



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

14 septembrie 2023*

„Rekurs – Ajutoare de stat – Articolul 107 alineatul (1) TFUE – Vânzarea de băuturi în doze rezidenților din Regatul Danemarcei – Vânzare fără garanție cu condiția exportării băuturilor cumpărate – Neaplicarea unei amenzi – Noțiunea de «ajutor de stat» – Noțiunea de «resurse de stat» – Decizie prin care se declară inexistența unui ajutor – Acțiune în anulare”

În cauzele conexe C-508/21 P și C-509/21 P,

având ca obiect două recursuri formulate în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introduse la 18 august 2021,

Comisia Europeană, reprezentată de T. Maxian Rusche și B. Stromsky, în calitate de agenți,

recurentă (C-508/21 P)

pârâtă în primă instanță (C-509/21 P),

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), cu sediul în Flensburg (Germania), reprezentată de M. Bauer și F. von Hammerstein, Rechtsanwälte,

recurentă (C-509/21 P)

intervenientă în primă instanță (C-508/21 P),

celelalte părți din procedură fiind:

Dansk Erhverv, cu sediul în Copenhaga (Danemarca), reprezentată inițial de T. Mygind și H. Peytz, advokaten, și ulterior de H. Peytz, advokat,

reclamantă în primă instanță (C-508/21 P și C-509/21 P),

Danmarks Naturfredningsforening, cu sediul în Copenhaga,

Republica Federală Germania,

interveniente în primă instanță (C-508/21 P și C-509/21 P),

CURTEA (Camera a cincea),

* Limba de procedură: engleza.

compusă din domnul E. Regan, președinte de cameră, și domnii D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis și Z. Csehi (raportor), judecători,

avocat general: domnul A. M. Collins,

grefier: domnul M. Longar, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 decembrie 2022,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 martie 2023,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursurile formulate, Comisia Europeană și, respectiv, Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), o asociație care reprezintă interesele magazinelor frontaliere din nordul Republicii Federale Germania, solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 9 iunie 2021, Dansk Erhverv/Comisia (T-47/19, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2021:331), prin care acesta a anulat Decizia C(2018) 6315 final a Comisiei din 4 octombrie 2018 privind ajutorul de stat SA.44865 (2016/FC) – Germania – Presupus ajutor în favoarea unor magazine de băuturi situate la frontiera germană (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 94/62/CE

- 2 Articolul 7 din Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO 1994, L 365, p. 10, Ediție specială, 13/vol. 14, p. 238), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2015/720/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2015 (JO 2015, L 115, p. 11) (denumită în continuare „Directiva 94/62”), intitulat „Sistemele de returnare, colectare și recuperare”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre trebuie să ia măsurile necesare în vederea stabilirii sistemelor astfel încât să asigure:

- (a) returnarea și/sau colectarea ambalajelor folosite și/sau a deșeurilor de ambalaje de la consumator, alt utilizator final sau de pe fluxul deșeurilor pentru a-l îndrepta spre cea mai bună alternativă de gestionare a deșeurilor;
- (b) refolosirea sau recuperarea, inclusiv reciclarea ambalajelor și/sau a deșeurilor de ambalaje colectate,

în vederea atingerii obiectivelor prevăzute în prezenta directivă.

Aceste sisteme sunt deschise participării agenților comerciali din sectoarele interesate și autorităților publice competente. Acestea se aplică și produselor importate, în condiții nediscriminatorii, inclusiv în ceea ce privește modalitățile detaliate și orice tarife impuse accesului la respectivele sisteme, și sunt proiectate astfel încât să evite barierele în calea comerțului sau denaturarea concurenței, în conformitate cu dispozițiile tratatului [FUE].”

Directiva 2008/98/CE

- 3 Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO 2008, L 312, p. 3) definește, la articolul 3 punctul 1, noțiunea de „deșuri” ca fiind „orice substanță sau obiect pe care deținătorul le aruncă sau are intenția sau obligația să le arunce”.

Dreptul german

- 4 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (Decretul privind prevenirea și reciclarea deșeurilor de ambalaje) din 21 august 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2379, denumit în continuare „VerpackV”), în versiunea aplicabilă situației de fapt în litigiu, transpune Directiva 94/62 în ordinea juridică germană.
- 5 Potrivit articolului 2 alineatul (1) din VerpackV, acesta se aplică fiecărui ambalaj pus în circulație în domeniul de aplicare teritorială al Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) (Legea pentru promovarea economiei circulare și gestionarea ecologică a deșeurilor) din 24 februarie 2012 (BGBl. 2012 I, p. 212, denumită în continuare „Legea pentru promovarea economiei circulare și gestionarea ecologică a deșeurilor”).
- 6 Articolul 9 alineatul (1) din VerpackV instituie un sistem de returnare a garanției pentru anumite ambalaje de băuturi de unică folosință (denumit în continuare „sistemul de returnare a garanției”). Acesta prevede, printre altele, următoarele:

„Distribuitorii care comercializează băuturi în ambalaje de băuturi de unică folosință cu o capacitate cuprinsă între 0,1 litri și 3 litri au obligația de a factura clienților lor o garanție de cel puțin 0,25 euro pe ambalaj, care include taxa pe valoarea adăugată [(TVA)]. Prima teză de mai sus nu se aplică ambalajelor vândute consumatorilor finali în afara sferei de aplicare teritorială a VerpackV. Garanția este facturată de fiecare distribuitor în aval, în toate etapele lanțului comercial, până la vânzarea ambalajului către consumatorul final. [...] [Cuantumul garanției] se returnează la preluarea ambalajului. Acesta nu poate fi returnat fără preluarea ambalajului [...]”
- 7 Din articolul 15 alineatul (1) punctul 14 din VerpackV reiese că neperceperea garanției, cu încălcarea dispozițiilor articolului 9 alineatul (1) din VerpackV, constituie contravenție (*Ordnungswidrigkeit*).
- 8 Articolul 69 alineatul (3) din Legea pentru promovarea economiei circulare și gestionarea ecologică a deșeurilor prevede că acest tip de încălcare poate fi sancționată prin aplicarea unei amenzi în cuantum maxim de 100 000 de euro.

- 9 Sistemul de returnare a garanției a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2003.

