



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

14 септември 2023 година *

„Обжалване — Държавни помощи — Член 107, параграф 1 ДФЕС — Продажба на напитки в кутии на лица, пребиваващи в Кралство Дания — Продажба без депозит при условие за изнасяне на закупените напитки — Неналагане на глоба — Понятие „държавна помощ“ — Понятие „държавни ресурси“ — Решение, според което не е налице помощ — Жалба за отмяна“

По съединени дела C-508/21 P и C-509/21 P

с предмет две жалби на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадени на 18 август 2021 г.,

Европейска комисия, представлявана от T. Maxian Rusche и B. Stromsky,

жалбоподател (C-508/21 P),

ответник в първоинстанционното производство (C-509/21 P),

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), установено във Фленсбург (Германия), представлявано от M. Bauer и F. von Hammerstein, Rechtsanwälte,

жалбоподател (C-509/21 P),

встъпила страна в първоинстанционното производство (C-508/21 P),

като другите страни в производството са:

Dansk Erhverv, установено в Копенхаген (Дания), представлявано първоначално от T. Mygind и H. Peytz, advokaten, а впоследствие от H. Peytz, advokat,

жалбоподател в първоинстанционното производство (C-508/21 P и C-509/21 P),

Danmarks Naturfredningsforening, установено в Копенхаген,

Федерална република Германия,

встъпили страни в първоинстанционното производство (C-508/21 P и C-509/21 P),

СЪДЪТ (пети състав),

* Език на производството: английски.

състоящ се от: Е. Regan, председател на състава, D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis и Z. Csehi (докладчик), съдии,

генерален адвокат: А. М. Collins,

секретар: М. Longar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 декември 2022 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 март 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Със съответните си жалби Европейската комисия и Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), сдружение, представляващо интересите на пограничните търговци от северната част на Федерална република Германия, искат отмяната на решение на Общия съд на Европейския съюз от 9 юни 2021 г., Dansk Erhverv/Комисия (Т-47/19, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, ЕУ:Т:2021:331), с което Общият съд е отменил Решение С(2018) 6315 final на Комисията от 4 октомври 2018 г. относно държавна помощ SA.44865 (2016/FC) — Германия — Твърдяна държавна помощ за германските погранични магазини за напитки (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 94/62/ЕО

- 2 Съгласно член 7 („Системи за [обратно приемане], събиране и [оползотворяване]“), параграф 1 от Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 година относно опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 365, 1994 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 238), изменена с Директива 2015/720/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2015 г. (ОВ L 115, 2015 г., стр. 11) (наричана по-нататък „Директива 94/62“):

„Държавите членки предприемат необходимите мерки за гарантиране, че системите са създадени, за да осигурят:

- а) [обратно приемане] и/или събиране на използвани опаковки и/или отпадъци от опаковки от потребителя, различен от крайния потребител, или от потока отпадъци, за да се насочат те към най-подходящите алтернативи за управление на отпадъците;

б) повторното използване или [оползотворяване], включително и рециклиране на опаковки и/или събрани отпадъци от опаковки,

за да бъдат изпълнени целите, установени в настоящата директива.

Тези системи са отворени за участието на икономическите оператори в засегнатите сектори и за участието на компетентните държавни органи. Системите се отнасят също и за внесени продукти съгласно недискриминиращи условия, включително и подробни мерки и митнически тарифи, наложени за достъп до системите, и са създадени така, че да не поставят бариери пред търговията или да нарушават конкуренцията в съответствие с Договора [за функционирането на ЕС]“.

Директива 2008/98/ЕО

- 3 В член 3, точка 1 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 2008 г., стр. 3) понятието „отпадък“ е дефинирано като „всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи“.

Германското право

- 4 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (Наредба за предотвратяване и оползотворяване на отпадъците от опаковки) от 21 август 1998 г. (BGBl. 1998 I, стр. 2379, наричана по-нататък „VerpackV“), в редакцията ѝ, приложима към фактите по спора, транспонира Директива 94/62 в германския правен ред.
- 5 Съгласно член 2, параграф 1 от VerpackV тя се прилага за всяка опаковка, пусната в обращение в териториалния обхват на Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz — KrWG) (Закон за насърчаване на кръговата икономика и за гарантиране на екологичното обезвреждане на отпадъците) от 24 февруари 2012 г. (BGBl. 2012 I, стр. 212, наричан по-нататък „Законът за насърчаване на кръговата икономика и за гарантиране на екологичното обезвреждане на отпадъците“).
- 6 Член 9, параграф 1 от VerpackV въвежда депозитна система за някои еднократни опаковки за напитки (наричана по-нататък „депозитната система“). Той предвижда по-специално следното:

„Дистрибуторите, които търгуват с напитки в еднократни опаковки за напитки с капацитет от 0,1 литра до 3 литра, са длъжни да начисляват на клиентите си депозит в размер от най-малко 0,25 евро за опаковка с включен данък върху добавената стойност [(ДДС)]. Разпоредбата в първо изречение по-горе не се прилага за опаковките, продавани на крайните потребители извън териториалния обхват на VerpackV. Депозитът се начислява от всеки дистрибутор надолу по веригата, на всички етапи от търговската верига, до продажбата на опаковката на крайния потребител. [...] [Сумата по депозита] се възстановява при обратното приемане на опаковката. Тя не подлежи на възстановяване без обратно приемане на опаковката [...]“.

- 7 Съгласно член 15, параграф 1, точка 14 от VerpackV неначисляването на депозит в нарушение на разпоредбите на член 9, параграф 1 от тази наредба съставлява административно нарушение (Ordnungswidrigkeit).
- 8 Член 69, параграф 3 от Закона за насърчаване на кръговата икономика и за гарантиране на екологичното обезвреждане на отпадъците предвижда, че за този вид нарушение може да бъде наложена глоба в размер до 100 000 евро.
- 9 Депозитната система влиза в сила на 1 януари 2003 г.

