



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

14. rujna 2023.\*

„Žalba – Državne potpore – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Prodaja pića u limenkama stanovnicima Kraljevine Danske – Prodaja bez naplaćivanja pologa pod uvjetom izvoza kupljenih pića – Neizricanje novčane kazne – Pojam ‚državna potpora‘ – Pojam ‚državna sredstva‘ – Odluka kojom se utvrđuje nepostojanje potpore – Tužba za poništenje”

U spojenim predmetima C-508/21 P i C-509/21 P,

povodom dviju žalbi na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesenih 18. kolovoza 2021.,

**Europska komisija**, koju zastupaju T. Maxian Rusche i B. Stromsky, u svojstvu agenata,

žalitelj (C-508/21 P),

tuženik u prvostupanjskom postupku (C-509/21 P),

**Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)**, sa sjedištem u Flensburgu (Njemačka), koji zastupaju M. Bauer i F. von Hammerstein, *Rechtsanwälte*,

žalitelj (C-509/21 P),

intervenijent u prvostupanjskom postupku (C-508/21 P),

a druge stranke postupka su:

**Dansk Erhverv**, sa sjedištem u Kopenhagenu (Danska), koji su u početku zastupali T. Mygind i H. Peytz, *advokaten*, a zatim H. Peytz, *advokat*,

tužitelj u prvostupanjskom postupku (C-508/21 P i C-509/21 P),

**Danmarks Naturfredningsforening**, sa sjedištem u Kopenhagenu,

**Savezna Republika Njemačka**,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku (C-508/21 P i C-509/21 P),

SUD (peto vijeće),

\* Jezik postupka: engleski

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis i Z. Csehi (izvjestitelj),  
suci,

nezavisni odvjetnik: A. M. Collins,

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. prosinca 2022.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. ožujka 2023.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Svojim žalbama Europska komisija i Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), udruga koja zastupa interese pograničnih trgovina na sjeveru Savezne Republike Njemačke, zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 9. lipnja 2021., Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2021:331), kojom je taj sud poništio Odluku Komisije C(2018) 6315 *final* od 4. listopada 2018. o državnoj potpori SA.44865 (2016/FC) – Njemačka – navodna državna potpora trgovinama pića koje se nalaze na njemačkoj granici (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

##### *Direktiva 94/62/EZ*

- 2 Člankom 7. Direktive 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL 1994., L 365, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 14., str. 12.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/720 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. (SL 2015., L 115, str. 11.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 94/62) naslovljenim „Sustavi za povrat, skupljanje i uporabu”, u stavku 1. propisuje se:

„Države članice donose potrebne mjere kako bi osigurale da su uspostavljeni sustavi za:

- (a) povrat i/ili prikupljanje uporabljene ambalaže i/ili ambalažnog otpada kod potrošača, drugog krajnjeg korisnika, ili nekih drugih ambalažnih tokova u želji da j[e] usmjere prema drugim najprikladnijim oblicima gospodarenja otpadom;
- (b) uporabu ili obnovu uključujući reciklažu ambalaže i/ili prikupljenog ambalažnog otpada,

kako bi ispunile ciljeve iz ove Direktive.

U tim sustavima mogu sudjelovati gospodarski subjekti iz dotičnih sektora i nadležna javna tijela. Oni se pod nediskriminirajućim uvjetima također primjenjuju na uvozne proizvode, uključujući detaljne dogovore i cijene određene za pristup takvom sustavu, te su ti sustavi osnovani kako bi se izbjegle trgovačke zapreke ili ometanje natjecanja u skladu s [UFEU-om].”

### *Direktiva 2008/98/EZ*

- 3 Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.) u članku 3. točki 1. definira pojam „otpad” kao „svak[u] tvar ili predmet koji posjednik odbacuje ili namjerava ili mora odbaciti”.

### *Njemačko pravo*

- 4 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällenom (Verpackungsverordnung) (Uredba o sprečavanju nastanka i recikliranju ambalažnog otpada) od 21. kolovoza 1998. (BGBl. 1998. I., str. 2379., u daljnjem tekstu: VerpackV), u verziji primjenjivoj na činjenice u sporu, prenosi se Direktiva 94/62 u njemački pravni poredak.
- 5 U skladu s člankom 2. stavkom 1. VerpackV-a, on se primjenjuje na svako pakiranje stavljeno u promet na teritorijalnom području primjene Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) (Zakon o poticanju kružnog gospodarstva i osiguranju ekološkog gospodarenja otpadom) od 24. veljače 2012. (BGBl. 2012. I., str. 212., u daljnjem tekstu: Zakon o poticanju kružnog gospodarstva i osiguranju ekološkog gospodarenja otpadom).
- 6 Članak 9. stavak 1. VerpackV-a uspostavlja sustav pologa za određenu ambalažu pića za jednokratnu uporabu (u daljnjem tekstu: sustav pologa). Taj članak, među ostalim, predviđa kako slijedi:

„Distributeri koji na tržište stavljaju piće u ambalaži namijenjenoj jednokratnoj uporabi, zapremnine 0,1 litara do 3 litre, moraju svojim kupcima obračunati polog od najmanje 0,25 eura po jedinici ambalaže, koji uključuje porez na dodanu vrijednost (PDV). Prva rečenica ne primjenjuje se na ambalažu koja se prodaje krajnjim potrošačima izvan teritorijalnog područja primjene VerpackV-a. Polog se obračunava u svim stadijima prodajnog lanca, a to čini svaki idući distributer, sve do prodaje ambalaže krajnjem potrošaču. [...] [Iznos pologa] vraća se prigodom povrata ambalaže. Ako se ambalaža ne vrati, polog se ne vraća [...]”
- 7 Iz članka 15. stavka 1. točke 14. VerpackV-a proizlazi da nenaplaćivanje pologa, protivno odredbama članka 9. stavka 1. VerpackV-a, predstavlja upravni prekršaj (*Ordnungswidrigkeit*).
- 8 Člankom 69. stavkom 3. Zakona o poticanju kružnog gospodarstva i osiguranju ekološkog gospodarenja otpadom predviđa se da se za taj prekršaj može izreći novčana kazna u iznosu do 100 000 eura.
- 9 Sustav pologa stupio je na snagu 1. siječnja 2003.