Istoricul litigiului

- 10 Istoricul litigiului este expus la punctele 1-27 din hotărârea atacată. În scopul prezentei proceduri, acesta poate fi rezumat după cum urmează.
- 11 La 14 martie 2016, Dansk Erhverv, o asociație profesională care reprezintă interesele unor întreprinderi daneze, a depus la Comisie o plângere întemeiată pe încălcarea normelor dreptului Uniunii în materie de ajutoare de stat, prevăzute la articolele 107 și 108 TFUE.
- 12 În cadrul acestei plângeri, Dansk Erhverv a susținut că Republica Federală Germania a acordat unui grup de întreprinderi de vânzare cu amănuntul din nordul Germaniei (denumite în continuare „magazinele frontaliere”), care vizau exclusiv consumatorii care locuiau în țări vecine, în special în Danemarca, un ajutor nelegal, incompatibil cu piața internă, care constă într-o scutire de obligația generală de a percepe garanția pentru ambalajele de băuturi de unică folosință, prevăzută la articolul 9 alineatul (1) din VerpackV.
- 13 În special, Dansk Erhverv a afirmat că, cu acordul autorităților celor două landuri în cauză, și anume Schleswig-Holstein și Mecklenburg-Pomerania Occidentală (Germania), aceste magazine frontaliere vindeau consumatorilor danezi și suedezi băuturi ambalate în ambalaje de unică folosință fără să perceapă garanția aferentă, și anume 0,25 euro, cu toate taxele incluse, pe doză. Astfel, autoritățile respective nu ar aplica nicio amendă magazinelor frontaliere atunci când acestea din urmă nu percep garanția. Dansk Erhverv a arătat de asemenea că scutirea de garanție implică o scutire de TVA aferentă cuantumului acestei garanții.
- 14 Întrucât prețurile berii și ale altor băuturi sunt mai ridicate decât în Germania în unele țări frontaliere precum Danemarca, în special din cauza diferențelor legate de prețurile angro, de TVA și de accize, s-a dezvoltat un comerț frontalier specializat în cadrul căruia comercianții cu amănuntul stabiliți în cele două landuri în cauză vizează clienții frontaliери, în special danezi. Berea, apa minerală și băuturile răcoritoare sunt vândute în aceste puncte de vânzare exclusiv în pachete mari, și anume la „cartoane”, printre altele, de 24 de doze ambalate în folie din plastic. Aproximativ 20 de întreprinderi care regroupează în jur de 60 de magazine practică un asemenea comerț frontalier. Aceste întreprinderi frontaliere au aproximativ 3 000 de angajați și au creat IGG, o asociație care le reprezintă interesele, recurentă în cadrul recursului în cauza C-509/21 P.
- 15 După cum reiese din cuprinsul punctului 155 din hotărârea atacată, este cert că, în urma ordonanței date de Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ din Schleswig-Holstein, Germania) la 7 iulie 2003 (12 B 30/03), confirmată printr-o ordonanță dată de Schleswig-Holsteinisches Obergerverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior din Schleswig-Holstein, Germania) la 23 iulie 2003 (4 MB 58/03, 12 B 30/03) (denumite în continuare „ordonanțele din 2003 ale instanțelor germane”), autoritățile de executare din cele două landuri în cauză (denumite în continuare „autoritățile regionale germane competente”) au decis să nu adopte noi măsuri administrative de constrângere în privința magazinelor frontaliere care nu aplică garanția.

- 16 Aceste autorități au considerat că obligația de a percepe garanția nu se aplica magazinelor frontaliere dacă băuturile erau vândute exclusiv unor clienți domiciliați, printre altele, în Danemarca și dacă aceștia se angajau în scris, prin semnarea unei „declarații de export”, să consume băuturile respective și să elimine ambalajul acestora în afara teritoriului german.
- 17 La 4 octombrie 2018, Comisia a adoptat decizia în litigiu în urma procedurii preliminare de examinare a ajutoarelor, prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE. În decizia respectivă, această instituție s-a limitat la examinarea condiției privind resursele de stat, enunțată la articolul 107 alineatul (1) TFUE. În această privință, ea a examinat succesiv cele trei măsuri care pot constitui un avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat (denumite în continuare „măsurile în litigiu”), și anume neperceperea garanției înseși, neperceperea TVA-ului aferent garanției și neaplicarea unei amenzi întreprinderilor care nu percep garanția.
- 18 În ceea ce privește, în primul rând, neperceperea garanției, Comisia a apreciat, în considerentele (32) și (33) ale deciziei în litigiu, că această măsură nu constituia un ajutor de stat, întrucât sistemul de returnare a garanției nu era finanțat prin intermediul resurselor de stat.
- 19 În al doilea rând, ea a arătat, în considerentele (41) și (42) ale deciziei în litigiu, că neperceperea TVA-ului aferent garanției era consecința normală a aplicării normelor generale în materie de TVA și a dedus de aici că această nepercepere nu urmărea, prin finalitatea și prin economia sa, să creeze un avantaj care să constituie o sarcină suplimentară pentru stat și că nici această măsură nu constituia, așadar, un ajutor de stat.
- 20 În ceea ce privește, în al treilea rând, neaplicarea unei amenzi întreprinderilor care nu implementau sistemul de returnare a garanției, Comisia a amintit, în considerentele (45) și (47) ale deciziei în litigiu, că, potrivit jurisprudenței Curții, scutirea de obligația de plată a unei amenzi putea, în principiu, să constituie un avantaj acordat prin intermediul resurselor de stat. Ea a precizat însă că, atunci când era necesar să se stabilească dacă era îndeplinită condiția referitoare la resursele de stat, trebuia, în principiu, să se distingă cazurile în care autoritățile naționale au prevăzut posibilitatea de a evita plata unei amenzi în mod normal exigibile de cele în care acestea nu impuneau nicio sancțiune, întrucât autorizaseră în mod expres un anumit comportament.
- 21 Comisia a adăugat, în considerentele (48) și (49) ale deciziei în litigiu, că, atunci când autoritățile naționale se confruntau cu îndoieli serioase și rezonabile în ceea ce privește domeniul de aplicare și interpretarea unei norme naționale care prevede o obligație, neaplicarea unei amenzi nu era în mod necesar rezultatul unei decizii a autorităților menționate de a nu percepe amenzile exigibile, ci consecința unor dificultăți de interpretare inerente oricărui sistem juridic. În consecință, Comisia a apreciat că trebuia de asemenea să se stabilească o distincție între situațiile în care autoritățile se confruntau cu dificultăți de interpretare a normei aplicabile, în cadrul exercitării normale a prerogativelor lor de putere publică, și situațiile în care decideau să nu perceapă amenzile totuși exigibile sau dădeau întreprinderilor posibilitatea de a evita plata acestora.
- 22 În continuare, Comisia a arătat, în considerentul (50) al deciziei în litigiu, că autoritățile regionale germane competente estimau că, de plin drept, magazinele frontaliere nu erau obligate să perceapă garanția, astfel încât neperceperea acesteia nu constituia, în opinia lor, o încălcare, iar neaplicarea unei amenzi era simpla consecință a acestei inexistențe a unei încălcări.

- 23 Comisia a concluzionat însă, în considerentul (69) al deciziei în litigiu, că autoritățile regionale germane competente se confruntau, în cadrul exercitării normale a prerogativelor lor de putere publică, cu îndoieli serioase și rezonabile cu privire la întinderea și la interpretarea obligației de percepere a garanției și că, în consecință, neaplicarea unei amenzi nu constituia un avantaj acordat prin intermediul resurselor de stat.
- 24 În această privință, Comisia a arătat, în considerentul (51) al deciziei în litigiu, că, desigur, având în vedere modul său de redactare, articolul 9 alineatul (1) din VerpackV, întrucât se aplică cu privire la „teritoriul german” și la „punerea în circulație a băuturii”, pare să trebuiască să fie interpretat în sensul că impune magazinelor frontaliere obligația de a percepe garanția.
- 25 Ea a apreciat însă, în considerentele (52) și (53) ale deciziei în litigiu, că inexistența unei asemenea obligații pentru magazinele frontaliere în cazul în care acestea vindeau băuturi în doze exclusiv unor consumatori „rezidenți străini” care se angajau să consume băuturile respective în afara teritoriului german putea fi considerată coerentă cu obiectivul urmărit de VerpackV, și anume cu promovarea restituirii ambalajelor de băuturi de unică folosință în Germania.
- 26 Comisia a precizat în această privință că, potrivit interpretării autorităților regionale germane competente, acest obiectiv nu impunea aplicarea garanției în cazul băuturilor în doze care erau consumate în străinătate și ale căror ambalaje nu erau returnate în Germania. Ea a adăugat că, tot potrivit interpretării autorităților menționate, magazinele frontaliere se aflau în aceeași situație cu exportatorii de băuturi în doze, care vindeau produse ce nu erau destinate consumului în Germania și ale căror ambalaje erau menite să fie eliminate la distanță de instalațiile de reciclare integrate în sistemul german. Or, VerpackV nu impunea acestor exportatori să perceapă garanția.
- 27 Comisia a subliniat, în considerentele (56)-(60) ale deciziei în litigiu, că poziția autorităților regionale germane competente era, pe de o parte, susținută de un raport întocmit de un profesor de drept în cursul anului 2005 la cererea magazinelor frontaliere și, pe de altă parte, infirmată de un alt raport, redactat de asemenea în cursul aceluiași an, la cererea guvernului federal german.
- 28 În considerentul (61) al deciziei în litigiu, Comisia a adăugat că ordonanțele din 2003 ale instanțelor germane, astfel cum sunt menționate la punctul 15 din prezenta hotărâre, tind să confirme interpretarea autorităților regionale germane competente.
- 29 Comisia a amintit de asemenea, în considerentul (67) al deciziei în litigiu, că, întrucât Directiva 94/62 nu reglementează această excepție a „exportului” de către un consumator, statele membre sunt libere să decidă să perceapă sau nu o garanție cu condiția să respecte principiul nediscriminării.
- 30 Pe baza acestor elemente, apreciind că se putea presupune că, atunci când un consumator cumpăra o băutură în Germania pentru a o duce în alt stat membru, ambalajul acestei băuturi nu ar fi returnat în Germania, ci s-ar regăsi în sistemul de gestionare a deșeurilor din celălalt stat membru, Comisia a arătat, în considerentul (65) al deciziei în litigiu, că era rezonabil să se renunțe la obligația de percepere a garanției atunci când un consumator semna o declarație de export. Această instituție a arătat, în considerentul (68) al deciziei respective, că interpretarea reținută de autoritățile regionale germane competente constituia un compromis rezonabil între obiectivul de protecție a mediului urmărit prin Directiva 94/62 și libera circulație a mărfurilor.

