



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 14. septembra 2023 \*

„Pritožba – Državne pomoči – Člen 107(1) PDEU – Prodaja pijač v pločevinkah rezidentom Kraljevine Danske – Prodaja brez kavcije, ki je pogojena z izvozom kupljenih pijač – Nenaložitev globe – Pojem ‚državna pomoč‘ – Pojem ‚državna sredstva‘ – Sklep o ugotovitvi neobstoja pomoči – Tožba za razglasitev ničnosti“

V združenih zadevah C-508/21 P in C-509/21 P,

zaradi dveh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 18. avgusta 2021,

**Evropska komisija**, ki jo zastopata T. Maxian Rusche in B. Stromsky, agenta,

pritožnica (C-508/21 P)

tožena stranka na prvi stopnji (C-509/21 P),

**Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)** s sedežem v Flensburgu (Nemčija), ki ga zastopata M. Bauer in F. von Hammerstein, Rechtsanwälte,

pritožnik (C-509/21 P)

intervenient na prvi stopnji (C-508/21 P),

drugi stranki v postopku sta:

**Dansk Erhverv** s sedežem v Københavnu (Danska), ki sta ga sprva zastopala T. Mygind in H. Peytz, advokaten, nato pa H. Peytz, advokat,

tožeča stranka na prvi stopnji (C-508/21 P in C-509/21 P),

**Danmarks Naturfredningsforening** s sedežem v Københavnu,

**Zvezna republika Nemčija**,

intervenienta na prvi stopnji (C-508/21 P in C-509/21 P),

SODIŠČE (peti senat),

\* Jezik postopka: angleščina.

v sestavi E. Regan, predsednik senata, D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis in Z. Csehi (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: A. M. Collins,

sodni tajnik: M. Longar, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. decembra 2022,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. marca 2023

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Evropska komisija in Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), združenje, ki zastopa interese obmejnih prodajaln na severu Zvezne republike Nemčije, s pritožbama predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 9. junija 2021, Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2021:331), s katero je to razglasilo ničnost Sklepa Komisije C(2018) 6315 final z dne 4. oktobra 2018 o državni pomoči SA.44865 (2016/FC) – Nemčija – Zatrjevana državna pomoč nemškim obmejnim prodajalnam pijač (v nadaljevanju: sporni sklep).

### **Pravni okvir**

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

##### *Direktiva 94/62/ES*

- 2 Člen 7 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 13, str. 349), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2015/720 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 (UL 2015, L 115, str. 11) (v nadaljevanju: Direktiva 94/62), naslovljen „Sistemi vračanja, zbiranja in predelave“, v odstavku 1 določa:

„Države članice storijo vse potrebno, da zagotovijo, da se vzpostavijo sistemi, ki zagotavljajo:

- (a) vračanje in/ali zbiranje rabljene embalaže in/ali odpadne embalaže od potrošnika, drugega končnega uporabnika ali iz toka odpadkov, da se jo usmeri v najprimernejše možnosti za ravnanje z odpadki;
- (b) ponovno uporabo ali predelavo, vključno z recikliranjem zbrane embalaže in/ali odpadne embalaže,

da se izpolnijo cilji, določeni v tej direktivi.

Ti sistemi so odprti za sodelovanje vseh gospodarskih subjektov iz zadevnih sektorjev in pristojnih javnih organov. Brez razlikovanja se uporabljajo tudi za uvožene proizvode, vključno s podrobno ureditvijo in cenami za dostop do teh sistemov, in so zasnovani tako, da ne pride do trgovinskih ovir ali izkrivljanja konkurence skladno s Pogodbo [DEU].“

### *Direktiva 2008/98/ES*

- 3 Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3) v členu 3, točka 1, pojem „odpadek“ opredeljuje kot „vsako snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči“.