## Okolnosti spora

- 10 Okolnosti spora iznesene su u točkama 1. do 27. pobijane presude. Za potrebe ovog postupka mogu se sažeti na sljedeći način.
- 11 Dansk Erhverv, strukovna udruga koja zastupa interese danskih poduzetnika, podnijela je 14. ožujka 2016. Komisiji pritužbu koja se temeljila na povredi pravila prava Unije u području državnih potpora predviđenih člancima 107. i 108. UFEU-a.
- 12 U okviru te pritužbe Dansk Erhverv tvrdio je da je Savezna Republika Njemačka dodijelila grupi poduzetnika koji se bave maloprodajom na sjeveru Njemačke (u daljnjem tekstu: pogranične trgovine) i čija su ciljna skupina isključivo potrošači s prebivalištem u susjednim zemljama, osobito u Danskoj, nezakonitu potporu, nespojivu s unutarnjim tržištem, a koja se sastoji od oslobođenja od opće obveze naplate pologa za ambalažu pića namijenjenu jednokratnoj uporabi koja je predviđena člankom 9. stavkom 1. VerpackV-a.
- 13 Konkretno, Dansk Erhverv istaknuo je da su pogranične trgovine danskim i švedskim potrošačima prodavale pića u ambalaži za jednokratnu uporabu bez naplate pripadajućeg pologa, odnosno 0,25 eura po limenci, što uključuje sve poreze, uz suglasnost tijela dviju predmetnih saveznih zemalja, odnosno Schleswig-Holsteina i Mecklenburg-Zapadnog Pomorja (Njemačka). Naime, ta tijela ne izriču novčane kazne pograničnim trgovinama za nenaplaćivanje pologa. Dansk Erhverv također je istaknuo da oslobođenje od pologa podrazumijeva i oslobođenje od PDV-a koji se odnosi na iznos tog pologa.
- 14 Budući da su cijene piva i drugih pića bile znatno više u susjednim zemljama, poput Danske, nego u Njemačkoj, zbog, među ostalim, razlika u veleprodajnoj cijeni, PDV-u i trošarinama, razvila se specijalizirana pogranična trgovina u okviru koje trgovci na malo sa sjedištem u dvjema saveznom zemljama o kojima je riječ ciljaju pogranične klijente, osobito Dance. Pivo, voda i osvježavajući napici prodaju se na tim prodajnim mjestima isključivo u velikim paketima, odnosno u „pakiranjima”, a osobito u pakiranjima od 24 limenke omotane u plastičnu foliju. Dvadesetak poduzetnika, koji obuhvaćaju šezdesetak trgovina, prakticiraju takvu pograničnu trgovinu. Ti pogranični poduzetnici zapošljavaju oko 3000 osoba i osnovali su IGG, udrugu koja zastupa njihove interese i koja je tužitelj u žalbenom postupku u predmetu C-509/21 P.
- 15 Nesporno je, kao što to proizlazi iz točke 155. pobijane presude, da su nakon rješenja Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichta (Upravni sud u Schleswig-Holsteinu, Njemačka) od 7. srpnja 2003. (12 B 30/03), koje je potvrđeno rješenjem Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichta (Visoki upravni sud savezne zemlje Schleswig-Holstein, Njemačka) od 23. srpnja 2003. (4 MB 58/03, 12 B 30/03) (u daljnjem tekstu: rješenja njemačkih sudova iz 2003.), tijela izvršenja dviju predmetnih saveznih zemalja (u daljnjem tekstu: nadležna njemačka regionalna tijela) odlučila da neće donijeti nove upravne prisilne mjere u pogledu pograničnih trgovina koje ne naplaćuju polog.
- 16 Ta su tijela smatrala da se obveza naplate pologa ne primjenjuje na pogranične trgovine ako se piće prodaje isključivo kupcima s prebivalištem, među ostalim, u Danskoj i ako se oni obvežu pisanim putem, potpisivanjem izvozne deklaracije, da će konzumirati ta pića i odložiti njihovu ambalažu izvan njemačkog državnog područja.

- 17 Komisija je 4. listopada 2018. donijela spornu odluku nakon postupka prethodnog ispitivanja potpora predviđenog člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. U toj odluci ta je institucija samo razmotrila uvjet koji se odnosi na državna sredstva, iz članka 107. stavka 1. UFEU-a. Ona je u tom pogledu redom razmotrila tri mjere koje mogu biti prednost financirana državnim sredstvima (u daljnjem tekstu: sporne mjere), odnosno nenaplaćivanje samog pologa, nenaplaćivanje PDV-a koji se odnosi na polog i neizricanje novčane kazne poduzetnicima koji ne naplaćuju polog.
- 18 Kao prvo, kad je riječ o nenaplaćivanju pologa, Komisija je u točkama 32. i 33. sporne odluke navela da ta mjera nije državna potpora jer se sustav pologa ne financira iz državnih sredstava.
- 19 Kao drugo, u točkama 41. i 42. sporne odluke navela je da je nenaplaćivanje PDV-a na polog uobičajena posljedica primjene općih pravila u području PDV-a te je iz toga zaključila da svrha i struktura tog nenaplaćivanja nije stvaranje prednosti koja predstavlja dodatan trošak za državu i da stoga ni ta mjera ne predstavlja državnu potporu.
- 20 Kao treće, kad je riječ o neizricanju novčane kazne poduzetnicima koji ne naplaćuju polog, Komisija je u točkama 45. i 47. pobijane odluke podsjetila na to da, prema sudskoj praksi Suda, oslobođenje od obveze plaćanja novčane kazne načelno može biti prednost koja se dodjeljuje putem državnih sredstava. Ipak, pojasnila je da, kad je riječ o utvrđivanju je li ispunjen uvjet koji se odnosi na državna sredstva, načelno valja razlikovati slučajeve u kojima su nacionalna tijela predvidjela mogućnost izbjegavanja plaćanja novčane kazne koju se u pravilu mora platiti, od onih u kojima nacionalna tijela ne izriču kaznu zato što su određeno ponašanje izričito odobrila.
- 21 Komisija je u točkama 48. i 49. sporne odluke dodala da kada su nacionalna tijela bila suočena s ozbiljnim i razumnim sumnjama u pogledu dosega i tumačenja nacionalnog pravila kojim se predviđa obveza, neizricanje novčane kazne nije bilo nužno rezultat odluke navedenih tijela da neće naplatiti predviđene novčane kazne, nego posljedica poteškoća u tumačenju svojstvenih svakom pravnom sustavu. Komisija je stoga ocijenila da valja razlikovati i situacije u kojima su nacionalna tijela, u okviru uobičajenog izvršavanja svojih javnih ovlasti, bila suočena s poteškoćama u tumačenju primjenjivog pravnog pravila, od situacija u kojima su odlučila da neće naplaćivati predviđene novčane kazne ili da će poduzetnicima pružiti mogućnost da izbjegnu njihovo plaćanje.
- 22 Komisija je potom, u točki 50. pobijane odluke, navela da nadležna njemačka regionalna tijela smatraju da pogranične trgovine *ex lege* nemaju obvezu naplaćivati polog, tako da njegovo nenaplaćivanje, prema mišljenju tih tijela, nije prekršaj te je neizricanje novčane kazne samo posljedica nepostojanja prekršaja.
- 23 Komisija je ipak u uvodnoj izjavi 69. sporne odluke zaključila da su nadležna njemačka regionalna tijela u okviru uobičajenog izvršavanja svojih javnih ovlasti bila suočena s ozbiljnim i razumnim sumnjama u doseg i tumačenje obveze naplate pologa i da, slijedom toga, neizricanje novčane kazne ne predstavlja prednost dodijeljenu putem državnih sredstava.
- 24 U tom pogledu, Komisija je u točki 51. pobijane odluke navela da joj se čini, imajući u vidu sadržaj članka 9. stavka 1. VerpackV-a, da tu odredbu, u mjeri u kojoj se primjenjuje na „njemačko državno područje” i na „stavljanje pića u promet” treba shvaćati tako da pograničnim trgovinama nalaže obvezu naplate pologa.