- 31 În aceste condiții, Comisia a concluzionat, în considerentele (69)-(71) ale deciziei în litigiu, că, întrucât autoritățile regionale germane competente se confruntau astfel, în cadrul exercitării normale a prerogativelor lor de putere publică, cu îndoieli serioase și rezonabile cu privire la întinderea și la interpretarea obligației de a percepe garanția, neaplicarea unei amenzi, chiar dacă s-ar considera că aceasta ar fi trebuit să fie percepută de la magazinele frontaliere în temeiul VerpackV, nu constituia un avantaj acordat prin intermediul resurselor de stat, astfel încât această măsură nu putea fi calificată drept „ajutor de stat”.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 32 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 23 ianuarie 2019, Dansk Erhverv a introdus o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu.
- 33 În susținerea acțiunii formulate, Dansk Erhverv a invocat un motiv unic prin care susținea că, prin faptul că nu a deschis procedura formală de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, în pofida dificultăților serioase pe care le implica examinarea măsurilor în litigiu, Comisia a încălcat drepturile procedurale de care dispunea această asociație, în temeiul aceleiași dispoziții, în calitate de parte interesată. Acest motiv unic cuprindea trei aspecte. Prin intermediul primului aspect, Dansk Erhverv a arătat că Comisia a efectuat o examinare insuficientă a compatibilității scutirii de garanție cu articolul 4 alineatul (3) TUE, cu Directiva 94/62, cu „principiul «poluatorul plătește»”, precum și cu anumite dispoziții ale dreptului german. Prin intermediul celui de al doilea aspect, ea a invocat o examinare insuficientă de către Comisie a neperceperii de venituri din TVA, această măsură fiind acordată prin intermediul resurselor de stat. În sfârșit, prin intermediul celui de al treilea aspect, Dansk Erhverv a reproșat Comisiei că a efectuat o examinare insuficientă a măsurii constând în neaplicarea unei amenzi, această măsură fiind acordată de asemenea prin intermediul resurselor de stat.
- 34 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a anulat decizia în litigiu.
- 35 La punctele 57-75 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins ca inoperant primul aspect al motivului unic, constatând că împrejurarea că o măsură națională încalcă alte dispoziții ale dreptului Uniunii decât cele referitoare la ajutoarele de stat și, *a fortiori*, ale dreptului unui stat membru nu poate fi invocată în mod util, ca atare, pentru a se demonstra că această măsură constituie un ajutor de stat.
- 36 Tribunalul a respins de asemenea al doilea aspect al motivului unic, considerând, în special la punctele 96 și 97 din hotărârea atacată, că Comisia a putut concluziona în mod întemeiat, făcând trimitere la jurisprudența rezultată din Hotărârea din 17 martie 1993, *Sloman Neptun* (C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97), că condiția referitoare la resursele de stat nu era îndeplinită în ceea ce privește neperceperea TVA-ului aferent garanției, dat fiind că această nepercepere nu era decât o consecință indirectă a mecanismului de scutire de garanție, inerentă neperceperii garanției și care nu permitea să se stabilească faptul că măsura în litigiu ar urmări, în această privință, să acorde un avantaj anumitor întreprinderi prin intermediul resurselor de stat.
- 37 În schimb, Tribunalul a admis al treilea aspect al motivului unic pentru motivele că decizia în litigiu era afectată de erori și că alte indicii permiteau să se concluzioneze că Comisia a întâmpinat dificultăți serioase cu ocazia examinării măsurii în litigiu, constând în neaplicarea unei amenzi întreprinderilor care nu percep garanția.

- 38 În această privință, Tribunalul a considerat, mai întâi, la punctul 137 din hotărârea atacată, că raționamentul Comisiei nu a fost afectat de o eroare de drept atunci când aceasta a apreciat că, pentru a se constata lipsa unor resurse de stat în legătură cu o măsură care constă, pentru o autoritate publică, în neaplicarea unei amenzi, trebuie, într-o situație precum cea în discuție, să se aplice un nou criteriu, întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile cu care se confruntă autoritățile naționale în exercitarea prerogativelor lor de putere publică.
- 39 Cu toate acestea, Tribunalul a apreciat în continuare, în special la punctele 157 și 163 din hotărârea atacată, că, în speță, Comisia a aplicat în mod eronat criteriul menționat la punctul anterior. În această privință, el a statuat, pe de o parte, că Comisia a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că condiția privind resursele de stat nu era îndeplinită fără a examina dacă dificultățile de interpretare pe care se întemeia erau temporare și inerente clarificării progresive a normelor. Pe de altă parte, Tribunalul a arătat că Comisia a apreciat în mod eronat că putea aplica în speță criteriul întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile, în condițiile în care autoritățile regionale germane competente nu s-au întemeiat pe existența unor asemenea dificultăți pentru a-și justifica practica de a nu aplica o amendă magazinelor frontaliere atunci când acestea nu percep garanția.
- 40 În sfârșit, la punctele 169-235 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat de asemenea că există un ansamblu de indicii care dovedesc prezența unor dificultăți serioase care permit să se pună la îndoială interpretarea dată de VerpackV și reținută de autoritățile regionale germane competente. În această privință, la punctul 203 din hotărârea atacată, Tribunalul a precizat că aceste indicii permit, cel puțin, să se concluzioneze în sensul lipsei caracterului complet al examinării de către Comisie a situației care îi era prezentată, ceea ce constituie, ca atare, un indiciu care dovedește existența unor dificultăți serioase.

Concluziile părților în fața Curții

Cauza C-508/21 P

- 41 Prin recursul formulat, Comisia solicită Curții:
- anularea dispozitivului hotărârii atacate;
 - soluționarea cauzei T-47/19, Dansk Erhverv/Comisia, prin anularea secțiunii 3.3 a deciziei în litigiu;
 - obligarea asociației Dansk Erhverv la plata cheltuielilor de judecată aferente recursului și
 - obligarea fiecărei părți, precum și a fiecărui intervenient să suporte propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii în primă instanță.
- 42 Dansk Erhverv solicită Curții:
- respingerea recursului prin înlocuirea anumitor motive ale hotărârii atacate sau, în orice caz, respingerea recursului;

- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Dansk Erhverv, aferente recursului și procedurii în primă instanță, și
- cu titlu subsidiar, în orice caz, obligarea Comisiei la plata a trei părți din cheltuielile de judecată efectuate de Dansk Erhverv în procedura în primă instanță.