### *Nemško pravo*

- 4 Z Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (uredba o preprečevanju in predelavi odpadne embalaže) z dne 21. avgusta 1998 (BGBl. 1998 I, str. 2379, v nadaljevanju: VerpackV), v različici, ki se uporablja za dejansko stanje, je bila v nemški pravni red prenesena Direktiva 94/62.
- 5 V skladu s členom 2(1) VerpackV se ta uredba uporablja za vsako embalažo, ki je dana v promet na ozemeljskem področju uporabe Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) (zakon o spodbujanju življenjskega cikla izdelkov in zagotavljanju ekološkega gospodarjenja z odpadki) z dne 24. februarja 2012 (BGBl. 2012 I, str. 212, v nadaljevanju: zakon o spodbujanju življenjskega cikla izdelkov in zagotavljanju ekološkega gospodarjenjaz odpadki).
- 6 Člen 9(1) VerpackV vzpostavlja kavcijski sistem za nekatere embalaže pijač za enkratno uporabo (v nadaljevanju: kavcijski sistem). Med drugim določa:  
„Distributerji, ki tržijo pijače v embalaži za enkratno uporabo s prostornino od 0,1 litra do 3 litrov, morajo kupcem zaračunati kavcijo v višini najmanj 0,25 EUR na embalažo, ki vključuje davek na dodano vrednost [(DDV)]. Prvi stavek se ne uporablja za embalažo, ki se prodaja končnim potrošnikom zunaj ozemeljskega področja uporabe VerpackV. Kavcijo zaračuna vsak nadaljnji distributer v vseh fazah verige trženja do prodaje embalaže končnemu potrošniku. [...] [Znesek kavcije] se vrne ob vračilu embalaže. Brez vračila embalaže kavcije ni mogoče vrniti [...]“
- 7 Iz člena 15(1), točka 14, VerpackV izhaja, da nepobiranje kavcije v nasprotju z določbami člena 9(1) VerpackV pomeni prekršek (*Ordnungswidrigkeit*).
- 8 Člen 69(3) zakona o spodbujanju življenjskega cikla izdelkov in zagotavljanju ekološkega gospodarjenja z odpadki določa, da se tovrstni prekršek lahko kaznuje z globo do 100.000 EUR.
- 9 Kavcijski sistem je začel veljati 1. januarja 2003.

### *Dejansko stanje*

- 10 Dejansko stanje spora je opisano v točkah od 1 do 27 izpodbijane sodbe. Za potrebe tega postopka jih je mogoče povzeti tako.

- 11 Dansk Erhverv, panožno združenje, ki zastopa interese danskih podjetij, je 14. marca 2016 pri Komisiji vložilo pritožbo, ki se je nanašala na kršitev pravil prava Unije o državnih pomočeh iz členov 107 in 108 PDEU.
- 12 Združenje Dansk Erhverv je v okviru te pritožbe navedlo, da je Zvezna republika Nemčija skupini maloprodajnih podjetij na severu Nemčije (v nadaljevanju: obmejne prodajalne), ki so usmerjene izključno k potrošnikom, ki prebivajo v mejnih državah, med drugim na Danskem, dodelila nezakonito in z notranjim trgov nezdržljivo pomoč v obliki oprostitve splošne obveznosti pobiranja kavcije za embalaže pijač za enkratno uporabo iz člena 9(1) VerpackV.
- 13 Združenje Dansk Erhverv je zlasti trdilo, da so te obmejne prodajalne s soglasjem organov obeh zadevnih dežel, in sicer Schleswig-Holstein in Mecklenburg-Predpomorjanska (Nemčija), danskim in švedskim potrošnikom prodajale pijače, pakirane v embalažo za enkratno uporabo, ne da bi pobirale ustrezno kavcijo, in sicer 0,25 EUR skupaj z davki na pločevinko. Ti organi naj namreč obmejnimi prodajalnami ne bi nalagali globe, če te ne poberejo kavcije. Združenje Dansk Erhverv je tudi navedlo, da oprostitve kavcije pomeni oprostitve DDV na znesek te kavcije.
- 14 Ker so bile cene piva in drugih pijač v mejnih državah, kot je Danska, višje kot v Nemčiji, med drugim zaradi razlik med veleprodajnimi cenami, DDV in trošarinami, se je razvila specializirana obmejna trgovina, v okviru katere trgovci na drobno s sedežem v zadevnih dveh deželah ciljajo na obmejne kupce, zlasti danske. Pivo, mineralna voda in osvežilne pijače se na teh prodajnih mestih prodajajo izključno v velikih paketih, in sicer v „kartonih“, zlasti kartonih po 24 pločevink, zavitih v plastično folijo. S tako obmejno trgovino se ukvarja dvajseterica podjetij, ki ima skupno okrog šestdeset prodajaln. Ta obmejna podjetja zaposlujejo okrog 3000 oseb in so ustanovila IGG, združenje, ki zastopa njihove interese in ki je pritožnik v postopku s pritožbo v zadevi C-509/21 P.
- 15 Ni sporno, kot izhaja iz točke 155 izpodbijane sodbe, da so se po sklepu Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija) z dne 7. julija 2003 (12 B 30/03), ki je bil potrjen s sklepom Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija) z dne 23. julija 2003 (4 MB 58/03, 12 B 30/03) (v nadaljevanju: sklepa nemških sodišč iz leta 2003), izvršilni organi obeh zadevnih dežel (v nadaljevanju: pristojni nemški deželni organi) odločili, da v zvezi z obmejnimi prodajalnami, ki ne pobirajo kavcije, ne bodo sprejeli novih prisilnih upravnih ukrepov.
- 16 Ti organi so menili, da obveznost pobiranja kavcij ne velja za obmejne prodajalne, če se pijače prodajajo izključno strankam s stalnim prebivališčem zlasti na Danskem in če se te stranke pisno, s podpisom „izvozne deklaracije“, zavežejo, da bodo te pijače konzumirale in embalažo odstranile zunaj nemškega ozemlja.
- 17 Komisija je 4. oktobra 2018 po koncu predhodnega postopka preučitve pomoči iz člena 108(3) PDEU sprejela sporni sklep. V tem sklepu se je ta institucija omejila na preučitev pogoja v zvezi z državnimi sredstvi, določenega v členu 107(1) PDEU. V zvezi s tem je zaporedoma preučila tri ukrepe, ki bi lahko pomenili prednost, financirano iz državnih sredstev (v nadaljevanju: sporni ukrepi), in sicer nepobiranje same kavcije, nepobiranje DDV za kavcijo in nenaložitev globe podjetjem, ki ne pobirajo kavcije.
- 18 Komisija je, prvič, v zvezi z nepobiranjem kavcije v točkah 32 in 33 obrazložitve spornega sklepa menila, da ta ukrep ne pomeni državne pomoči, saj se kavcijski sistem ne financira iz državnih sredstev.

