det variable vandafledningsbidrag ("Trappemodellen")¹ ikke udgør statsstøtte omfattet af TEUF artikel 107, stk. 1, og skal nedenfor redegøre herfor.

I afsnit 4 nedenfor redegør L&F for, hvorfor Trappemodellen ikke opfylder det statsstøtteretlige selektivitetskriterium, jf. den såkaldte tretrin-test.

Trappemodellen med forskellige degressive bidragssatser udgør ét sammenhængende referencesystem ("den normale ordning"), jf. Trin 1. Der er således ikke én sats, fx højeste sats, der kan anses for at være "normalsatsen", mens en anden sats (fx laveste sats eller en hypotetisk gennemsnitssats) udgør en fravigelse herfra. Allerede fordi der således ikke foreligger nogen differentiering mellem erhvervsdrivende inden for referencesystemet, er ordningen ikke selektiv.

For at gøre Beslutningen så robust som muligt opfordrer L&F dog også Kommissionen til at medtage en analyse af Trin 2 og 3, idet enhver differentiering mellem erhvervsdrivende utvivlsomt kan retfærdiggøres i lyset af de formål, der forfølges med ordningen. Også af disse grunde er ordningen ikke selektiv.

Af afsnit 5 fremgår, at Trappemodellen ikke indebærer nogen økonomisk fordel for erhvervsdrivende, jf. det markedsøkonomiske investorprincip (MØOP). Trappemodellen kan sidestilles med en rabatordning, hvor de største kunder modtager en mængderabat, der modsvarer de faktiske omkostninger forbundet med ydelserne. Der kan i den forbindelse ikke stilles krav om, at der indregnes en profit i priserne, eftersom MØOP-analysen altid skal ske inden for de relevante regulatoriske rammer. Hvile-i-sig-selv princippet er et eksempel på en sådan regulatorisk ramme, der gælder for både offentlige og private aktører på markedet. L&F skal også påpege, at EU-juraen i meget væsentlig grad begrænser kommunernes fri skøn, når de behandler anmodninger om frakobling af de største brugere – hvilket forstærker argumentet om, at Trappemodellen skal være så attraktiv som muligt, for at de største vandforbrugere ønsker at forblive tilkøbt.

I afsnit 6 omtaler L&F, at Trappemodellen om noget er til fordel for de små vandforbrugere, der betaler højeste takst, og ikke de store vandforbrugere, der betaler laveste takst. Som det fremgår af Spildevandsudvalgets rapport fra 2011 ville en 100 % kostægte betalingsmodel indebære en betydelig lavere pris for de store vandforbrugere. Af rapporten fremgår eksempelvis, at en virksomhed med et forbrug på 50.000, 100.000 eller 500.000 m³ per år ville få en lettelse på over 80 procent (!), hvis betalingen skulle være 100% kostægte.

¹ Se lovbekendtgørelse 187 af 19. februar 2025 om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber m.v. jf. bekendtgørelse 1527 af 4. december 2024 om fastsættelse af variabelt vandafledningsbidrag m.v

2. Om L&F

L&F er den førende danske erhvervsorganisation for landbrugserhvervet, fødevarer- og agroindustrien.

Landbrug & Fødevarer repræsenterer den største del af fødevarerklyngen, der med en eksport på mere end DKK 211 milliarder årligt og med 180.000 direkte og indirekte beskæftigede er et af Danmarks vigtige erhverv.

L&F repræsenterer herunder en række forskellige virksomheder, der er berørt af Trappemodellen. L&F repræsenterer herunder såvel virksomheder, der i dag er omfattet af Trappemodellens laveste takster (f.eks. mindre landbrug), som virksomheder, der i dag er omfattet af Trappemodellens højeste takster (f.eks. større slagterier og mejerivirksomheder).

For god ordens skyld skal det indledningsvis præciseres, at L&F har status af interesseret part i sagen.

Det følger af artikel 1(h) i procedureforordningen², at begrebet "interesserede parter" dækker over alle medlemsstater og personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte. Erhvervsorganisationer er specifikt nævnt som eksempel på aktører, der kan have status af interesserede parter.

EU-Domstolen ("Domstolen") har i nærværende sag fastslået, at Danske Slagtermestre er umiddelbart berørt i sagen, idet denne forening repræsenterede en række relativt mindre virksomheder på markedet for slagtning af kvæg og svin i Danmark, og idet Trappemodellen påvirkede disse virksomheders konkurrencestilling, da medlemsvirksomhederne ikke kunne drage fordel af de samme trin i Trappemodellen som de større virksomheder på markedet³.

L&F repræsenterer på sin side også en række virksomheder, der vil være berørt af denne sag, idet de betaler laveste sats under Trappemodellen.

Dette omfatter blandt andet flere af de større slagterier på det danske marked, herunder virksomhederne *Danish Crown*, *Danepork* og *Tican*.⁴ L&F repræsenterer endvidere Danmarks største mejerivirksomhed *Arla*,⁵ der betaler laveste sats under Trappemodellen.

Disse virksomheder risikerer potentielt meget betydelige krav om tilbagebetaling af statsstøtte, hvis Kommissionen måtte finde, at Trappemodellen indebærer ulovlig og uforenelig statsstøtte til fordel for de store vandforbrugere (hvilket bestrides).

L&F må derfor ligesom Danske Slagtermestre anses for umiddelbart berørt af Trappemodellen og derfor så meget desto mere for interesseret part.

² Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

³ Se Domstolens dom af 30. juni 2022 i sag C-99/21 P, "Danske Slagtermestre", præmis 70-72.

⁴ www.danishcrown.com ; www.tican.dk ; www.danepork.dk

⁵ www.arla.com

3. Reguleringen af spildevandsselskaber i Danmark

3.1. Reguleringens anvendelsesområde

Selskaber, der udøver aktiviteter med transport, behandling og/eller afledning af spildevand ("spildevandsselskaber") er omfattede af en række særlige regler, blandt andet om forsyningspligt (se afsnit 3.2 nedenfor) og takstfastsættelse efter det såkaldte "hvile-i-sig-selv"-princip (se afsnit 3.3 nedenfor).

Ifølge den danske vandsektorlov finder disse særlige regler anvendelse på virksomheder, der opfylder følgende to kriterier⁶:

- Selskaber forsyner eller har til formål at forsyne mindst ti ejendomme, og
- Selskabet falder ind under én af følgende kategorier
 - Helt eller delvist ejet af en kommune efter 1. januar 2010, eller
 - Selskabet har i to på hinanden følgende år haft en årlig debiteret vandmængde på mindst 800.000 m³, eller
 - Selskabet har i to på hinanden følgende år haft en årlig debiteret vandmængde på mindst 200.000 m³ (idet der gælder mere begrænsede forpligtelser for sådanne selskaber)

De særlige regler gælder altså uden videre for alle kommunalt ejede spildevandsselskaber, men gælder også for privatejede (f.eks. forbrugerejede) spildevandsselskaber, hvis disse behandler en tilstrækkelig stor mængde spildevand. Der er dermed ikke tale om en særlig regulering alene for offentlige myndigheder, men en generel regulering for både offentligejede og privatejede virksomheder i sektoren.

3.2. Danske spildevandsselskaber er underlagt forsyningspligt

Det følger af den danske miljøbeskyttelseslov, at spildevandsselskaber, som opfylder de ovennævnte kriterier, er forpligtede til at forsyne ejendomme i deres kloakeringsområde (som fastlagt af kommunalbestyrelsen)⁷. Spildevandsselskaber er altså ikke frit stillede til at vælge, om de vil betjene kunder i deres område.

Omvendt er kunder i spildevandsselskabernes områder ikke forpligtede til at benytte spildevandsselskabernes ydelser. Som omtalt i Åbningsskrivelsen kan ejere af ejendomme således under visse betingelser vælge at lade sig afkoble, hvis de etablerer deres eget rensningsanlæg eller får tilladelse til alternativ afledning.

3.3. Hvile-i-sig-selv-princippet

Alle spildevandsselskaber, der opfylder kriterierne omtalt i afsnit 3.1 ovenfor, er omfattede af det såkaldte hvile-i-sig-selv-princip.

Dette princip indebærer, at der løbende skal være overensstemmelse mellem selskabernes indtægter og omkostninger. I praksis udmøntes dette ved, at der fastsættes en øvre grænse (en "indtægtsramme") for de indtægter (også omtalt som "regulatoriske indtægter"), som selskabet må oppebære fra spildevandsaktiviteter⁸.

⁶ LBK 265 af 3. juni 2025 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, § 2.

⁷ Se LBK 1742 af 22. december 2025 om miljøbeskyttelse, § 32 b.

⁸ Se LBK 265 af 3. juni 2025 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, § 6 og BEK 104 af 20. januar 2026 om økonomiske rammer for vandselskaber, § 3, stk. 2 og § 35 ff.

Indtægtsrammen fastsættes af Vandsektortilsynet og fastsættes med udgangspunkt i selskabets nødvendige og effektive omkostninger⁹. Både anlægsomkostninger, driftsomkostninger og finansieringsomkostninger medregnes i denne forbindelse¹⁰.

Selskaberne kan efter tilladelse fra Vandsektortilsynet få tillæg til indtægtsrammen med henblik på dækning af visse yderligere udgifter, herunder visse skatter og afgifter, visse særlige projekter vedr. klima, miljø, sundhed, forsyningssikkerhed m.v., visse udvidelser og investeringer samt uforudsete hændelser¹¹.

Selskaberne kan tilsvarende få fradrag i deres indtægtsrammer under visse omstændigheder, herunder navnlig ved manglende overholdelse af de relevante regler og ved ændringer i deres aktiviteter¹². Indtægtsrammen korrigeres desuden med et årligt effektiviseringskrav, som indebærer, at indtægtsrammen løbende reduceres ud fra en forventning om effektivisering hos selskaberne¹³.

Endvidere er det ikke alle indtægter, der anses for "regulatoriske indtægter" og tæller med i indtægtsrammen. To eksempler på indtægter, der ikke er omfattet af indtægtsrammen, er:

- 1) "Tilskud fra fonde, foreninger, virksomheder, myndigheder, forskningsinstitutioner og lign. til udviklings- og demonstrationsprojekter inden for hovedvirksomheden, der har til formål at forbedre vandsektorens effektivitet eller kvalitet".¹⁴
- 2) Indtægter som følge af aftaler indgået i medfør af § 1, stk. 5, i lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber.¹⁵ § 1, stk. 5, omfatter de tilfælde, hvor et spildevandsforsyningsselskab aftaler med andre parter, at selskabet etablerer og opretholder et højere serviceniveau i selskabets håndtering af spildevand eller terrænnært grundvand end det, selskabet er forpligtet til (eller at selskabet etablerer og driver anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand eller terrænnært grundvand), som samlet set er dyrere end nødvendigt til varetagelse af selskabets opgaver.

