



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 14 września 2023 r.\*

Odwołanie – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Sprzedaż napojów w puszkach rezydentom Królestwa Danii – Sprzedaż bez kaucji pod warunkiem wywozu zakupionych napojów – Nienałożenie grzywny – Pojęcie „pomocy państwa” – Pojęcie „zasobów państwowych” – Decyzja stwierdzająca brak pomocy – Skarga o stwierdzenie nieważności

W sprawach połączonych C-508/21 P i C-509/21 P

mających za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 18 sierpnia 2021 r.,

**Komisja Europejska**, którą reprezentowali T. Maxian Rusche i B. Stromsky, w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie (C-508/21 P)

strona pozwana w pierwszej instancji (C-509/21 P),

**Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)**, z siedzibą we Flensburgu (Niemcy), którą reprezentowali M. Bauer i F. von Hammerstein, Rechtsanwälte,

wnosząca odwołanie (C-509/21 P)

interwenient w pierwszej instancji (C-508/21 P),

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

**Dansk Erhverv**, z siedzibą w Kopenhadze (Dania), który reprezentowali początkowo T. Mygind i H. Peytz, advokaten, a następnie H. Peytz, advokat,

strona skarżąca w pierwszej instancji (C-508/21 P i C-509/21 P),

**Danmarks Naturfredningsforening**, z siedzibą w Kopenhadze,

**Republika Federalna Niemiec**,

interwenienci w pierwszej instancji (C-508/21 P i C-509/21 P),

TRYBUNAŁ (piąta izba),

\* Język postępowania: angielski.

w składzie: E. Regan, prezes izby, D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis i Z. Csehi (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: M. Longar, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 grudnia 2022 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 marca 2023 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W swoich odwołaniach Komisja Europejska i Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), stowarzyszenie reprezentujące interesy sklepów przygranicznych na północy Republiki Federalnej Niemiec, wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 2021 r., Dansk Erhverv/Komisja (T-47/19, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2021:331), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2018) 6315 final z dnia 4 października 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.44865 (2016/FC) – Niemcy – Domniemana pomoc na rzecz znajdujących się na granicy niemieckiej sklepów sprzedających napoje (zwanej dalej „sporną decyzją”).

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

##### *Dyrektywa 94/62/WE*

- 2 Artykuł 7 dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. 1994, L 365, s. 10), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 115, s. 11) (zwanej dalej „dyrektywą 94/62”), zatytułowany „Systemy zwrotu, zbierania i odzysku”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że systemy te są ustanowione, aby zapewnić:

- a) zwrot i/lub zbiórkę zużytych opakowań i/lub odpadów opakowaniowych od konsumenta lub innego użytkownika końcowego lub ze strumienia odpadów w celu ich doprowadzenia do najbardziej odpowiedniego sposobu w ramach gospodarowania odpadami;
- b) wielokrotny użytek lub odzysk, w tym recykling zebranych opakowań lub odpadów opakowaniowych,

zmierzające do realizacji celów określonych w niniejszej dyrektywie.

Systemy takie są otwarte dla podmiotów gospodarczych działających w danych sektorach oraz dla właściwych władz publicznych. Systemy te mają także zastosowanie do wyrobów przywożonych na niedyskryminacyjnych warunkach, w tym do szczegółowych rozwiązań i wszelkich opłat nakładanych za dostęp do systemu, oraz są tak skonstruowane, by, zgodnie z traktatem [FUE], unikać przeszkód w handlu oraz zakłóceń konkurencji”.

#### *Dyrektywa 2008/98/WE*

- 3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3) w art. 3 pkt 1 definiuje pojęcie „odpadów” jako oznaczające „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia [się] został zobowiązany”.

#### *Prawo niemieckie*

- 4 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (rozporządzenie w sprawie zapobiegania powstawaniu i odzysku odpadów opakowaniowych) z dnia 21 sierpnia 1998 r. (BGBl. 1998 I, s. 2379; zwane dalej „VerpackV”), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych niniejszego sporu, dokonuje transpozycji dyrektywy 94/62 do prawa niemieckiego.
- 5 Zgodnie z § 2 ust. 1 VerpackV rozporządzenie to ma zastosowanie do każdego opakowania wprowadzonego do obrotu w terytorialnym zakresie stosowania Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) (ustawy o promowaniu gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zapewnieniu ekologicznego gospodarowania odpadami) z dnia 24 lutego 2012 r. (BGBl. 2012 I, s. 212; zwanej dalej „ustawą o promowaniu gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zapewnieniu ekologicznego gospodarowania odpadami”).
- 6 W § 9 ust. 1 VerpackV został ustanowiony system pobierania kaucji od niektórych opakowań jednorazowych do napojów (zwany dalej „systemem kaucji”). Paragraf ten przewiduje w szczególności, co następuje:  

„Dystrybutorzy wprowadzający do obrotu napoje w opakowaniach jednorazowych o pojemności od 0,1 litra do 3 litrów są zobowiązani do pobierania od swoich klientów kaucji w wysokości co najmniej 0,25 EUR za opakowanie, zawierającej podatek od wartości dodanej (VAT). Zdanie pierwsze powyżej nie ma zastosowania do opakowań sprzedawanych konsumentom końcowym poza terytorialnym zakresem stosowania VerpackV. Kaucja jest pobierana przez każdego kolejnego dystrybutora, na wszystkich etapach dystrybucji, aż do sprzedaży tego opakowania konsumentowi końcowemu. [...] [Kwota kaucji] jest zwracana przy zwrocie opakowania. Nie może ona zostać zwrócona w braku zwrotu opakowania [...]”.
- 7 Z § 15 ust. 1 pkt 14 VerpackV wynika, że niepobranie kaucji z naruszeniem przepisów § 9 ust. 1 VerpackV stanowi wykroczenie administracyjne (*Ordnungswidrigkeit*).

- 8 Paragraf 69 ust. 3 ustawy o promowaniu gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zapewnieniu ekologicznego gospodarowania odpadami stanowi, że ten rodzaj naruszenia może być ukarany grzywną w maksymalnej wysokości 100 000 EUR.
- 9 Ten system kaucji wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2003 r.