- 19 Drugič, v točkah 41 in 42 obrazložitve spornega sklepa je navedla, da je nepobiranje DDV za kavcijo običajna posledica uporabe splošnih pravil o DDV, in iz tega sklepala, da namen tega nepobiranja s svojim ciljem in sistematiko ni ustvariti prednosti, ki bi pomenila dodatno breme za državo, in da torej tudi ta ukrep ne pomeni državne pomoči.
- 20 Tretjič, v zvezi z nenaložitvijo globe podjetjem, ki ne uporabljajo kavcijskega sistema, je Komisija v točkah 45 in 47 obrazložitve spornega sklepa opozorila, da v skladu s sodno prakso Sodišča oprostitev obveznosti plačila globe načeloma lahko pomeni prednost, dodeljeno iz državnih sredstev. Vseeno je pojasnila, da je treba pri ugotavljanju, ali je pogoj v zvezi z državnimi sredstvi izpolnjen, načeloma razlikovati med primeri, v katerih so nacionalni organi predvideli možnost izognitve plačilu globe, ki jo je običajno treba plačati, in primeri, v katerih ne nalagajo kazni, ker so izrecno dovolili določeno ravnanje.
- 21 Komisija je v točkah 48 in 49 obrazložitve spornega sklepa dodala, da kadar se nacionalni organi soočajo z resnimi in razumnimi dvomi glede obsega in razlage nacionalnega pravila, ki določa obveznost, nenaložitev globe ni nujno rezultat odločitve navedenih organov, da ne bodo pobirali glob, ki jih je treba plačati, temveč posledica težav pri razlagi, ki so neločljivi del vsakega pravnega sistema. Zato je Komisija menila, da je treba razlikovati tudi med položaji, v katerih imajo organi težave pri razlagi pravila, ki se uporablja, v okviru običajnega izvajanja svojih prerogativ javne oblasti, in položaji, v katerih se odločijo, da ne bodo pobirali glob, ki jih je sicer treba plačati, ali da bodo podjetjem dali možnost, da se izognejo plačilu teh glob.
- 22 Komisija je nato v točki 50 obrazložitve spornega sklepa navedla, da pristojni nemški deželni organi menijo, da obmejne prodajalne po samem pravu niso zavezane pobirati kavcije, tako da nepobiranje te kavcije po njihovem mnenju ne pomeni prekrška in je nenaložitev globe samo posledica tega neobstoja prekrška.
- 23 Vendar je Komisija v točki 69 obrazložitve spornega sklepa ugotovila, da se pristojni nemški deželni organi v okviru običajnega izvajanja svojih prerogativ javne oblasti soočajo z resnimi in razumnimi dvomi glede obsega in razlage obveznosti pobiranja kavcije in da zato nenaložitev globe ne pomeni prednosti, dodeljene iz državnih sredstev.
- 24 V zvezi s tem je Komisija v točki 51 obrazložitve spornega sklepa navedla, da se glede na besedilo člena 9(1) VerpackV v delu, v katerem se uporablja za „nemško ozemlje“ in „dajanje pijače v promet“, zdi, da ga je treba razumeti tako, da obmejnim prodajalnam nalaga obveznost pobiranja kavcije.
- 25 Kljub temu je v točkah 52 in 53 obrazložitve spornega sklepa menila, da je neobstoj take obveznosti za obmejne prodajalne, če pijače v pločevinkah prodajajo izključno potrošnikom, ki so „tuji rezidenti“ in ki se zavežejo, da bodo te pijače zaužili zunaj nemškega ozemlja, mogoče šteti za skladnega s ciljem, ki mu sledi VerpackV, in sicer spodbujati vračanje embalaže pijač za enkratno uporabo v Nemčiji.
- 26 Komisija je v zvezi s tem pojasnila, da glede na razlago pristojnih nemških deželnih organov ta cilj ne zahteva uporabe kavcije za pijačo v pločevinkah, ki se zaužije v tujini in katere embalaža se ne vrne v Nemčijo. Dodala je, da so – še vedno v skladu z razlago navedenih organov – obmejne prodajalne v enakem položaju kot izvozniki pijač v pločevinkah, ki prodajajo izdelke, ki niso namenjeni potrošnji v Nemčiji in katerih embalaža se odstranjuje daleč od obratov za recikliranje, vključenih v nemški sistem. VerpackV pa tem izvoznikom ne nalaga, da pobirajo kavcijo.