Обстоятелствата по спора

- 10 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 1—27 от обжалваното съдебно решение. За нуждите на настоящото производство те могат да бъдат обобщени по следния начин.
- 11 На 14 март 2016 г. Dansk Erhverv, професионално сдружение, представляващо интересите на датски предприятия, подава жалба до Комисията, в която твърди, че са нарушени предвидените в членове 107 и 108 ДФЕС правила на Съюза в областта на държавните помощи.
- 12 В тази жалба Dansk Erhverv твърди, че Федерална република Германия е предоставила на група предприятия за продажба на дребно в северната част на Германия (наричани по-нататък „пограничните търговци“ или „пограничните търговски обекти“), чиито целеви потребители са изключително такива, пребиваващи в пограничните страни, и по-специално в Дания, несъвместима с вътрешния пазар неправомерна помощ, изразяваща се в освобождаване от общото задължение по член 9, параграф 1 от VerpackV за начисляване на депозит върху еднократните опаковки за напитки.
- 13 По-специално Dansk Erhverv поддържа, че със съгласието на органите на съответните две провинции, а именно Шлезвиг-Холщайн и Мекленбург-Предна Померания (Германия), пограничните търговци продават на датските и шведските потребители напитки, съдържащи се в опаковки за еднократна употреба, без да начисляват съответния депозит (в размер от 0,25 евро на кутия, включващ всички данъци). Всъщност тези органи не налагали глоба на пограничните търговци при неначисляване на депозита. Dansk Erhverv отбелязва също, че освобождаването от депозит предполага освобождаване от ДДС върху размера на този депозит.
- 14 Тъй като цените на бирата и на други напитки са по-високи в пограничните страни като Дания, отколкото в Германия, по-специално поради разлики в цените на едро, на ДДС и на акцизите, развила се е специализирана погранична търговия, в рамките на която установени в съответните две провинции търговци на дребно обслужват основно клиенти от пограничните страни, и по-специално датски клиенти. Бирата, минералната вода и безалкохолните напитки се продават в тези търговски обекти единствено в големи пакети, а именно в стекове, по-специално от 24 кутии, опаковани с пластмасово фолио. Такава погранична търговия се осъществява от около двадесет предприятия, включващи около шестдесет магазина. Тези погранични предприятия са наели на работа около 3 000 лица и са учредили IGG, сдружение, което представлява техните интереси и което е жалбоподател по дело C-509/21 Р.

- 15 Както е видно от точка 155 от обжалваното съдебно решение, безспорно е, че след определението на Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Административен съд Шлезвиг-Холщайн, Германия) от 7 юли 2003 г. (12 В 30/03), потвърдено с определение на Schleswig-Holsteinisches Obergerwaltungsgericht (Областен административен съд Шлезвиг-Холщайн, Германия) от 23 юли 2003 г. (4 МВ 58/03, 12 В 30/03) (наричани по-нататък „определенията на германските съдилища от 2003 г.“), изпълнителните органи на съответните две провинции (наричани по-нататък „компетентните германски регионални органи“) решават да не приемат нови принудителни административни мерки спрямо пограничните търговци, които не начисляват депозит.
- 16 Тези органи приемат, че задължението за начисляване на депозита не се прилага за пограничните търговци, когато напитките се продават единствено на клиенти, пребиваващи по-специално в Дания, и ако последните се задължат писмено — подписвайки декларация за износ — да консумират напитките и да обезвреждат опаковките от тях извън територията на Германия.
- 17 На 4 октомври 2018 г. Комисията приема спорното решение след приключване на процедурата по предварително разглеждане на помощите, предвидена в член 108, параграф 3 ДФЕС. В него тази институция разглежда само условието във връзка с финансирането с ресурси на държава членка, установено в член 107, параграф 1 ДФЕС. В това отношение тя разглежда последователно трите мерки, които може да представляват предимство, финансирано с държавни ресурси (наричани по-нататък „спорните мерки“), а именно неначисляването на самия депозит, неначисляването на ДДС върху депозита и неналагането на глоба на предприятията, които не начисляват депозита.
- 18 Първо, що се отнася до неначисляването на депозита, в съображения 32 и 33 от спорното решение Комисията приема, че тази мярка не съставлява държавна помощ, тъй като депозитната система не е финансирана с държавни ресурси.
- 19 Второ, в съображения 41 и 42 от спорното решение тя посочва, че неначисляването на ДДС върху депозита е нормална последица от прилагането на общите правила в областта на ДДС, и от това прави извода, че с оглед на целта и системата му неначисляването на ДДС не е насочено към създаване на предимство, представляващо допълнителна тежест за държавата, и че следователно тази мярка не съставлява държавна помощ.
- 20 Трето, що се отнася до неналагането на глоба на предприятията, които не прилагат депозитната система, в съображения 45 и 47 от спорното решение Комисията припомня, че съгласно съдебната практика освобождаването от задължението за плащане на глоба по принцип може да бъде предимство, предоставено чрез държавни ресурси. Тя обаче уточнява, че когато става въпрос да се установи дали е изпълнено условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, следва по принцип да се разграничат случаите, в които националните органи са предвидили възможността да се избегне плащането на глоба, която по принцип е изискуема, от случаите, в които те не налагат санкция, тъй като изрично са разрешили определено поведение.
- 21 В съображения 48 и 49 от спорното решение Комисията допълва, че когато националните органи са изправени пред сериозни и основателни съмнения относно обхвата и тълкуването на национално правило, предвиждащо задължение, неналагането на глоба не е непременно резултат от решение на посочените органи да не събират изискуемите глоби, а само последица от затруднения при тълкуването, присъщи на всяка правна система. Поради

това Комисията счита, че следва също да се направи разграничение между случаите, в които органите са изправени пред затруднения при тълкуването на приложимата норма при нормалното упражняване на техните публичноправни правомощия, и случаите, в които те решават да не събират глобите, при все че са изискуеми, или дават възможност на предприятията да избегнат заплащането им.

- 22 На следващо място, в съображение 50 от спорното решение Комисията посочва, че според компетентните германски регионални органи пограничните търговци по право не са длъжни да начисляват депозит, поради което според тези органи неначисляването на депозита не съставлява нарушение и неналагането на глоба е само последица от тази липса на нарушение.
- 23 Въпреки това в съображение 69 от спорното решение Комисията заключава, че компетентните германски регионални органи са изправени — при нормалното упражняване на техните публичноправни правомощия — пред сериозни и основателни съмнения относно обхвата и тълкуването на задължението за начисляване на депозит и че следователно неналагането на глоба не представлява предимство, предоставено чрез държавни ресурси.
- 24 В това отношение в съображение 51 от спорното решение Комисията посочва, че действително с оглед на текста на член 9, параграф 1 от VerpackV ѝ се струва, че доколкото се прилага за „територията на Германия“ и за „пускането в обращение на напитките“, тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че задължава пограничните търговци да начисляват депозита.
- 25 В съображения 52 и 53 от спорното решение обаче тя приема, че липсата на такова задължение за пограничните търговци — ако продават напитки в кутии единствено на потребители, които „пребивават в чужбина“ и се задължават да консумират тези напитки извън територията на Германия — може да се разглежда като съответстваща на преследваната от VerpackV цел, а именно да се насърчи връщането на еднократните опаковки за напитки в Германия.
- 26 В това отношение Комисията уточнява, че съгласно застъпеното от компетентните германски регионални органи тълкуване тази цел не изисква да се начислява депозит за напитки в кутии, които се консумират в чужбина и чиито опаковки не са връщани в Германия. Тя добавя, че отново съгласно застъпеното от посочените органи тълкуване пограничните търговци се намират в същото положение като износителите на напитки в кутии, които продават стоки, които не са предназначени за потребление в Германия и чиито опаковки са предназначени да бъдат обезвредени далеч от използваните в германската система съоръжения за рециклиране. VerpackV не задължава тези износители да начисляват депозита.
- 27 В съображения 56—60 от спорното решение Комисията подчертава, че от една страна, позицията на компетентните германски регионални органи се подкрепя от доклад, изготвен през 2005 г. по искане на пограничните търговци от преподавател по право, и от друга страна, тази позиция се опровергава от друг доклад, изготвен през същата година, по искане на германското федерално правителство.