### **Okoliczności powstania sporu**

- 10 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–27 zaskarżonego wyroku. Na potrzeby niniejszego postępowania można je streścić w podany niżej sposób.
- 11 W dniu 14 marca 2016 r. Dansk Erhverv, stowarzyszenie zawodowe reprezentujące interesy duńskich przedsiębiorstw, złożyło do Komisji skargę dotyczącą naruszenia przepisów prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa przewidzianych w art. 107 i 108 TFUE.
- 12 W ramach tej skargi Dansk Erhverv podniósł, że Republika Federalna Niemiec przyznała grupie przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą detaliczną w północnych Niemczech (zwanym dalej „sklepami przygranicznymi”), skierowaną wyłącznie do konsumentów zamieszkałych w państwach przygranicznych, w szczególności w Danii, bezprawną i niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc polegającą na zwolnieniu z przewidzianego w § 9 ust. 1 VerpackV ogólnego obowiązku pobierania kaucji od jednorazowych opakowań do napojów.
- 13 Dansk Erhverv podniósł w szczególności, że owe sklepy przygraniczne sprzedają konsumentom duńskim i szwedzkim napoje w opakowaniach jednorazowych bez pobierania odpowiedniej kaucji, a mianowicie obejmującej wszystkie podatki kwoty 0,25 EUR od puszki, za zgodą władz dwóch zainteresowanych tą kwestią krajów związkowych, a mianowicie Szlezwika-Holsztynu i Meklemburgii-Pomorza Przedniego (Niemcy). Władze te nie nakładają bowiem grzywien na sklepy przygraniczne, które nie pobierają kaucji. Dansk Erhverv podniósł również, że zwolnienie z kaucji oznacza zwolnienie z VAT związanego z kwotą tej kaucji.
- 14 Ponieważ ceny piwa i innych napojów są wyższe w krajach graniczących tu z Niemcami – takich jak Dania – niż w Niemczech, w szczególności ze względu na różnice w cenach hurtowych, VAT i podatku akcyzowym, rozwinął się wyspecjalizowany handel przygraniczny, w ramach którego sprzedawcy detaliczni mający siedzibę w dwóch zainteresowanych tą kwestią krajach związkowych kierują swoją ofertę do klientów przygranicznych, zwłaszcza duńskich. Piwo, woda mineralna i napoje orzeźwiające są sprzedawane w tych punktach sprzedaży wyłącznie w dużych opakowaniach, a mianowicie „wielopakach”, w szczególności mieszczących 24 puszki w folii plastikowej. Taki handel przygraniczny jest prowadzony przez około 20 przedsiębiorstw zrzeszających 60 sklepów. Te przedsiębiorstwa przygraniczne zatrudniają około 3000 osób; utworzyły one IGG – stowarzyszenie reprezentujące ich interesy, które jest stroną wnoszącą odwołanie w postępowaniu odwoławczym w sprawie C-509/21 P.
- 15 Jak wynika z pkt 155 zaskarżonego wyroku, bezsporne jest, że w następstwie postanowienia Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn, Niemcy) z dnia 7 lipca 2003 r. (12 B 30/03), utrzymanego w mocy postanowieniem Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (wyższego sądu administracyjnego kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn, Niemcy) z dnia 23 lipca 2003 r. (4 MB 58/03, 12 B 30/03) (zwanym dalej „postanowieniami sądów niemieckich z 2003 r.”) organy

wykonawcze obu zainteresowanych krajów związkowych (zwane dalej „właściwymi organami niemieckich władz regionalnych”) postanowiły nie przyjmować nowych obciążeń administracyjnych w stosunku do niestosujących kaucji sklepów przygranicznych.

- 16 Organy te uznały, że obowiązek pobierania kaucji nie ma zastosowania do sklepów przygranicznych, jeśli napoje sprzedawane są wyłącznie klientom zamieszkałym między innymi w Danii, a ci zobowiązują się na piśmie, podpisując „zgłoszenie wywozowe”, do spożywania tych napojów i pozbywania się ich opakowań poza terytorium Niemiec.
- 17 W dniu 4 października 2018 r. Komisja wydała sporną decyzję po przeprowadzeniu przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE wstępnego postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy. W decyzji tej instytucja ta ograniczyła się do przeanalizowania przesłanki dotyczącej zasobów państwowych określonej w art. 107 ust. 1 TFUE. W tym względzie przeanalizowała ona kolejno trzy środki mające przysparzać korzyści finansowanych przy użyciu zasobów państwowych (zwane dalej „spornymi środkami”), a mianowicie: niepobieranie kaucji jako takie, niepobieranie podatku VAT związanego z tą kaucją oraz nienakładanie grzywny na przedsiębiorstwa niepobierające kaucji.
- 18 Jeśli chodzi, po pierwsze, o niepobieranie kaucji, w pkt 32 i 33 spornej decyzji Komisja uznała, że środek ten nie ma znamion pomocy państwa, ponieważ system kaucji nie jest finansowany przy użyciu zasobów państwowych.
- 19 Po drugie, w motywach 41 i 42 spornej decyzji Komisja wskazała, że niepobieranie podatku VAT związanego z tą kaucją jest normalną konsekwencją stosowania ogólnych zasad w dziedzinie VAT, i doszła do wniosku, że owo niepobieranie nie zmierza, ze względu na swój cel i strukturę, do przysporzenia korzyści stanowiącej dodatkowe obciążenie dla państwa i że w związku z tym środek ten również nie ma znamion pomocy państwa.
- 20 Po trzecie, w odniesieniu do nienakładania grzywny na przedsiębiorstwa, które nie stosują systemu kaucji, Komisja przypomniała w motywach 45 i 47 spornej decyzji, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zwolnienie z obowiązku zapłaty grzywny może co do zasady stanowić korzyść przyznaną przy użyciu zasobów państwowych. Instytucja ta wyjaśniła jednak, że w sytuacji gdy chodzi o ustalenie, czy przesłanka dotycząca zasobów państwowych została spełniona, należy co do zasady odróżnić przypadki, w których organy władz krajowych przewidziały możliwość uniknięcia zapłaty zwykle należnej grzywny, od przypadków, w których nie nałożyły one sankcji, ponieważ wyraźnie zezwoliły na określone zachowanie.
- 21 Komisja dodała w motywach 48 i 49 spornej decyzji, że w sytuacji gdy władze krajowe napotykają poważne i uzasadnione wątpliwości co do zakresu i interpretacji przepisu krajowego ustanawiającego obowiązek, nienależenie grzywny nie musi być wcale wynikiem podjętej przez te organy decyzji o niepobieraniu należnych grzywien, lecz konsekwencją trudności interpretacyjnych nierozdzielnie związanych z każdym systemem prawnym. W konsekwencji Komisja uznała, że należy również dokonać rozróżnienia pomiędzy sytuacjami, w których władze napotkały trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy w ramach normalnego wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej, a sytuacjami, w których postanowiły nie pobierać grzywien pomimo tego, że były one należne, czy też umożliwiły przedsiębiorstwom uniknięcie ich zapłaty.

- 22 Komisja stwierdziła następnie w motywie 50 spornej decyzji, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych uznały, iż sklepy przygraniczne nie były zobowiązane do pobierania kaucji z mocy prawa, wobec czego jej niepobieranie nie stanowiło ich zdaniem naruszenia, i że nienakładanie grzywny było jedynie konsekwencją tego braku naruszenia.
- 23 W motywie 69 spornej decyzji Komisja doszła jednak do wniosku, że w ramach normalnego wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej właściwe organy niemieckich władz regionalnych napotkały poważne i uzasadnione wątpliwości co do zakresu i interpretacji obowiązku pobierania kaucji i że w związku z tym nienakładanie grzywny nie stanowi korzyści przyznanej przy użyciu zasobów państwowych.
- 24 W tym względzie w pkt 51 spornej decyzji Komisja wskazała, że w świetle brzmienia § 9 ust. 1 VerpackV wydaje się rzeczywiście, iż przepis ten, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do „terytorium Niemiec” i „wprowadzania napojów do obrotu”, powinien być rozumiany jako nakładający na sklepy przygraniczne obowiązek pobierania kaucji.
- 25 W motywach 52 i 53 spornej decyzji uznała ona jednak, że brak takiego obowiązku w odniesieniu do sklepów przygranicznych, jeżeli sprzedają one napoje w puszkach wyłącznie konsumentom będącym „rezydentami zagranicznymi” zobowiązanym do spożycia tych napojów poza terytorium Niemiec, można uznać za spójny z celem realizowanym przez VerpackV, a mianowicie ze wspieraniem zwrotu jednorazowych opakowań od napojów w Niemczech.
- 26 Komisja wyjaśniła w tym względzie, że zgodnie z interpretacją dokonaną przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych cel ten nie wymaga stosowania kaucji w przypadku napojów w puszkach spożywanych za granicą, których opakowania nie są zwracane w Niemczech. Dodała ona, że zgodnie z interpretacją tych organów sklepy przygraniczne znajdują się w takiej samej sytuacji jak eksporterzy napojów w puszkach sprzedający produkty, które nie są przeznaczone do spożycia w Niemczech i których opakowania mają być usuwane poza urządzeniami recyklingowymi należącymi do systemu niemieckiego. W VerpackV nie ustanowiono zaś w odniesieniu do tych eksporterów obowiązku pobierania kaucji.
- 27 Komisja podkreśliła w motywach 56–60 spornej decyzji, że stanowisko właściwych organów niemieckich władz regionalnych zostało z jednej strony poparte raportem sporządzonym w 2005 r. na wniosek sklepów przygranicznych przez profesora nauk prawnych, a z drugiej strony podważone przez inny raport, również sporządzony w tym samym roku, na wniosek niemieckiego rządu federalnego.
- 28 W motywie 61 spornej decyzji Komisja dodała, że postanowienia sądów niemieckich z 2003 r., o których mowa w pkt 15 niniejszego wyroku, potwierdzają interpretację dokonaną przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych.
- 29 Komisja przypominała również w motywie 67 spornej decyzji, że ponieważ dyrektywa 94/62 nie reguluje tego wyjątku dotyczącego „wywozu” przez konsumenta, państwa członkowskie mogą swobodnie decydować, czy pobierać kaucję, pod warunkiem przestrzegania zasady niedyskryminacji.
- 30 Na podstawie tych informacji Komisja – uznając, że można założyć, iż w sytuacji gdy konsument kupuje napój w Niemczech, aby wywieźć go do innego państwa członkowskiego, opakowanie po tym napoju nie zostanie zwrócone w Niemczech, lecz zostanie objęte systemem gospodarowania odpadami innego państwa członkowskiego – wskazała w motywie 65 spornej decyzji, że