- 27 Komisija je v točkah od 56 do 60 obrazložitve spornega sklepa poudarila, da je bilo stališče pristojnih nemških deželnih organov po eni strani podprto s poročilom, ki ga je leta 2005 na zahtevo obmejnih prodajal pripravil profesor prava, po drugi strani pa ovrženo z nekim drugim poročilom, pripravljenim istega leta na zahtevo nemške zvezne vlade.
- 28 V točki 61 obrazložitve spornega sklepa je Komisija dodala, da sklepa nemških sodišč iz leta 2003, kot sta navedena v točki 15 te sodbe, potrjujeta razlago pristojnih nemških deželnih organov.
- 29 Komisija je v točki 67 obrazložitve spornega sklepa tudi opozorila, da se države članice lahko svobodno odločijo, ali bodo kavcijo pobirale ali ne, pod pogojem, da spoštujejo načelo prepovedi diskriminacije, ker Direktiva 94/62 te izjeme glede „izvoza“ s strani potrošnika ne ureja.
- 30 Na podlagi teh elementov je Komisija – ki je menila, da je mogoče domnevati, da kadar potrošnik kupi pijačo v Nemčiji, da bi jo odpeljal v drugo državo članico, embalaža te pijače ne bo vrnjena v Nemčijo, ampak se bo znašla v sistemu gospodarjenja z odpadki neke druge države članice – v točki 65 obrazložitve spornega sklepa navedla, da je očitno razumno odpovedati se obveznosti pobiranja kavcije, kadar potrošnik podpiše izvozno deklaracijo. Ta institucija je v točki 68 obrazložitve tega sklepa navedla, da je razlaga, ki so jo sprejeli pristojni nemški deželni organi, razumen kompromis med ciljem varstva okolja, ki mu sledi Direktiva 94/62, in prostim pretokom blaga.
- 31 V teh okoliščinah je Komisija v točkah od 69 do 71 obrazložitve spornega sklepa ugotovila, da ker se pristojni nemški deželni organi v okviru običajnega izvajanja svojih prerogativ javne oblasti tako soočajo z resnimi in razumnimi dvomi glede obsega in razlage obveznosti pobiranja kavcije, nenaložitev globe, tudi če bi bilo treba šteti, da bi jo bilo treba na podlagi VerpackV pobirati od obmejnih prodajal, ne pomeni prednosti, dodeljene iz državnih sredstev, tako da tega ukrepa ni mogoče opredeliti kot „državna pomoč“.