- 25 Međutim, u točkama 52. i 53. pobijane odluke smatrala je da se nepostojanje takve obveze za pogranične trgovine, ako pića u limenkama prodaju isključivo potrošačima „stranim rezidentima” koji se obvežu konzumirati ta pića izvan njemačkog državnog područja, može smatrati usklađenim s ciljem VerpackV-a, odnosno promicanjem povrata ambalaže pića za jednokratnu uporabu u Njemačkoj.
- 26 Komisija je u tom pogledu pojasnila da, prema tumačenju nadležnih njemačkih regionalnih tijela, taj cilj ne zahtijeva naplaćivanje pologa na pića u limenkama koja se konzumiraju u inozemstvu i čija se ambalaža ne vraća u Njemačku. Dodaje da se, također prema tumačenju navedenih tijela, pogranične trgovine nalaze u istoj situaciji kao i izvoznici pića u limenkama koji prodaju proizvode koji nisu namijenjeni konzumaciji u Njemačkoj i čija je ambalaža namijenjena odlaganju izvan objekata za reciklažu uključenih u njemački sustav. Doista, VerpackV ne nalaže tim izvoznicima obvezu naplate pologa.
- 27 Komisija je u točkama 56. do 60. sporne odluke naglasila da je stajalište nadležnih njemačkih regionalnih tijela bilo, s jedne strane, potkrijepljeno izvješćem koje je na zahtjev pograničnih trgovina tijekom 2005. sastavio jedan profesor prava te, s druge strane, pobijeno drugim izvješćem, sastavljenim također tijekom iste godine na zahtjev njemačke savezne vlade.
- 28 U točki 61. sporne odluke Komisija je dodala da rješenja njemačkih sudova iz 2003., kako su navedena u točki 15. ove presude, potvrđuju tumačenje nadležnih njemačkih regionalnih tijela.
- 29 Komisija je u točki 67. sporne odluke također podsjetila da su, s obzirom na to da Direktiva 94/62 ne uređuje tu iznimku „izvoza” od strane potrošača, države članice slobodne odlučiti hoće li naplatiti polog ili ne, pod uvjetom poštovanja načela nediskriminacije.
- 30 Na temelju tih elemenata Komisija je – ocjenjujući da je moguće pretpostaviti da kada potrošač kupuje piće u Njemačkoj radi odnošenja u drugu državu članicu, ambalaža tog pića neće biti vraćena u Njemačku, nego će se naći u sustavu upravljanja otpadom druge države članice – navela u točki 65. sporne odluke da je očito razumno odustati od obveze naplate pologa kada potrošač potpiše izvoznju deklaraciju. Ta je institucija istaknula u točki 68. te odluke da je tumačenje nadležnih njemačkih regionalnih tijela razumni kompromis između cilja zaštite okoliša, koji se nastoji ostvariti Direktivom 94/62 i slobodnog kretanja robe.
- 31 U tim okolnostima, Komisija je u točkama 69. do 71. sporne odluke zaključila da, s obzirom na to da su nadležna njemačka regionalna tijela u okviru uobičajenog izvršavanja svojih javnih ovlasti bila suočena s ozbiljnim i razumnim sumnjama u doseg i tumačenje obveze naplate pologa, neizricanje novčane kazne, čak i ako treba smatrati da ju je trebalo izreći pograničnim trgovinama na temelju VerpackV-a, ne predstavlja prednost dodijeljenu putem državnih sredstava, tako da se ta mjera ne može kvalificirati kao „državna potpora”.

### **Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda**

- 32 Dansk Erhverv podnio je 23. siječnja 2019. Općem sudu tužbu za poništenje sporne odluke.
- 33 U prilog svojoj tužbi Dansk Erhverv istaknuo je jedan tužbeni razlog u kojem tvrdi da je Komisija, time što nije pokrenula formalni ispitni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, unatoč svim ozbiljnim poteškoćama koje uzrokuje razmatranje spornih mjera, povrijedila postupovna prava kojima on raspolaže u svojstvu zainteresirane stranke, na temelju te iste

odredbe. Taj jedini tužbeni razlog podijeljen je na tri dijela. U prvom se dijelu tužitelj poziva na Komisijino nedostatno razmatranje spojivosti oslobođenja od naplaćivanja pologa s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, Direktivom 94/62, „načelom onečišćivač plaća”, kao i određenim odredbama njemačkog prava. U drugom se dijelu on poziva na Komisijino nedostatno razmatranje nenaplaćivanja prihoda od PDV-a, s obzirom na to da se ta mjera dodjeljuje putem državnih sredstava. Naposljetku, u trećem se dijelu tužitelj poziva na Komisijino nedostatno razmatranje mjere koja se sastoji od neizricanja novčane kazne, s obzirom na to da se ta mjera također dodjeljuje putem državnih sredstava.

- 34 Opći je sud pobijanom presudom poništio spornu odluku.
- 35 Opći je sud u točkama 57. do 75. pobijane presude odbio kao bespredmetan prvi dio jedinog tužbenog razloga utvrdivši da se na okolnost da se nacionalnom mjerom povređuju druge odredbe prava Unije, osim onih koje se odnose na državne potpore i, *a fortiori*, pravo države članice, ne može uspješno pozivati kao takvu kako bi se utvrdilo da ta mjera predstavlja državnu potporu.
- 36 Opći sud također je odbio drugi dio jedinog tužbenog razloga smatrajući, među ostalim, u točkama 96. i 97. pobijane presude da je Komisija pravilno zaključila, pozivajući se na sudsku praksu proizišlu iz presude od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97), da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije bio ispunjen kad je riječ o nenaplaćivanju PDV-a na polog, s obzirom na to da je to nenaplaćivanje samo neizravna posljedica mehanizma oslobođenja od pologa, svojstvena nenaplaćivanju pologa, i ne može dovesti do zaključka da sporna mjera u tom pogledu daje prednost određenim poduzetnicima putem državnih sredstava.
- 37 Suprotno tomu, Opći sud prihvatio je treći dio jedinog tužbenog razloga uz obrazloženje da je sporna odluka zahvaćena pogreškama i da se na temelju drugih indicija može zaključiti da je Komisija naišla na ozbiljne poteškoće tijekom razmatranja sporne mjere koja se sastojala od neizricanja novčane kazne poduzetnicima koji ne naplaćuju polog.
- 38 U tom pogledu Opći sud je najprije u točki 137. pobijane presude istaknuo da Komisijini zaključci ne sadržavaju pogrešku koja se tiče prava u odnosu na njezinu ocjenu da u situaciji poput one o kojoj je riječ u ovom postupku, a radi donošenja zaključka o nepostojanju državnih sredstava u vezi s mjerom koja se sastoji u tome da javno tijelo ne izriče novčanu kaznu, treba primijeniti novi kriterij, koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjivog pravnog pravila s kojima su nacionalna tijela suočena prigodom izvršavanja svojih javnih ovlasti.
- 39 Međutim, Opći sud je potom, osobito u točkama 157. i 163. pobijane presude, ocijenio da je Komisija u ovom slučaju pogrešno primijenila kriterij naveden u prethodnoj točki. U tom pogledu utvrdio je, s jedne strane, da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada je zaključila da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen, a da nije razmotrila jesu li poteškoće u tumačenju na koje se pozvala privremene i je li im svojstveno postupno razjašnjavanje pravnih pravila. S druge strane, Opći sud je istaknuo da je Komisija stoga pogrešno ocijenila da se u ovom slučaju može primijeniti kriterij koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjivog pravnog pravila, s obzirom na to da se nadležna njemačka regionalna tijela nisu oslonila na postojanje takvih poteškoća da bi opravdavala svoju praksu neizricanja novčane kazne pograničnim trgovinama koje ne naplaćuju polog.

- 40 Naposljetku, Opći sud je također smatrao u točkama 169. do 235. pobijane presude da postoji niz indicija koje otkrivaju postojanje ozbiljnih poteškoća na temelju kojih se može sumnjati u tumačenje VerpackV-a nadležnih njemačkih regionalnih tijela. U tom pogledu pojasnio je u točki 203. pobijane presude da se iz tih indicija u najmanju ruku može zaključiti da Komisija nije potpuno razmotrila situaciju koja joj je podnesena na razmatranje, što je indicija koja otkriva postojanje ozbiljnih poteškoća.