odstąpienie od obowiązku pobierania kaucji wydaje się rozsądnym rozwiązaniem, jeżeli konsument podpisze zgłoszenie wywozowe. Instytucja ta wskazała w motywie 68 spornej decyzji, że interpretacja przyjęta przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych stanowi racjonalny kompromis pomiędzy celem ochrony środowiska realizowanym przez dyrektywę 94/62 a zasadą swobodnego przepływu towarów.

- 31 W tych okolicznościach Komisja w motywach 69–71 spornej decyzji doszła do wniosku, że skoro właściwe organy niemieckich władz regionalnych w ramach normalnego wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej napotkały poważne i uzasadnione wątpliwości co do zakresu i interpretacji obowiązku pobierania kaucji, to nienakładanie grzywny, nawet jeśli należałoby uznać, że należało ją pobierać od sklepów przygranicznych na podstawie VerpackV, nie stanowi korzyści przysporzonej przy użyciu zasobów państwowych, wobec czego środka tego nie można uznać za „pomoc państwa”.

### **Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok**

- 32 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 stycznia 2019 r. Dansk Erhverv wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 33 Na poparcie swojej skargi Dansk Erhverv podniósł tylko jeden zarzut, twierdząc, że Komisja, nie wszczynając pomimo poważnych trudności, jakie napotkała przy badaniu spornych środków, przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE formalnego postępowania wyjaśniającego, naruszyła uprawnienia proceduralne, które przysługują mu jako stronie zainteresowanej na podstawie tego samego postanowienia. Ten jedyny zarzut składał się z trzech części. W części pierwszej Dansk Erhverv podniósł, że Komisja nie zbadała w wystarczającym stopniu zgodności zwolnienia z kaucji z art. 4 ust. 3 TUE, dyrektywą 94/62, zasadą „zanieczyszczający płaci”, a także niektórymi przepisami prawa niemieckiego. W części drugiej Dansk Erhverv powołał się na niezbadanie przez Komisję w wystarczającym stopniu braku poboru wpływów z podatku VAT, ponieważ środek ten jest przyznawany przy użyciu zasobów państwowych. Wreszcie w części trzeciej Dansk Erhverv zarzucił Komisji, że nie zbadała w wystarczającym stopniu środka polegającego na nienakładaniu grzywny, ponieważ również ten środek jest przyznawany przy użyciu zasobów państwowych.
- 34 Zaskarżonym wyrokiem Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji.
- 35 W pkt 57–75 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił jako bezskuteczną część pierwszą jedyne zarzutu, stwierdzając, że w celu wykazania, że dany środek krajowy stanowi pomoc państwa, nie można skutecznie powoływać się na okoliczność polegającą na tym, że środek ten narusza przepisy prawa Unii inne niż te dotyczące pomocy państwa, a tym bardziej przepisy prawa państwa członkowskiego.
- 36 Sąd oddalił również część drugą jedyne zarzutu, uznając w szczególności w pkt 96 i 97 zaskarżonego wyroku, że Komisja mogła zasadnie uznać, powołując się na orzecznictwo wynikające z wyroku z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97), że w odniesieniu do niepobierania podatku VAT związanego z kaucją przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona, a to z uwagi na to, że owo niepobieranie jest jedynie pośrednią konsekwencją działania mechanizmu zwolnienia z kaucji, związaną z niepobieraniem tej kaucji, i nie pozwala na ustalenie, że sporny środek zmierza w tym względzie do przysporzenia pewnym przedsiębiorstwom korzyści przy użyciu zasobów państwowych.

- 37 Sąd uwzględnił natomiast część trzecią jedyne go zarzutu, a to ze względu na to, że w spornej decyzji dopuszczono się błędów i że istnieją inne poszlaki pozwalające na wyciągnięcie wniosku, iż Komisja napotkała poważne trudności przy badaniu spornego środka, polegającego na nienakładaniu grzywny na przedsiębiorstwa, które nie pobierają kaucji.
- 38 W tym względzie Sąd uznał przede wszystkim w pkt 137 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie dopuściła się w swoim rozumowaniu naruszenia prawa, gdy uznała, że aby stwierdzić brak zasobów państwowych w odniesieniu do środka polegającego na nienakładaniu grzywny przez organ władzy publicznej w sytuacji takiej jak rozpatrywana, należy zastosować nowe kryterium, oparte na istnieniu trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy, które napotykają organy władz krajowych w ramach wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej.
- 39 Sąd uznał jednak następnie, w szczególności w pkt 157 i 163 zaskarżonego wyroku, że Komisja błędnie zastosowała w niniejszej sprawie kryterium wymienione w poprzednim punkcie. W tym względzie Sąd orzekł, po pierwsze, że Komisja naruszyła prawo, gdy stwierdziła, iż przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona, nie przeprowadzając analizy tego, czy trudności z interpretacją, na których się oparła, nie były tymczasowe i związane ze stopniowym wyjaśnianiem norm. Po drugie, Sąd wskazał, że Komisja niesłusznie uznała, że mogła zastosować w niniejszym przypadku kryterium oparte na istnieniu trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy, podczas gdy właściwe organy niemieckich władz regionalnych nie przyjęły istnienia takich trudności jako podstawy mającej uzasadnić stosowaną przez nie praktykę nienakładania grzywien na sklepy przygraniczne, w przypadku gdy te nie pobierają kaucji.
- 40 Wreszcie Sąd uznał również w pkt 169–235 zaskarżonego wyroku, że istnieje szereg poszlak świadczących o istnieniu poważnych trudności podających w wątpliwość interpretację VerpackV przyjętą przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych. W tym względzie Sąd wyjaśnił w pkt 203 zaskarżonego wyroku, że poszlaki te pozwalają co najmniej na stwierdzenie, że Komisja nie przeanalizowała w pełni przedstawionej jej sytuacji, co już samo w sobie stanowi poszlakę świadczącą o istnieniu poważnych trudności.