Vandsektortilsynet opgør hvert år, om det enkelte selskabs relevante indtægter har ligget over eller under¹⁶ selskabets indtægtsramme¹⁷. Hvis opgørelsen viser, at selskabet i en vis periode har haft indtægter, der overstiger indtægtsrammen i mere end en bagatelagtig grad, reduceres selskabets indtægtsramme for de følgende år, så de for høje indtægter reelt tilbageføres til kunderne (idet selskabet så må fastsætte lavere takster for det følgende år)¹⁸.

Denne mekanisme indebærer, at spildevandsselskaberne løbende skal fastsætte deres takster på en sådan måde, at deres samlede indtægter kommer til at svare til den fastsatte indtægtsramme, som igen svarer til summen af selskabets drifts-, anlægs- og finansieringsomkostninger (med evt. tillæg og fradrag). Fastsættes taksterne højere eller lavere, skal de reguleres i en efterfølgende periode, så indtægtsrammen overholdes. Mekanismen betyder dermed, at der løbende vil være balance mellem et spildevandsselskabs indtægter og omkostninger.

⁹ *Ibidem*, § 6, stk. 2.

¹⁰ Se BEK 104 af 20. januar 2026 om økonomiske rammer for vandselskaber, § 29.

¹¹ *Ibidem*, §§ 10-16.

¹² *Ibidem*, §§ 17-19.

¹³ *Ibidem*, §§ 23-28.

¹⁴ *Ibidem*, § 35, stk. 4.

¹⁵ *Ibidem*, § 35, stk. 3.

¹⁶ Se § 1, stk. 5, i LBK 2025-10-27 nr. 1243 om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber mv. Det bemærkes, at et spildevandsforsyningsselskab kun kan indgå en sådan aftale mod betaling fra den eller de andre parter, hvis sådan betaling indebærer fuld dækning af selskabets meromkostninger til etablering og drift.

¹⁷ BEK 104 af 20. januar 2026 om økonomiske rammer for vandselskaber, §§ 36-37.

¹⁸ *Ibidem*, § 28. Hvis selskabet vedbliver med ikke at overholde indtægtsrammen, kan de ansvarlige personer ultimativt ifalde bødestraf (se lovens § 30, stk. 1, nr. 3).

4. Trappemodellen er ikke selektiv

Kommissionen er af den foreløbige opfattelse, at Trappemodellen ikke er selektiv, jf. Åbningsskrivelsens punkt 61 ff. L&F er enig i denne analyse.

Selektivitetstesten er således beskrevet af Domstolen¹⁹:

”31. [F]or at kvalificere en national skatteforanstaltning som »selektiv« skal [Kommissionen] først identificere referencesystemet, dvs. hvad der er den »normale« skatteordning i den pågældende medlemsstat, og derefter godtgøre, at den omhandlede skatteforanstaltning udgør en afvigelse fra dette referencesystem, for så vidt som den indfører en differentiering mellem erhvervsdrivende, der i forhold til det formål, der forfølges med den pågældende medlemsstats referencesystem, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation [...].

32. Begrebet »statsstøtte« omfatter imidlertid ikke foranstaltninger, der indfører en differentiering mellem virksomheder, der i forhold til det formål, der forfølges med den omhandlede retlige ordning, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, og dermed a priori er selektive, når den berørte medlemsstat kan godtgøre, at denne differentiering er begrundet, eftersom den følger af arten eller den almindelige opbygning af den ordning, som foranstaltningerne er en del af. [...]”

Som det fremgår af ovenstående, består testen af (op til) tre trin.²⁰ Testen gælder ikke kun for skatte- eller afgiftsordninger, men for alle generelle ordninger. Se blandt andet sag C-524/14, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (vedrørende opkrævning af lufthavnsafgifter, der kan sammenlignes med de bidragssatser, som der opkræves i den foreliggende sag).²¹

Efter **trin 1** skal det først skal bedømmes, hvad der udgør referencerammen eller referencesystemet (”den normale skatteordning”).

Hvis der inden for referencerammen sker en differentiering mellem erhvervsdrivende, skal det efter **trin 2** vurderes, om der sker differentiering mellem erhvervsdrivende i en sammenlignelig situation, når der henses til de formål, der forfølges med ordningen (referencesystemet). Efter Trin 2 skal det således *først* undersøges, hvad der er formålet med ordningen (referencesystemet), og *dernæst* skal det afgøres, om der foreligger differentiering (forskelsbehandling) mellem erhvervsdrivende, der *i lyset af formålet* befinder sig i en sammenlignelig situation. Det er således kun differentiering mellem erhvervsdrivende i en sammenlignelig situation, der er problematisk efter trin 2.

Efter **trin 3** kan en ordning stadig anses for ikke-selektiv, hvis den konstaterede forskelsbehandling (jf. trin 1 eller trin 2) kan anses for velbegrundet henset til ordningens grundlæggende eller ledende principper (”ordningens karakter eller opbygning”).

Det er af særlig betydning for den foreliggende sag (hvor alle erhvervsdrivende inden for referencesystemet behandles ens) allerede hér at bemærke, at der *kun* er behov for at gå videre fra trin 1 til trin 2 i de tilfælde, hvor der inden for referencesystemet foreligger en differentiering mellem erhvervsdrivende. Hvis definitionen af referencesystemet er så bred, at alle erhvervsdrivende behandles ens, tjener det intet formål at gå videre til trin 2 og undersøge, om alle erhvervsdrivende i en sammenlignelig situation behandles ens. Sagt med andre ord: Hvis

¹⁹ Sag C-562/19 P, KOM mod Polen, præmis 31 og 32.

²⁰ For en omfattende gennemgang af tretrinstesten henvises til i *EU State Aid Control Law and Economics*, 2nd Edition (Kluwer 2025, edited by Werner og Verouden), Chapter 4, ”Selectivity” (ved Michael Honoré).

²¹ Se også Åbningsskrivelsens punkt 62 (fodnote 31 og 32).

alle behandles ens efter trin 1, er der i sagens natur ikke nødvendigt at overveje, om de befinder sig i en sammenlignelig situation i lyset af formålet bag ordningen, jf. trin 2.

Efter **trin 3** kan en ordning stadig anses for ikke-selektiv, hvis den konstaterede forskelsbehandling (jf. trin 1 eller trin 2) kan anses for velbegrundet henset til ordningens grundlæggende eller ledende principper ("ordningens karakter eller opbygning").

*

I Åbningsskrivelsen er Kommissionens analyse koncentreret omkring trin 1, idet Kommissionen mener, at den degressive karakter af Trappemodellen er en del af referencerammen ("den normale ordning") og ikke en fravigelse af denne.

L&F er enig i denne analyse, men opfordrer Kommissionen til også at medtage en analyse under trin 2 og 3, jf. afsnit 4.4 nedenfor.

4.1. Trin 1: Referencesystemet ("den normale skatteordning")

L&F er helt enig med Kommissionen i, at den "normale skatteordning" er Trappemodellen i sin helhed bestående af alle tre trin.

L&F erindrer i den forbindelse om, at "*identifikationen af de regler, hvoraf referencesystemet består, fastlægges på grundlag af objektive kriterier, bl.a. for at muliggøre domstolsprøvelsen af de vurderinger, som ligger til grund for denne fastlæggelse*", samt at "*fastlæggelsen af referencerammen ... skal ske på grundlag af en objektiv undersøgelse af indholdet, kombinationen og de konkrete virkninger af de gældende regler i henhold til denne medlemsstats nationale ret. I denne henseende kan en skatteforanstaltningens selektivitet ikke vurderes ud fra en referenceramme bestående af nogle bestemmelser i den berørte medlemsstats nationale ret, som kunstigt er udskilt fra en bredere lovgivningsmæssig ramme*".²²

Når der ses på en given skatteforanstaltning, skal det undersøges, om denne "*fremstår som en uadskillelig del af den almindelige skatteordning i den pågældende medlemsstat, [idet det er givet fald er] dette system, der skal tjene som reference*." Testen er, om den pågældende skatteforanstaltning "*fremstår som en norm med en selvstændig juridisk logik, og det ikke er muligt at identificere et sammenhængende regelsæt uden for denne foranstaltning*".²³

Endvidere skal der ikke under Trin 1 tages hensyn til de formål, som forfølges med ordningen.²⁴ Dette er alene relevant under Trin 2.

Domstolen har også henvist til princippet om medlemsstaternes fiskale autonomi og udtalt, at det er medlemsstaterne, der selv definerer referencesystemet:

"[U]den for de områder, hvor EU-skatte retten er genstand for harmonisering, er det den pågældende medlemsstat, som – gennem udøvelsen af sine egne beføjelser vedrørende direkte beskatning og under overholdelse af sin skattemæssige autonomi – fastlægger de grundlæggende kendetegn ved skatten, som principielt definerer det referencesystem eller den »normale« skatteordning, på grundlag af

²² Forenede sager C-51/19 P and C-64/19 P, World Duty Free Group SA; præmis 62 og 65: Se også forenede sager C-885/19 P, C-898/19 P, Fiat Chrysler Finance Europe, præmis 72, og sag C 465/20 P, Kommission mod Irland ("Apple"), præmis 80, og den dér citerede praksis.

²³ Forenede sager C-51/19 P and C-64/19 P, World Duty Free Group SA, præmis 63.

²⁴ Ibid, præmis 65 ("*Det skal endvidere bemærkes, at for så vidt som fastlæggelsen af referencerammen skal foretages på grundlag af en objektiv undersøgelse af indholdet og kombinationen af de gældende regler i medfør af national ret, skal der ikke under denne første etape i undersøgelsen af selektiviteten tages hensyn til de mål, som lovgiver forfulgte ved vedtagelsen af den omtvistede foranstaltning*").

hvilken betingelsen om selektivitet skal analyseres. Dette gælder bl.a. for fastsættelsen af beskatningsgrundlaget og dets udløsende begivenhed”.²⁵

Dette blev gentaget og uddybet af i Apple-dommen,²⁶ hvor EU-Domstolens Store Afdeling slog fast, at:

”[...] det [er] den pågældende medlemsstat, som – gennem udøvelsen af sine egne beføjelser vedrørende direkte beskatning og under overholdelse af sin skattemæssige autonomi – fastlægger de grundlæggende kendetegn ved skatten, som principielt definerer det referencesystem eller den »normale« skatteordning, på grundlag af hvilken betingelsen om selektivitet skal analyseres. Dette gælder bl.a. for fastsættelsen af beskatningsgrundlaget, beskatningens udløsende begivenhed og eventuelle fritagelser fastsat herfor”.²⁷

[...]