## **Zahtjevi stranaka pred Sudom**

### ***Predmet C-508/21 P***

- 41 Svojom žalbom Komisija od Suda zahtijeva da:
- ukine izreku pobijane presude;
  - odluči u predmetu T-47/19, Dansk Erhverv/Komisija, tako da poništi točku 3.3 sporne odluke;
  - naloži Dansk Erhvervu snošenje troškova žalbenog postupka; i
  - naloži svakoj stranci i svakom intervenijentu snošenje vlastitih troškova prvostupanjskog postupka.
- 42 Dansk Erhverv od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu tako da zamijeni određena obrazloženja iz pobijane presude ili, u svakom slučaju, odbije žalbu;
  - naloži Komisiji snošenje troškova Dansk Erhverva u vezi sa žalbenim postupkom i prvostupanjskim postupkom; i
  - podredno, u svakom slučaju, naloži Komisiji snošenje tri četvrtine troškova Dansk Erhverva u prvostupanjskom postupku.
- 43 IGG od Suda zahtijeva da:
- prihvati zahtjev za ukidanje izreke pobijane presude;
  - prihvati zahtjev da se Dansk Erhvervu naloži snošenje troškova žalbe; i
  - u preostalom dijelu žalbu odbije.

### ***Predmet C-509/21 P***

- 44 IGG svojom žalbom od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu;
  - odbije tužbu; i



– naloži Dansk Erhverv snošnje troškova.

45 Dansk Erhverv od Suda zahtijeva da:

- odbije žalbu tako da zamijeni određena obrazloženja iz pobijane presude;
- u svakom slučaju, odbije žalbu; i
- naloži IGG-u snošnje troškova.

### **Postupak pred Sudom**

46 Predsjednik Suda 24. kolovoza 2021. pozvao je stranke da se očituju o mogućem spajanju predmeta C-508/21 P i C-509/21 P u svrhu nastavka postupka.

47 Dopisima od 25. i 27. kolovoza 2021. Komisija je obavijestila Sud da nema prigovora na spajanje tih predmeta. Dopisima od 27. kolovoza 2021. Dansk Erhverv obavijestio je Sud da smatra da nije oportuno spojiti predmete u toj fazi postupka.

48 Odlukom od 9. studenoga 2021. predsjednik Suda odlučio je da se predmeti u toj fazi postupka neće spojiti.

49 Odlukom od 18. listopada 2022. Sud je odlučio spojiti predmete C-508/21 P i C-509/21 P u svrhu usmenog dijela postupka.

### **O žalbama**

50 Uzimajući u obzir da su povezani, ove predmete valja spojiti u svrhu donošenja presude, u skladu s člankom 54. stavkom 1. Poslovnika Suda.

### ***Žalba u predmetu C-509/21 P***

51 U prilog svojoj žalbi u predmetu C-509/21 P, koju najprije valja razmotriti, IGG ističe šest žalbenih razloga.

52 Prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio pogrešno primjenjujući članak 107. stavak 1. UFEU-a jer je prilikom ocjene kriterija „državna sredstva” pogrešno protumačio pojam „dovoljno izravna veza” između prednosti i državnog proračuna. Drugi žalbeni razlog, koji je podijeljen na dva dijela, temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio pogrešno primjenjujući tu odredbu jer je primijenio netočno pravilo za Komisijinu ocjenu kriterija „državna sredstva” u slučaju poteškoća u tumačenju primjenjivog pravnog pravila. Treći žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio primjenjujući pravilo za Komisijinu ocjenu kriterija „državna sredstva” koje prekoračuje novi kriterij, a koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjivog pravnog pravila. Četvrti žalbeni razlog, koji je podijeljen na sedam dijelova, temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio smatrajući da je razmatranje koje je Komisija provela u spornoj odluci sadržavalo više pogrešaka i da postoje druge indicije kojima se može potkrijepiti zaključak prema kojem su postojale „ozbiljne poteškoće” za utvrđivanje jesu li upotrijebljena državna

sredstva. Peti žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio time što je odbio dodatne argumente IGG-a kojima se nastoji potkrijepiti zaključak da Komisija nije bila suočena s „ozbiljnim poteškoćama”. Šesti žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio kada je poništio cijelu spornu odluku, uključujući i dio koji se odnosi na nenaplaćivanje PDV-a na polog.

- 53 Najprije valja razmotriti prvi žalbeni razlog, drugi dio drugog žalbenog razloga, kao i treći žalbeni razlog.

#### *Argumentacija stranaka*

- 54 U okviru prvog žalbenog razloga IGG prigovara Općem sudu da je osobito u točkama 140. do 146. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je pogrešno protumačio pojam „dovoljno izravna veza” između prednosti i državnog proračuna prilikom ocjene kriterija državnih sredstava. Dovoljno izravna veza između neizricanja novčane kazne i državnog proračuna može se utvrditi samo ako je izricanje novčane kazne pravno moguće.
- 55 Međutim, kao što je to Opći sud utvrdio u točki 155. pobijane presude, nadležna njemačka regionalna tijela odlučila su, nakon rješenja njemačkih sudova iz 2003., da neće donijeti prisilne upravne mjere u pogledu pograničnih trgovina koje ne naplaćuju polog kada kupci potpišu izveznu deklaraciju. Stoga iz vlastitih zaključaka Općeg suda proizlazi da je u tim okolnostima izricanje novčanih kazni pravno nemoguće i da stoga logično ne postoji nikakva dovoljno izravna veza između prednosti i državnog proračuna.
- 56 U tom pogledu IGG pojašnjava da se, kao što je to Opći sud priznao u točkama 140. do 142. pobijane presude, sankcije mogu izreći pojedincima samo ako su namjerno ili nepažnjom povrijedili obvezu koja je jasno definirana. Budući da Opći sud u točki 147. pobijane presude upućuje na načelo „razumno predvidljivog” sudskog tumačenja, dovoljno je navesti da se ono, s jedne strane, primjenjuje prije svega na tumačenje odredbe u relevantnoj sudskoj praksi u vrijeme nastanka činjenica i, s druge strane, kada postojeća sudska praksa, u ovom slučaju, podupire pravno stajalište dviju predmetnih saveznih zemalja.
- 57 U drugom dijelu drugog žalbenog razloga IGG prigovara Općem sudu da je osobito u točkama 140. do 158. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zahtijevao dodatni kriterij, odnosno potrebu za postupnim razjašnjavanjem pravnih pravila.
- 58 S jedne strane, taj dodatni kriterij nije opravdan, s obzirom na to da pozivanje Općeg suda na načelo pravne sigurnosti u pogledu kaznenih djela i kazni nema smisla jer se tim načelom samo nastoji zaštititi pojedince od sankcija koje je izrekla država, dok se u ovom slučaju primjenjuje kako bi se u konačnici opravdala odluka koja je štetna za navodne korisnike. Naprotiv, načelo pravne sigurnosti opravdava suprotan zaključak prema kojem se nisu koristila državna sredstva, kao što je to dokazano u okviru prvog žalbenog razloga, jer je izricanje novčanih kazni bilo nemoguće.
- 59 S druge strane, prema mišljenju IGG-a, upravna praksa koja se sastoji od toga da se pograničnim trgovinama ne nalaže naplaćivanje pologa kada kupci potpišu izveznu deklaraciju je, u najmanju ruku, vrlo slična slučaju izričitog odobrenja, kao što je to bio slučaj u predmetu Eventech (presuda od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 16.).