- 28 В съображение 61 от спорното решение Комисията добавя, че определенията на германските съдилища от 2003 г., посочени в точка 15 от настоящото решение, по-скоро потвърждават тълкуването на компетентните германски регионални органи.
- 29 В съображение 67 от спорното решение Комисията припомня също, че тъй като Директива 94/62 не урежда това изключение за „износ“ от потребител, държавите членки са свободни да решат дали да събират депозит или не, стига да спазват принципа на недопускане на дискриминация.
- 30 Въз основа на тези данни Комисията — считайки за възможно да се предположи, че потребителят, който купува напитка в Германия, за да я занесе в друга държава членка, няма да върне опаковката на тази напитка в Германия, а опаковката ще бъде обработена в системата за управление на отпадъците в другата държава членка — посочва в съображение 65 от спорното решение, че е разумно да не се изисква изпълнение на задължението за начисляване на депозита, когато потребителят подпише декларация за износ. В съображение 68 от спорното решение тази институция отбелязва, че възприетото от компетентните германски регионални органи тълкуване представлява разумен компромис между целта за опазване на околната среда, преследвана с Директива 94/62, и свободното движение на стоки.
- 31 При това положение Комисията заключава в съображения 69—71 от спорното решение, че тъй като компетентните германски регионални органи са изправени — при нормалното упражняване на техните публичноправни правомощия — пред сериозни и основателни съмнения относно обхвата и тълкуването на задължението за начисляване на депозит, неналагането на глоба — дори да се приеме, че депозит е трябвало да се начислява от пограничните търговци съгласно VerpackV — не съставлява предимство, предоставено чрез държавни ресурси, и следователно тази мярка не може да се квалифицира като „държавна помощ“.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 32 На 23 януари 2019 г. Dansk Erhverv подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение.
- 33 В подкрепа на жалбата си Dansk Erhverv излага едно-единствено основание, по което поддържа, че като не е започнала официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, въпреки сериозните затруднения при разглеждането на спорните мерки, Комисията е нарушила процесуалните права, с които това сдружение разполага в качеството си на заинтересована страна по силата на същата разпоредба. Това единствено основание се състои от три части. В рамките на първата част Dansk Erhverv твърди, че Комисията е извършила непълна проверка на съвместимостта на освобождаването от депозит с член 4, параграф 3 ДЕС, Директива 94/62, „принципа „замърсителят плаща“, както и някои разпоредби на германското право. В рамките на втората част то поддържа, че Комисията не е извършила пълна проверка на липсата на събиране на приходи от ДДС, при положение че тази мярка е предоставена чрез държавни ресурси. Накрая, в рамките на третата част Dansk Erhverv твърди, че Комисията не е извършила пълна проверка на мярката, състояща се в неналагане на глоба, тъй като тази мярка също е предоставена чрез държавни ресурси.

- 34 С обжалваното съдебно решение Общият съд отменя спорното решение.
- 35 В точки 57—75 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема за неотнoсима първата част от единственото основание, тъй като според него обстоятелството, че с национална мярка се нарушават разпоредби от правото на Съюза, различни от тези относно държавните помощи (и а fortiori разпоредби от правото на държава членка), не може да бъде надлежно изтъкнато само по себе си, за да се докаже, че тази мярка е държавна помощ.
- 36 Общият съд отхвърля и втората част от единственото основание, като по-специално в точки 96 и 97 от обжалваното съдебно решение приема, че Комисията правилно е заключила, позовавайки се на съдебната практика, установена в решение от 17 март 1993 г., *Sloman Neptun* (С-72/91 и С-73/91, ЕУ:С:1993:97), че условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, не е изпълнено, що се отнася до неначисляването на ДДС върху депозита, като се има предвид, че това неначисляване е само непряка последица от механизма за освобождаване от задължение за депозит, която е неразривно свързана с неначисляването на депозита и която не позволява да се установи, че спорната мярка цели в това отношение да предостави предимство на определени предприятия чрез държавни ресурси.
- 37 За сметка на това Общият съд уважава третата част на единственото основание, с мотива че спорното решение е опорочено от грешки и че съществуват други признаци, позволяващи да се заключи, че Комисията е имала сериозни затруднения при разглеждането на спорната мярка, състояща се в неналагането на глоба на предприятията, които не начисляват депозит.
- 38 В това отношение, най-напред, Общият съд приема в точка 137 от обжалваното съдебно решение, че съображенията на Комисията не са опорочени поради грешка при прилагане на правото, доколкото тя е приела, че за да се заключи, че не са използвани държавни ресурси за мярка, изразяваща се в неналагането на глоба от публичен орган, в случай като разглеждания следва да се приложи нов критерий, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимата норма, пред които националните органи са изправени при упражняването на техните публичноправни правомощия.
- 39 По-нататък обаче Общият съд приема по-специално в точки 157 и 163 от обжалваното съдебно решение, че в случая Комисията е приложила неправилно посочения в предходната точка критерий. В това отношение той приема, от една страна, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като е заключила, че не е изпълнено условието, свързано с финансиране с държавни ресурси, без да провери дали затрудненията при тълкуването, на които се е основала, са временни и неразривно свързани с постепенното изясняване на нормите. От друга страна, Общият съд отбелязва, че Комисията неправилно е приела, че в случая може да приложи критерия, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимата норма, при положение че компетентните германски регионални органи не са се основали на наличието на такива затруднения, за да обосноват практиката си да не налагат глоба на пограничните търговци, когато последните не начисляват депозит.
- 40 Накрая, в точки 169—235 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че съвкупност от признаци свидетелстват за наличието на сериозни затруднения, които дават основание за съмнение в тълкуването на *VerpackV*, възприето от компетентните германски

регионални органи. В това отношение в точка 203 от обжалваното съдебно решение се уточнява, че тези признаци позволяват най-малкото да се заключи, че Комисията не е извършила пълна проверка на представения пред нея случай, а това само по себе си е признак за наличието на сериозни затруднения.

Искания на страните пред Съда

Дело C-508/21 P

41 С жалбата си Комисията иска от Съда:

- да отмени диспозитива на обжалваното съдебно решение,
- да се произнесе по дело T-47/19, Danske Erhverv/Комисия, като отмени раздел 3.3 от спорното решение,
- да осъди Dansk Erhverv да заплати съдебните разноски в производството по обжалване,
- да осъди всяка главна и встъпила страна да понесе направените от нея разноски в първоинстанционното производство.

42 Dansk Erhverv иска от Съда:

- да отхвърли подадената до него жалба, като замени някои мотиви на обжалваното съдебно решение, или във всички случаи да отхвърли подадената до него жалба,
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски на Dansk Erhverv, свързани с производството по обжалване и с първоинстанционното производство,
- при условията на евентуалност, във всички случаи да осъди Комисията да заплати три четвърти от съдебните разноски, направени от Dansk Erhverv в първоинстанционното производство.