Domstolen understregede samtidig, at

”[d]enne konklusion berører imidlertid ikke muligheden for at fastslå, at selve referencerammen, således som den følger af national ret, er uforenelig med EU-retten på statsstøtteområdet, eftersom det omhandlede skattesystem er blevet konfigureret efter åbenbart diskriminerende parametre, der havde til formål at omgå denne ret”.²⁸

Det er således slået fast af EU-Domstolens Store Afdeling, at det medlemsstaterne selv, der definerer referencesystemet, herunder beskatningsgrundlaget, den udløsende begivenhed (”taxable event”) og eventuelle fritagelser for skattepligten. Dog skal det altid sikres, at referencesystemet ikke bygger på åbenbart diskriminerende parametre, der har til formål at omgå EU-retten.

4.2. EU-praksis vedr. progressive afgiftssystemer

I de polske og ungarske sager²⁹ (også omtalt i Åbningsskrivelsens punkt 70) forholdt Domstolen sig udtrykkeligt til, hvordan referencesystemet fastlægges (Trin 1), hvis der er tale om et progressivt afgiftssystem med forskellige (stigende) afgiftssatser.

I den polske sag skulle alle detailbutikker betale en omsætningsafhængig afgift, idet afgiften bestod af 3 trin med afgifter på henholdsvis 0% (laveste trin), 0,8% (mellemste trin) og 1,4 % (højeste trin)³⁰.

Kommissionen var i den anfægtede beslutning fra 2017³¹ kommet frem til, at den ”normale ordning” (referencerammen) var en ensartet afgiftssats (”flat rate”), tilsyneladende fastsat som et gennemsnit af de 3 satser.

Dette betød, at den progressive skat indebar en fravigelse fra referencesystemet (enhedssatsen) i både nedadgående og opadgående retning (se Beslutningens punkt 47 og 50-55).³²

²⁵ Se Forenede sager C-885/19 P, C-898/19 P, Fiat Chrysler Finance Europe præmis 73, med henvisning til sag C-562/19 P, Kommissionen mod Polen, præmis 38 og 39, og C-596/19 P, Kommissionen mod Ungarn, præmis 44 og 45.

²⁶ Case C-465/20 P, Commission v Ireland and Others (”Apple”), præmis 81-83.

²⁷ Med henvisning til dom af 5.12.2023, Luxembourg m.fl. mod Kommissionen, C-451/21 P og C-454/21 P, EU:C:2023:948, præmis 112, og den deri nævnte retspraksis.

²⁸ Se Apple-dommen, citeret ovenfor, præmis 83.

²⁹ Sag C-562/19 P, *Commission v. Poland*; ECLI:EU:C:2021:201, og sag C-596/19 P, *Commission v. Hungary*; ECLI:EU:C:2021:202. De to sager er sammenlignelige (idet den ungarske sag vedrørte afgifter på reklamesektoren, mens den ungarske sag vedrørte afgifter på detailsektoren). Nedenfor skal alene omtales den polske sag.

³⁰ Højeste sats skulle betales på omsætning over ca. EUR 38 mio.

³¹ Beslutning af 30. juni 2017 i sag SA.44351.

³² Kommission udtalte i forbindelse med trin 1-analysen endvidere, at ordningen var ”selective by design” (se punkt 49).

Kommissionen undersøgte, om derogationen fra referencesystemet kunne være retfærdiggjort under Trin 3, men afviste dette, idet ordningen ikke hang sammen med virksomhedernes profit, men derimod deres omsætning, der ifølge Kommissionen ikke var udtryk for en ”bedre evne til at betale”, således som de polske myndigheder havde gjort gældende (se punkt 57-58). Kommissionen afviste ikke, at en ordning med en progressiv afgift kunne retfærdiggøres efter trin 3, hvis der var en klar indre sammenhæng mellem ordningens progressive natur og det mål, ordningen søgte at varetage (se punkt 59).

Beslutningen blev indbragt for EU-Retten, der ophævede Kommissionens afgørelse.

Retten fandt, at den progressive afgiftssats med forskellige afgiftsniveauer var en ”integreret del” af referencesystemet, og at Kommissionen fejlagtigt havde støttet sig på en ensartet (gennemsnitlig) afgiftssats (”flat rate”), som ifølge Retten tilhørte et ”utilstrækkeligt og hypotetisk referencesystem” (se præmis 63-67).

Ifølge Retten tilhørte de progressive afgiftssatser alle det *samme* referencesystem – og det var kunstigt og konstrueret, når Kommissionen opfandt en hypotetisk enhedssats til lejligheden. Man kunne derfor ikke tale om, at én sats (f.eks. den laveste sats) udgjorde en fravigelse fra en anden sats (f.eks. enhedssatsen eller en højere sats). Alle satser hang sammen og udgjorde et samlet hele, hvor det ville være kunstigt at udskille én sats fra de andre.

Retten dom blev opretholdt af EU-Domstolens Store Afdeling (se sag C-562/19, Kommissionen mod Polen). Domstolen konkluderede, at *”at de grundlæggende kendetegn ved skatten, som de progressive afgiftssatser udgør en del af, principielt udgør referencesystemet eller den »normale« skatteordning med henblik på analysen af selektivetsbetingelsen”* (se præmis 42), hvilket Domstolen støttede på følgende betragtninger:

- *”[M]edlemsstaterne [kan] på EU-rettens nuværende udviklingstrin [...] frit kan vælge det afgiftssystem, de finder mest hensigtsmæssigt, således at anvendelsen af progressiv beskatning henhører under hver enkelt medlemsstats skønsbeføjelse”* (præmis 37)
- *”[D]e EU-retlige bestemmelser på statsstøtteområdet er principielt ikke til hinder for, at medlemsstaterne beslutter at indføre progressive afgiftssatser, som skal tage hensyn til de afgiftspligtige personers betalingssevne”* (præmis 40)
- *”EU-retten [...] ikke [er] til hinder for, at en progressiv beskatning baseres på omsætningen, herunder i tilfælde, hvor den ikke har til formål at kompensere for de negative virkninger, som den afgiftspligtige virksomhed kan have.”*

Domstolen afviste også Kommissionens synspunkt om, at progressive satser var forbeholdt beskatning af *overskud*. Den omstændighed, at overskuddet kunne gøre en mere relevant eller præcis indikator end omsætningen, var ifølge Domstolen uden betydning i forbindelse med fastlæggelse af referencesystemet.³³

Domstolen konstaterede hernæst (præmis 43-45)³⁴, at der ikke var tegn på, at ordningen var udformet på en åbenbart diskriminerende måde – i modsætning til, hvad der var tilfældet i Gibraltarsagen,³⁵ hvor skattesystemet begunstigede offshore-selskaber, hvilket ikke havde nogen sammenhæng med de af lovgiver bekendtgjorte formål.

³³ Se dommens præmis 41 og 42. Ifølge Domstolen er omsætningens størrelse generelt både et *”neutralt sondringskriterium og en relevant indikator for de afgiftspligtige personers betalingssevne”* (se præmis 41).

³⁴ *”Kommissionen har ikke godtgjort, at disse progressive satser ... blev udformet på en åbenbart diskriminerende måde for at omgå de krav, der følger af de EU-retlige bestemmelser på statsstøtteområdet. Under disse omstændigheder måtte de progressive satser for den omtvistede skatteforanstaltning anses for at hænge uløseligt sammen med referencesystemet eller den »normale« skatteordning, på grundlag af hvilken det skulle vurderes, om der i det foreliggende tilfælde forelå en selektiv fordel.”*

³⁵ Dom af 15. november 2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige (C-106/09 P og C-107/09 P).

4.3. Trin 1-analysen i denne sag

L&F er enig med Kommissionen og den danske stat i, at ovenstående praksis er fuldt ud anvendelig i den foreliggende sag – og faktisk endda med større styrke end i de polske og ungarske sager.³⁶

På samme måde, som der i de polske og ungarske sager var en indre sammenhæng mellem de forskellige afgiftssatser, og der ikke kunne opstilles en fiktiv enhedssats, der udgjorde "referencesystemet" (den normale ordning), således som Kommissionen havde forsøgt at gøre det, kan der heller ikke i den foreliggende sag opstilles en fiktiv enhedssats, som Trappemodellens bidragssatser skulle indebære en fravigelse fra.

Trappemodellen med forskellige satser udgør et sammenhængende referencesystem.

Som omtalt er formålet bag ordningen som udgangspunkt ikke et relevant pejlemærke for fastlæggelsen af referencesystemet i trin 1 (mens det er relevant for både trin 2 og 3). Formålet har dog en relevans i trin 1, når det skal vurderes, om ordningen er "*udformet på en åbenbart diskriminerende måde med det formål at omgå statsstøtterejerne*".

Et sådant omgåelsesformål fandtes ikke at være til stede i de polske og ungarske sager, skønt der i sagen var en bekymring over, at satserne og trinene var fastsat ud fra et politisk ønske om at beskatte store udenlandske kæder (som f.eks. Carrefour) og beskytte mindre polske butikskæder (der ikke betalte højeste afgiftstrin). Herved kunne den polske ordning have samme karakteristika som den ordning, der var genstand for Gibraltarsagen, hvor de relevante skatter (på ejendomme og lønsum) fandtes at være designet til at favorisere offshore selskaber og derved være *de facto* diskriminerende.

Mistanken om "urent trav" blev muligvis forstærket af, at den polske ordning havde til erklæret formål at "fordele afgiftsbyrden ligeligt mellem de afgiftspligtige personer efter deres betalingsevne", samtidig med at man havde valgt at anvende omsætning i stedet for overskud som beskatningskriterium.³⁷

Ingen af disse "risikofaktorer" er til stede i denne sag, som også fremhævet af Kommissionen, hvilket gør det så meget desto mere sikkert at acceptere Trappemodellen som ét sammenhængende referencesystem.

Formålet med Trappemodellen er ganske klart: at indføre en mere omkostningsægte ordning, hvorved kunderne afregnes efter deres faktiske forbrug af spildevandsrensningsydelserne, idet der tages højde for de faste og variable omkostninger ved systemet.³⁸

Vandrensning er kendetegnet ved betydelige faste omkostninger, der principielt er uafhængige af antallet af kubikmeter spildevand, der renses. Da den faste omkostning er den samme uanset antal forbrugte kubikmeter, vil et større forbrug føre til, at der bliver flere kubikmeter at fordele de faste omkostninger ud på. Omkostningen "per kubikmeter" falder således med en øget mængde kubikmeter.³⁹

Det giver derfor god økonomisk mening af lade priserne falde i takt med, at omkostningerne falder.

Samtidig har ordningen til formål at fastholde de største kunder, der kunne have en fordel i at vælge alternative løsninger (frakobling). Herved sikres, at de faste omkostninger fordeles ud på så mange kubikmeter som muligt

³⁶ Det gør i den forbindelse ingen forskel, at der i denne sag foreligger en degressiv afgiftsmodel, mens der i de polske og ungarske sager forelå en progressiv afgiftsmodel.

³⁷ Se Rettens dom, præmis 46.

³⁸ Dette til forskel fra den gamle ordning, hvor alle betalte samme afgiftssats per kubikmeter.