- 60 Naime, Komisija je u spornoj odluci dokazala da cilj upravne prakse nije bio osloboditi pogranične trgovine od novčanih kazni, nego da su nadležna njemačka regionalna tijela smatrala da pogranične trgovine nisu obvezne naplaćivati polog. Opći sud se s tim tumačenjem složio u točki 103. pobijane presude u pogledu nenaplaćivanja PDV-a. Međutim, Opći sud nije objasnio razlog zbog kojeg se ista logika ne primjenjuje na neizricanje novčanih kazni, što je samo po sebi dovoljno za zaključak da nikakva državna sredstva nisu bila korištena zbog nepostojanja „dovoljno izravne veze”.
- 61 Svojim trećim žalbenim razlogom IGG u biti prigovara Općem sudu da je u točkama 166. do 203. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zahtijevao da Komisija provede potpunu analizu primjenjivog nacionalnog prava. U tom pogledu ističe da takav zahtjev, zbog istih razloga koji su izneseni u okviru drugog dijela drugog žalbenog razloga, dovodi do pogrešnog tumačenja pojma „dovoljno izravna veza”.
- 62 Dansk Erhverv smatra da je prvi žalbeni razlog nedopušten jer, s jedne strane, IGG pokušava izmijeniti predmet spora pred Općim sudom, protivno članku 170. stavku 1. Poslovnika, tvrdeći da je Opći sud svojim obrazloženjem zamijenio obrazloženje autora sporne odluke. S druge strane, taj je žalbeni razlog nedopušten u dijelu u kojem je IGG prigovorio Općem sudu da je sadržaj predmetnog njemačkog zakonodavstva ocijenio u mjeri koja nije bila u njegovoj nadležnosti, a da nije istaknuo ni dokazao da je Opći sud iskrivio primjenjivo njemačko pravo. Usto, prvi je žalbeni razlog bespredmetan ili neosnovan jer postoji „dovoljno izravna veza” i kada prednost dodijeljena korisniku dovodi do „dovoljno konkretnog gospodarskog rizika od opterećenja” za državni proračun (presuda od 19. ožujka 2013., Bouygues i dr./Komisija i dr., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 109.).
- 63 Kad je riječ o drugom dijelu drugog žalbenog razloga, Dansk Erhverv odgovara, s jedne strane, da bez dodatnog kriterija propisanog u točki 146. pobijane presude, odnosno potrebe za postupnim razjašnjenjem pravnih pravila, nadležna njemačka regionalna tijela mogu iskoristiti navodne poteškoće u tumačenju kako bi na neodređeno vrijeme, protivno pravu Unije, nastavila odobravati povoljniji tretman određenim poduzetnicima.
- 64 S druge strane, Dansk Erhverv tvrdi da je nedopušten argument IGG-a prema kojem navodni cilj mjere potpore mora biti odlučujući za ocjenu neizricanja novčanih kazni s obzirom na to da se ne pojavljuje u spornoj odluci i za učinak ima izmjenu predmeta spora pred Općim sudom, protivno članku 170. stavku 1. Poslovnika. Usto, tim se argumentom pogrešno tumači presuda od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551), iz koje proizlazi da Sud nije smatrao odlučujućim cilj predmetne mjere potpore, nego učinak te mjere.
- 65 Kad je riječ o trećem žalbenom razlogu, Dansk Erhverv ističe da su tumačenje i određivanje sadržaja nacionalnog prava dio ocjene činjeničnih okolnosti koja ulazi u nadležnost Općeg suda. Tako je u presudi od 1. veljače 2017., Portovesme/Komisija (C-606/14 P, EU:C:2017:75, t. 62. i 63.), Sud smatrao da je tumačenje nacionalnog prava od strane Općeg suda obuhvaćeno ocjenom činjenica i da je Sud nadležan samo za provjeru postojanja iskrivljavanja dokaza.
- 66 Usto, Dansk Erhverv zahtijeva izmjenu obrazloženja u pogledu točaka 135. do 138. pobijane presude. U prilog tom zahtjevu Dansk Erhverv ističe da su drugi do peti žalbeni razlozi koje je istaknuo IGG bespredmetni jer je Opći sud u navedenim točkama počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odbio prvi dio trećeg dijela njegova jedinog tužbenog razloga kada je prihvatio da je Komisija ovlaštena uvesti novi kriterij, koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjivog pravnog pravila. Dansk Erhverv pojašnjava da je neizricanje novčanih kazni bilo

usporedivo sa situacijama u kojima su donesene presude od 1. prosinca 1998., *Ecotrade* (C-200/97, EU:C:1998:579, t. 42. i 43.), od 17. lipnja 1999., *Piaggio* (C-295/97, EU:C:1999:313, t. 41. do 43.) i od 8. rujna 2011., *Komisija/Nizozemska* (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

- 67 Naime, kao što to proizlazi iz točaka 149. do 155. pobijane presude, pravna situacija bila je dovoljno jasna jer pogranične trgovine moraju naplaćivati polog i stoga je neizricanje novčanih kazni praksa *contra legem*. Usto, Dansk Erhverv tvrdi da je Komisija, kako bi mogla isključiti postojanje državne potpore, trebala utvrditi da je praksa izvozne deklaracije bila zakonita u njemačkom pravu, što Komisija čak nije ni pokušala utvrditi u spornoj odluci.

### *Ocjena Suda*

#### *– Uvodna razmatranja*

- 68 Kako bi se razmotrili prvi žalbeni razlog, drugi dio drugog žalbenog razloga i treći žalbeni razlog u predmetu C-509/21 P valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu Suda koja se odnosi na obveze koje Komisija ima u okviru postupka prethodnog ispitivanja iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, s obzirom na to da je sporna odluka koja je predmet pobijane presude donesena nakon završetka tog postupka i da stoga nije bio pokrenut formalni ispitni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.
- 69 Postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a nužno se provodi kada Komisija naiđe na ozbiljne poteškoće prilikom ocjene je li potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Iz toga valja zaključiti da se Komisija može ograničiti na prethodno ispitivanje iz članka 108. stavka 3. UFEU-a radi donošenja pozitivne odluke o potpori samo ako nakon prethodnog ispitivanja može biti uvjerena da je ta potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Suprotno tomu, ako je Komisija na temelju tog prvog ispitivanja stekla suprotno mišljenje ili joj ono nije omogućilo da razriješi sve poteškoće nastale prilikom ocjene spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem, ona je dužna prikupiti sva potrebna mišljenja i u tu svrhu pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (presuda od 17. studenoga 2022., *Irish Wind Farmers' Association i dr./Komisija*, C-578/21 P, EU:C:2022:898 t. 53. i navedena sudska praksa).
- 70 Pojam „ozbiljne poteškoće” objektivne je prirode, a dokaz postojanja takvih poteškoća, koji treba tražiti kako u okolnostima odluke donesene nakon završetka postupka prethodnog ispitivanja tako i sadržaju te odluke, treba podnijeti stranka koja traži poništenje te odluke, pozivajući se na skup usuglašanih indicija (presuda od 17. studenoga 2022., *Irish Wind Farmers' Association i dr./Komisija*, C-578/21 P, EU:C:2022:898 t. 54. i navedena sudska praksa).
- 71 Stoga je na sudu Unije da prilikom odlučivanja o zahtjevu za poništenje takve odluke utvrdi je li ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala tijekom faze prethodnog ispitivanja predmetne nacionalne mjere trebala objektivno izazvati sumnje u pogledu kvalifikacije te mjere kao potpore, s obzirom na to da takve sumnje moraju dovesti do pokretanja formalnog ispitnog postupka (presuda od 17. studenoga 2022., *Irish Wind Farmers' Association i dr./Komisija*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, t. 55. i navedena sudska praksa).
- 72 Kad tužitelj zahtijeva poništenje odluke o neospornosti, on u biti dovodi u pitanje činjenicu da je Komisija donijela odluku o predmetnoj potpori bez pokretanja formalnog ispitnog postupka, čime je povrijedila njegova postupovna prava. Kako bi se prihvatila njegova tužba za poništenje, tužitelj može istaknuti bilo koji razlog koji dokazuje da je ocjena informacija i elemenata kojima raspolaze

Komisija tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi sumnje u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem. Stoga posljedica korištenja takvih argumenata ne može biti promjena predmeta tužbe ni izmjena pretpostavki njezine dopuštenosti. Naprotiv, upravo je postojanje sumnji o toj spojivosti dokaz koji treba podnijeti za utvrđenje da je Komisija bila dužna pokrenuti formalni ispitni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 2. rujna 2021., *Ja zum Nürburgring/Komisija*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, t. 115., i od 3. rujna 2020., *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i dr./Komisija*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, t. 81. i navedenu sudsku praksu).