43 IGG иска от Съда:

- да уважи искането за отмяна на диспозитива на обжалваното съдебно решение,
- да уважи искането Dansk Erhverv да бъде осъдено да заплати съдебните разноски в производството по обжалване, и
- да отхвърли жалбата в останалата ѝ част.

Дело C-509/21 P

44 С жалбата си IGG иска от Съда:

- да отмени обжалваното съдебно решение,

- да отхвърли жалбата до Общия съд и
- да осъди Dansk Erhverv да заплати съдебните разноски.

45 Dansk Erhverv иска от Съда:

- да отхвърли подадената до него жалба, като замени някои от мотивите на обжалваното съдебно решение,
- във всеки случай да отхвърли подадената до него жалба,
- да осъди IGG да заплати съдебните разноски.

Производството пред Съда

- 46 На 24 август 2021 г. председателят на Съда приканва страните да вземат отношение по евентуалното съединяване на дела C-508/21 Р и C-509/21 Р за целите на по-нататъшния ход на производството.
- 47 С писма от 25 и 27 август 2021 г. Комисията уведомява Съда, че няма възражения срещу съединяването на тези дела. С писма от 27 август 2021 г. Dansk Erhverv уведомява Съда, че според него не е уместно делата да бъдат съединени на този стадий от производството.
- 48 С акт от 9 ноември 2021 г. председателят на Съда решава, че делата не следва да бъдат съединени на този стадий от производството.
- 49 С акт от 18 октомври 2022 г. Съдът решава да съедини дела C-508/21 Р и C-509/21 Р за целите на устната фаза на производството.

По жалбите до Съда

- 50 Поради връзката помежду им настоящите дела следва да се съединят за целите на съдебното решение в съответствие с член 54, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.

По жалбата по дело C-509/21 Р

- 51 В подкрепа на жалбата си по дело C-509/21 Р, която следва да се разгледа на първо място, IGG изтъква шест основания.
- 52 Първото основание е свързано с грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, прилагайки неправилно член 107, параграф 1 ДФЕС, тъй като тълкувал неправилно понятието „достатъчно пряка връзка“ между дадено предимство и държавния бюджет при преценката на критерия за използване на „държавни ресурси“. Второто основание, което се подразделя на две части, е свързано с грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, прилагайки неправилно посочената разпоредба, доколкото приложил погрешно правило спрямо преценката от страна на Комисията на критерия за използване на „държавни ресурси“ в случай на затруднения при тълкуването

на приложимата норма. Третото основание е свързано с грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, прилагайки — спрямо преценката от страна на Комисията на критерия за използване на „държавни ресурси“ — правило, което надхвърля новия критерий, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимата норма. Четвъртото основание, което се подразделя на седем части, е свързано с грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, като приел, че при проверката, извършена от Комисията в спорното решение, са допуснати редица грешки и че съществуват други признаци, позволяващи да се заключи, че са налице „сериозни затруднения“ при определянето дали са използвани държавни ресурси. Петото основание е свързано с грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, като отхвърлил допълнителните доводи на IGG в подкрепа на извода, че Комисията не е била изправена пред „сериозни затруднения“. Шестото основание е свързано с грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, като отменил спорното решение в неговата цялост, включително в частта относно неначисляването на ДДС върху депозита.

- 53 Най-напред следва да се разгледат първото основание, втората част от второто основание и третото основание.

Доводи на страните

- 54 В рамките на първото основание IGG упреква Общия съд, че по-специално в точки 140—146 от обжалваното съдебно решение е допуснал грешка при прилагане на правото, като е тълкувал неправилно понятието „достатъчно пряка връзка“ между предимство и държавния бюджет при преценката на критерия за използване на държавни ресурси. Достатъчно пряка връзка между неналагането на глоба и държавния бюджет можела да се установи само ако налагането на глоба е юридически възможно.
- 55 Както обаче констатирал Общият съд в точка 155 от обжалваното съдебно решение, след определенията на германските съдилища от 2003 г. компетентните германски регионални органи са решили да не приемат принудителни административни мерки по отношение на пограничните търговци, които не начисляват депозит, ако купувачите подпишат декларация за износ. Така от собствените изводи на Общия съд следвало, че при това положение налагането на глоби е юридически невъзможно и следователно е логично да не съществува достатъчно пряка връзка между предимството и държавния бюджет.
- 56 В това отношение IGG уточнява, че както Общият съд е признал в точки 140—142 от обжалваното съдебно решение, санкции могат да се налагат на лицата само ако те умишлено или поради небрежност не са изпълнили ясно определено задължение. Доколкото в точка 147 от обжалваното съдебно решение Общият съд се е позовал на принципа на „разумно предвидим“ резултат от тълкуването на съдилищата, достатъчно било да се посочи, от една страна, че това се прилага най-вече въз основа на тълкуването, дадено на разпоредбата в съдебната практика, релевантна към момента на настъпване на фактите, и от друга страна, че съществуващата съдебна практика в случая подкрепя правната позиция на съответните две провинции.
- 57 С втората част от второто основание IGG упреква Общия съд, че по-специално в точки 140—158 от обжалваното съдебно решение е допуснал грешка при прилагане на правото, като е изискал изпълнението на допълнителен критерий, а именно необходимостта от постепенно изясняване на нормите.