³⁹ Kommissionen anfører i betragtning 75, at "*jo større input, desto mindre er de variable omkostninger*". L&F antager, at dette er en skrivefejl, da de variable omkostninger er de samme per kubikmeter, mens de faste omkostninger per kubikmeter er faldende i takt med, at forbruget forøges.

– hvilket sikrer systemets økonomiske effektivitet og holder bidragssatsen nede for alle kunder (også de små brugere).

Det gøres gældende, at der må indrømmes den danske stat en vis frihed i, hvordan den danske stat fastsætter de tre trappetrin, herunder at der ikke kan stilles krav om, at bidraget er fuldstændigt kostægte for de enkelte brugere – på samme måde som Domstolen accepterede i de polske og ungarske sager, at der var en tilstrækkelig sammenhæng mellem virksomhedernes omsætning og deres betalingsevne.

Det erindres i den forbindelse om, at der i forbindelse med selektivetsanalysen ikke ses på, om der ydes en økonomisk fordel for visse virksomheder (f.eks. de brugere, der måtte betale for lidt for at blive tilsluttet), men derimod om referencerammen er fastsat på en passende og sammenhængende måde og ikke fremstår som arbitrar – på samme måde som omsætningsstørrelse i de polske og ungarske sager ansås for et "neutralt sondringskriterium og en relevant indikator for de afgiftspligtige personers betalingsevne"⁴⁰.

L&F skal også erindre om, at såfremt Kommissionen måtte mene, at referencesystemet ikke er den degressive model bestående af alle 3 trin (bidragssatser), påhviler det Kommissionen at anvise, hvad der ifølge Kommissionen udgør den normale ordning, herunder hvad der udgør den normale bidragssats, som Trappemodellens satser fraviger fra.

Kommissionen forsøgte i den polske sag at påvise, at den normale sats var en gennemsnitssats (eller slet ingen afgift), men dette blev klart afvist af både Retten og Domstolen, der omtalte denne afgiftssats som "hypotetisk" og "utilstrækkelig" (Retten dom præmis 63-67).

Det gøres gældende, at Kommissionen så meget desto mere i denne sag må udvise tilbageholdenhed med at forsøge at fastsætte en "normal" bidragssats, som Trappemodellen afviger fra, da en sådan alternativ "normal" sats vil fremstå som stærkt hypotetisk og uden hold i realia.

Det kan derfor konkluderes, at den degressive karakter af bidragssatserne under Trappemodellen er en del af referencerammen og ikke udgør en fravigelse af den.

4.4. Trappemodellen kan under alle omstændigheder retfærdiggøres i medfør af Trin 2 og 3

Eftersom det kan konkluderes, at referencesystemet omfatter en række differentierede satser (Trappemodellen), og eftersom én bidragssats således ikke kan anses for "normalsatsen", mens andre bidragssatser udgør en "derogation" herfra, er der ikke behov for at foretage en dybere selektivetsanalyse i medfør af trin 2 og 3.

Sagt på anden vis: Trin 2 og 3 er kun nødvendige i de tilfælde, hvor der foreligger en differentiering mellem virksomheder (idet man i givet fald skal afdække, om en sådan differentiering kan retfærdiggøres i lyset af formålet med referencesystemet).

L&F opfordrer ikke desto mindre Kommissionen til også at medtage en analyse af ordningen under Trin 2 og 3 for det tilfældes skyld, at EU's retsinstanser under et eventuelt annulationssøgsmål måtte være uenig i ovenstående Trin 1-analyse, således at beslutningen ikke senere kunne blive ophævet som følge af begrundelsesmangler.

Analysen under Trin 2 og/eller 3 kan gøres kort i denne sag, idet ovenstående argumentation vedrørende den relevante referenceramme i vidt omfang kan genbruges.

⁴⁰ Se dommens præmis 41 citeret ovenfor.

4.4.1. Trin 2

Det bemærkes, at de formål, der anerkendes under Trin 2, normalt skal være "eksterne" (eksogene) formål (som f.eks. miljømæssige, sociale, kulturelle, regionale hensyn), mens sådanne formål ikke kan påberåbes under Trin 3 (hvor det omvendt er de "interne" hensyn, der kan påberåbes, f.eks. relateret til systemets effektivitet mv.).⁴¹

Såfremt Trin 2 måtte finde anvendelse hér, kan det påpeges, at der ikke foreligger forskelsbehandling mellem virksomheder, der befinder sig i en sammenlignelig situation i lyset af formålet med ordningen som beskrevet ovenfor (omkostningsægte prissætning med henblik på at fastholde så mange brugere som muligt og derved holde omkostningerne nede for alle, under behørig hensyntagen til 'hvile i sig selv princippet', etc.). Mindre kunder, der aftager mindre mængder vand (og betaler højeste sats), er i lyset af dette formål ganske enkelt ikke i en sammenlignelig situation med større kunder, der aftager større mængder vand (og betaler laveste sats) og som kan have en økonomisk fordel af at frakoble sig rensningsanlægget. Der foreligger således ikke forskelsbehandling mellem erhvervsdrivende i en sammenlignelig situation henset til ordningens formål.

Såfremt der i forbindelse med fastsættelsen af de faste og variable omkostninger for vandafledningsbidraget (og ikke kun tilslutningsbidraget) indgår en vis hensyntagen til princippet om "geografisk solidaritet", således som fremgår af Åbningsskrivelsens punkt 30⁴², vil dette (eksterne) hensyn være bedst egnet i analysen under Trin 2.

Geografisk solidaritet er et velkendt og legitimt hensyn inden for mange forsyningssektorer, herunder blandt andet transport- og postsektoren, og afspejler et ønske om ikke at 'straffe' virksomheder, der er beliggende i de mere yderligt beliggende områder af landet (med længere afstande til tæt befolkede områder), hvilket opnås ved, at alle betaler samme sats uanset varierende omkostninger.

Det kan således konkluderes, at der ikke foreligger en forskellig behandling af virksomheder, der under hensyntagen til formålet (geografisk solidaritet) befinder sig i en sammenlignelig situation. Udtrykt anderledes er det iboende i princippet om geografisk solidaritet, at virksomheder, der befinder sig tæt på et rensningsanlæg (og udløser færre omkostninger til f.eks. rørlægning), behandles på samme måde som virksomheder, der befinder sig fjernt fra et rensningsanlæg (og udløser flere omkostninger til f.eks. rørlægning).

4.4.2. Trin 3

Efter Trin 3 kan en eventuel forskelsbehandling ("prima facie selektivitet") retfærdiggøres i systemets "karakter og opbygning" (også omtalt som systemets 'indre logik og sammenhæng').

Herom fremgår følgende af Kommissionens Statsstøttemeddelelse fra 2016 ("NoA")⁴³, punkt 138-140:

"138. En foranstaltning, som afviger fra den almindelige ordning (umiddelbar selektivitet), er ikke selektiv, hvis dette er begrundet i ordningens karakter og opbygning. Det er tilfældet, hvis foranstaltning er direkte afledt af den almindelige ordnings iboende grundlæggende eller ledende principper, eller hvis den følger af indbyggede mekanismer, som er nødvendige for ordningens funktionsmåde og effektivitet. Derimod er det ikke muligt at påberåbe sig eksterne politiske mål, som ikke er en del af ordningen.

139. En mulig begrundelse kunne f.eks. støttes på hensynet til bekæmpelse af bedrageri eller skatteunddragelse, behovet for at tage hensyn til særlige regnskabsmæssige krav, administrative hensyn,

⁴¹ Se Statsstøttemeddelelsens punkt 138-140 citeret nedenfor. Se også Kluwer, *EU State Aid Control Law and Economics*, 2nd Edition (2025), Chapter 4, "Selectivity" afsnit 5.1., side 168 ff. ("*The need to distinguish between intrinsic and extrinsic objectives*") med henvisning til relevant praksis.

⁴² L&F havde umiddelbart forstået, at dette princip var knyttet til tilslutningsbidraget og ikke vandafledningsbidraget, men punkt 30 er ganske klar i den henseende.

⁴³ "Notice on Aid" (NoA) jf. Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (2016/C 262/01).

princippet om skatteneutralitet, indkomstskattens progressive karakter og dens formål om omfordeling, behovet for at undgå dobbeltbeskatning eller målet om at optimere inddrivning af skattetilgodehavender.

140. Medlemsstaterne bør imidlertid indføre og anvende passende kontrol- og overvågningsprocedurer for at sikre, at fravigelser stemmer overens med skatteordningens logik og generelle opbygning. For at undtagelser kan være begrundet i det pågældende systems karakter eller generelle opbygning, må der også være sikkerhed for, at de er proportionelle og ikke går ud over det, der er nødvendigt for at opnå det forfulgte legitime formål, idet det kunne opnås med mindre indgribende foranstaltninger.” (fodnoter udeladt)

Domstolens praksis indeholder en lang række eksempler på afgifter, der er anset for retfærdiggjort under Trin 3, idet de alle indebærer en vurdering af, om den pågældende foranstaltning er egnet til at realisere ordningens formål (ofte af administrativ karakter).⁴⁴

I den polske sag omtalt ovenfor var Kommissionen åben for, at en progressiv afgift kunne retfærdiggøres efter trin 3, hvis der var tilstrækkelig sammenhæng mellem ordningens progressive natur og de ”negative eksternaliteter”, som ordningen søgte at modvirke.⁴⁵ Kommissionen fandt blot ikke, at en sådan sammenhæng var påvist af de polske myndigheder (idet afgiften var baseret på omsætning i stedet for profit).⁴⁶

Det gøres gældende, at der i den foreliggende sag utvivlsomt er klar sammenhæng mellem det forfulgte mål og ordningens progressive natur, idet der henvises til argumentationen ovenfor samt Kommissionens betragtninger i Åbningsskrivelsens punkt 71 - 75.

De formål, som forfølges med Trappemodellen, kombineret med hvile-i-sig-selv princippet, er netop eksempler på ”interne formål”, der er snævert knyttet til selve ordningens karakter og opbygning. De søger netop at sikre, at afgifterne er så ”retfærdige” (omkostningsægte) som mulige, samtidig med, at de sikrer så mange brugere som muligt, hvilket er afgørende for effektiviteten af ordningen.

Hvad angår de præcise afgiftstærskler (trappetrin) anvendt i Trappemodellen bemærkes, at EU-Domstolen indrømmer medlemsstaterne en relativt vid skønsfrihed i de afgiftstrin (tærskler), der anvendes – hvilket skal ses i sammenhæng med, at ordningen skal være overskuelig og let at administrere, så længe der er en klar indre logik mellem de valgte trin og formålet med ordningen. Se f.eks. ANGED-sagen, hvor Domstolen anså det for retfærdiggjort, at en spansk afgift alene ramte butiksarealer på over 2500 m² - skønt der oplagt ikke er forskel på butikker med henholdsvis 2499 m² (fritaget for afgift) eller 2501 m² (omfattet af afgiften).⁴⁷

Endelig bemærkes, at Trappemodellen også opfylder kravet i Statsstøttemeddelelsens punkt 140 om, at medlemsstaterne ”bør [...] indføre og anvende passende kontrol- og overvågningsprocedurer for at sikre, at fravigelser stemmer overens med skatteordningens logik og generelle opbygning”.