- 73 U ovom se slučaju argumentacijom IGG-a, kako je sažeta u točkama 54. do 61. ove presude, postavlja pitanje je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom ocjene kriterija koji se odnosi na „državna sredstva” iz članka 107. stavka 1. UFEU-a kojim se može dokazati da je Komisija naišla na ozbiljne poteškoće tijekom razmatranja sporne mjere koja se sastojala od neizricanja novčane kazne poduzetnicima koji ne naplaćuju polog, poteškoće koje su trebale navesti Komisiju na pokretanje formalnog ispitnog postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a.
- 74 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da prema članku 107. stavku 1. UFEU-a, osim ako je Ugovorima drukčije previđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku i koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.
- 75 Stoga, samo prednosti koje se dodjeljuju izravno ili neizravno putem državnih sredstava ili koje čine dodatni trošak za državu smatraju se potporama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naime, iz samog sadržaja te odredbe i postupovnih pravila uvedenih člankom 108. UFEU-a proizlazi da prednosti dodijeljene putem drugih sredstava, koja nisu državna, ne ulaze u područje primjene predmetnih odredbi (presuda od 19. ožujka 2013., *Bouygues i dr./Komisija i dr.*, C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 99. i navedena sudska praksa).
- 76 Kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na korištenje državnih sredstava, u skladu s ustaljenom sudskom praksom pojam „potpora” ne obuhvaća samo pozitivna davanja poput subvencija, već i intervencije koje u različitim oblicima smanjuju troškove koji uobičajeno opterećuju proračun poduzetnika i koje su time, iako nisu subvencije u strogom značenju riječi, iste prirode i imaju istovjetne učinke (presuda od 14. siječnja 2015., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 77 Kako bi se utvrdilo postojanje državne potpore važno je utvrditi postoji li dovoljno izravna veza između, s jedne strane, prednosti dodijeljene korisniku i, s druge strane, smanjenja državnog proračuna, odnosno dovoljno konkretnog gospodarskog rizika za opterećenje tog proračuna (presuda od 14. siječnja 2015., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 78 Kako bi se ocijenilo postoji li ta veza, valja osobito provjeriti nastoji li se ciljem i općom strukturom mjere stvoriti prednost koja predstavlja dodatan teret za državu (presuda od 17. ožujka 1993., *Slooman Neptun*, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, t. 21.).
- 79 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 131. do 135. pobijane presude, Opći sud je istaknuo da nadležna njemačka regionalna tijela smatraju da prilikom kupnje pića uz izveznu deklaraciju ne postoji nikakva povreda propisa za koju bi se mogla izreći novčana kazna tako da je, s obzirom na to da je nenaplaćivanje pologa u skladu s tim propisom, kako ga tumače ta tijela, nužno isključeno izricanje novčane kazne pograničnim trgovinama. Opći sud iz toga zaključuje da takav kontekst, u

kojem je neizricanje novčane kazne neodvojivo od nenaplaćivanja pologa i, stoga, od tumačenja relevantnog propisa, ne odgovara ni jednom od dvaju dosad razmotrenih slučajeva u sudskoj praksi Suda. Konkretno, oslobođenje od pologa i, u skladu s time, neizricanje novčane kazne, ne proizlazi ni iz izričitog oslobođenja koje je odobrio autor predmetnog nacionalnog propisa ni iz prethodnog i transparentnog odobrenja utvrđenog u propisu, već proizlazi iz obične prakse nadležnih njemačkih regionalnih tijela. Prema tome, Komisija se pravilno oslonila na novi pravni kriterij koji se temelji na poteškoćama u tumačenju primjenjivog pravnog pravila.

80 Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 38. do 40. ove presude, Opći sud je u točkama 157., 163. i 203. pobijane presude zaključio da je Komisija pogrešno primijenila taj novi kriterij.

– *Postojanje pogreške koja se tiče prava u ocjeni kriterija „državna sredstva”*

81 Najprije, kad je riječ o dopuštenosti argumentacije društva IGG, valja odbiti, s jedne strane, tvrdnju Dansk Erhverva prema kojoj je IGG u okviru prvog žalbenog razloga pokušao izmijeniti, protivno članku 170. stavku 1. Poslovnika, predmet spora pred Općim sudom tvrdeći da je Opći sud obrazloženje Komisije zamijenio vlastitim. Naime, valja utvrditi da IGG ne ističe takav argument nego, naprotiv, ističe da pravna nemogućnost izricanja novčanih kazni proizlazi iz vlastitih zaključaka Općeg suda. Kad je riječ o tvrdnji kojom IGG prigovara Općem sudu da je pogrešno protumačio nacionalno pravo koje nije u nadležnosti Općeg suda, dovoljno je utvrditi da svojim prvim žalbenim razlogom IGG ne nastoji dovesti u pitanje tumačenje nacionalnog prava koje je dao Opći sud, nego posljedice koje je Opći sud iz toga izveo na razmatranje pitanja podrazumijeva li sporna mjera dodjelu prednosti putem državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Takva argumentacija, kojom se nastoji dokazati da je pobijana presuda zahvaćena pogreškom koja se tiče prava u pogledu tumačenja i primjene te odredbe prava Unije, dopuštena je u žalbenom postupku.

82 S druge strane, također treba odbiti argumentaciju Dansk Erhverva prema kojoj IGG u okviru drugog dijela drugog žalbenog razloga nastoji, protivno članku 170. stavku 1. Poslovnika, izmijeniti predmet spora pred Općim sudom tvrdeći da je navodni cilj mjere potpore trebao biti odlučujući u svrhu ocjene neizricanja novčanih kazni. Naime, valja utvrditi da argumentacija IGG-a ne predstavlja izmjenu predmeta spora, nego se temelji na analizi koju je proveo Opći sud, osobito u točki 93. pobijane presude, prema kojoj „radi ocjene postojanja [dovoljno izravne] veze, valja među ostalim provjeriti je li cilj mjere, s obzirom na svoju svrhu i opću strukturu, stvaranje prednosti koja čini dodatni trošak za državu”.

83 Kad je riječ o osnovanosti argumentacije IGG-a, prema kojoj se dovoljno izravna veza između neizricanja novčane kazne i državnog proračuna može utvrditi samo ako je izricanje novčane kazne pravno moguće, valja istaknuti da je svakom pravnom sustavu svojstveno da ponašanje koje je prethodno definirano kao zakonito i dopušteno pojedince ne izlaže sankcijama (presuda od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 36.).