- 58 От една страна, този допълнителен критерий не бил обоснован, защото позоваването от Общия съд на принципа на правна сигурност относно нарушенията и наказанията било лишено от смисъл, тъй като този принцип целял единствено да защити лицата от налаганите от държавата санкции, докато в случая той се прилагал, за да обоснове в крайна сметка решение, което уврежда предполагаемите получатели на помощта. Напротив, принципът на правна сигурност обосновавал обратния извод, че няма да бъдат използвани държавни ресурси, както било доказано в рамките на първото основание, тъй като налагането на глоби било невъзможно.
- 59 От друга страна, според IGG административната практика да не се изисква пограничните търговци да начисляват депозит, когато купувачите подпишат декларация за износ, е най-малкото много близка до случая на изрично разрешение като това по дело Eventech (решение от 14 януари 2015 г., Eventech, С-518/13, EU:С:2015:9, т. 16).
- 60 Всъщност в спорното решение Комисията доказала, че целта на административната практика не е била освобождаване на пограничните търговци от глоби, а компетентните германски регионални органи са приели, че пограничните търговци не са длъжни да начисляват депозит. Общият съд се съгласил с това тълкуване в точка 103 от обжалваното съдебно решение относно неначисляването на ДДС. Той обаче не обяснил причината за това същата логика да не се приложи към неналагането на глоби, а това само по себе си било достатъчно, за да се направи извод, че никакви държавни ресурси не са били ангажирани поради липсата на „достатъчно пряка връзка“.
- 61 С третото си основание IGG по същество упреква Общия съд, че в точки 166—203 от обжалваното съдебно решение е допуснал грешка при прилагане на правото, като е изискал от Комисията извършването на пълен анализ на приложимото национално право. В това отношение IGG твърди, че поради същите причини като изложените в рамките на втората част от второто основание подобно изискване е свързано с неправилно тълкуване на понятието „достатъчно пряка връзка“.
- 62 Dansk Erhverv счита, че първото основание е недопустимо, от една страна, защото според него IGG се опитва да измени предмета на спора пред Общия съд в нарушение на член 170, параграф 1 от Процедурния правилник, като твърди, че Общият съд е заместил със свои мотивите на автора на спорното решение. От друга страна, това основание било недопустимо, доколкото IGG упреква Общия съд, че е преценил съдържанието на разглежданото германско законодателство по начин, надхвърлящ неговата компетентност, без това сдружение нито да е изтъкнало, нито да е доказало, че Общият съд е изопачил приложимия германски закон. Освен това първото основание било неотнормено или неоснователно, доколкото „достатъчно пряка връзка“ съществувала и когато предимството, предоставено на получателя на помощта, води до „достатъчно конкретен икономически риск“ за обременяването на държавния бюджет с тежести (решение от 19 март 2013 г., Vouygues и др./Комисия и др., С-399/10 Р и С-401/10 Р, EU:С:2013:175, т. 109).
- 63 Що се отнася до втората част от второто основание, Dansk Erhverv възразява, от една страна, че без допълнителния критерий, наложен в точка 146 от обжалваното съдебно решение, а именно необходимостта от постепенно изясняване на нормите, компетентните германски регионални органи могат да се позоват на твърдените затруднения при тълкуването, за да продължат за неопределено време да третират по-благоприятно някои предприятия в нарушение на правото на Съюза.

- 64 От друга страна, според Dansk Erhverv е недопустим доводът на IGG, че твърдяната цел на мярката за помощ трябва да бъде определяща при преценката относно неналагането на глоби, тъй като този довод не следва от спорното решение и води до изменение на предмета на спора пред Общия съд в нарушение на член 170, параграф 1 от Процедурния правилник. Освен това с този довод се тълкувало неправилно решение от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (С-279/08 Р, ЕУ:С:2011:551), от което следвало, че според Съда от определящо значение е не целта на съответната мярка за помощ, а по-скоро нейните последици.
- 65 Що се отнася до третото основание, Dansk Erhverv отбелязва, че тълкуването и определянето на съдържанието на националното право са част от преценката на фактическите обстоятелства, която е от компетентността на Общия съд. Така в решение от 1 февруари 2017 г., Portovesme/Комисия (С-606/14 Р, ЕУ:С:2017:75, т. 62 и 63), Съдът приел, че тълкуването на националното право от Общия съд е част от преценката на фактите и че Съдът е компетентен само да провери дали е налице изопачаване на доказателствата.
- 66 В допълнение, Dansk Erhverv иска замяна на мотивите по отношение на точки 135—138 от обжалваното съдебно решение. В подкрепа на това искане Dansk Erhverv посочва, че изложените от IGG основания от второ до пето са неотносими, тъй като в посочените точки Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил първото твърдение по третата част от единственото му основание, приемайки, че Комисията е имала право да въведе нов критерий, а именно наличието на затруднения при тълкуването на приложимата норма. Dansk Erhverv уточнява, че неналагането на глоби е сравнимо с положенията, по които са постановени решения от 1 декември 1998 г., Ecotrade (С-200/97, ЕУ:С:1998:579, т. 42 и 43), от 17 юни 1999 г., Piaggio (С-295/97, ЕУ:С:1999:313, т. 41—43), и от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (С-279/08 Р, ЕУ:С:2011:551).
- 67 Всъщност, както следвало от точки 149—155 от обжалваното съдебно решение, правното положение било достатъчно ясно в смисъл, че депозит трябва да се събира и от пограничните магазини, поради което неналагането на глоби представлявало практика contra legem. Освен това Dansk Erhverv изтъква, че за да може да изключи наличието на държавна помощ, Комисията е трябвало да установи, че практиката на подписване на декларация за износ е законосъобразна съгласно германското право, а Комисията дори не се опитала да установи това в спорното решение.

Съображения на Съда

– Предварителни бележки

- 68 С оглед на преценката на първото основание, на втората част от второто основание и на третото основание от жалбата по дело С-509/21 Р следва да се припомни постоянната практика на Съда относно задълженията на Комисията в рамките на процедурата по предварително разглеждане по член 108, параграф 3 ДФЕС, тъй като спорното решение, до което се отнася обжалваното съдебно решение, е прието след провеждането на такава процедура и следователно без да е започвана официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

- 69 Процедурата по член 108, параграф 2 ДФЕС е абсолютно необходима, когато Комисията среща сериозни затруднения при преценката дали дадена помощ е съвместима с вътрешния пазар. Ето защо Комисията може да проведе единствено фазата на предварително разглеждане по член 108, параграф 3 ДФЕС, за да вземе благоприятно решение относно дадена помощ, само ако след първоначална проверка може да си създаде убеждение, че тази помощ е съвместима с вътрешния пазар. Ако обаче в резултат на тази първоначална проверка Комисията се е убедила в противното или дори ако тя не ѝ е позволила да преодолее всички затруднения при преценката на съвместимостта на тази помощ с вътрешния пазар, Комисията е длъжна да поиска всички необходими становища и да открие за целта процедурата по член 108, параграф 2 ДФЕС (решение от 17 ноември 2022 г., *Irish Wind Farmers' Association* и др./Комисия, С-578/21 Р, EU:C:2022:898, т. 53 и цитираната съдебна практика).
- 70 Тъй като понятието „сериозни затруднения“ има обективен характер, лицето, което иска отмяна на решението, взето след предварителното разглеждане, трябва да докаже наличието на такива затруднения, като изтъкне съвкупност от непротиворечиви признаци, свързани както с обстоятелствата по приемането на това решение, така и с неговото съдържание (решение от 17 ноември 2022 г., *Irish Wind Farmers' Association* и др./Комисия, С-578/21 Р, EU:C:2022:898, т. 54 и цитираната съдебна практика).
- 71 Следователно, когато е сезиран с искане за отмяна на такова решение, съдът на Европейския съюз трябва да определи дали във фазата на предварителното разглеждане на съответната национална мярка преценката на информацията и данните, с които е разполагала Комисията, е трябвало обективно да породи съмнения относно квалифицирането на тази мярка като помощ, като се има предвид, че подобни съмнения трябва да доведат до започване на официална процедура по разследване (решение от 17 ноември 2022 г., *Irish Wind Farmers' Association* и др./Комисия, С-578/21 Р, EU:C:2022:898, т. 55 и цитираната съдебна практика).
- 72 Когато иска отмяна на решението да не се повдигат възражения, жалбоподателят главно упреква Комисията за това, че е взела решението за помощта, без да започне официална процедура по разследване, с което е нарушила процесуалните му права. За да бъде уважена жалбата му за отмяна, жалбоподателят може да сочи всякакви основания, с които може да се докаже, че във фазата на предварителното разглеждане на мярката, за която е отправено уведомление, преценката на информацията и данните, с които е разполагала Комисията, е трябвало да породи съмнения относно съвместимостта на мярката с вътрешния пазар. Използването на такива доводи не може обаче да има за последица изменението на предмета на жалбата, нито промяна в условията за допустимостта ѝ. Напротив, трябва да се докаже именно наличието на съмнения относно тази съвместимост, за да се установи, че Комисията е била задължена да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 2 септември 2021 г., *Ja zum Nürburgring*/Комисия, С-647/19 Р, EU:C:2021:666, т. 115, и от 3 септември 2020 г., *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland* и др./Комисия, С-817/18 Р, EU:C:2020:637, т. 81 и цитираната съдебна практика).
- 73 В случая доводите на IGG, обобщени в точки 54—61 от настоящото решение, повдигат въпроса дали Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при преценката на посочения в член 107, параграф 1 ДФЕС критерий за използване на „държавни ресурси“, така че да установи, че Комисията е срещнала сериозни затруднения при разглеждането на