Således indebærer Trappemodellen netop, at myndighederne (kommunerne) fører kontrol med rensningsanlæggenes omkostninger og indtægter, ligesom bidragssatserne løbende revideres for at sikre så omkostningsægte bidragssatser som muligt, under behørig hensyntagen til ’hvile-i-selv’ princippet.

⁴⁴ Se praksis omtalt i Statsstøttemeddelelsens punkt 139 ovenfor.

⁴⁵ Se Kommissionens Beslutning citeret ovenfor, punkt 59, der kun foreligger på engelsk og polsk (*“Progressive turnover taxes can only be justified by the nature and general scheme, i.e. the internal logic, of the tax system if the specific objective pursued by the tax requires progressive rates. For example in the case of a turnover tax intended to address some negative externalities, a certain level of progressivity could be justified if it was shown that the externalities created by the activities subject to the tax also increase progressively when the turnover (or size) of the taxpayer increases. No such justification has been provided by the Polish authorities.”*).

⁴⁶ Spørgsmålet blev aldrig afgjort af Domstolen, der nøjedes med at underkende Kommissionens trin 1-analyse.

⁴⁷ Se sag C-233/16, ANGED.

Det kan således konkluderes, at Trappemodellen ikke opfylder selektivitetsbetingelsen, idet den kan retfærdiggøres efter Trin 3 (eventuelt i kombination med Trin 2), såfremt Kommissionen (mod forventning) måtte finde, at den degressive afgift under Trappemodellen ikke er den del af referencesystemet, men indebærer en fravigelse herfra.

5. Trappemodellen indebærer ikke en økonomisk fordel, idet den er i overensstemmelse med MØOP

Afslutningsvis skal L&F erklære sig enig i Kommissionens foreløbige analyse vedrørende det markedsøkonomiske operator princip (MØOP), og at Trappemodellen ikke indebærer en økonomisk fordel for brugerne.

5.1. MØOP er anvendeligt i denne sag

I Åbningskrivelsens punkt 53 synes Kommissionen at have en vis tvivl om, hvorvidt MØOP er anvendelig i denne sag, men synes dog at mene, at det er tilfældet.

I sag T-486/18 RENV, "Danske Slagtermestre", slog Retten fast, at sagsøgerne alene havde bestridt Kommissionens anvendelse af MØOP og ikke dennes anvendelighed.⁴⁸ Rettens dom vedrørte derfor alene anvendelsen af MØOP, dvs. om MØOP var opfyldt og ikke anvendeligheden.

Det er således muligt, at Danske Slagtermestre under en eventuel ny retssag (annullationssøgsmål) for Retten anlagt imod Kommissionen vil fremføre et synspunkt om, at MØOP slet ikke er anvendeligt i en sag som denne.

Det er derfor ikke overflødigt, at Kommissionen (kort) behandler dette spørgsmål i sin beslutning.

L&F bemærker hertil, at MØOP utvivlsomt er *anvendeligt* ved vurderingen af et tiltag som Trappemodellen – også selv om anvendelsen kan være påvirket af sagens forhold.

Danske Slagtermestre kunne forsøge at henvise til Volotea-dommens præmis 108, hvor Domstolen i et obiter dictum udtalte, at MØOP ikke finder anvendelse, hvis "*adfærden er uløseligt forbundet med eksistensen af en infrastruktur, som ingen privat aktør nogensinde kunne have opbygget*"⁴⁹, idet Domstolen henviser til Chronopost-sagen.⁵⁰

Vi bemærker herom for det første, at Trappemodellen ikke er forbundet med eksistensen af en infrastruktur, som ingen privat aktør nogensinde kunne have opbygget. Dette illustreres bl.a. af, at det som nævnt i Åbningskrivelsen i praksis forekommer, at enkelte virksomheder bygger deres egne forsyningsanlæg. En række danske spildevandsvirksomheder er desuden netop privatejede. Dette illustreres bl.a. af, at vandsektorloven indeholder en række bestemmelser om forbrugerede vandselskaber.⁵¹

For det andet er det ganske enkelt *forkert* at konkludere, at Domstolen ikke anvendte MØOP (om end i en tillempt udgave) i Chronopost-sagen.

I Chronopost-sagen havde virksomheden *La Poste* – qua sin eneret på postområdet – en unik postal infrastruktur, og det var derfor umuligt at vurdere, om priserne afregnet mellem La Poste og dennes (kommercielle) datterselskab, Chronopost, afspejlede normale "markedsbetingelser".

⁴⁸ Se Rettens dom af 10. april 2024 i sag T-486/18 RENV, "Danske Slagtermestre", præmis 57.

⁴⁹ Se Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-331/20, "Volotea", præmis 108.

⁵⁰ Forenede sager C-83/01 P, C-93/01 P, C-94/01 P, Chronopost m.fl. mod Ufex m.fl., præmis 31-38.

⁵¹ Se f.eks. LBK 265 af 3. juni 2025 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, § 2, stk. 8 og § 3a-d.

Dette betød dog ikke, at der af denne årsag forelå en økonomisk fordel – hvilket jo havde været konsekvensen, hvis MØOP ikke fandt anvendelse.

Domstolen udtalte i stedet, at "[u]nder disse omstændigheder [hvor det ikke er muligt at sammenligne La Postes situation med den situation, som en privat koncern på et ikke-monopoliseret område befinder sig i] skal de »sædvanlige markedsbetingelser«, som nødvendigvis er hypotetiske, bedømmes i forhold til de tilgængelige objektive oplysninger, der kan efterprøves."

Ifølge Domstolen udgjorde La Postes faktiske omkostninger til at levere ydelsen tilstrækkelige "objektive oplysninger, der kan efterprøves" (præmis 39), og statsstøtte kunne udelukkes, hvis vederlaget dækkede La Postes variable omkostninger, en rimelig andel af de faste omkostninger samt en rimelig fortjeneste (se præmis 40).

Chronopost-dommen er således ikke et eksempel på, at MØOP ikke finder anvendelse.

Tværtimod viser dommen klart, at der selv i de tilfælde, hvor den statslige aktør har en legal eneret, kan en økonomisk fordel udelukkes, hvis man anvender de "tilgængelige objektive oplysninger, der kan efterprøves" (in casu blev foretaget en "cost plus" analyse).

*

For det andet kunne Danske Slagtermestre tænkes at henvise til Volotea, præmis 108, hvorefter MØOP ikke finder anvendelse, hvis "staten handler i sin egenskab af offentlig myndighed".

Der er ikke i denne sag tale om, at den danske stat eller de danske kommuner handler i egenskab af offentlige myndigheder. Det fremgår af Rettens dom i nærværende sag (præmis 54), at tjenesteydelsen med spildevandsrensning er en økonomisk aktivitet, og at kommunerne i den henseende udbyder varer eller tjenesteydelser på et "marked" (dvs. i konkurrence med andre aktører). En kommunes udbud af spildevandsrensningsløsninger er således en økonomisk tjenesteydelse udbudt på et marked i (potentiel) konkurrence med andre kommercielle erhvervsdrivende. Tiltaget (Trappemodellen) består i en nedsættelse af det variable vandafledningsbidrag for kunder med en udledning af spildevand over visse tærskler. Dette er fuldt ud at sidestille med en mængderabat, som en privat udbyder af tilsvarende ydelser kunne tilbyde sine kunder, og en privat aktør kunne dermed have gennemført et lignende tiltag under markeds-mæssige vilkår.⁵²

Endelig bemærkes, at Volotea, præmis 108, skal læses indskrænkende, eftersom Domstolen ikke citerer nogen praksis til støtte herfor.

Tværtimod udtaler Domstolen (både i Volotea og øvrig praksis), at det er uden betydning, om det undersøgte tiltag forfølger mål af politisk eller almenyttig karakter⁵³, idet de fleste statslige foranstaltninger forfølger sådanne mål⁵⁴. Afgørende er, at anvendelsen af MØOP foretages uden hensyntagen til sådanne formål.⁵⁵

Af Domstolens praksis fremgår, at der ved anvendelsen af MØOP skal ses bort fra alle fordele og ulemper, som den offentlige myndighed kun kan opnå i sin egenskab af offentlig myndighed⁵⁶. Overvejelser, som kun offentlige

⁵² Se også Rettens dom i sag *Dôvera zdravotná poisťovňa v Commission*, sag T-216/15 vedr. slovakiske sundhedsydelser, hvor Retten fandt, at der forelå en økonomisk aktivitet trods sektorens særlige kendetegn (solidaritetsprincip mv). Domstolen ophævede ganske vist Rettens dom, men underkendte ikke, at der principielt kan være tale om en økonomisk aktivitet i tilfælde, hvor en aktør er underlagt en række regulatoriske begrænsninger fx i forhold til prisen (se forenede sager C-262/18 P and C-271/18 P).

⁵³ Se eksempelvis Domstolens dom af 20. september 2017 i sag C-300/16, "*Frucona Košice*", præmis 27.

⁵⁴ Se f.eks. Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-331/20, "*Volotea*", præmis 120.

⁵⁵ *Idem*, præmis 120.

⁵⁶ Se f.eks. Domstolens dom af 6. marts 2018 i sag C-579/16, "*FIH*", præmis 55, og Domstolens dom af 5. juni 2012 i sag C-124/10, "*EDF*", præmis 79.

myndigheder ville have, skal derfor ikke inddrages i sammenligningen. Eksempler på sådanne overvejelser inkluderer ifølge praksis omkostninger til betaling af arbejdsløshedsydelse⁵⁷, industripolitiske konsekvenser af et tiltag⁵⁸, opfyldelse af almenyttige formål, øget beskæftigelse og øgede skatteindtægter.⁵⁹

Omvendt vil alle overvejelser af økonomisk karakter med relevans for en privat operatør skulle inddrages i sammenligningen. Enhver indtægt, omkostning, risiko m.v., som en privat aktør i en tilsvarende situation ville tage hensyn til, skal derfor indgå i MØOP-sammenligningen.

Udsagnet bekræfter, at MØOP så godt som altid er anvendeligt,⁶⁰ men der er klare grænser for, hvilke kriterier, der kan lægges vægt på i forbindelse med anvendelsen heraf.⁶¹

L&F kan derfor fuldt ud tilslutte sig Rettens vurdering af, at MØOP finder anvendelse på Trappemodellen.

5.2. Kommissionen er ikke forpligtet til at anvende punkt 228 i Kommissionens statsstøttemeddelelse

Kommissionen har en række betænkeligheder ved, om punkt 228 i Statsstøttemeddelelsen er opfyldt (jf. Åbningskrivelsens punkt 47-52).