84 Međutim, iz točke 155. pobijane presude proizlazi da su nadležna njemačka regionalna tijela, nakon rješenja njemačkih sudova iz 2003., kako su navedena u točki 15. ove presude, odlučila da neće donijeti nove upravne prisilne mjere u pogledu pograničnih trgovina koje ne naplaćuju polog. Naime, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 131. pobijane presude, navedena tijela smatraju da u slučaju kupnje pića uz izvoznju deklaraciju ne postoji nikakva povreda članka 9. stavka 1. VerpackV-a, u vezi s člankom 2. stavkom 1. VerpackV-a, za koju bi se mogla izreći novčana kazna i da je u takvoj situaciji, s obzirom na to da je nenaplaćivanje pologa u skladu s tim propisom, izricanje novčane kazne pograničnim trgovinama nužno isključeno.

- 85 Kao što je to Opći sud utvrdio u točkama 160. do 164. pobijane presude, ta primjena nacionalnog prava u skladu je s njegovim tumačenjem iz nacionalne sudske prakse u rješenjima njemačkih sudova iz 2003., kako su navedena u točki 15. ove presude. Stoga iz vlastitih utvrđenja Općeg suda proizlazi da su nadležna njemačka regionalna tijela primijenila nacionalni propis, a da nisu bila suočena s poteškoćama u tumačenju primjenjivog pravnog propisa.
- 86 U tom pogledu valja podsjetiti da je načelo zakonitosti kazni propisano člankom 49. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. To načelo zahtijeva da zakon jasno definira povrede i za njih propisane kazne. Taj je uvjet ispunjen ako pojedinac može znati, iz teksta relevantne odredbe i, u slučaju potrebe, pomoću njezina tumačenja od strane sudova, koje radnje i propusti dovode do njegove kaznene odgovornosti (presude od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 40., i od 24. ožujka 2021., Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 i C-871/19, EU:C:2021:233, t. 49.).
- 87 Usto, Sud je već pojasnio da se jasnoća zakona ne ocjenjuje samo s obzirom na tekst relevantne odredbe, nego i s obzirom na pojašnjenja iz ustaljene i objavljene sudske prakse (vidjeti u tom smislu presudu od 22. svibnja 2008., Evonik Degussa/Komisija, C-266/06 P, EU:C:2008:295, t. 40. i 46.).
- 88 U tom kontekstu očito je da su zaključci Općeg suda iz točaka 157. i 203. pobijane presude, kako su navedeni u točkama 39. i 40. ove presude, prema kojima je spornom odlukom provedeno nedostatno i nepotpuno razmatranje neizricanja novčanih kazni pograničnim trgovinama, zahvaćeni pogreškama koje se tiču prava.
- 89 U tom pogledu, osobito iz točaka 146. do 157. pobijane presude proizlazi da Opći sud prigovara Komisiji da nije razmotrila jesu li poteškoće u tumačenju s kojima su bila suočena nadležna njemačka regionalna tijela bile privremene i jesu li dio postupka postupnog pojašnjavanja pravnih pravila.
- 90 Međutim, valja utvrditi da, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točkama 83. i 86. ove presude, samo postupanje koje je jasno definirano – i u slučaju potrebe pomoću tumačenja koje su dali sudovi – kao kažnjivo djelo za koje postoji odgovornost osobe o kojoj je riječ, omogućuje izricanje upravnih sankcija.
- 91 Iz toga slijedi da, čak i ako su postojale poteškoće u tumačenju primjenjivog pravnog pravila koje su trajne prirode, to utvrđenje nije dovoljno da bi se zaključilo da je ispunjen uvjet koji se odnosi na državna sredstva. U tom pogledu, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 57. do 60. svojeg mišljenja, zahtjev postupnog pojašnjavanja povređuje doseg sudske prakse navedene u točki 86. ove presude.
- 92 Naime, točno je da je Opći sud u točki 147. pobijane presude pravilno utvrdio da se, kao što to proizlazi iz presude od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija (C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 41.), načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni ne može tumačiti na način da zabranjuje postupno pojašnjavanje pravila o kaznenoj odgovornosti sudskim tumačenjem od predmeta do predmeta. Međutim, iz toga se ipak ne može zaključiti, kao što je to učinio Opći sud u točkama 146. i 157. pobijane presude, da uvijek mora postojati postupak postupnog pojašnjavanja.
- 93 Ta se ocjena ne može dovesti u pitanje razmatranjima Općeg suda iz točaka 143. i 145. pobijane presude prema kojima je prilikom prenošenja direktive u pravni poredak države članice nužno da predmetno nacionalno pravo stvarno jamči punu primjenu te direktive i kojima se ističe da

nacionalni propis čiji smisao nije preciziran omogućuje državama članicama koje su njegovi donositelji, da bez ikakvih vremenskih ograničenja izbjegavaju svoje obveze u području državnih potpora.

- 94 Naime, u ovom slučaju člankom 7. stavkom 1. Direktive 94/62 ne obvezuje se državu članicu da zahtijeva naplaćivanje pologa za ambalažu za jednokratnu uporabu kupcima na malo ako se piće konzumira izvan njezina državnog područja, kao što je to Komisija utvrdila u točkama 63., 65. i 70. sporne odluke, a Opći sud to utvrđenje nije doveo u pitanje u pobijanoj presudi.
- 95 U tom pogledu valja podsjetiti da se tom odredbom predviđa da države članice moraju osigurati uspostavu sustava za povrat i/ili prikupljanje uporabljene ambalaže i/ili ambalažnog otpada od potrošača. Međutim, kada potrošači koji žive u jednoj državi članici kupuju ambalažu pića u drugoj državi članici kako bi je konzumirali u svojoj državi članici prebivališta, prazna ambalaža postaje otpad u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2008/98 u potonjoj državi članici.
- 96 Iz toga slijedi, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 49. do 51. svojeg mišljenja, da članak 7. stavak 1. Direktive 94/62 ne zahtijeva naplaćivanje pologa u okolnostima poput onih koje su dovele do ove žalbe, u kojima prodaja pića u limenkama u pograničnim trgovinama potrošačima koji potpišu izveznu deklaraciju odgovara prodaji robe trgovcima za potrebe izvoza za koju prodavatelj nije obvezan naplatiti polog.
- 97 Usto, valja utvrditi da je Sud presudio da se sustavom pologa mogu ostvariti ciljevi Direktive 94/62 samo ako potrošači koji su platili polog mogu za njega lako dobiti povrat, a da se pritom ne moraju vratiti u mjesto prvotne kupnje (vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, t. 46.). Slijedom toga, cilj Direktive 94/62, koji se odnosi na učinkovito prikupljanje otpada ne podrazumijeva naplaćivanje pologa na ambalažu za jednokratnu uporabu koja se ne odlaže na državnom području države izvoznice, i to neovisno o činjenici da, kao što to proizlazi iz točke 200. pobijane presude, pogranične trgovine nisu bile ovlaštene, unatoč svojim naporima i nakon protivljenja Dansk Erhverv, ući u danski sustav pologa.
- 98 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 157. i 203. pobijane presude utvrdio da je Komisija u spornoj odluci provela nedostatan i nepotpuno razmatranje neizricanja novčanih kazni pograničnim trgovinama jer nije provjerila jesu li poteškoće u tumačenju s kojima su se suočila nadležna njemačka regionalna tijela privremene i jesu li obuhvaćene postupkom postupnog pojašnjavanja pravnih pravila, tako ta institucija u fazi prethodnog ispitivanja nije mogla nadvladati sve ozbiljne poteškoće s kojima se susrela kako bi utvrdila predstavlja li to neizricanje novčane kazne državnu potporu.
- 99 Stoga valja prihvatiti prvi žalbeni razlog, drugi dio drugog žalbenog razloga i treći žalbeni razlog te, slijedom toga, ukinuti pobijanu presudu, a da pritom nije potrebno odlučiti o drugim žalbenim razlozima.