43 IGG solicită Curții:

- admiterea cererii de anulare a dispozitivului hotărârii atacate;
- admiterea cererii de obligare a asociației Dansk Erhverv la plata cheltuielilor de judecată aferente recursului și
- respingerea în rest a recursului.

Cauza C-509/21 P

44 Prin recursul formulat, IGG solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate;
- respingerea acțiunii și
- obligarea asociației Dansk Erhverv la plata cheltuielilor de judecată.

45 Dansk Erhverv solicită Curții:

- respingerea recursului prin înlocuirea anumitor motive ale hotărârii atacate;
- în orice caz, respingerea recursului și
- obligarea IGG la plata cheltuielilor de judecată.

Procedura în fața Curții

- 46 La 24 august 2021, președintele Curții a invitat părțile să își exprime poziția cu privire la eventuala conexare a cauzelor C-508/21 P și C-509/21 P în vederea continuării procedurii.
- 47 Prin scrisorile din 25 și 27 august 2021, Comisia a informat Curtea că nu are nicio obiecție cu privire la conexarea acestor cauze. Prin scrisorile din 27 august 2021, Dansk Erhverv a informat Curtea că nu era oportună conexarea cauzelor în acest stadiu al procedurii.
- 48 Prin Decizia din 9 noiembrie 2021, președintele Curții a decis că nu era necesară conexarea cauzelor în acest stadiu al procedurii.
- 49 Prin Decizia din 18 octombrie 2022, Curtea a decis conexarea cauzelor C-508/21 P și C-509/21 P pentru buna desfășurare a fazei orale.

Cu privire la recursuri

- 50 Ținând seama de conexitatea lor, prezentele cauze trebuie conexe în vederea pronunțării hotărârii, în conformitate cu articolul 54 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.

Cu privire la recursul formulat în cauza C-509/21 P

- 51 În susținerea recursului formulat în cauza C-509/21 P, care trebuie să fie examinat în primul rând, IGG invocă șase motive.
- 52 Primul motiv este întemeiat pe o eroare de drept pe care Tribunalul ar fi săvârșit-o prin aplicarea eronată a articolului 107 alineatul (1) TFUE, întrucât ar fi interpretat în mod inexact noțiunea de „legătură suficient de directă” între un avantaj și bugetul de stat cu ocazia aprecierii criteriului „resurselor de stat”. Al doilea motiv, care se împarte în două aspecte, este întemeiat pe o eroare de drept pe care Tribunalul ar fi săvârșit-o prin aplicarea eronată a acestei dispoziții, întrucât ar fi aplicat o regulă inexactă pentru aprecierea de către Comisie a criteriului „resurselor de stat” în cazul unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile. Al treilea motiv este întemeiat pe o eroare de drept pe care Tribunalul ar fi săvârșit-o prin aplicarea unei reguli pentru aprecierea de către Comisie a criteriului „resurselor de stat” care depășește noul criteriu, întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile. Al patrulea motiv, care se împarte în șapte aspecte, este întemeiat pe o eroare de drept pe care Tribunalul ar fi săvârșit-o atunci când a apreciat că examinarea efectuată de Comisie în decizia în litigiu era afectată de mai multe erori și că existau alte indicii care permiteau să se susțină concluzia potrivit căreia existau „dificultăți serioase” pentru a se stabili dacă erau utilizate resurse de stat. Al cincilea motiv este întemeiat pe o eroare de drept pe care Tribunalul ar fi săvârșit-o prin respingerea argumentelor suplimentare ale IGG care urmăreau să susțină concluzia potrivit căreia Comisia nu se confrunta cu „dificultăți serioase”. Al șaselea motiv este întemeiat pe o eroare de drept pe care Tribunalul ar fi săvârșit-o atunci când a anulat întreaga decizie în litigiu, inclusiv partea referitoare la neperceperea TVA-ului aferent garanției.
- 53 Trebuie să se examineze de la bun început primul motiv, al doilea aspect al celui de al doilea motiv, precum și al treilea motiv.

Argumentația părților

- 54 În cadrul primului motiv, IGG reproșează Tribunalului că a săvârșit, în special la punctele 140-146 din hotărârea atacată, o eroare de drept prin interpretarea inexactă a noțiunii de „legătură suficient de directă” între un avantaj și bugetul de stat cu ocazia aprecierii criteriului resurselor de stat. Nu ar putea fi stabilită o legătură suficient de directă între neaplicarea unei amenzi și bugetul de stat decât dacă aplicarea unei amenzi ar fi posibilă din punct de vedere juridic.
- 55 Or, după cum ar fi constatat Tribunalul la punctul 155 din hotărârea atacată, autoritățile regionale germane competente ar fi decis, în urma ordonanțelor din 2003 ale instanțelor germane, să nu adopte măsuri administrative de constrângere față de magazinele frontaliere care nu aplică garanția, atunci când cumpărătorii semnează o declarație de export. Astfel, din propriile concluzii ale Tribunalului ar rezulta că, în aceste condiții, aplicarea unor amenzi ar fi imposibilă din punct de vedere juridic și, prin urmare, nu ar exista, în mod logic, nicio legătură suficient de directă posibilă între un avantaj și bugetul de stat.

- 56 În această privință, IGG precizează că, așa cum a recunoscut Tribunalul la punctele 140-142 din hotărârea atacată, nu pot fi impuse sancțiuni indivizilor decât dacă, în mod deliberat sau din neglijență, acestea nu și-au îndeplinit o obligație care este clar definită. Întrucât, la punctul 147 din hotărârea atacată, Tribunalul ar face referire la principiul rezultatului „în mod rezonabil previzibil” al unei interpretări judiciare, ar fi suficient să se arate că, pe de o parte, aceasta s-ar aplica mai ales pe baza interpretării date dispoziției de jurisprudență relevantă la data faptelor și că, pe de altă parte, în speță, jurisprudența existentă ar fi susținut poziția juridică a celor două landuri în cauză.
- 57 Prin intermediul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv, IGG reproșează Tribunalului că, în special la punctele 140-158 din hotărârea atacată, a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a impus un criteriu suplimentar, și anume necesitatea unei clarificări progresive a normelor.
- 58 Pe de o parte, acest criteriu suplimentar nu ar fi justificat, dat fiind că referirea Tribunalului la principiul securității juridice în ceea ce privește infracțiunile și pedepsele ar fi lipsită de sens, întrucât acest principiu nu ar urmări decât să protejeze indivizii împotriva sancțiunilor impuse de stat, în timp ce, în speță, el ar fi aplicat pentru a justifica, în definitiv, o decizie prejudiciabilă în privința pretenșilor beneficiari. Dimpotrivă, principiul securității juridice ar justifica concluzia contrară potrivit căreia nu ar fi utilizată nicio resursă de stat, așa cum s-ar fi demonstrat în cadrul primului motiv, întrucât aplicarea unor amenzi ar fi imposibilă.
- 59 Pe de altă parte, potrivit IGG, practica administrativă care constă în a nu impune magazinelor frontaliere să perceapă o garanție atunci când cumpărătorii semnează declarația de export este, cel puțin, foarte apropiată de situația unei autorizații exprese, așa cum s-a întâmplat în cauza Eventech (Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 16).
- 60 Astfel, Comisia ar fi demonstrat în decizia în litigiu că obiectivul practicii administrative nu ar fi fost de a scuti magazinele frontaliere de amenzi, dar că autoritățile regionale germane competente ar fi apreciat că magazinele frontaliere nu sunt obligate să perceapă o garanție. Tribunalul ar fi fost de acord cu această interpretare la punctul 103 din hotărârea atacată, referitor la neperceperea TVA-ului. Or, Tribunalul nu ar fi explicat motivul pentru care nu se folosea aceeași logică în cazul neaplicării unor amenzi, ceea ce ar fi suficient, în sine, pentru a concluziona că nu ar fi fost utilizată nicio resursă de stat din cauza inexistenței unei „legături suficient de directe”.
- 61 Prin intermediul celui de al treilea motiv, IGG reproșează în esență Tribunalului că, la punctele 166-203 din hotărârea atacată, a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a impus o analiză completă de către Comisie a dreptului național aplicabil. În această privință, ea susține că, pentru aceleași motive ca cele dezvoltate în cadrul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv, o asemenea cerință echivalează cu reținerea unei interpretări eronate a conceptului de „legătură suficient de directă”.
- 62 Dansk Erhverv consideră că primul motiv este inadmisibil, pe de o parte, întrucât IGG încearcă să modifice obiectul litigiului dedus judecății Tribunalului, cu încălcarea articolului 170 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, atunci când susține că Tribunalul a înlocuit motivarea autorului deciziei în litigiu cu propria motivare. Pe de altă parte, acest motiv ar fi inadmisibil întrucât IGG ar reproșa Tribunalului că a apreciat conținutul legislației germane în discuție într-o măsură care nu intra în competența sa, fără să fi invocat și fără să fi demonstrat că Tribunalul ar fi denaturat legea germană aplicabilă. În plus, primul motiv ar fi inoperant sau nefondat întrucât ar exista o „legătură suficient de directă” și atunci când avantajul acordat beneficiarului ar determina un „risc