Det skal hertil for god ordens skyld påpeges, at Kommissionen *ikke* er forpligtet til at følge principperne i punkt 228 i Statsstøttemeddelelsen ved sin vurdering af Trappemodellen.

I sin dom i nærværende sag ophæver Retten ganske vist Kommissionens oprindelige afgørelse, fordi Kommissionen havde tilsidesat principperne i Statsstøttemeddelelsens punkt 228⁶². Dette sker dog alene, fordi Kommissionen selv i den oprindelige beslutning havde begrænset sig til at anvende metoden til MØOP-analyse fastsat i punkt 228. Retten fremhæver, at i et sådant tilfælde er Kommissionen forpligtet til at følge sine egne retningslinjer.

Kommissionen er dog ikke forpligtet til at følge punkt 228.

Som også anerkendt af Kommissionen selv⁶³ er statsstøttebegrebet i TEUF artikel 107, stk. 1 et objektive begreb med et indhold fastlagt direkte i TEUF, og Domstolen er enekompetent til at fortolke dette begreb.

Kommissionen kan derfor ikke binde sig selv til at anlægge en fortolkning, der er i strid med TEUF og/eller Domstolens praksis.

NoA har derfor heller ikke status af retningslinjer for vurderingen af forenelighed med det indre marked, jf. artikel 107, stk. 2 eller 3, TEUF, hvor Kommissionen har opstillet egne regler og grænser for sit skøn, som Kommissionen af hensyn til ligebehandlingsprincippet ikke uden videre kan fravige (i hvert fald hvis en sådan fravigelse er til ugunst for støtteyder og støttemodtager).

⁵⁷ Se Domstolens dom af 6. marts 2018 i sag C-579/16, "FIH Erhvervsbank", præmis 56

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Se generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse af 4. oktober 2024 i sag C-244/23, "Carpatair", punkt 39.

⁶⁰ Eneste snævre undtagelse synes at foreligge på SGEI-området, hvor fordelstesten afgøres efter testen opstillet i sag C-280/00, Altmark.

⁶¹ Eksempelvis vil MØOP være anvendeligt i den situation, hvor myndigheden er en statslig skatteopkrævende myndighed (et klassisk offentligt prerogativ) og i den forbindelse eksempelvis indkøber ydelser på markedet, fx rengøringsydelser eller opførelse af nye bygninger. Der er dog visse hensyn, som der ikke må tillægges vægt under anvendelsen af MØOP, herunder eksempelvis om leverandøren beskæftiger langtidsledige (med henvisning til, at disse ellers havde udgjort en social omkostning for staten) eller iværksætter tiltag, der fremmer den regionale udvikling (og dermed tiltrække flere borgere, virksomheder og turister, der vil kunne føre til øgede skatteindtægter).

⁶² Se Rettens dom af 10. april 2024 i sag T-486/14, "Danske Slagtermestre", punkt 105.

⁶³ Se NoA punkt 3-4 og Domstolens praksis citeret deri.

Af Rettens dom fremgår da også ret klart, at Kommissionen alene var forpligtet til at følge principperne i punkt 228, fordi Kommissionen selv valgte at anvende vurderingsmetoden i dette punkt⁶⁴.

Efter Rettens hjemvisning kan Kommissionen derfor frit vælge at vurdere Trappemodellen efter de generelle MØOP-principper som udviklet i Domstolens praksis i stedet for principperne opstillet i NoA punkt 228, hvis Kommissionen anser dette for mere passende.

5.3. MØOP-sammenligningen kan foretages for ordningen generelt og ikke for hver enkelt modtager

Domstolen har fastslået, at MØOP-sammenligningen ikke behøver at blive foretaget for hver enkelt potentiel støttemodtager. I forhold til generelle ordninger er det tilstrækkeligt at undersøge, om der foreligger en fordel henset til ordningens generelle karakteristika, uden at der skal ses på hver eneste individuelle anvendelse. Dette fremgår f.eks. af Domstolens dom i Fútbol Club Barcelona-sagen⁶⁵:

”85. Som Retten med rette i det væsentlige fastslog i den appellerede doms præmis 47, 48, 53, 54 og 69, forholder det sig for så vidt angår en støtteordning ganske vist således, at Kommissionen, selv om den med henblik på at vurdere, om den pågældende ordning giver de begunstigede en fordel, kan nøjes med at undersøge ordningens generelle karakteristika uden at være forpligtet til at undersøge hver eneste individuelle anvendelse, ikke desto mindre, således som det fremgår af nærværende doms præmis 63-65, skal foretage en samlet vurdering af den nævnte ordning under hensyntagen til alle de bestanddele, der udgør dens særlige karakteristika, dvs. såvel de bestanddele, der er fordelagtige for de begunstigede, som dem, der er ufordelagtige for disse.” (vores understregning)

Overført til nærværende sag indebærer dette, at det vil være tilstrækkeligt for Kommissionen at fastslå, at Trappemodellen generelt set ikke indebærer en fordel for spildevandsvirksomhedernes kunder, idet en privat aktør kunne have indført en rabatmodel svarende til Trappemodellen. Det vil derimod ikke være et krav, at Kommissionen skal påvise, at Trappemodellen ikke giver en fordel for nogen individuel kunde til spildevandsselskaberne.⁶⁶

For god ordens skyld bemærkes, at Trappemodellen opfylder betingelserne for at være en ”generel ordning”, idet tre betingelser skal være opfyldte: (i) støtten kan ydes individuelt til virksomheder på grundlag af en retsakt, (ii) der kræves ingen yderligere gennemførelsesforanstaltninger for at yde støtten, og (iii) de virksomheder, der kan modtage støtten, defineres generelt og abstrakt⁶⁷.

Trappemodellen opfylder disse tre betingelser. Støtten i form af de reducerede afledningstakster ydes individuelt til virksomheder på grundlag af bekendtgørelsen om variabelt vandtilslutningsbidrag⁶⁸, § 2 (betingelse (i)), der kræves ingen yderligere gennemførelsesforanstaltninger for at yde støtten, idet den reducerede takst automatisk ydes, hvis kundens vandafledningsforbrug ligger over de relevante tærskler (betingelse (ii)), og alle kunder med et sådant forbrug kan nyde godt af de reducerede takster, hvormed modtagerkredsen er defineret generelt og abstrakt (betingelse (iii)).

⁶⁴ Se Rettens dom af 10. april 2024 i sag T-486/14, ”Danske Slagtermestre”, punkt 74.

⁶⁵ Se Domstolens dom af 4. marts 2021 i sag C-362/19, ”Fútbol Club Barcelona”, præmis 85.

⁶⁶ En undersøgelse af hver enkelt berørt virksomheds individuelle situation skal først foretages i forbindelse med den eventuelle tilbagesøgning af støtte (sag C-362/19, ”Fútbol Club Barcelona”, præmis 65 og den dér citerede praksis).

⁶⁷ Se f.eks. Domstolens dom af 26. marts 2026 i sag C-58/25, ”Fremoluc”, præmis 27.

⁶⁸ BEK 1527 af 4. december 2024 om fastsættelse af variabelt vandafledningsbidrag, og om pristalskorrektur af tilslutningsbidrag og fast vandafledningsbidrag.

5.4. Relevant praksis om vurdering efter MØOP

Det følger af Domstolens faste praksis, at et statsligt tiltag kun kan udgøre statsstøtte omfattet af TEUF artikel 107, stk. 1, hvis alle betingelser i artikel 107 er opfyldt. Tiltaget skal herunder indebære en selektiv fordel for en eller flere modtagere, som de ikke ville have opnået under normale markedsbetingelser⁶⁹.

Det afgørende kriterium for, om MØOP er opfyldt, er hvorvidt en privat aktør kunne tænkes at have handlet på samme måde som den relevante statslige myndighed "under tilsvarende omstændigheder".⁷⁰

Domstolen har også fastslået, at de konkrete underkriterier til MØOP (kriteriet om den private investor, kreditor, sælger, køber, debitor etc.) alle er udtryk for det samme grundlæggende princip tilpasset til forskellige sammenhænge, nemlig hvorvidt privat aktør i en sammenlignelig situation ville have handlet på samme måde.⁷¹

Det gøres gældende, at testen skal foretages ud fra omstændigheder, der svarer mest muligt til den statslige aktørs situation og forudsætninger – "rammen".

Der er således betydelig forskel på en situation, hvor en privat aktør står over for en beslutning om at gennemføre en transaktion eller ej (såsom ved en førstegangsinvestering i en virksomhed), og andre typer af situationer, hvor aktøren har eksisterende interesser. Når aktøren frit kan vælge at gennemføre en transaktion eller ej uden hensyntagen til andre økonomiske interesser, vil aktøren ikke gennemføre transaktionen, hvis ikke han forventer at kunne opnå en fortjeneste. Hvis aktøren omvendt står i en situation, hvor det er forbundet med risici eller omkostninger *ikke* at gennemføre transaktionen, vil det afgørende for aktøren kunne være at minimere disse risici/omkostninger mest muligt.⁷²

Domstolen har i en lang række domme anerkendt, at MØOP kan være opfyldt, når en statslig myndighed eftergiver gæld eller indrømmer henstand med betalinger over for en debitor, hvis dette påviseligt giver staten de bedste muligheder for at inddrive mest muligt af gælden⁷³. Domstolen har i den situation ikke stillet krav om, at der skal påvises en udsigt til fortjeneste for den statslige aktør, for at MØOP kan være opfyldt. Det afgørende er, om den statslige aktør optræder på den samme måde, som en privat aktør ville gøre i en lignende situation. Da en privat aktør ikke vil være drevet af at opnå en fortjeneste i en sådan situation, er det derfor ikke relevant, om en sådan kan opnås.

5.5. Anvendelse af MØOP på Trappemodellen

Det følger som forklaret ovenfor af Domstolens faste praksis, at når MØOP (som her) finder anvendelse, indebærer princippet, at det skal fastlægges, om det er udelukket, at en privat aktør ville indføre et tiltag som Trappemodellen under sammenlignelige omstændigheder. Ved denne vurdering skal det lægges til grund, at den private aktør har samme forudsætninger for beslutningen som den offentlige aktør (her spildevandsvirksomhederne) og vil tage hensyn til al relevant information og alle relevante fordele og risici ved tiltaget (af økonomisk karakter).

Ved vurderingen af, om en privat aktør ville indføre et tiltag som Trappemodellen, er hvile-i-sig-selv-reguleringen en afgørende forudsætning, da dette princip regulerer spildevandsvirksomhedernes økonomi i dens helhed.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at hvile-i-sig-selv-reguleringen *skal* inddrages i MØOP-vurderingen.

⁶⁹ Se f.eks. Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-331/20, "Volotea", præmis 102-107.

⁷⁰ Se Rettens dom af 15. september 2016 i sag T-386/14, "FIH", præmis 56, der ikke blev ophævet på dette punkt.