### ***Žalba u predmetu C-508/21 P***

- 100 U prilog svojoj žalbi, Komisija ističe tri žalbena razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na povredi članka 264. UFEU-a i načela proporcionalnosti jer je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je zaključio da prihvaćanje trećeg dijela jedinog tužbenog razloga dovodi do poništenja



sporne odluke u cijelosti. Drugi žalbeni razlog temelji se na nedostatnom i proturječnom obrazloženju. Treći žalbeni razlog temelji se na postojanju pogreške koja se tiče prava, a koju čini utvrđenje da su tri sporne mjere neodvojive.

- 101 Međutim, s obzirom na ukidanje pobijane presude zbog prihvatanja žalbe u predmetu C-509/21 P, više nije potrebno odlučiti o žalbi koju je Komisija podnijela u predmetu C-508/21 P.

### **O tužbi pred Općim sudom**

- 102 U skladu s člankom 61. prvim stavkom drugom rečenicom Statuta Suda Europske unije, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, Sud može sâm konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.
- 103 To je slučaj u ovom predmetu, s obzirom na to da su tužbeni razlozi za poništenje sporne odluke bili predmet kontradiktorne rasprave pred Općim sudom i njihovo razmatranje ne zahtijeva donošenje nikakve dodatne mjere upravljanja postupkom ili izvođenja dokaza u spisu.
- 104 Dansk Erhverv je pred Općim sudom istaknuo samo jedan tužbeni razlog, u kojem tvrdi da je Komisija, time što nije pokrenula formalni ispitni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, unatoč svim ozbiljnim poteškoćama koje je uzrokovalo razmatranje spornih mjera, povrijedila postupovna prava kojima raspolaže u svojstvu zainteresirane stranke, na temelju te iste odredbe.
- 105 Trećim dijelom tog jedinog tužbenog razloga Dansk Erhverv u biti tvrdi da je Komisija nedostatno razmotrila mjeru koja se sastoji od neizricanja novčane kazne, s obzirom na to da je ta mjera dodijeljena putem državnih sredstava.
- 106 U tom pogledu, iz razloga navedenih u točkama 83. do 99. ove presude proizlazi da se Komisiji ne može prigovoriti da je u spornoj odluci provela nedostatno i nepotpuno razmatranje neizricanja novčanih kazni pograničnim trgovinama.
- 107 Konkretno, iz razloga navedenih u točkama 83. do 85. ove presude proizlazi da je Komisija u točki 50. sporne odluke pravilno istaknula da nadležna njemačka regionalna tijela nisu oslobodila pogranične trgovine od upravnih sankcija i plaćanja novčanih kazni koje bi se inače uplaćivale u državni proračun, nego da su smatrala, a da nisu bila suočena s poteškoćama u tumačenju primjenjivog pravnog pravila, da u slučaju kupnje pića uz izveznu deklaraciju ne postoji nikakva povreda nacionalnog propisa za koju bi se mogla izreći novčana kazna, da je u tom slučaju nenaplaćivanje pologa bilo u skladu s tim propisom i da je bilo nužno isključiti izricanje novčane kazne pograničnim trgovinama.
- 108 Iako je točno da je Komisija u točki 51. sporne odluke navela da tekst članka 9. stavka 1. VerpackV-a može sugerirati, kao što je to navedeno u točki 24. ove presude, da se tom odredbom pograničnim trgovinama nalaže obveza naplate pologa, ona je ipak smatrala, u točkama 52. i 53. te odluke, navedenima u točki 25. ove presude, da bi nepostojanje takve obveze za pogranične trgovine ako pića u limenkama prodaju isključivo potrošačima „stranim rezidentima” koji se obvezuju konzumirati ta pića izvan njemačkog državnog područja, moglo biti u skladu s ciljem VerpackV-a koji se sastoji od promicanja povrata ambalaže pića za jednokratnu uporabu u Njemačkoj.

- 109 Usto, kao što to proizlazi iz obrazloženja iznesenog u točkama 93. do 96. ove presude, Komisija je u točkama 63., 65. i 70. sporne odluke pravilno istaknula da se drukčiji pristup nadležnih njemačkih regionalnih tijela ne nalaže ni s obzirom na obveze država članica da prilikom prenošenja direktive u svoj pravni poredak osiguraju punu primjenu te direktive, s obzirom na to da članak 7. stavak 1. Direktive 94/62 ne obvezuje te države članice da zahtijevaju naplaćivanje pologa kupcima na malo za ambalažu za jednokratnu uporabu radi konzumacije pića izvan njezina državnog područja.
- 110 Iako je točno da je Komisija osim toga smatrala, kao što to osobito proizlazi iz točaka 69. i 70. sporne odluke, da bi, „čak i ako” nacionalno pravo treba tumačiti na način da su pogranične trgovine u svakom slučaju obvezne naplatiti polog, neizricanje novčane kazne u takvom slučaju ipak dovelo do razumnog tumačenja tog nacionalnog prava, s obzirom na točke 107., 108. i 109. ove presude, očito je da su ta razmatranja suvišna u odnosu na obrazloženje iz, među ostalim, točaka 50., 52., 53., 63., 65. i 70. sporne odluke.
- 111 Budući da praksa pograničnih trgovina da ne naplaćuju polog stoga predstavlja postupanje koje je prethodno definirano kao zakonito i dopušteno i koje te trgovine ne izlaže sankcijama, neizricanje novčane kazne stoga nije mjera koja se dodjeljuje putem državnih sredstava (vidjeti po analogiji presudu od 14. siječnja 2015., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 36.).
- 112 S obzirom na prethodno navedeno, jedini tužbeni razlog koji je Dansk Erhverv istaknuo pred Općim sudom treba odbiti kao neosnovan.
- 113 Stoga tužbu za poništenje koju je Dansk Erhverv podnio Općem sudu treba odbiti.

### **Troškovi**

- 114 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima.
- 115 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 116 U ovom slučaju, kad je riječ o žalbi podnesenoj u predmetu C-509/21 P, s obzirom na to da je IGG uspio u postupku, u skladu s njegovim zahtjevom, valja naložiti Dansk Erhvervu snošenje, osim vlastitih troškova, i troškova IGG-a.
- 117 Kad je riječ o žalbi u predmetu C-508/21 P, u skladu s člankom 149. Poslovnika, koji se na žalbeni postupak primjenjuje na temelju njegova članka 190., u slučaju obustave postupka, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 142. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. primjenjuje na žalbeni postupak, Sud u tom slučaju slobodno odlučuje o troškovima. U ovom slučaju Dansk Erhverv valja naložiti snošenje troškova koji se odnose na žalbu u predmetu C-508/21 P.
- 118 Osim toga, budući da je tužba pred Općim sudom odbijena, Dansk Erhverv nalaže se snošenje svih troškova prvostupanjskog postupka.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Predmeti C-508/21 P i C-509/21 P spojeni su u svrhu donošenja presude.**
- 2. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 9. lipnja 2021., Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, EU:T:2021:331).**
- 3. Odbija se tužba za poništenje koju je Općem sudu podnio Dansk Erhverv.**
- 4. Obustavlja se postupak povodom žalbe u predmetu C-508/21 P.**
- 5. Dansk Erhvervu nalaže se snošenje troškova Interessengemeinschafta de Grenzhändler (IGG) i Europske komisije nastalih u prvostupanjskom postupku i postupku povodom ovih žalbi.**

Potpisi