## **Żądania stron przed Trybunałem**

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

- 41 W swoim odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o:
- uchylenie sentencji zaskarżonego wyroku;
  - wydanie orzeczenia w sprawie T-47/19, Danske Erhverv/Komisja i stwierdzenie nieważności sekcji 3.3 spornej decyzji;
  - obciążenie Dansk Erhverv kosztami postępowania odwoławczego oraz
  - obciążenie każdej ze stron i każdego z interwenientów ich własnymi kosztami postępowania w pierwszej instancji.



42 Dansk Erhverv wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania i zastąpienie niektórych punktów uzasadnienia zaskarżonego wyroku lub, w każdym wypadku, oddalenie odwołania;
- obciążenie Komisji kosztami poniesionymi przez Dansk Erhverv w postępowaniu odwoławczym i postępowaniu w pierwszej instancji oraz
- tytułem żądania ewentualnego – w każdym wypadku obciążenie Komisji trzema czwartymi kosztów poniesionych przez Dansk Erhverv w postępowaniu w pierwszej instancji.

43 IGG wnosi do Trybunału o:

- uwzględnienie żądania uchylecia sentencji zaskarżonego wyroku;
- uwzględnienie żądania obciążenia Dansk Erhverv kosztami postępowania odwoławczego oraz
- oddalenie odwołania w pozostałym zakresie.

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

44 W swoim odwołaniu IGG wnosi do Trybunału o:

- uchylene zaskarżonego wyroku;
- oddalenie skargi oraz
- obciążenie Dansk Erhverv kosztami postępowania.

45 Dansk Erhverv wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania i zastąpienie niektórych punktów uzasadnienia zaskarżonego wyroku;
- w każdym wypadku – oddalenie odwołania oraz
- obciążenie IGG kosztami postępowania.

### **Postępowanie przed Trybunałem**

46 W dniu 24 sierpnia 2021 r. prezes Trybunału wezwał strony do zajęcia stanowiska w przedmiocie ewentualnego połączenia spraw C-508/21 P i C-509/21 P do celów dalszego postępowania.

47 Pismami z dnia 25 i 27 sierpnia 2021 r. Komisja poinformowała Trybunał, że nie ma zastrzeżeń co do połączenia tych spraw. Pismami z dnia 27 sierpnia 2021 r. Dansk Erhverv poinformował Trybunał, że nie jest wskazane połączenie spraw na tym etapie postępowania.

48 Decyzją z dnia 9 listopada 2021 r. prezes Trybunału postanowił, że nie ma potrzeby połączenia spraw na tym etapie postępowania.

- 49 Decyzją z dnia 18 października 2022 r. Trybunał postanowił połączyć sprawy C-508/21 P i C-509/21 P do celów ustnego etapu postępowania.

### **W przedmiocie odwołań**

- 50 Ze względu na istniejący między nimi związek należy połączyć niniejsze sprawy do celów wydania wyroku zgodnie z art. 54 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

### **W przedmiocie odwołania w sprawie C-509/21 P**

- 51 Na poparcie swojego odwołania w sprawie C-509/21 P, które należy zbadać w pierwszej kolejności, IGG podnosi sześć zarzutów.
- 52 Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd poprzez błędne zastosowanie art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ w niewłaściwy sposób zinterpretował pojęcie „wystarczająco bezpośredniego związku” między korzyścią a budżetem państwa przy ocenie kryterium „zasobów państwowych”. Zarzut drugi, który dzieli się na dwie części, dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd poprzez błędne zastosowanie tego postanowienia w zakresie, w jakim zastosował niewłaściwą zasadę do oceny kryterium zasobów państwowych, jakie zastosowała Komisja, w przypadku trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd poprzez zastosowanie do oceny kryterium zasobów państwowych, jakie zastosowała Komisja, zasady, która wykracza poza nowe kryterium oparte na istnieniu trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy. Zarzut czwarty, który dzieli się na siedem części, dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd poprzez uznanie, że analiza przeprowadzona przez Komisję w spornej decyzji była obciążona szeregiem błędów i że istniały inne poszlaki na poparcie wniosku, zgodnie z którym istniały „poważne trudności” przy ustalaniu, czy użyte zostały zasoby państwowe. Zarzut piąty dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd poprzez oddalenie dodatkowych argumentów IGG zmierzających do poparcia wniosku, że Komisja nie miała do czynienia z „poważnymi trudnościami”. Zarzut szósty dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd poprzez stwierdzenie nieważności spornej decyzji w całości, w tym części dotyczącej niepobierania podatku VAT związanego z kaucją.
- 53 Na wstępie należy zbadać zarzut pierwszy, część drugą zarzutu drugiego oraz zarzut trzeci.

### *Argumentacja stron*

- 54 W ramach zarzutu pierwszego IGG zarzuca Sądowi naruszenie prawa, w szczególności w pkt 140–146 zaskarżonego wyroku, ze względu na niewłaściwą wykładnię pojęcia „wystarczająco bezpośredniego związku” między korzyścią a budżetem państwa przy ocenie kryterium zasobów państwowych. Wystarczająco bezpośredni związek między nalożeniem grzywny a budżetem państwa mógłby zostać stwierdzony tylko wtedy, gdyby nałożenie grzywny było prawnie możliwe.
- 55 Tymczasem, jak stwierdził Sąd w pkt 155 zaskarżonego wyroku, w następstwie postanowień sądów niemieckich z 2003 r. właściwe organy niemieckich władz regionalnych postanowiły nie przyjmować obciążeń administracyjnych wobec sklepów przygranicznych, które nie stosują kaucji, w sytuacji gdy nabywcy podpisują zgłoszenie wywozowe. Z wniosków własnych Sądu

wynika zatem, że w tych okolicznościach nakładanie grzywien jest prawnie niemożliwe, a zatem logicznie rzecz biorąc – nie istnieje żaden wystarczająco bezpośredni związek między korzyścią a budżetem państwa.