⁷¹ Se f.eks. Domstolens dom af 17. november 2022 i sag C-331/20, "Volotea", præmis 109.

⁷² Se blandt andet Rettens dom af 15. september 2016 i sag T-386/14, "FIH", præmis 64-65 (ej ophævet ved Domstolens dom i ankesagen).

⁷³ Se f.eks. Domstolens dom af 24. januar 2013 i sag C-73/11, "Frucona Košice", Domstolens dom af 22. november 2007 i sag C-525/04, "Lenzing", og Domstolens dom af 29. juni 1999 i sag C-256/97, "DMTransport".

Som forklaret ovenfor i afsnit 5.1 skal der ved anvendelsen af MØOP alene ses bort fra fordele og ulemper, som den offentlige myndighed kun kan opnå i sin egenskab af offentlig myndighed⁷⁴, eksempelvis omkostninger til betaling af arbejdsløshedsydelse, industripolitiske konsekvenser af et tiltag, opfyldelse af alment nyttige formål, øget beskæftigelse og øgede skatteindtægter mv. I FIH-dommen fandt Domstolen, at det ikke var tilladt den danske stat ved anvendelsen af MØOP at tage hensyn til, at staten ved den konkrete disposition søgte at minimere omfanget af tidligere ydet statsstøtte (i henhold til en tidligere ydet garanti, der udgjorde statsstøtte), idet Domstolen udtalte, at en privat aktør per definition ikke ville have ydet en sådan garanti (der udgjorde statsstøtte).

Omvendt skal der ikke ses bort fra generelle regulatoriske forhold, der berører både private og offentlige virksomheder. Eksempelvis er alle virksomheder forpligtet i medfør af miljølovgivningen, konkurrencelovgivningen, arbejdsretlig lovgivning, forbrugerbeskyttelseslovgivning eller skattelovgivningen.

Vurderingen af, om MØOP er opfyldt, skal selvsagt ske med respekt for denne lovgivning og de begrænsninger (den regulatoriske "ramme"), der følger heraf.

Efter konkurrencelovgivningen kan der f.eks. være grænser for, hvor høje priser en dominerende virksomhed kan tage. Et andet oplagt eksempel er lægemiddelovgivningen, der kraftigt begrænser apotekernes priser på receptpligtig medicin, idet Lægemiddelstyrelsen fastsætter priserne herfor, herunder apotekets avance. Endvidere har apoteker pligt til at tilbyde det billigste substituerbare lægemiddel, hvilket også presser deres priser ned.

MØOP-analysen skal tage hensyn til denne regulatoriske ramme – også selv om en MØOP i fravær af denne lovgivning ville have taget en højere pris og opnået en (højere) profit.

Det gøres gældende, at 'hvile-i-sig-selv-princippet', der forhindrer rensningsanlæggene i at opnå en fortjeneste af deres egenkapital, er en tilsvarende regulatorisk ramme, der fuldt ud kan sidestilles med alle andre typer af regulatoriske rammer.

Som forklaret ovenfor i afsnit 3.1 finder den danske hvile-i-sig-selv-regulering ikke kun anvendelse på offentlige virksomheder, men også på de private virksomheder, der behandler en vis mængde spildevand. Der er således tale om en generel regulatorisk ramme, der omfatter både private og offentlige virksomheder.

Dette betyder, at det er muligt at finde en sammenlignelig privat aktør med tilsvarende begrænsninger som de kommunale rensningsanlæg, der kan danne grundlag for anvendelsen af MØOP.

Det gøres i den forbindelse gældende, at Trappemodellen utvivlsomt opfylder MØOP i en situation, hvor hvile-i-sig-selv reguleringen skal overholdes.

Trappemodellen kan sidestilles med en rabat, der ydes til de største kunder, der kunne have en økonomisk fordel ved at lade sig frakoble anlægget - til skade for alle øvrige virksomheder - samtidig med, at der opnås dækning for de variable omkostninger.

I *Van der Kooy*-sagen fandt Domstolen, at det var rationelt for en naturgasvirksomhed at nedsætte sine tariffer for at undgå, at kunderne skiftede til andre forsyningskilder.⁷⁵ Domstolen udtalte dog videre i dommen, at det *ikke* ville være rationelt for en privat aktør at udbrede sådanne lavere takster til andre virksomheder, der *ikke* var i fare for at skifte⁷⁶. Domstolen anerkender altså, at det kan være rationelt at lave selektive prisnedsættelser over for

⁷⁴ Se f.eks. Domstolens dom af 6. marts 2018 i sag C-579/16, "FIH", præmis 55, og Domstolens dom af 5. juni 2012 i sag C-124/10, "EDF", præmis 79.

⁷⁵ Se Domstolens dom af 2. februar 1988 i sag 70/85, "Van der Kooy", præmis 47-50.

⁷⁶ *Ibidem*, præmis 51-55.

kunder, der har en særligt stor risiko for at skifte leverandør, sådan som det netop er hensigten med Trappemodellen.

Som forklaret i Åbningsskrivelsen indebar den gamle ordning (med fast takst), at store kunder betalte en uforholdsmæssigt høj takst. Sådanne kunder ville derfor potentielt kunne opnå besparelser ved at lade sig afkoble fra spildevandsselskabet og etablere en alternativ forsyning, enten selv eller hos en tredjepartsleverandør.

Hvis taksterne for store kunder bliver så uforholdsmæssige, at de begynder at benytte sig af denne mulighed, vil dette få den konsekvens, at spildevandsselskabet nu vil være nødt til at hæve sine takster over for de resterende kunder. Indtægterne fra de afkoblede kunder vil således mangle, og taksterne fra de resterende kunder må derfor hæves for at opnå en samlet indtægt svarende til indtægtsrammen.

En sådan afkobling vil kunne skabe en spiral, hvor flere og flere kunder lader sig afkoble fra spildevandsselskabet. Når først én gruppe af virksomheder lader sig afkoble, vil de øgede takster som følge af dette kunne føre til, at det nu bliver rentabelt for en næste gruppe af kunder også at lade sig afkoble. Dette vil igen føre til endnu højere takster, som kan gøre det rentabelt for en tredje gruppe at lade sig afkoble, og sådan kan mønsteret fortsætte, indtil spildevandsselskabet potentielt har mistet så mange kunder, at dets eksistensgrundlag er truet.

Det skal i denne forbindelse understreges, at muligheden for afkobling ikke blot er teoretisk eller begrænset (se nærmere om dette i afsnit 5.6 nedenfor).

Samtidig er en ordning som Trappemodellen uden betydning for en spildevandsvirksomheds samlede indtægter. Som forklaret i afsnit 3.3 ovenfor medfører hvile-i-sig-selv-princippet, at en spildevandsvirksomhed altid samlet set skal fastsætte sine takster, så de samlede indtægter modsvarer de samlede omkostninger. Når en spildevandsvirksomhed indfører en rabatliggende ordning for visse kunder såsom Trappemodellen, indebærer dette derfor, at spildevandsvirksomheden kan hæve sine takster over for de øvrige kunder tilsvarende, så de samlede indtægter ender med at være upåvirkede af ordningen. Dette understreger yderligere, at det giver god økonomisk mening for en spildevandsvirksomhed at indføre en ordning som Trappemodellen, da dette reducerer risikoen for afkobling uden at påvirke virksomhedens rentabilitet.

I lyset af det ovenstående vil en privat aktør underlagt samme regulatoriske ramme som de kommunale spildevandsselskaber have en stærk interesse i at indføre en rabatmodel svarende til Trappemodellen.

Dette er økonomiske overvejelser, som en rationel og påpasselig privat erhvervsdrivende vil gøre sig inden for de givne regulatoriske rammer.

Både de generelle principper i Domstolens praksis (som beskrevet i afsnit 5.4 ovenfor) og konkret praksis om sammenlignelige situationer understøtter altså, at MØOP kan være opfyldt i relation til Trappemodellen, hvis Trappemodellen kan begrundes i hensynet til at undgå afkobling.

5.6. Risikoen for afkobling er ikke blot teoretisk eller marginal

Kommissionen omtaler i Åbningsskrivelsen (punkt 59), at danske kommuner har ret til at give afslag på anmodning om afkobling, hvis en række forudsætninger i den såkaldte spildevandsbekendtgørelse (omtalt i punkt 32) ikke er opfyldte⁷⁷.

⁷⁷ Se BEK 1446 af 27. november 2025 om spildevandsplanen og spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4, § 18.

Et af disse krav er, at der ikke sker en "væsentlig forringelse af anlæggets samlede økonomi som følge af afkoblingen", og at "anlægget fortsat kan fungere teknisk forsvarligt"⁷⁸.

Kommissionen påpeger (se Åbningsskrivelsens punkt 59), at "denne ret giver rensningsanlæggene en vis mulighed for at give afslag på en anmodning om afkobling, hvis en sådan anmodning ville bringe anlæggets økonomiske drift i fare, men den udelukker ikke fuldt ud en mulig gradvis forringelse af et rensningsanlægs omkostningseffektive drift".

Det er korrekt som anført af Kommissionen, at retten til at give afslag på anmodninger om afkobling ikke indebærer, at den ovenfor beskrevne risiko for omfattende afkobling er teoretisk eller underlagt væsentlige begrænsninger.

Det er oplagt, at kommunerne med formuleringerne i § 18 er tillagt et skøn, når de skal vurdere, om betingelserne i § 18 er opfyldt. Kommunernes udfoldelse af dette skøn er dog stærkt begrænset af EU-retten, herunder særligt reglerne om fri bevægelighed, reglerne om ligebehandling og TEUF artikel 106 og 102.

Det fremgår af Domstolens faste praksis, at offentligretlige bestemmelser, der indfører en ordning med forudgående godkendelse, ikke alene skal være begrundet i et alment hensyn, men ligeledes skal være forenelige med proportionalitetsprincippet, hvilket bl.a. indebærer, at den skønsudøvelse, som den enhed, der er kompetent til at udstede en sådan godkendelse, råder over, skal bygge på "gennemsigtige og objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling"⁷⁹.

Desuden følger det af Domstolens praksis, at virksomheder, der er tillagt særlige eller eksklusive rettigheder efter artikel 106 TEUF, ikke må blive sat i en dobbeltrolle, hvor de kontrollerer konkurrenternes adgang til det relevante marked.

TEUF artikel 106, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne for så vidt angår virksomheder, som de indrømmer "særlige eller eksklusive rettigheder", afstår fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som navnlig er i strid med traktatens bestemmelser om konkurrencen.

Det er ejerne af de kommunale rensningsanlæg (kommunerne ved kommunalbestyrelserne), der er tillagt beføjelsen til at bestemme, om de kan tillade afkobling fra det kommunale spildevandsanlæg – og dermed give konkurrerende udbydere adgang til markedet.

Dette er utvivlsomt en "særlig rettighed" omfattet af artikel 106 TEUF.