economic suficient de concret de sarcini” care grevează bugetul de stat (Hotărârea din 19 martie 2013, Bouygues și alții/Comisia și alții, C-399/10 P și C-401/10 P, EU:C:2013:175, punctul 109).

- 63 În ceea ce privește al doilea aspect al celui de al doilea motiv, Dansk Erhverv răspunde, pe de o parte, că, fără criteriul suplimentar impus la punctul 146 din hotărârea atacată, mai precis fără necesitatea unei clarificări progresive a normelor, autoritățile regionale germane competente pot recurge la preținse dificultăți de interpretare pentru a continua să acorde la nesfârșit, cu încălcarea dreptului Uniunii, un tratament mai favorabil anumitor întreprinderi.
- 64 Pe de altă parte, Dansk Erhverv susține că argumentul IGG potrivit căruia pretinsul obiectiv al măsurii de ajutor trebuia să fie determinant pentru aprecierea neaplicării unor amenzi este inadmisibil, dat fiind că nu apare în decizia în litigiu și are ca efect modificarea obiectului litigiului dedus judecății Tribunalului, cu încălcarea articolului 170 alineatul (1) din Regulamentul de procedură. În plus, acest argument ar interpreta în mod eronat Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551), din care ar rezulta că Curtea nu ar fi considerat ca fiind determinant obiectivul măsurii de ajutor în cauză, ci mai degrabă efectul acestei măsuri.
- 65 În ceea ce privește al treilea motiv, Dansk Erhverv arată că interpretarea și stabilirea conținutului dreptului național fac parte din aprecierea împrejurărilor de fapt care intră în competența Tribunalului. Astfel, în Hotărârea din 1 februarie 2017, Portovesme/Comisia (C-606/14 P, EU:C:2017:75, punctele 62 și 63), Curtea ar fi apreciat că interpretarea de către Tribunal a dreptului național intra în sfera aprecierii faptelor și că ea era competentă numai pentru a verifica existența unei denaturări a elementelor de probă.
- 66 În plus, Dansk Erhverv solicită o înlocuire a motivelor în privința punctelor 135-138 din hotărârea atacată. În susținerea acestei cereri, Dansk Erhverv arată că motivele al doilea-al cincilea invocate de IGG sunt inoperante, întrucât Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la punctele menționate prin respingerea primei părți a celui de al treilea aspect al motivului său unic atunci când a admis că Comisia era autorizată să introducă un nou criteriu, întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile. Dansk Erhverv precizează că neaplicarea unor amenzi era comparabilă cu situațiile în care au fost pronunțate Hotărârea din 1 decembrie 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, punctele 42 și 43), Hotărârea din 17 iunie 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, punctele 41-43), și Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551).
- 67 Astfel, după cum ar reieși din cuprinsul punctelor 149-155 din hotărârea atacată, situația juridică ar fi fost suficient de clară, întrucât trebuia percepută o garanție și de către magazinele frontaliere, iar neaplicarea unor amenzi constituia, așadar, o practică *contra legem*. În plus, Dansk Erhverv susține că, pentru a putea exclude existența unui ajutor de stat, Comisia trebuia să stabilească faptul că practica declarației de export era legală în dreptul german, ceea ce Comisia nici măcar nu ar fi încercat să stabilească în decizia în litigiu.

Aprecieria Curții

– Mențiuni introductive

- 68 În vederea aprecierii primului motiv, a celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv și a celui de al treilea motiv de recurs în cauza C-509/21 P, trebuie amintită jurisprudența constantă a Curții privind obligațiile care se impun Comisiei în cadrul procedurii de examinare preliminară prevăzute la articolul 108 alineatul (3) TFUE, întrucât decizia în litigiu face obiectul hotărârii atacate care a fost adoptată la finalul acesteia și, prin urmare, fără a fi deschisă procedura formală de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE.
- 69 Procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE este indispensabilă atunci când Comisia întâmpină dificultăți serioase în a aprecia dacă un ajutor este compatibil cu piața internă. Comisia nu se poate limita, așadar, la faza preliminară de examinare prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE pentru a lua o decizie de a nu formula obiecții în privința unui ajutor decât dacă, la finalul unei prime examinări, poate dobândi convingerea că ajutorul respectiv este compatibil cu piața internă. În schimb, dacă această primă examinare a condus Comisia la o convingere contrară sau chiar nu a permis înlăturarea tuturor dificultăților ridicate de aprecierea compatibilității acestui ajutor cu piața internă, Comisia are obligația de a obține toate avizele necesare și de a iniția în acest scop procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Irish Wind Farmers' Association și alții/Comisia, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punctul 53, precum și jurisprudența citată).
- 70 Întrucât noțiunea de „dificultăți serioase” are un caracter obiectiv, dovada existenței unor asemenea dificultăți, care trebuie căutată atât în împrejurările adoptării deciziei luate în urma examinării preliminare, cât și în conținutul acesteia, trebuie să fie adusă de solicitantul anulării acestei decizii, pe baza unei serii de indicii concordante (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Irish Wind Farmers' Association și alții/Comisia, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punctul 54, precum și jurisprudența citată).
- 71 Prin urmare, revine instanței Uniunii Europene, atunci când este sesizată cu o cerere de anulare a unei asemenea decizii, sarcina de a stabili dacă aprecierea informațiilor și a elementelor de care dispunea Comisia, în cadrul fazei preliminare de examinare a măsurii naționale în discuție, ar fi trebuit în mod obiectiv să genereze îndoieli privind calificarea ca ajutor a acestei măsuri, dat fiind că asemenea îndoieli trebuie să determine deschiderea unei proceduri formale de investigare (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Irish Wind Farmers' Association și alții/Comisia, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punctul 55, precum și jurisprudența citată).
- 72 În cazul în care un reclamant solicită anularea unei decizii de a nu ridica obiecții, el pune în discuție în esență faptul că decizia luată de Comisie cu privire la ajutorul în cauză a fost adoptată fără ca această instituție să inițieze procedura formală de investigare, încălcând astfel drepturile sale procedurale. Pentru ca cererea sa de anulare să fie admisă, reclamantul poate invoca orice motiv de natură să demonstreze că aprecierea informațiilor și a elementelor de care dispune Comisia în cadrul fazei preliminare de examinare a măsurii notificate ar fi trebuit să dea naștere unor îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea acestei măsuri cu piața internă. Utilizarea unor astfel de argumente nu poate avea însă drept consecință transformarea obiectului acțiunii și nici modificarea condițiilor de admisibilitate a acesteia. Dimpotrivă, existența unor îndoieli cu privire la această compatibilitate este tocmai proba care trebuie adusă pentru a demonstra obligația pe care o avea Comisia de a deschide procedura formală de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 septembrie 2021, Ja zum

Nürburgring/Comisia, C-647/19 P, EU:C:2021:666, punctul 115, și Hotărârea din 3 septembrie 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland și alții/Comisia, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punctul 81, precum și jurisprudența citată).