- 56 W tym względzie IGG wyjaśnia, że – jak przyznał Sąd w pkt 140–142 zaskarżonego wyroku – sankcje mogą zostać nałożone na jednostki tylko wtedy, gdy uchybiły one, umyślnie lub przez niedbalstwo, obowiązkowi, który jest jasno określony. W zakresie, w jakim Sąd w pkt 147 zaskarżonego wyroku odnosi się do zasady rezultatu wykładni sądowej „w rozsądny sposób przewidywalnej”, wystarczy wskazać, że z jednej strony ma ona zastosowanie przede wszystkim w oparciu o wykładnię nadaną przepisowi w orzecznictwie mającym znaczenie w czasie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy, a z drugiej strony w istniejącym orzecznictwie w niniejszej sprawie przyjęto stanowisko prawne dwóch zainteresowanych krajów związkowych.
- 57 W części drugiej zarzutu drugiego IGG podnosi, że Sąd naruszył prawo, w szczególności w pkt 140–158 zaskarżonego wyroku, jako że wprowadził dodatkowe kryterium, a mianowicie konieczność stopniowego wyjaśniania norm.
- 58 Po pierwsze, to dodatkowe kryterium nie jest uzasadnione, gdyż odwołanie się przez Sąd do zasady pewności prawa dotyczącej czynów zabronionych i kar jest pozbawione sensu, ponieważ zasada ta ma na celu jedynie ochronę jednostek przed sankcjami nakładanymi przez państwo, podczas gdy w niniejszej sprawie jest ona stosowana w celu ostatecznego uzasadnienia decyzji niekorzystnej dla domniemanych beneficjentów. Przeciwnie, zasada pewności prawa uzasadniałaby wniosek przeciwny, zgodnie z którym nie zostały użyte żadne zasoby państwowe, jak to wykazano w ramach zarzutu pierwszego, ponieważ nakładanie grzywien jest niemożliwe.
- 59 Po drugie, zdaniem IGG praktyka administracyjna polegająca na nienakładaniu na sklepy przygraniczne obowiązku pobierania kaucji, gdy nabywcy podpisują zgłoszenie wywozowe, jest co najmniej bardzo zbliżona do przypadku wyraźnego zezwolenia, jak miało to miejsce w sprawie Eventech (wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 16).
- 60 Komisja wykazała bowiem w spornej decyzji, że celem praktyki administracyjnej nie było zwolnienie sklepów przygranicznych z grzywien, lecz że właściwe organy niemieckich władz regionalnych uznały, iż sklepy przygraniczne nie są zobowiązane do pobierania kaucji. Sąd zgodził się z tą wykładnią w pkt 103 zaskarżonego wyroku, dotyczącym niepobierania podatku VAT. Otóż Sąd nie wyjaśnił powodu, dla którego ta sama logika nie ma zastosowania do nienakładania grzywien, co samo w sobie wystarczałoby, aby stwierdzić, że nie zostały użyte żadne zasoby państwowe ze względu na brak „wystarczająco bezpośredniego związku”.
- 61 W zarzucie trzecim IGG zarzuca zasadniczo Sądowi, że w pkt 166–203 zaskarżonego wyroku naruszył prawo, jako że wymagał dokonania przez Komisję pełnej analizy mającego zastosowanie prawa krajowego. W tym względzie IGG podnosi, że taki wymóg, z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione w ramach drugiej części zarzutu drugiego, sprowadza się do przyjęcia błędnej wykładni pojęcia „wystarczająco bezpośredniego związku”.
- 62 Dansk Erhverv jest zdania, że zarzut pierwszy jest niedopuszczalny – po pierwsze dlatego, że IGG dąży do zmiany przedmiotu sporu przed Sądem z naruszeniem art. 170 § 1 regulaminu postępowania, twierdząc, że Sąd zastąpił uzasadnienie autora spornej decyzji swoim własnym uzasadnieniem. Po drugie, zarzut ten jest niedopuszczalny w zakresie, w jakim IGG zarzuca Sądowi dokonanie oceny treści rozpatrywanego ustawodawstwa niemieckiego w zakresie, który nie należał do jego właściwości, nie podnosząc ani nie wykazując, że Sąd przeinaczył mające

zastosowanie prawo niemieckie. Ponadto zarzut pierwszy jest bezskuteczny lub bezzasadny, ponieważ „wystarczająco bezpośredni związek” istnieje również wtedy, gdy korzyść przyznana beneficjentowi pociąga za sobą „dostatecznie konkretne gospodarcze ryzyko powstania obciążeń” dla budżetu państwa (wyrok z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i in./Komisja i in., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 109).

- 63 W odniesieniu do części drugiej zarzutu drugiego Dansk Erhverv odpowiada, po pierwsze, że bez dodatkowego kryterium nałożonego w pkt 146 zaskarżonego wyroku, a mianowicie konieczności stopniowego wyjaśniania norm, właściwe organy niemieckich władz regionalnych mogą wykorzystywać rzekome trudności interpretacyjne, aby w nieskończoność przyznawać, z naruszeniem prawa Unii, korzystniejsze traktowanie niektórym przedsiębiorstwom.
- 64 Po drugie, Dansk Erhverv podnosi, że argument IGG, zgodnie z którym podnoszony cel środka pomocy powinien być decydujący dla oceny nienakładania grzywien, jest niedopuszczalny, ponieważ nie pojawia się on w spornej decyzji i skutkuje zmianą przedmiotu sporu przed Sądem, z naruszeniem art. 170 § 1 regulaminu postępowania. Ponadto argument ten błędnie interpretuje wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551), z którego wynika, że Trybunał uznał za decydujący nie cel danego środka pomocy, lecz raczej skutek tego środka.
- 65 Co się tyczy zarzutu trzeciego, Dansk Erhverv podnosi, że wykładnia i określenie treści prawa krajowego stanowią część oceny okoliczności faktycznych należącej do właściwości Sądu. I tak, w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., Portovesme/Komisja (C-606/14 P, EU:C:2017:75, pkt 62, 63), Trybunał uznał, że dokonana przez Sąd wykładnia prawa krajowego należy do oceny okoliczności faktycznych i że on sam jest właściwy jedynie do sprawdzenia, czy nie doszło do przeinaczenia dowodów.
- 66 Ponadto Dansk Erhverv wnosi o zmianę uzasadnienia w odniesieniu do pkt 135–138 zaskarżonego wyroku. Na poparcie tego wniosku Dansk Erhverv wskazuje, że podniesione przez IGG zarzuty od drugiego do piątego są bezskuteczne, ponieważ we wspomnianych punktach Sąd naruszył prawo, oddalając pierwszą część części trzeciej jedyne go zarzutu, gdy uznał, że Komisja była uprawniona do wprowadzenia nowego kryterium, opartego na istnieniu trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy. Dansk Erhverv wyjaśnia, że nienakładanie grzywien było porównywalne z sytuacjami, które doprowadziły do wydania wyroków: z dnia 1 grudnia 1998 r., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, pkt 42, 43); z dnia 17 czerwca 1999 r., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, pkt 41–43); z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551).
- 67 Jak bowiem wynika z pkt 149–155 zaskarżonego wyroku, sytuacja prawna była wystarczająco jasna, ponieważ kaucja powinna być pobierana również przez sklepy przygraniczne, a zatem nienakładanie grzywien stanowi praktykę contra legem. Ponadto Dansk Erhverv podnosi, że aby móc wykluczyć istnienie pomocy państwa, Komisja powinna wykazać, iż praktyka zgłoszenia wywozowego była zgodna z prawem w prawie niemieckim, czego Komisja nawet nie próbowała wykazać w spornej decyzji.

## Ocena Trybunału

### – Uwagi wstępne

- 68 W celu dokonania oceny zarzutu pierwszego, części drugiej zarzutu drugiego i zarzutu trzeciego odwołania w sprawie C-509/21 P należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo Trybunału dotyczące obowiązków ciążących na Komisji w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, ponieważ sporna decyzja będąca przedmiotem zaskarżonego wyroku została wydana po zakończeniu tego postępowania, a zatem bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.
- 69 Postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE jest nieodzowne w przypadku, gdy Komisja napotka poważne trudności w ocenie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. Komisja nie może zatem w celu wydania pozytywnej decyzji w sprawie pomocy poprzestać na wstępnym etapie badania, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, chyba że po przeprowadzeniu pierwszego badania będzie w stanie dojść do przekonania, iż pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Jeśli natomiast po przeprowadzeniu tego pierwszego badania Komisja dojdzie do odmiennego przekonania albo też jeśli nawet badanie to nie pozwoli na przewyżczenie wszystkich trudności związanych z określeniem zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem, instytucja ta ma obowiązek zebrania wszelkich niezbędnych opinii i wszczęcia w tym celu postępowania, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Irish Wind Farmers' Association i in./Komisja, C-578/21 P, EU:C:2022:898, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 Ponieważ pojęcie „poważnych trudności” ma charakter obiektywny, dowód na istnienie takich trudności, którego należy poszukiwać zarówno w okolicznościach wydania decyzji podjętej po zakończeniu wstępnego badania, jak i w jej treści, powinien zostać przedstawiony przez podmiot wnoszący o stwierdzenie nieważności tej decyzji na podstawie zbioru zgodnych poszlak (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Irish Wind Farmers' Association i in./Komisja, C-578/21 P, EU:C:2022:898, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 W związku z tym do sądu Unii Europejskiej rozpatrującego żądanie stwierdzenia nieważności takiej decyzji należy ustalenie, czy ocena informacji i dowodów, którymi dysponowała Komisja na wstępnym etapie badania spornego środka krajowego, powinna była obiektywnie wzbudzić wątpliwości co do kwalifikacji tego środka jako pomocy, ponieważ to istnienie takich wątpliwości powoduje wymóg wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Irish Wind Farmers' Association i in./Komisja, C-578/21 P, EU:C:2022:898, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 Gdy bowiem skarżący domaga się stwierdzenia nieważności decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, kwestionuje on głównie fakt, że decyzja podjęta przez Komisję w przedmiocie spornej pomocy została wydana bez wszczęcia przez tę instytucję formalnego postępowania wyjaśniającego, a co za tym idzie – z naruszeniem przysługujących mu uprawnień proceduralnych. Aby wniesiona przez skarżącego skarga o stwierdzenie nieważności została uwzględniona, może on podnieść wszelkie zarzuty wykazujące, że ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. Wykorzystanie takich argumentów nie może jednak prowadzić do zmiany przedmiotu skargi ani do zmiany przesłanek jej dopuszczalności. Przeciwnie, istnienie wątpliwości co do tej zgodności stanowi właśnie dowód, jaki powinien zostać przeprowadzony, aby wykazać, że Komisja była zobowiązana wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 września