Desuden har de kommunale rensningsanlæg en stærkt dominerende position på dette marked og er derfor omfattede af artikel 102 TEUF.

Kommunernes dobbeltrolle, hvor de er "gatekeepere", der regulerer konkurrenters adgang til markedet, samtidig med at de selv driver de kommunale anlæg, kan være EU-retligt problematisk. Domstolen har således i en række tilfælde fundet, at sådanne konstruktioner er i strid med TEUF artikel 106 jf. artikel 102.

I **sag C-18/88, RTT v GB-Inno-BM**, havde det belgiske teleselskab RTT monopol på det offentlige telenet, og kun udstyr leveret af RTT eller godkendt af RTT måtte tilsluttes nettet. RTT sad altså både på infrastrukturen og på godkendelsen af konkurrerende udstyr. Domstolen fandt, at denne konstruktion indebar en oplagt interessekonflikt, der var i strid med artikel 106 og 102 TEUF, fordi den samme aktør dermed kunne kontrollere adgangen til et tilknyttet marked, som den selv havde interesse i.

⁷⁸ *Ibidem*, nr. 3 og 4.

⁷⁹ Se Domstolens dom af 22. januar 2002 i sag C-390/99, "Canal Satélite Digital", præmis 35, og den deri nævnte retspraksis.

I **sag C-49/07, MOTOE**, kunne motorløb ikke godkendes i Grækenland uden samtykke fra ELPA. ELPA deltog imidlertid ikke kun i godkendelsesprocessen, men arrangerede også selv løb og indgik sponsor-, reklame- og forsikringsaftaler. Domstolen fandt det i strid med artikel 106 og 102 TEUF, at en aktør med egne økonomiske interesser havde en sådan gatekeeper-rolle over konkurrenters adgang til markedet.

I **sag C-333/21, European Superleague**, havde FIFA og UEFA havde regler om forhåndsgodkendelse af nye turneringer og truede med sanktioner mod klubber og spillere, der deltog i ikke-godkendte konkurrencer. Samtidig organiserede og markedsførte de selv konkurrencer og udnyttede de kommercielle og mediemæssige rettigheder hertil. Domstolen lagde vægt på, at sådanne beføjelser skal være underlagt gennemsigtige, objektive, præcise, ikke-diskriminerende og proportionale kriterier og procedurer (se nærmere præmis 132-136).

Det følger af ovenstående, at et afslag på frakobling ikke alene skal opfylde betingelserne i spildevandsbekendtgørelsens § 18, men også kravene opstillet i EU-domstolens praksis, så en kommune skal udfolde sit skøn efter gennemsigtige, klare og præcise materielle kriterier, som undgår, at beføjelsen kan anvendes vilkårligt, ligesom de skal muliggøre effektiv domstolskontrol⁸⁰.

Kommunen kan derfor ikke frit lægge vægt på generelle eller abstrakte hensyn til beskyttelse af den kommunale forsynings økonomi.

*

Kommunernes afslag på anmodninger om frakobling kan også være begrænsede af artikel 106 og 102 TEUF derhen, at disse regler forbyder opretholdelsen af monopoler, der 'åbenbart' ikke kan imødekomme efterspørgslen på markedet, jf. sag C-41/90, Höfner og Elser.

I **sag C-41/90, Höfner og Elser** havde det tyske "Bundesanstalt für Arbeit" eneret til arbejdsformidling. Et privat rekrutteringsfirma ville formidle en kandidat til en stilling, men blev forhindret heri på grund af monopol. Det kom frem i sagen, at Bundesanstalt für Arbeit havde svært ved at imødekomme behovet fra markedet – særligt hvad angik rekruttering af ledere. Domstolen udtalte, at der forelå en overtrædelse af artikel 106, stk. 1, jf. artikel 102 TEUF, hvis monopolen åbenbart ikke var i stand til at imødekomme efterspørgslen på markedet, samtidig med at private holdes ude.

Det er velkendt, at en række kommunale rensningsanlæg har meget betydelige kapacitetsproblemer. I 2025 blev 17 spildevandsselskaber blandt andet politianmeldt (af *Miljøstyrelsen!*) for ulovlig spildevandsudledning siden 2023, ligesom Miljø- og Ligestillingsministeriet i april 2025 pålagde 24 kommunale rensningsanlæg at forbedre deres renskapacitet.⁸¹

Meget taler således for, at visse kommuner ret oplagt ikke kan imødekomme efterspørgslen og har betydelige kapacitetsproblemer.

Frakobling af en stor kunde må alt andet lige formodes at kunne mindske de kapacitetsproblemer, som visse kommunale rensningsanlæg oplever.

⁸⁰ For god ordens skyld bemærkes, at kommunerne er tillagt et skøn i vurderingen af, hvorvidt de skal imødekomme eller afslå en anmodning om afkobling. Derved er deres beslutninger ikke en "nødvendig følge af offentligretlig regulering" (fritaget fra konkurrencereglerne).

⁸¹ Miljø- og Ligestillingsministeriet har f.eks. politianmeldt 17 spildevandsselskaber for ulovlig udledning siden 2023 – se <https://mim.dk/nyheder/pressemeddelelser/2025/juni/ny-strategi-17-spildevandsselskaber-politianmeldt-for-ulovlig-udledning>. Miljø- og Ligestillingsministeriet har desuden pålagt 24 rensningsanlæg at forbedre deres renskapacitet i april 2025 – se <https://mim.dk/nyheder/pressemeddelelser/2025/april/ny-aftale-for-spildevand-markant-reduktion-i-kvaelstofudledningen-skal-forbedre-vandet-i-16-fjerde-og-kystvande>.

I de tilfælde, hvor de kommunale rensningsanlæg ikke har kapacitet til at imødekomme efterspørgslen på markedet, vil kommunerne være forhindret i frit at kunne afvise anmodninger om frakobling, idet en sådan efter omstændighederne kan være i strid med EUF-Traktatens artikel 106 og 102.

6. En eventuel fordel vil kun bestå i differencen mellem en markedsmæssig version af Trappemodellen og den aktuelle version

Afslutningsvis skal det for fuldstændighedens skyld bemærkes, at selv *hvis* Kommissionen måtte konkludere, at Trappemodellen indebærer statsstøtte til visse virksomheder, vil støtten *ikke* bestå i hele takstnedsættelsen på modellens to højeste bidragstrin.

Som nævnt ovenfor finder MØOP anvendelse på Trappemodellen (se afsnit 5.1 ovenfor). Takstnedsættelsen for virksomheder med et højt spildevandsforbrug kan derfor ikke anses for at udgøre en selektiv fordel *i sin helhed*.

Når MØOP finder anvendelse, indebærer dette per definition, at en privat aktør kunne have valgt at anvende en tilsvarende model. Retten anerkender som nævnt da også, at modellen kan sidestilles med en mængderabat, som en privat virksomhed kunne have valgt at indføre⁸².

Fordelen vil dermed højst bestå i, at de lavere takster er fastsat forkert.

I det tilfælde, at Kommissionen måtte konkludere, at Trappemodellen indebærer en selektiv fordel for visse af spildevandsselskabernes kunder, må det derfor fastlægges, hvordan taksterne i modellen skulle have været fastsat for at sikre, at disse ville være markedsmæssige.

Fordelen vil derefter bestå i differencen mellem den således fastsatte markedsmæssige takst og den faktisk opkrævede takst.

Hvis Kommissionen f.eks. måtte konkludere, at Trappemodellen ikke kan anses for markedsmæssig, fordi spildevandsselskaberne ikke kan indregne en egenkapitalforrentning i deres priser, vil fordelene bestå i den manglende egenkapitalforrentning. Denne må derefter fastlægges ud fra tilgængelige oplysninger om det afkast, som en markedsaktør vil kræve for at investere i en sådan virksomhed. Hvis en passende egenkapitalforrentning f.eks. fører til, at bidragssatserne skulle have været 4% højere (for at tage højde for en rimelig profit), udgør den økonomiske fordel (og derved den statsstøtte, der skal tilbagesøges) alene 4%.

Hvis Kommissionen mod forventning måtte konkludere, at fordelingen mellem faste og variable omkostninger i beregningsgrundlaget bag Trappemodellen er foretaget forkert,⁸³ vil fordelene bestå i den virkning, som en korrekt fordeling ville have på prisen.

Hvis de markedsmæssige takster for visse brugere, fx de største brugere, måtte vise sig at være *lavere* end dem, som Trappemodellen faktisk har ført til, vil der slet ikke foreligge en fordel for disse brugere. Dette må anses for en reel mulighed, da modellen - som forklaret af staten - aktuelt indebærer, at de store kunder betaler en for stor andel af spildevandsvirksomhedernes samlede omkostninger.⁸⁴

⁸² Se Rettens dom af 10. april 2024 i sag T-486/18, "Danske Slagtermestre", præmis 53.

⁸³ *Ibidem*, præmis 87.

⁸⁴ Domstolen har fastslået, at en undersøgelse af hver enkelt berørt virksomheds individuelle situation først foretages i forbindelse med den eventuelle tilbagesøgning af støtte; jf. sag C-362/19, "Fútbol Club Barcelona", præmis 65, forenede sager C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, (jf. bl.a. dom af 9.6.2011, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, præmis 63, og sag C-569/17, Azienda Napoletana Mobilità, C-659/17, præmis 27). Se også sag C-69/13, Mediaset, hvor EU-Domstolen anerkendte, at den nationale domstol ved gennemførelsen af en kommissionsafgørelse om tilbagesøgning kan fastsætte det konkrete tilbagebetalingsbeløb til nul, når dette følger af beregningen på grundlag af sagens relevante oplysninger.

Faktisk fremgår det af Spildevandsudvalgets rapport fra 2011 fremlagt af den danske stat i sagen (se også Åbningskrivelsens punkt 29, fodnote 15), at en 100 % kostægte betalingsmodel ville indebære en betydelig lavere pris for de store vandforbrugere, idet en kostægte model ville betyde, at de faste omkostninger var fastsat til 82% og de variable omkostninger var fastsat til 18%.⁸⁵

Af rapportens side 57 og 58 fremgår grafer for de økonomiske konsekvenser for Århus og Horsens ved indførelse af en trappemodel. I graferne er der en model der hedder "Model kostægte". Denne model viser, hvad lettelsen for store vandforbrugere skulle være, hvis prisen var kostægte. På side 57 (figur 10) kan man f.eks. se, at en virksomhed med et forbrug på 50.000, 100.000 eller 500.000 m³ per år ville få en lettelse på over 80 procent, hvis deres betaling skulle være kostægte.

København, 20. april 2026

Asbjørn Godsk Fallesen

Michael Honoré

⁸⁵ Se rapportens side 57 ("Der er også analyseret en kostægte model, hvor de faste omkostninger i forsyningerne er sat til 82 % og de variable er sat til 18 %. Se bilag 7.")