- 73 În speță, argumentația IGG, astfel cum a fost rezumată la punctele 54-61 din prezenta hotărâre, ridică problema dacă Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în cadrul aprecierii criteriului referitor la „resursele de stat”, prevăzut la articolul 107 alineatul (1) TFUE, de natură să demonstreze că Comisia a întâmpinat dificultăți serioase în cursul examinării măsurii în litigiu, constând în neaplicarea unei amenzi întreprinderilor ce nu percep garanția, dificultăți care ar fi trebuit să determine Comisia să deschidă procedura formală de investigare, prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE.
- 74 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 107 alineatul (1) TFUE, cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.
- 75 Prin urmare, numai avantajele acordate direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat sau care reprezintă o sarcină suplimentară pentru stat trebuie considerate „ajutoare” în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Astfel, din înșiși termenii acestei dispoziții și din normele de procedură prevăzute la articolul 108 TFUE reiese că avantajele acordate prin alte mijloace decât resursele de stat nu intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor în cauză (Hotărârea din 19 martie 2013, Bouygues și alții/Comisia și alții, C-399/10 P și C-401/10 P, EU:C:2013:175, punctul 99, precum și jurisprudența citată).
- 76 În ceea ce privește condiția privind utilizarea resurselor de stat, potrivit unei jurisprudențe constante, noțiunea de „ajutor” include nu numai prestații pozitive precum subvențiile, ci și intervenții care, sub diverse forme, reduc sarcinile care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi și care, din acest motiv, fără să fie subvenții în sensul strict al termenului, au aceeași natură și efecte identice (Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 77 În consecință, în vederea constatării existenței unui ajutor de stat, trebuie să se stabilească o legătură suficient de directă între, pe de o parte, avantajul acordat beneficiarului și, pe de altă parte, o diminuare a bugetului de stat sau chiar un risc economic suficient de concret de sarcini care îl grevează (Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 78 Pentru a aprecia existența acestei legături, trebuie să se verifice mai ales dacă, prin finalitatea și prin economia sa generală, măsura urmărește să creeze un avantaj care constituie o sarcină suplimentară pentru stat (Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun, C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97, punctul 21).
- 79 În speță, după cum reiese din cuprinsul punctelor 131-135 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că autoritățile regionale germane competente consideră că, în cazul unei achiziții de băuturi în temeiul declarației de export, nu există nicio încălcare a reglementării care să fie pasibilă de amendă, astfel încât, întrucât neperceperea garanției este conformă cu această reglementare, așa cum o interpretează aceste autorități, ar fi în mod necesar exclusă aplicarea unei amenzi magazinelor frontaliere. Tribunalul concluzionează că un asemenea context, în care

neaplicarea unei amenzi nu poate fi disociată de neperceperea garanției și, prin urmare, de interpretarea reglementării relevante, nu corespunde niciuneia dintre ipotezele examinate până la acel moment de jurisprudența Curții. În special, scutirea de garanție și, în mod corelativ, neaplicarea unei amenzi nu ar rezulta nici dintr-o scutire explicită adoptată de autorul reglementării naționale în discuție, nici dintr-o autorizare prealabilă și transparentă, edictată printr-un text, ci ar rezulta dintr-o simplă practică a autorităților regionale germane competente. Prin urmare, Comisia s-ar fi bazat în mod justificat pe un nou criteriu juridic, întemeiat pe dificultățile de interpretare a normei aplicabile.

- 80 Cu toate acestea, după cum reiese din cuprinsul punctelor 38-40 din prezenta hotărâre, Tribunalul a concluzionat, la punctele 157, 163 și 203 din hotărârea atacată, că Comisia a aplicat în mod eronat acest nou criteriu.

– *Cu privire la existența unei erori de drept în aprecierea criteriului „resurselor de stat”*

- 81 De la bun început, în ceea ce privește admisibilitatea argumentației formulate de IGG, trebuie înlăturată, pe de o parte, afirmația asociației Dansk Erhverv potrivit căreia, în cadrul primului său motiv, IGG ar încerca să modifice, cu încălcarea articolului 170 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, obiectul litigiului dedus judecării Tribunalului, atunci când susține că acesta a înlocuit motivarea Comisiei cu propria motivare. Astfel, trebuie să se constate că IGG nu invocă un asemenea argument, ci, dimpotrivă, susține că imposibilitatea juridică de a impune amenzi decurge din propriile concluzii ale Tribunalului. În ceea ce privește afirmația potrivit căreia IGG reproșează Tribunalului că a efectuat o interpretare eronată a dreptului național care nu ar fi de competența Tribunalului, este suficient să se constate că, prin intermediul primului său motiv, IGG nu urmărește să repună în discuție interpretarea dreptului național efectuată de Tribunal, ci consecințele pe care acesta din urmă le-a dedus pentru examinarea aspectului dacă măsura în litigiu implica acordarea unui avantaj prin intermediul resurselor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. O asemenea argumentație, care urmărește să demonstreze că hotărârea atacată este afectată de o eroare de drept privind interpretarea și aplicarea acestei dispoziții a dreptului Uniunii, este admisibilă în stadiul recursului.
- 82 Pe de altă parte, trebuie înlăturată și argumentația Dansk Erhverv potrivit căreia IGG ar urmări, în cadrul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv, să modifice, cu încălcarea articolului 170 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, obiectul litigiului dedus judecării Tribunalului, prin susținerea că pretinsul obiectiv al măsurii de ajutor trebuia să fie determinant pentru aprecierea neaplicării unor amenzi. Astfel, trebuie să se constate că argumentația IGG nu constituie o modificare a obiectului litigiului, ci urmărește să se întemeieze pe analiza efectuată de Tribunal, în special la punctul 93 din hotărârea atacată, potrivit căreia, „pentru a se aprecia existența legăturii [suficient de directe], trebuie să se verifice mai ales dacă, prin finalitatea și prin economia sa generală, măsura urmărește să creeze un avantaj care ar constitui o sarcină suplimentară pentru stat”.
- 83 În ceea ce privește temeinicia argumentației IGG potrivit căreia nu ar putea fi stabilită o legătură suficient de directă între neaplicarea unei amenzi și bugetul de stat decât dacă aplicarea unei amenzi ar fi posibilă din punct de vedere juridic, trebuie arătat că este inerent oricărui sistem juridic faptul că un comportament definit în prealabil ca fiind legal și licit nu expune subiectele de drept la sancțiuni (Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 36).