2021 r., *Ja zum Nürburgring/Komisja*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, pkt 115; z dnia 3 września 2020 r., *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i in./Komisja*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 73 W niniejszym przypadku argumentacja IGG, streszczona w pkt 54–61 niniejszego wyroku, dotyczy kwestii, czy Sąd naruszył prawo przy ocenie ustanowionego w art. 107 ust. 1 TFUE kryterium dotyczącego „zasobów państwowych”, mogącej wykazać, że Komisja napotkała poważne trudności w trakcie badania spornego środka polegającego na nienakładaniu grzywny na przedsiębiorstwa niepobierające kaucji, które to trudności powinny były skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.
- 74 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 75 W związku z powyższym jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych lub stanowiące dodatkowe obciążenie dla państwa należy uważać za „pomoc” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Z samego brzmienia tego postanowienia i z reguł proceduralnych ustanowionych w art. 108 TFUE wynika bowiem, że korzyści przyznane przy wykorzystaniu zasobów innych niż zasoby państwowe nie wchodzą w zakres stosowania omawianych przepisów (wyrok z dnia 19 marca 2013 r., *Bouygues i in./Komisja i in.*, C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą użycia zasobów państwowych, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie „pomocy” obejmuje nie tylko świadczenia o charakterze pozytywnym, takie jak przyznanie subwencji, lecz również różne formy środków interwencyjnych, które zmniejszają koszty obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa i które, nie będąc przez to subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają jednak taki sam charakter oraz identyczny skutek (wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 77 W konsekwencji do celów stwierdzenia istnienia pomocy państwa należy wykazać dostatecznie bezpośredni związek między z jednej strony korzyścią przyznaną beneficjentowi a z drugiej strony uszczupleniem budżetu państwowego bądź wystąpieniem dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń dla tego budżetu (wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 Aby ocenić istnienie tego związku, należy w szczególności sprawdzić, czy ze względu na swój cel i ogólną systematykę środek ten zmierza do przysporzenia korzyści, która stanowiłaby dodatkowe obciążenie dla państwa (wyrok z dnia 17 marca 1993 r., *Sloman Neptun*, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 21).
- 79 W niniejszym przypadku, jak wynika z pkt 131–135 zaskarżonego wyroku, Sąd wskazał, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych uważają, iż przy zakupie napojów w ramach zgłoszenia wywozowego nie dochodzi do żadnego naruszenia przepisów, które podlegałyby karze grzywny, w związku z czym, ponieważ niepobranie kaucji jest zgodne z tym uregulowaniem w przyjętej przez te organy interpretacji, z pewnością wykluczona jest możliwość nałożenia na

sklepy przygraniczne grzywny. Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że taki kontekst, w którym nienałożenie grzywny jest nierozzerwalnie związane z niepobraniem kaucji i, co za tym idzie, z interpretacją właściwego uregulowania, nie odpowiada żadnemu z przypadków analizowanych do tej pory w orzecznictwie Trybunału. W szczególności zwolnienie z kaucji i, w związku z tym, nienałożenie grzywny nie wynika ani z wyraźnego zwolnienia przyjętego przez autora rozpatrywanego uregulowania krajowego, ani z uprzedniego udzielonego na piśmie przejrzystego zezwolenia, lecz jedynie z praktyki właściwych organów niemieckich władz regionalnych. W związku z tym Komisja słusznie oparła się na nowym kryterium prawnym dotyczącym trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy.

80 Jak wynika z pkt 38–40 niniejszego wyroku, Sąd stwierdził jednak w pkt 157, 163 i 203 zaskarżonego wyroku, że Komisja błędnie zastosowała to nowe kryterium.

– *W przedmiocie istnienia naruszenia prawa przy ocenie kryterium „zasobów państwowych”*

81 Na wstępie, jeśli chodzi o dopuszczalność argumentacji IGG, należy oddalić, po pierwsze, twierdzenie Dansk Erhverv, zgodnie z którym IGG zmierzała w ramach zarzutu pierwszego do zmiany, z naruszeniem art. 170 § 1 regulaminu postępowania, przedmiotu sporu przed Sądem, twierdząc, że Sąd zastąpił własnym uzasadnieniem uzasadnienie Komisji. Należy bowiem stwierdzić, że IGG nie podnosi takiego argumentu, lecz przeciwnie, podnosi, że brak prawnej możliwości nakładania grzywien wynika z wniosków własnych Sądu. Co się tyczy twierdzenia, zgodnie z którym IGG zarzuca Sądowi dokonanie błędnej wykładni prawa krajowego, która nie wchodzi w zakres kompetencji Sądu, wystarczy stwierdzić, że w zarzucie pierwszym IGG zmierza do podważenia nie wykładni prawa krajowego dokonanej przez Sąd, lecz konsekwencji, jakie wyciągnął z niej Sąd w celu zbadania kwestii, czy sporny środek wiązał się z przyznaniem korzyści przy użyciu zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Taka argumentacja, która zmierza do wykazania, że zaskarżony wyrok narusza prawo w zakresie wykładni i stosowania tego przepisu prawa Unii, jest dopuszczalna na etapie odwołania.

82 Po drugie, należy również oddalić argumentację Dansk Erhverv, zgodnie z którą IGG zmierzała w ramach części drugiej zarzutu drugiego do zmiany, z naruszeniem art. 170 § 1 regulaminu postępowania, przedmiotu sporu przed Sądem, podnosząc, że domniemany cel środka pomocy powinien mieć decydujące znaczenie dla oceny nienakładania grzywien. Należy bowiem stwierdzić, że argumentacja IGG nie stanowi zmiany przedmiotu sporu, lecz uwzględnia analizę dokonanej przez Sąd, w szczególności w pkt 93 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którą „aby ocenić istnienie [wystarczająco bezpośredniego] związku [...], należy w szczególności sprawdzić, czy ze względu na swój cel i ogólną systematykę środek ten zmierza do przysporzenia korzyści, która stanowiłaby dodatkowe obciążenie dla państwa”.

83 W odniesieniu do zasadności argumentacji IGG, zgodnie z którą wystarczająco bezpośredni związek między nienałożeniem grzywny a budżetem państwa można ustalić tylko wtedy, gdy nałożenie grzywny jest prawnie możliwe, należy zaznaczyć, że okoliczność, iż zachowanie określone wcześniej jako zgodne z prawem i dozwolone nie naraża podmiotów prawa na sankcje, jest właściwa każdemu systemowi prawnemu (wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 36).