### **Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba**

- 32 Združenje Dansk Erhverv je 23. januarja 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložilo tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.
- 33 V utemeljitev tožbe je združenje Dansk Erhverv navedlo en sam tožbeni razlog, v okviru katerega je trdilo, da je Komisija s tem, da kljub resnim težavam, ki jih povzroča preučitev spornih ukrepov, ni začela formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU, kršila postopkovne pravice, ki jih ima na podlagi iste določbe kot zadevna stranka. Ta edini tožbeni razlog je bil razdeljen na tri dele. V okviru prvega dela je združenje Dansk Erhverv navedlo, da Komisija ni zadostno preučila združljivosti oprostitve kavcije s členom 4(3) PEU, Direktivo 94/62, načelom „plača povzročitelj obremenitve“ in nekaterimi določbami nemškega prava. V okviru drugega dela se je sklicevalo na nezadostno preučitev Komisije v zvezi z nepobiranjem prihodkov od DDV, ker je ta ukrep dodeljen iz državnih sredstev. Nazadnje, v okviru tretjega dela je združenje Dansk Erhverv Komisiji očitalo, da je opravila nezadostno preučitev ukrepa nenaložitve globe, saj je tudi ta ukrep dodeljen iz državnih sredstev.
- 34 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo sporni sklep razglasilo za ničen.

- 35 V točkah od 57 do 75 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče prvi del edinega tožbenega razloga zavrnilo kot brezpredmeten, ker je ugotovilo, da se zgolj na okoliščino, da so z nacionalnim ukrepom kršene druge določbe prava Unije od tistih, ki se nanašajo na državne pomoči, in, *a fortiori*, pravo države članice, ni mogoče uspešno sklicevati, da bi se dokazalo, da ta ukrep pomeni državno pomoč.
- 36 Splošno sodišče je zavrnilo tudi drugi del edinega tožbenega razloga, pri čemer je zlasti v točkah 96 in 97 izpodbijane sodbe štelo, da je Komisija ob sklicevanju na sodno prakso, ki izhaja iz sodbe z dne 17. marca 1993, *Sloman Neptun* (C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97), lahko pravilno ugotovila, da pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen kar zadeva nepobiranje DDV za kavcijo, ker je bilo to nepobiranje zgolj posredna posledica mehanizma oprostitve kavcije, ki je neločljivo povezana z nepobiranjem kavcije, in ne omogoča ugotovitve, da je namen spornega ukrepa v zvezi s tem nekaterim podjetjem podeliti prednost iz državnih sredstev.
- 37 Tretji del edinega tožbenega razloga pa je Splošno sodišče sprejelo, ker je sporni sklep vseboval napake in ker je bilo na podlagi drugih indicov mogoče ugotoviti, da je Komisija pri preučitvi spornega ukrepa nenaložitve globe podjetjem, ki ne pobirajo kavcije, naletela na resne težave.
- 38 V zvezi s tem je Splošno sodišče, najprej, v točki 137 izpodbijane sodbe štelo, da Komisija pri svojem sklepanju ni napačno uporabila prava, ko je menila, da je treba za ugotovitev neobstoja državnih sredstev v zvezi z ukrepom, s katerim javni organ ne naloži globe, v položaju, kakršen je obravnavani, uporabiti novo merilo, ki se nanaša na obstoj težav, s katerimi se spopadajo nacionalni organi pri izvajanju svojih prerogativ javne oblasti, pri razlagi pravila, ki se uporablja.
- 39 Vendar je Splošno sodišče nato med drugim v točkah 157 in 163 izpodbijane sodbe menilo, da je Komisija v obravnavanem primeru napačno uporabila merilo iz prejšnje točke. V zvezi s tem je na eni strani razsodilo, da je Komisija napačno uporabila pravo s tem, da je ugotovila, da pogoj glede državnih sredstev ni bil izpolnjen, ne da bi preučila, ali so bile težave pri razlagi, na katere se je opirala, začasne in neločljivo povezane s postopnim razjasnjevanjem predpisov. Splošno sodišče je na drugi strani navedlo, da je Komisija napačno menila, da lahko v obravnavani zadevi uporabi merilo v zvezi z obstojem težav pri razlagi pravila, ki se uporablja, čeprav se pristojni nemški deželni organi niso oprli na obstoj takih težav za utemeljitev svoje prakse, da obmejnimi prodajalnami ne naložijo globe, kadar te ne pobirajo kavcije.
- 40 Nazadnje, Splošno sodišče je v točkah od 169 do 235 izpodbijane sodbe tudi ugotovilo, da obstaja sklop indicov, ki kažejo na obstoj resnih težav, na podlagi katerih je mogoče dvomiti o razlagi *VerpackV*, ki so jo sprejeli pristojni nemški deželni organi. V zvezi s tem je v točki 203 izpodbijane sodbe pojasnilo, da je na podlagi teh indicov mogoče ugotoviti najmanj to, da preučitev, ki jo je Komisija opravila v zvezi s položajem, ki ji je bil predložen, ni celovita, kar je samo po sebi indic, ki razkriva obstoj resnih težav.