- 84 Or, din cuprinsul punctului 155 din hotărârea atacată reiese că autoritățile regionale germane competente au decis, în urma ordonanțelor din 2003 ale instanțelor germane, astfel cum sunt menționate la punctul 15 din prezenta hotărâre, să nu adopte noi măsuri administrative de constrângere împotriva magazinelor frontaliere care nu aplică garanția. Astfel, după cum a arătat Tribunalul la punctul 131 din hotărârea atacată, autoritățile menționate consideră că, în cazul achiziționării de băuturi în cadrul declarației de export, nu există nicio încălcare a articolului 9 alineatul (1) din VerpackV coroborat cu articolul 2 alineatul (1) din VerpackV care să fie pasibilă de amendă și că, într-o asemenea situație, întrucât neperceperea garanției era conformă cu această reglementare, era exclusă în mod necesar aplicarea unei amenzi magazinelor frontaliere.
- 85 După cum a constatat Tribunalul la punctele 160-164 din hotărârea atacată, această aplicare a dreptului național este conformă cu interpretarea care este dată acestuia de jurisprudența națională în ordonanțele din 2003 ale instanțelor germane, așa cum sunt menționate la punctul 15 din prezenta hotărâre. Astfel, din propriile constatări ale Tribunalului reiese că autoritățile regionale germane competente au aplicat reglementarea națională fără a se confrunta cu dificultăți de interpretare a normei aplicabile.
- 86 În această privință, trebuie amintit că principiul legalității pedepselor este consacrat la articolul 49 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Acest principiu impune ca legea să definească în mod clar încălcările și pedepsele prin care le sancționează. Această condiție este îndeplinită atunci când justițiabilul poate ști, pornind de la textul dispoziției pertinente și, la nevoie, cu ajutorul interpretării care este dată acestuia de instanțe, care sunt acțiunile și omisiunile care angajează răspunderea sa penală (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2015, AC-Treuhand/Comisia, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punctul 40, precum și Hotărârea din 24 martie 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 și C-871/19, EU:C:2021:233, punctul 49).
- 87 În plus, Curtea a precizat deja că claritatea legii se apreciază nu numai în raport cu modul de redactare a dispoziției relevante, ci și cu precizările aduse de o jurisprudență constantă și publicată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 mai 2008, Evonik Degussa/Comisia, C-266/06 P, EU:C:2008:295, punctele 40 și 46).
- 88 În acest context, rezultă că concluziile Tribunalului, care figurează la punctele 157 și 203 din hotărârea atacată, astfel cum au fost amintite la punctele 39 și 40 din prezenta hotărâre, potrivit cărora decizia în litigiu a efectuat o examinare insuficientă și incompletă a neaplicării unor amenzi magazinelor frontaliere, sunt afectate de erori de drept.
- 89 În această privință, reiese în special din cuprinsul punctelor 146-157 din hotărârea atacată că Tribunalul reproșează Comisiei că nu a examinat dacă dificultățile de interpretare cu care s-au confruntat autoritățile regionale germane competente erau temporare și se înscriau într-un proces de clarificare progresivă a normelor.
- 90 Cu toate acestea, este necesar să se constate că, așa cum reiese din jurisprudența citată la punctele 83 și 86 din prezenta hotărâre, numai un comportament care este definit în mod clar – și, la nevoie, cu ajutorul interpretării care este dată acestuia de instanțe – ca o încălcare care angajează răspunderea persoanei în cauză permite impunerea unor sancțiuni administrative.

- 91 Rezultă că, chiar dacă ar exista dificultăți de interpretare a normei aplicabile care prezintă un caracter durabil, această constatare nu ar fi suficientă pentru a se concluziona că este îndeplinită condiția referitoare la resursele de stat. În această privință, după cum a arătat domnul avocat general la punctele 57-60 din concluzii, cerința unei clarificări progresive nu ține seama de conținutul jurisprudenței citate la punctul 86 din prezenta hotărâre.
- 92 Astfel, Tribunalul a reținut, desigur, în mod întemeiat, la punctul 147 din hotărârea atacată, că, după cum reiese din Hotărârea din 22 octombrie 2015, AC-Treuhand/Comisia (C-194/14 P, EU:C:2015:717, punctul 41), principiul legalității infracțiunilor și pedepselor nu poate fi interpretat în sensul că interzice clarificarea progresivă a normelor privind răspunderea penală prin interpretarea judiciară de la o cauză la alta. Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că nu se poate deduce, așa cum a făcut Tribunalul la punctele 146 și 157 din hotărârea atacată, că trebuie să existe întotdeauna un proces de clarificare progresivă.
- 93 Această apreciere nu poate fi repusă în discuție de considerațiile Tribunalului de la punctele 143 și 145 din hotărârea atacată, potrivit cărora, cu ocazia transpunerii unei directive în ordinea juridică a unui stat membru, este indispensabil ca dreptul național în discuție să garanteze efectiv aplicarea deplină a acestei directive și care sugerează că o reglementare națională al cărei sens nu a fost precizat ar permite statelor membre, care sunt autorii acesteia, să se sustragă, fără nicio limitare temporală, obligațiilor lor în materie de ajutoare de stat.
- 94 Astfel, în speță, articolul 7 alineatul (1) din Directiva 94/62 nu obligă statele membre să impună perceperea unei garanții de la cumpărătorii cu amănuntul de ambalaje de unică folosință în vederea consumului de băuturi în afara teritoriului său, așa cum a constatat Comisia în considerentele (63), (65) și (70) ale deciziei în litigiu și fără ca această constatare să fi fost repusă în discuție de Tribunal în hotărârea atacată.
- 95 În această privință, trebuie amintit că această dispoziție prevede că statele membre asigură instituirea unor sisteme pentru returnarea și/sau colectarea ambalajelor folosite și/sau a deșeurilor de ambalaje de la consumatori. Or, atunci când consumatorii care au reședința într-un stat membru cumpără ambalaje de băuturi în alt stat membru pentru a consuma conținutul acestora în statul membru de reședință, ambalajele goale devin deșeuri, în sensul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2008/98, în acest din urmă stat membru.
- 96 Rezultă, după cum a arătat domnul avocat general la punctele 49-51 din concluzii, că articolul 7 alineatul (1) din Directiva 94/62 nu impune perceperea unei garanții în împrejurări precum cele aflate la originea prezentului recurs, în care vânzarea de băuturi în doze în magazinele frontaliere unor consumatori care semnează o declarație de export se aseamănă cu vânzarea de mărfuri unor operatori în vederea exportului, pentru care vânzătorul nu este obligat să perceapă o garanție.
- 97 În plus, trebuie să se constate că Curtea a statuat că un sistem de returnare a garanției nu poate atinge obiectivele urmărite de Directiva 94/62 decât în cazul în care consumatorii care au plătit cuantumul garanției o pot recupera cu ușurință, fără a fi nevoiți să se întoarcă la locul de cumpărare inițial (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkesgesellschaft și S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punctul 46). În consecință, obiectivul Directivei 94/62 care vizează colectarea eficientă a deșeurilor nu implică perceperea unei garanții pentru ambalaje de unică folosință neeliminate pe teritoriul statului de export, iar aceasta independent de faptul că, așa cum reiese din cuprinsul punctului 200 din hotărârea atacată, magazinele frontaliere nu au fost autorizate, în pofida eforturilor lor și ca urmare a opoziției Dansk Erhverv, să adere la sistemul de garanție danez.

- 98 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat, la punctele 157 și 203 din hotărârea atacată, că, în decizia în litigiu, Comisia a efectuat o examinare insuficientă și incompletă a neaplicării unor amenzi magazinelor frontaliere, întrucât nu a verificat dacă dificultățile de interpretare cu care s-au confruntat autoritățile regionale germane competente erau temporare și se înscriau într-un proces de clarificare progresivă a normelor, astfel încât această instituție nu era în măsură să depășească, în stadiul fazei preliminare de examinare, toate dificultățile serioase întâmpinate pentru a stabili dacă această neaplicare a amenzii constituia un ajutor de stat.
- 99 Prin urmare, se impune admiterea primului motiv, a celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv și a celui de al treilea motiv și, în consecință, anularea hotărârii atacate, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la celelalte motive de recurs.