спорната мярка, състояща се в неналагане на глоба на предприятията, които не начисляват депозита, затруднения, които според Общия съд е трябвало да накарат Комисията да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

- 74 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 107, параграф 1 ДФЕС, освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар.
- 75 Следователно само предимствата, предоставени пряко или непряко чрез държавни ресурси или представляващи допълнителна тежест за държавата, следва да се считат за „помощи“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Всъщност от самия текст на тази разпоредба и от процесуалните правила, установени в член 108 ДФЕС, следва, че предимствата, предоставени чрез средства, различни от държавни ресурси, не попадат в приложното поле на разглежданите разпоредби (решение от 19 март 2013 г., *Vougues* и др./Комисия и др., С-399/10 Р и С-401/10 Р, ЕУ:С:2013:175, т. 99 и цитираната съдебна практика).
- 76 Що се отнася до условието за използване на ресурси на държавата, съгласно постоянната съдебна практика понятието за „помощ“ включва не само положителните престации като самите субсидии, но и други видове намеса, които под различна форма облекчават тежестите, обичайно натоварващи бюджета на едно предприятие, и които следователно, без да бъдат субсидии в строгия смисъл на думата, имат същото естество и пораждат същите последици (решение от 14 януари 2015 г., *Eventech*, С-518/13, ЕУ:С:2015:9, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 77 Следователно, за да се приеме, че е налице държавна помощ, трябва да се докаже съществуването на достатъчно пряка връзка между, от една страна, предимството, предоставено на получателя на помощта, и от друга, намаляването на държавния бюджет или дори възникването на достатъчно конкретен икономически риск за обременяването му с тежести (решение от 14 януари 2015 г., *Eventech*, С-518/13, ЕУ:С:2015:9, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 78 За да се прецени дали тази връзка е налице, следва по-специално да се провери дали с оглед на целта и общата си система мярката цели да създаде предимство, което представлява допълнителна тежест за държавата (решение от 17 март 1993 г., *Sloman Neptun*, С-72/91 и С-73/91, ЕУ:С:1993:97, т. 21).
- 79 В настоящия случай, както следва от точки 131—135 от обжалваното съдебно решение, Общият съд е посочил, че според компетентните германски регионални органи при покупката на напитки в рамките на декларацията за износ няма никакво нарушение на правната уредба, за което да се налага глоба, поради което, тъй като неначисляването на депозита е в съответствие с тази правна уредба (както е тълкувана от посочените органи), по необходимост е изключено да се наложи глоба на пограничните търговци. От горното Общият съд е заключил, че подобен контекст, в който неналагането на глоба е неразделно свързано с неначисляването на депозита, а оттам и с тълкуването на релевантната правна уредба, не съответства на нито една от хипотезите, разгледани до този момент в практиката на Съда. По-конкретно според него освобождаването от депозит и съответно неналагането на глоба не произтича нито от изрично освобождаване, прието от автора на

разглежданата национална правна уредба, нито от предварително и прозрачно разрешение, предвидено в конкретен акт, а произтича единствено от практиката на компетентните германски регионални органи. Следователно според Общия съд Комисията правилно се е основала на нов правен критерий, изведен от затрудненията при тълкуването на приложимата норма.

- 80 Както е видно от точки 38—40 от настоящото решение, въпреки това в точки 157, 163 и 203 от обжалваното съдебно решение Общият съд е заключил, че Комисията е приложила неправилно този нов критерий.

– По наличието на грешка при прилагане на правото при преценката на критерия за наличие на „държавни ресурси“

- 81 Най-напред, що се отнася до допустимостта на доводите на IGG, следва да се отхвърли, от една страна, твърдението на Dansk Erhverv, че в рамките на първото основание IGG се опитва да измени предмета на спора пред Общия съд в нарушение на член 170, параграф 1 от Процедурния правилник, като твърди, че Общият съд е заместил със свои мотивите на Комисията. Всъщност се налага изводът, че IGG не излага такъв довод, а напротив, твърди, че правната невъзможност за налагане на глоби произтича от собствените изводи на Общия съд. Що се отнася до твърдението на IGG, че Общият съд е извършил неправилно тълкуване на националното право, което не е от компетентността на Общия съд, достатъчно е да се отбележи, че с първото си основание IGG иска да оспори не тълкуването на националното право от страна на Общия съд, а последиците, които последният е извел от това за разглеждането на въпроса дали спорната мярка предполага предоставянето на предимство чрез държавни ресурси по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Такива доводи, с които се цели да се докаже, че обжалваното съдебно решение е опорочено от грешка при прилагане на правото, що се отнася до тълкуването и прилагането на тази разпоредба от правото на Съюза, са допустими на етапа на обжалването пред Съда.

- 82 От друга страна, трябва да се отхвърли и доводът на Dansk Erhverv, че в рамките на втората част от второто основание IGG се опитва да измени предмета на спора пред Общия съд в нарушение на член 170, параграф 1 от Процедурния правилник, като изтъква, че твърдяната цел на мярката за помощ трябва да бъде определяща при преценката относно неналагането на глоби. Всъщност се налага изводът, че доводите на IGG не представляват изменение на предмета на спора, а се основават на анализа на Общия съд по-специално в точка 93 от обжалваното съдебно решение, съгласно който „за да се прецени дали е налице [достатъчно пряка] връзка, следва по-специално да се провери дали с оглед на целта и общата си система мярката цели да създаде предимство, което би представлявало допълнителна тежест за държавата“.

- 83 Що се отнася до основателността на доводите на IGG, че достатъчно пряка връзка между неналагането на глоба и държавния бюджет би могла да се установи само ако налагането на глоба е юридически възможно, важно е да се отбележи, че за всяка правна система е характерно, че правните субекти не подлежат на санкции за поведение, което предварително е определено като законосъобразно и разрешено (решение от 14 януари 2015 г., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, т. 36).