84 Tymczasem z pkt 155 zaskarżonego wyroku wynika, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych postanowiły, w następstwie postanowień sądów niemieckich z 2003 r., o których mowa w pkt 15 niniejszego wyroku, nie przyjmować nowych obciążeń administracyjnych w stosunku do sklepów przygranicznych, które nie stosują kaucji. Jak bowiem wskazał Sąd

w pkt 131 zaskarżonego wyroku, wspomniane organy uważają, że w przypadku zakupu napojów w ramach zgłoszenia wywozowego nie dochodzi do żadnego naruszenia § 9 ust. 1 VerpackV w związku z § 2 ust. 1 VerpackV, które podlegałyby karze grzywnie, oraz że ponieważ niepobranie kaucji w takiej sytuacji jest zgodne z tym uregulowaniem, z pewnością wykluczona jest możliwość nałożenia na sklepy przygraniczne grzywny.

- 85 Jak stwierdził Sąd w pkt 160–164 zaskarżonego wyroku, takie stosowanie prawa krajowego jest zgodne z wykładnią nadaną mu przez orzecznictwo krajowe w postanowieniach sądów niemieckich z 2003 r., o których mowa w pkt 15 niniejszego wyroku. Z ustaleń własnych Sądu wynika zatem, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych zastosowały uregulowanie krajowe bez napotykania na trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy.
- 86 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada legalności kar została ustanowiona w art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Zasada ta wymaga, aby prawo jasno określało naruszenia i związane z nimi kary. Warunek ten jest spełniony, jeśli zainteresowany na podstawie treści przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej (wyroki: z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Commission, C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 40; a także z dnia 24 marca 2021 r., Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 i C-871/19, EU:C:2021:233, pkt 49).
- 87 Ponadto Trybunał wyjaśnił już, że jasność prawa ocenia się w świetle brzmienia nie tylko właściwego przepisu, lecz również wyjaśnień udzielonych w utrwalonym i opublikowanym orzecznictwie (zob. podobnie wyrok z dnia 22 maja 2008 r., Evonik Degussa/Komisja, C-266/06 P, EU:C:2008:295, pkt 40, 46).
- 88 W tym kontekście należy stwierdzić, że wnioski Sądu zawarte w pkt 157 i 203 zaskarżonego wyroku, przypomniane w pkt 39 i 40 niniejszego wyroku, zgodnie z którymi w spornej decyzji przeprowadzono niewystarczające i niekompletne badanie nienakładania grzywien na sklepy przygraniczne, są obarczone naruszeniem prawa.
- 89 W tym względzie w szczególności z pkt 146–157 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd zarzuca Komisji, iż ta nie zbadała, czy trudności interpretacyjne, z którymi borykały się właściwe organy niemieckich władz regionalnych, nie miały charakteru tymczasowego i nie wpisywały się w proces stopniowego wyjaśniania norm.
- 90 Należy jednak stwierdzić, że jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 83 i 86 niniejszego wyroku, jedynie zachowanie, które jest jasno zdefiniowane – w razie potrzeby za pomocą wykładni nadanej mu przez sądy – jako naruszenie, za które dana osoba ponosi odpowiedzialność, pozwala na zastosowanie sankcji administracyjnych.
- 91 Wynika z tego, że nawet gdyby istniały trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy o trwałym charakterze, stwierdzenie to nie byłoby wystarczające, aby stwierdzić, że przesłanka dotycząca zasobów państwowych została spełniona. W tym względzie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 57–60 opinii, wymóg stopniowego wyjaśniania nie uwzględnia zakresu orzecznictwa przytoczonego w pkt 86 niniejszego wyroku.
- 92 Sąd bowiem wprawdzie słusznie przyjął w pkt 147 zaskarżonego wyroku, że – jak wynika z wyroku z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja (C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 41) – zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar nie można interpretować w ten



sposób, że wynika z niej zakaz stopniowego uszczegóławiania zasad odpowiedzialności karnej w drodze wykładni sądowej w poszczególnych sprawach. Niemniej jednak nie można z tego wywnioskować, jak uczynił to Sąd w pkt 146 i 157 zaskarżonego wyroku, że zawsze musi istnieć proces stopniowego wyjaśniania.

- 93 Oceny tej nie mogą podważyć rozważania Sądu zawarte w pkt 143 i 145 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którymi przy transpozycji dyrektywy do porządku prawnego państwa członkowskiego jest niezbędne, aby omawiane prawo krajowe skutecznie gwarantowało pełne stosowanie tej dyrektywy, i sugerujące, że uregulowanie krajowe, którego znaczenie nie zostało wyjaśnione, umożliwiłoby państwom członkowskim, które są jego autorami, uchylene się bez żadnego ograniczenia czasowego od ciążących na nich w dziedzinie pomocy państwa obowiązków.
- 94 W niniejszym przypadku art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/62 nie zobowiązuje bowiem państw członkowskich, by wymagały pobierania kaucji od detalicznych nabywców opakowań jednorazowych w celu spożycia napojów poza ich terytorium, jak stwierdziła to Komisja w motywach 63, 65 i 70 spornej decyzji i czego Sąd nie zakwestionował w zaskarżonym wyroku.
- 95 W tym względzie należy przypomnieć, że przepis ten stanowi, że państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia ustanowienia systemów zwrotu lub zbiórki zużytych opakowań lub odpadów opakowaniowych od konsumenta. Otóż w przypadku gdy konsumenci mieszkający w jednym państwie członkowskim nabywają napoje w opakowaniach w innym państwie członkowskim w celu spożycia ich zawartości w państwie członkowskim swego zamieszkania, puste opakowania stają się odpadami, w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2008/98, w tym ostatnim państwie członkowskim.
- 96 Wynika z tego, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 49–51 opinii, że art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/62 nie wymaga pobierania kaucji w okolicznościach takich jak te leżące u podstaw niniejszego odwołania, w których sprzedaż napojów w puszkach w sklepach przygranicznych konsumentom podpisującym zgłoszenie wywozowe jest podobna do sprzedaży towarów podmiotom gospodarczym w celu wywozu, w odniesieniu do której sprzedawca nie jest zobowiązany do pobierania kaucji.
- 97 Ponadto należy stwierdzić, że Trybunał orzekł, iż system kaucji może osiągnąć cele, do których zmierza dyrektywa 94/62, tylko wtedy, gdy konsumenci, którzy wpłacili kaucję, mogą ją łatwo odzyskać bez konieczności powrotu do miejsca pierwotnego zakupu (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, pkt 46). W konsekwencji cel dyrektywy 94/62, jakim jest skuteczna zbiórka odpadów, nie pociąga za sobą konieczności pobierania kaucji od opakowań jednorazowych, które nie są usuwane na terytorium państwa wywozu, i to niezależnie od faktu, że – jak wynika z pkt 200 zaskarżonego wyroku – sklepy przygraniczne nie uzyskały zezwolenia, pomimo ich starań i w następstwie sprzeciwu Dansk Erhverv, do przyłączenia się do duńskiego systemu kaucji.
- 98 Z całości powyższych rozważań wynika, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 157 i 203 zaskarżonego wyroku, iż Komisja w spornej decyzji przeprowadziła niewystarczające i niekompletne badanie nienakładania grzywien na sklepy przygraniczne, ponieważ nie sprawdziła, czy trudności interpretacyjne, z którymi borykały się właściwe organy niemieckich władz regionalnych, nie miały charakteru tymczasowego i nie wpisywały się w proces stopniowego wyjaśniania norm, w związku z czym na wstępnym etapie badania instytucja ta nie była w stanie przewyżżyć wszystkich napotkanych poważnych trudności aby ustalić, czy to nienałożenie grzywiny stanowiło pomoc państwa.