Cu privire la recursul formulat în cauza C-508/21 P

- 100 În susținerea recursului său, Consiliul invocă trei motive. Primul motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 264 TFUE și a principiului proporționalității, întrucât Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că admiterea celui de al treilea aspect al motivului unic determină anularea deciziei în litigiu în ansamblul său. Al doilea motiv este întemeiat pe existența unei motivări deficitare și contradictorii. Al treilea motiv este întemeiat pe existența unei erori de drept constând în constatarea că cele trei măsuri în litigiu sunt indisociabile.
- 101 Cu toate acestea, având în vedere anularea hotărârii atacate ca urmare a admiterii recursului în cauza C-509/21 P, nu mai este necesară pronunțarea asupra recursului formulat de Comisie în cauza C-508/21 P.

Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului

- 102 Conform articolului 61 primul paragraf a doua teză din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul anulării hotărârii Tribunalului, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată.
- 103 Această situație se regăsește în speță, întrucât motivele acțiunii prin care se urmărește anularea deciziei în litigiu au făcut obiectul unei dezbateri în contradictoriu în fața Tribunalului și examinarea lor nu necesită adoptarea niciunei măsuri suplimentare de organizare a procedurii sau de cercetare judecătorească în dosar.
- 104 Dansk Erhverv a invocat un motiv unic în fața Tribunalului, prin care urmărea să demonstreze că, prin faptul că nu a deschis procedura formală de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, în pofida dificultăților serioase pe care le implica examinarea măsurilor în litigiu, Comisia a încălcat drepturile procedurale de care dispune această asociație, în temeiul aceleiași dispoziții, în calitate de parte interesată.
- 105 Prin intermediul celui de al treilea aspect al acestui motiv unic, Dansk Erhverv susține în esență că Comisia a efectuat o examinare insuficientă a măsurii constând în neaplicarea unei amenzi, această măsură fiind acordată prin intermediul resurselor de stat.

- 106 În această privință, din motivele expuse la punctele 83-99 din prezenta hotărâre reiese că nu se poate reproșa Comisiei că, în decizia în litigiu, a efectuat o examinare insuficientă și incompletă a neaplicării unor amenzi magazinelor frontaliere.
- 107 În special, din motivele expuse la punctele 83-85 din prezenta hotărâre reiese că Comisia a arătat în mod întemeiat, în considerentul (50) al deciziei în litigiu, că autoritățile regionale germane competente nu au scutit magazinele frontaliere de sancțiunile administrative și de plata amenzilor care ar fi datorate în mod normal la bugetul de stat, ci au considerat, fără să fi întâmpinat dificultăți de interpretare a normei aplicabile, că nu există, în cazul cumpărării unor băuturi în cadrul declarației de export, nicio încălcare a reglementării naționale care să fie pasibilă de amendă, caz în care, întrucât neperceperea garanției era conformă cu această reglementare, era în mod necesar exclusă aplicarea unei amenzi magazinelor frontaliere.
- 108 Deși Comisia a indicat, desigur, în considerentul (51) al deciziei în litigiu, că modul de redactare a articolului 9 alineatul (1) din VerpackV putea sugera, așa cum s-a amintit la punctul 24 din prezenta hotărâre, că această dispoziție impunea magazinelor frontaliere obligația de a percepe garanția, ea a apreciat totuși, în considerentele (52) și (53) ale acestei decizii, amintite la punctul 25 din prezenta hotărâre, că inexistența unei asemenea obligații pentru magazinele frontaliere în cazul în care acestea vindeau băuturi în doze exclusiv unor consumatori „rezidenți străini” care se angajau să consume băuturile respective în afara teritoriului german putea fi considerată coerentă cu obiectivul urmărit de VerpackV constând în promovarea restituirii ambalajelor de băuturi de unică folosință în Germania.
- 109 În plus, după cum rezultă din raționamentul expus la punctele 93-96 din prezenta hotărâre, Comisia a arătat în mod întemeiat, în considerentele (63), (65) și (70) ale deciziei în litigiu, că nu se impunea o abordare diferită a autorităților regionale germane competente nici în raport cu obligațiile care reveneau statelor membre, cu ocazia transpunerii unei directive în ordinea lor juridică, de a garanta deplina aplicare a acestei directive, dat fiind că articolul 7 alineatul (1) din Directiva 94/62 nu obligă aceste state membre să impună perceperea unei garanții de la cumpărătorii cu amănuntul de ambalaje de unică folosință în vederea consumului de băuturi în afara teritoriului lor.
- 110 Deși este adevărat că, după cum reiese în special din considerentele (69) și (70) ale deciziei în litigiu, Comisia a considerat, pe de altă parte, că, „chiar dacă” dreptul național ar fi interpretat în sensul că magazinele frontaliere sunt obligate, în orice caz, să perceapă garanția, neaplicarea unei amenzi ar rezulta totuși, într-un asemenea caz, dintr-o interpretare rezonabilă a acestui drept național, rezultă, în lumina punctelor 107, 108 și 109 din prezenta hotărâre, că aceste considerații au caracter neesențial în raport cu raționamentul care figurează în special în considerentele (50), (52), (53), (63), (65) și (70) ale deciziei în litigiu.
- 111 Întrucât practica magazinelor frontaliere de a nu percepe garanție constituie astfel un comportament definit în prealabil ca fiind legal și licit care nu expune aceste magazine unor sancțiuni, neaplicarea unei amenzi nu este o măsură acordată prin intermediul resurselor de stat (a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 36).
- 112 Având în vedere ceea ce precedă, motivul unic invocat de Dansk Erhverv în fața Tribunalului trebuie să fie respins ca nefondat.

- 113 Prin urmare, acțiunea în anulare introdusă de Dansk Erhverv în fața Tribunalului trebuie să fie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 114 În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.
- 115 Articolul 138 alineatul (1) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din regulamentul menționat, prevede că partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 116 În speță, în ceea ce privește recursul formulat în cauza C-509/21 P, întrucât IGG a obținut câștig de cauză, se impune, în conformitate cu concluziile acesteia, obligarea asociației Dansk Erhverv să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de IGG.
- 117 În ceea ce privește recursul în cauza C-508/21 P, potrivit articolului 149 din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 190 din acesta, în cazul în care nu se pronunță asupra fondului, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Conform articolului 142 din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 din acesta, cheltuielile de judecată rămân, în acest caz, la aprecierea Curții. În speță, se impune obligarea asociației Dansk Erhverv la plata cheltuielilor de judecată aferente recursului în cauza C-508/21 P.
- 118 Pe de altă parte, întrucât acțiunea în fața Tribunalului a fost respinsă, Dansk Erhverv este obligată să suporte toate cheltuielile de judecată aferente procedurii în primă instanță.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară și hotărăște:

- 1) Conexează cauzele C-508/21 P și C-509/21 P în vederea pronunțării hotărârii.**
- 2) Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 9 iunie 2021, Dansk Erhverv/Comisia (T-47/19, EU:T:2021:331).**
- 3) Respinge acțiunea în anulare introdusă de Dansk Erhverv în fața Tribunalului Uniunii Europene.**
- 4) Constată că nu este necesar să se pronunțe asupra recursului în cauza C-508/21 P.**
- 5) Obligă Dansk Erhverv la plata cheltuielilor de judecată efectuate în primă instanță și în cadrul procedurilor de recurs de Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), precum și de Comisia Europeană.**

Semnături