- 84 Видно от точка 155 от обжалваното съдебно решение, въз основа на посочените в точка 15 от настоящото решение определения на германските съдилища от 2003 г. компетентните германски регионални органи са решили да не приемат нови принудителни

административни мерки спрямо пограничните търговци, които не начисляват депозит. Всъщност, както отбелязва Общият съд в точка 131 от обжалваното съдебно решение, посочените органи смятат, че при покупката на напитки в рамките на декларация за износ не е налице никакво нарушение на член 9, параграф 1 във връзка с член 2, параграф 1 от VerpackV, което да се наказва с глоба, и че тъй като в подобен случай неначисляването на депозита е в съответствие с тази правна уредба, неминуемо е изключено да се наложи глоба на пограничните търговци.

- 85 Както Общият съд приема в точки 160—164 от обжалваното съдебно решение, това прилагане на националното право е в съответствие с неговото тълкуване в националната съдебна практика, а именно в определенията на германските съдилища от 2003 г., посочени в точка 15 от настоящото решение. Така от изводите на самия Общ съд следва, че компетентните германски регионални органи са приложили националната правна уредба, без да срещат затруднения при тълкуването на приложимата норма.
- 86 В това отношение следва да се припомни, че принципът на законоустановеност на наказанията е закрепен в член 49, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Този принцип изисква законът ясно да определя нарушенията и наказанията, с които те се санкционират. Това условие е изпълнено, когато от текста на приложимата разпоредба, а при нужда и чрез тълкуването ѝ от съдилищата, правният субект може да разбере за кои действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност (решения от 22 октомври 2015 г., AC-Treuhand/Commission, C-194/14 P, EU:C:2015:717, т. 40, и от 24 март 2021 г., Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 и C-871/19, EU:C:2021:233, т. 49).
- 87 Освен това Съдът вече е уточнил, че яснотата на закона се преценява не само с оглед на текста на релевантната разпоредба, но и с оглед на уточненията, съдържащи се в публикуваната постоянна съдебна практика (вж. в този смисъл решение от 22 май 2008 г., Evonik Degussa/Комисия и Съвет, C-266/06 P, EU:C:2008:295, т. 40 и 46).
- 88 В този контекст е видно наличието на грешки при прилагането на правото във връзка с извода на Общия съд в точки 157 и 203 от обжалваното съдебно решение (припомнени в точки 39 и 40 от настоящото решение), че в спорното решение е направена недостатъчна и непълна проверка относно неналагането на глоби на пограничните търговци.
- 89 В това отношение, видно по-специално от точки 146—157 от обжалваното съдебно решение, Общият съд упреква Комисията, че не е проверила дали затрудненията при тълкуването, пред които са били изправени компетентните германски регионални органи, са временни и се вписват в процес на постепенно изясняване на нормите.
- 90 Следва обаче да се посочи, че както е видно от цитираната в точки 83 и 86 от настоящото решение съдебна практика, могат да се налагат административни санкции само за поведение, което е ясно определено — при нужда и чрез тълкуването му от съдилищата — като нарушение, което ангажира отговорността на съответното лице.
- 91 От горното следва, че дори затрудненията при тълкуването на приложимата норма да имат дълготраен характер, това обстоятелство не би било достатъчно, за да се заключи, че условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, е изпълнено. В това отношение,

както отбелязва генералният адвокат в точки 57—60 от заключението си, изискването за постепенно изясняване не отчита обхвата на съдебната практика, цитирана в точка 86 от настоящото решение.

- 92 Всъщност Общият съд правилно е приел в точка 147 от обжалваното съдебно решение, че както следва от решение от 22 октомври 2015 г., AC-Treuhand/Комисия (C-194/14 P, EU:C:2015:717, т. 41), принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията не може да се тълкува като забраняващ постепенното изясняване на нормите относно наказателната отговорност посредством тълкуването им от съдилищата по всяко следващо дело. От това обаче не може да се направи извод — както прави Общият съд в точки 146 и 157 от обжалваното съдебно решение — че винаги трябва да съществува процес на постепенно изясняване.
- 93 Тази преценка не може да бъде поставена под въпрос от съображенията на Общия съд, съдържащи се в точки 143 и 145 от обжалваното съдебно решение, според които при транспонирането на дадена директива в правния ред на държава членка е абсолютно необходимо съответната национална правна уредба действително да гарантира пълното прилагане на тази директива, и които навеждат на мисълта, че национална правна уредба, чийто смисъл не е уточнен, би позволила на държавите членки, които са я приели, да бъдат освободени без никакво ограничение във времето от задълженията си в областта на държавните помощи.
- 94 Всъщност в случая член 7, параграф 1 от Директива 94/62 не задължава държавите членки да изискват събирането на депозит от купувачите на дребно на напитки в еднократни опаковки, закупени за консумация извън тяхната територия, както Комисията е констатирала в съображения 63, 65 и 70 от спорното решение, без тази констатация да бъде оспорена от Общия съд в обжалваното съдебно решение.
- 95 В това отношение следва да се припомни, че съгласно този член държавите членки трябва да гарантират, че системите са създадени, за да осигурят обратно приемане и/или събиране на използвани опаковки и/или отпадъци от опаковки от потребителя. Когато обаче пребиваващи в една държава членка потребители купуват опаковани напитки в друга, за да консумират съдържанието в държавата членка на пребиваване, празните опаковки се превръщат в отпадъци (по смисъла на член 3, параграф 1 от Директива 2008/98) в последната държава членка.
- 96 От това следва, както отбелязва генералният адвокат в точки 49—51 от заключението си, че член 7, параграф 1 от Директива 94/62 не изисква събирането на депозит при обстоятелства като тези в основата на разглежданата понастоящем жалба, при които продажбата на напитки в кутии в погранични търговски обекти на потребители, които подписват декларация за износ, е аналогична на продажбата на стоки на търговци с цел износ, за които продавачът не е длъжен да начислява депозит.
- 97 Освен това се налага изводът, че според Съда депозитната система е в състояние да постигне целите, преследвани с Директива 94/62, само когато потребителите могат лесно да си възстановят сумата по платения депозит, без да се връщат на мястото, в което са купили продуктите (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2004 г., Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, т. 46). Следователно целта на Директива 94/62 за ефективно събиране на отпадъците не предполага начисляването на депозит върху опаковките за еднократна употреба, които не се изхвърлят на територията

на държавата на износа, при това независимо от обстоятелството, че както е видно от точка 200 от обжалваното съдебно решение, на пограничните магазини не е било разрешено да се присъединят към датската депозитна система (въпреки усилията им) след възражение от страна на Dansk Erhverv.