- 99 Należy zatem uwzględnić zarzut pierwszy, część drugą zarzutu drugiego oraz zarzut trzeci i w konsekwencji uchylić zaskarżony wyrok, bez konieczności orzekania w przedmiocie pozostałych zarzutów odwołania.

### ***W przedmiocie odwołania w sprawie C-508/21 P***

- 100 Na poparcie swojego odwołania Komisja podnosi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 264 TFUE i zasady proporcjonalności, ponieważ Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że uwzględnienie części trzeciej jedyne go zarzutu pociąga za sobą stwierdzenie nieważności spornej decyzji w całości. Zarzut drugi dotyczy niewystarczającego i wewnętrznie sprzecznego uzasadnienia. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia prawa polegającego na stwierdzeniu, że trzy sporne środki są ze sobą nierozzerwalnie związane.
- 101 Z uwagi na uchylenie zaskarżonego wyroku ze względu na uwzględnienie odwołania w sprawie C-509/21 P nie ma już jednak potrzeby orzekania w przedmiocie odwołania wniesionego przez Komisję w sprawie C-508/21 P.

### **W przedmiocie skargi do Sądu**

- 102 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może sam wydać ostateczne orzeczenie w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.
- 103 Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ zarzuty skargi mającej na celu stwierdzenie nieważności spornej decyzji były przedmiotem kontradiktoryjnej debaty przed Sądem, a ich rozpatrzenie nie wymaga przyjęcia żadnego dodatkowego środka organizacji postępowania lub środka dowodowego.
- 104 Dansk Erhverv podniósł przed Sądem tylko jeden zarzut, mający na celu wykazanie, że Komisja, nie wszczynając, pomimo poważnych trudności, jakie napotkała przy badaniu spornych środków, przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE formalnego postępowania wyjaśniającego, naruszyła uprawnienia proceduralne, które przysługują mu jako stronie zainteresowanej na podstawie tego samego postanowienia.
- 105 W części trzeciej tego jedyne go zarzutu Dansk Erhverv twierdzi zasadniczo, że Komisja przeprowadziła niewystarczające badanie środka polegającego na nienakładaniu grzywny, ponieważ środek ten został przyznany przy użyciu zasobów państwowych.
- 106 W tym względzie z uzasadnienia przedstawionego w pkt 83–99 niniejszego wyroku wynika, że nie można zarzucać Komisji, iż w spornej decyzji przeprowadziła niewystarczające i niekompletne badanie nienakładania grzywien na sklepy przygraniczne.
- 107 W szczególności z uzasadnienia przedstawionego w pkt 83–85 niniejszego wyroku wynika, że Komisja słusznie podniosła w motywie 50 spornej decyzji, iż właściwe organy niemieckich władz regionalnych nie zwalniały sklepów przygranicznych z sankcji administracyjnych i z obowiązku zapłaty grzywien, które normalnie byłyby należne budżetowi państwa, lecz uznały, nie napotykając trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy, że w przypadku zakupu napojów w ramach zgłoszenia wywozowego nie dochodzi do żadnego naruszenia uregulowania

krajowego podlegającego karze grzywnie, w którym to przypadku, ponieważ niepobranie kaucji jest zgodne z tym uregulowaniem, z pewnością wykluczona jest możliwość nałożenia na sklepy przygraniczne grzywny.

- 108 O ile Komisja wskazała wprawdzie w motywie 51 spornej decyzji, że brzmienie § 9 ust. 1 VerpackV może sugerować, jak przypomniano w pkt 24 niniejszego wyroku, iż przepis ten nakłada na sklepy przygraniczne obowiązek pobierania kaucji, o tyle w motywach 52 i 53 tej decyzji, przypomnianych w pkt 25 niniejszego wyroku, uznała ona, że brak takiego obowiązku w odniesieniu do sklepów przygranicznych, jeżeli sprzedają napoje w puszkach wyłącznie konsumentom będącym „rezydentami zagranicznymi” zobowiązanym do spożycia tych napojów poza terytorium Niemiec, można uznać za zgodny z celem VerpackV polegającym na wspieraniu zwrotu jednorazowych opakowań od napojów w Niemczech.
- 109 Ponadto, jak wynika z rozumowania przedstawionego w pkt 93–96 niniejszego wyroku, Komisja słusznie wskazała w motywach 63, 65 i 70 spornej decyzji, że odmienne podejście właściwych organów niemieckich władz regionalnych również nie było wymagane w świetle obowiązków ciążących na państwach członkowskich w ramach transpozycji dyrektywy do ich porządków prawnych, polegających na zapewnieniu pełnego stosowania tej dyrektywy, ponieważ art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/62 nie zobowiązuje tych państw członkowskich, by wymagały pobierania kaucji od nabywców detalicznych opakowań jednorazowych w celu spożycia napojów poza ich terytorium.
- 110 O ile prawdą jest, że Komisja, jak wynika w szczególności z motywów 69 i 70 spornej decyzji, uznała ponadto, iż „nawet gdyby” prawo krajowe należało interpretować w ten sposób, że sklepy przygraniczne są w każdym wypadku zobowiązane do pobierania kaucji, to nienakładanie grzywny wynikałoby jednak w takim przypadku z rozsądnej interpretacji tego prawa krajowego, o tyle w świetle pkt 107, 108 i 109 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że rozważania te mają charakter uzupełniający w stosunku do rozumowania zawartego w szczególności w motywach 50, 52, 53, 63, 65 i 70 spornej decyzji.
- 111 Ponieważ praktyka sklepów przygranicznych polegająca na niepobieraniu kaucji stanowi zachowanie określone wcześniej jako zgodne z prawem i dozwolone, które nie naraża tych sklepów na sankcje, nienakładanie grzywien nie jest zatem środkiem przyznanym przy użyciu zasobów państwowych (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 36).
- 112 W świetle powyższego jedyny zarzut podniesiony przez Dansk Erhverv przed Sądem należy oddalić jako bezzasadny.
- 113 W związku z tym należy oddalić skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną do Sądu przez Dansk Erhverv.

### **W przedmiocie kosztów**

- 114 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.
- 115 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 wspomnianego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

- 116 W niniejszej sprawie, w odniesieniu do odwołania wniesionego w sprawie C-509/21 P, ponieważ IGG wygrywa sprawę, należy zgodnie z jego żądaniami obciążyć Dansk Erhverv jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez IGG.
- 117 Co się tyczy odwołania w sprawie C-508/21 P, to zgodnie z art. 149 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 190 tego regulaminu, w przypadku umorzenia postępowania Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 142 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 tego regulaminu, Trybunał rozstrzyga wówczas o kosztach według uznania. W niniejszej sprawie należy obciążyć Dansk Erhverv kosztami postępowania odwoławczego w sprawie C-508/21 P.
- 118 Ponadto, ponieważ skarga wniesiona do Sądu zostaje oddalona, Dansk Erhverv zostaje obciążony całością kosztów postępowania w pierwszej instancji.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Sprawy C-508/21 P i C-509/21 P zostają połączone do celów wydania wyroku.**
- 2) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 2021 r., Dansk Erhverv/Komisja (T-47/19, EU:T:2021:331) zostaje uchylony.**
- 3) **Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona do Sądu Unii Europejskiej przez Dansk Erhverv zostaje oddalona.**
- 4) **Postępowanie w sprawie odwołania C-508/21 P zostaje umorzone.**
- 5) **Dansk Erhverv zostaje obciążony kosztami poniesionymi w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w ramach postępowań odwoławczych przez Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) i przez Komisję Europejską.**

Podpisy