- 98 От всички изложени по-горе съображения следва, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 157 и 203 от обжалваното съдебно решение е приел, че в спорното решение Комисията е извършила недостатъчна и непълна проверка относно неналагането на глоби на пограничните търговци, тъй като не е проверила дали затрудненията при тълкуването, пред които са били изправени компетентните германски регионални органи, са временни и се вписват в процес на постепенно изясняване на нормите, поради което на фазата на предварителното разглеждане тази институция не е била в състояние да преодолее всички възникнали сериозни затруднения при определянето дали неналагането на глоба съставлява държавна помощ.
- 99 Ето защо следва да се уважат първото основание, втората част от второто основание и третото основание и вследствие на това да се отмени обжалваното съдебно решение, без да е необходимо произнасяне по останалите основания в жалбата до Съда.

По жалбата по дело С-508/21 Р

- 100 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква три основания. Първото основание е свързано с нарушение на член 264ДФЕС и на принципа на пропорционалност, доколкото Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че уважаването на третата част от единственото основание води до отмяна на спорното решение в неговата цялост. Второто основание е свързано с непълнота и противоречивост на мотивите. Третото основание е за наличие на грешка при прилагане на правото, изразяваща се в извода, че трите спорни мерки са неразривно свързани.
- 101 С оглед на отмяната на обжалваното съдебно решение поради уважаването на жалбата по дело С-509/21 Р не е необходимо произнасяне по жалбата, подадена от Комисията по дело С-508/21 Р.

По жалбата пред Общия съд

- 102 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз, в случай че отмени решението на Общия съд, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.
- 103 Такъв е настоящият случай, тъй като основанията в жалбата за отмяна на спорното решение вече са били обсъдени при условията на състезателност в производството пред Общия съд и разглеждането им не налага извършване на някакво допълнително процесуално-организационно действие или събиране на доказателства.
- 104 Dansk Erhverv е изложило едно-единствено основание пред Общия съд, с което иска да докаже, че като не е започнала официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2ДФЕС, въпреки сериозните затруднения при разглеждането на спорните мерки, Комисията е нарушила процесуалните права, с които това сдружение разполага в качеството си на заинтересована страна по силата на същата разпоредба.

- 105 В рамките на третата част от това единствено основание Dansk Erhverv поддържа по същество, че Комисията не е извършила пълна проверка на мярката, състояща се в неналагане на глоба, като според него тази мярка е предоставена чрез държавни ресурси.
- 106 В това отношение, видно от съображенията, изложени в точки 83—99 от настоящото решение, Комисията не може да бъде упрекната, че в спорното решение е извършила недостатъчна и непълна проверка относно неналагането на глоби на пограничните търговци.
- 107 По-специално, видно от съображенията, изложени в точки 83—85 от настоящото решение, Комисията правилно е посочила в съображение 50 от спорното решение, че компетентните германски регионални органи не са освободили пограничните търговци от административни санкции и от плащане на глобите, които по принцип са дължими на държавния бюджет, а са приели, без да са били изправени пред затруднения при тълкуването на приложимата норма, че при покупката на напитки в рамките на декларация за износ не е налице никакво нарушение на националната правна уредба, което да се наказва с глоба, и че тъй като в подобен случай неначисляването на депозита е в съответствие с тази правна уредба, неминуемо е изключено да се наложи глоба на пограничните търговци.
- 108 Макар действително в съображение 51 от спорното решение Комисията да посочва, че текстът на член 9, параграф 1 от VerpackV може да наведе на мисълта (както бе припомнено в точка 24 от настоящото решение), че тази разпоредба налага на пограничните търговци задължение за събиране на депозит, в съображения 52 и 53 от това решение (припомнени в точка 25 от настоящото решение) тя все пак приема, че липсата на такова задължение за пограничните търговци — ако продават напитки в кутии изключително на потребители, които „пребивават в чужбина“ и се задължават да консумират тези напитки извън територията на Германия — може да се разглежда като съответстваща на преследваната от VerpackV цел, а именно да се насърчи връщането на еднократните опаковки за напитки в Германия.
- 109 Освен това, както следва от съображенията, изложени в точки 93—96 от настоящото решение, Комисията правилно е отбелязала в съображения 63, 65 и 70 от спорното решение, че не се налага различен подход на компетентните германски регионални органи и с оглед на задълженията на държавите членки при транспонирането на директива в техния правен ред да гарантират пълното прилагане на тази директива, при положение че член 7, параграф 1 от Директива 94/62 не задължава държавите членки да изискват събирането на депозит от купувачите на дребно на напитки в еднократни опаковки, закупени за консумация извън тяхната територия.
- 110 Действително, както следва по-специално от съображения 69 и 70 от спорното решение, Комисията е приела също така, че „дори“ националното право да трябва да се тълкува в смисъл, че пограничните търговци във всички случаи са длъжни да начисляват депозита, неналагането на глоба в такъв случай все пак би било резултат от разумно тълкуване на посоченото национално право. В светлината на точки 107, 108 и 109 от настоящото решение обаче е видно, че тези съображения на Комисията са изложени за изчерпателност във връзка в частност със съображения 50, 52, 53, 63, 65 и 70 от спорното решение.

- 111 Следователно, доколкото практиката на пограничните търговци да не начисляват депозит представлява поведение, което предварително е определено като законосъобразно и разрешено и което не води до санкции за тези търговци, то неналагането на глоба не е мярка, предоставена чрез държавни ресурси (вж. по аналогия решение от 14 януари 2015 г., Eventech, С-518/13, ЕУ:С:2015:9, т. 36).
- 112 По изложените съображения единственото основание, изложено от Dansk Erhverv пред Общия съд, трябва да се отхвърли по същество.
- 113 Затова жалбата за отмяна, подадена от Dansk Erhverv пред Общия съд, трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 114 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.
- 115 Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 116 В случая, що се отнася до жалбата по дело С-509/21 Р, тъй като IGG е спечелило делото, в съответствие с исканията му Dansk Erhverv следва да бъде осъдено да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на IGG.
- 117 Що се отнася до жалбата по дело С-508/21 Р, съгласно член 149 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 190 от същия, когато липсва основание за произнасяне по същество, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 142 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184 от същия, в този случай Съдът определя съдебните разноски по своя преценка. В случая Dansk Erhverv следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски във връзка с производството по обжалване по дело С-508/21 Р.
- 118 Освен това, тъй като жалбата пред Общия съд е отхвърлена, Dansk Erhverv следва да понесе всички съдебни разноски, свързани с първоинстанционното производство.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

- 1) Съединява дела С-508/21 Р и С-509/21 Р за целите на съдебното решение.**
- 2) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 9 юни 2021 г., Dansk Erhverv/Комисия (Т-47/19, ЕУ:Т:2021:331).**
- 3) Отхвърля жалбата за отмяна, подадена от Dansk Erhverv пред Общия съд на Европейския съюз.**
- 4) Липсва основание за произнасяне по същество по дело С-508/21 Р.**

- 5) Осъжда Dansk Erhverv да заплати съдебните разноси, направени от Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) и Европейската комисия в първоинстанционното производство и в производствата по обжалване.**

Подписи