## **Predlogi strank pred Sodiščem**

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

- 41 Komisija s pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- razveljavi izrek izpodbijane sodbe;

- odloči v zadevi T-47/19, Dansk Erhverv/Komisija, in razglasi ničnost oddelka 3.3 spornega sklepa;
  - združenju Dansk Erhverv naloži plačilo stroškov pritožbenega postopka in
  - odredi, da vse stranke in vsi intervenienti nosijo svoje stroške postopka na prvi stopnji.
- 42 Združenje Dansk Erhverv Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo zavrne, tako da nadomesti del obrazložitve izpodbijane sodbe oziroma pritožbo vsekakor zavrne;
  - Komisiji naloži plačilo stroškov združenja Dansk Erhverv v zvezi s pritožbenim postopkom in v zvezi s postopkom na prvi stopnji in
  - podredno, Komisiji vsekakor naloži plačilo treh četrtin stroškov združenja Dansk Erhverv v postopku na prvi stopnji.
- 43 Združenje IGG Sodišču predlaga, naj:
- ugodi predlogu za razveljavitev izreka izpodbijane sodbe;
  - ugodi predlogu za naložitev stroškov pritožbenega postopka v plačilo združenju Dansk Erhverv in
  - pritožbo v preostalem zavrne.

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

- 44 Združenje IGG s pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi;
  - tožbo zavrne in
  - združenju Dansk Erhverv naloži plačilo stroškov.
- 45 Združenje Dansk Erhverv Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo zavrne in nadomesti del obrazložitve izpodbijane sodbe;
  - pritožbo vsekakor zavrne in
  - združenju IGG naloži plačilo stroškov.

### **Postopek pred Sodiščem**

- 46 Predsednik Sodišča je 24. avgusta 2021 stranke pozval, naj zavzamejo stališče o morebitni združitvi zadev C-508/21 P in C-509/21 P za nadaljevanje postopka.

- 47 Komisija je z dopisoma z dne 25. in 27. avgusta 2021 Sodišče obvestila, da ne nasprotuje združitvi teh zadev. Združenje Dansk Erhverv je z dopisoma z dne 27. avgusta 2021 Sodišče obvestilo, da v tej fazi postopka ni primerno združiti zadev.
- 48 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 9. novembra 2021 odločil, da se v tej fazi postopka zadevi ne združita.
- 49 Sodišče je s sklepom z dne 18. oktobra 2022 odločilo, da se zadevi C-508/21 P in C-509/21 P združita za ustni del postopka.

### **Pritožbi**

- 50 Obravnavani zadevi je treba v skladu s členom 54(1) Poslovnika Sodišča zaradi medsebojne povezanosti združiti za izdajo skupne sodbe.

### ***Pritožba v zadevi C-509/21 P***

- 51 Združenje IGG v utemeljitev pritožbe v zadevi C-509/21 P, ki jo je treba preučiti najprej, navaja šest pritožbenih razlogov.
- 52 Prvi pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo s tem, da je napačno uporabilo člen 107(1) PDEU, ker naj bi pri presoji merila „državnih sredstev“ napačno razlagalo pojem „dovolj neposredne povezave“ med prednostjo in državnim proračunom. Drugi pritožbeni razlog, ki je razdeljen na dva dela, se nanaša na napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo s tem, da je napačno uporabilo to določbo, ker naj bi pri presoji Komisije glede merila „državnih sredstev“ v primeru težav pri razlagi pravila, ki se uporablja, uporabilo napačno pravilo. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo z uporabo pravila za presojo, ki jo je Komisija opravila glede merila „državnih sredstev“, ki presega novo merilo v zvezi z obstojem težav pri razlagi pravila, ki se uporablja. Četrty pritožbeni razlog, ki je razdeljen na sedem delov, se nanaša na napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo s tem, da je menilo, da je Komisija pri preučitvi, ki jo je opravila v spornem sklepu, storila več napak in da obstajajo drugi indici, na katere je mogoče opreti ugotovitev, da obstajajo „resne težave“ pri ugotavljanju, ali so bila porabljena državna sredstva. Peti pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo s tem, da je zavrnilo dodatne trditve združenja IGG v utemeljitev ugotovitve, da Komisija ni bila soočena z „resnimi težavami“. Šesti pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava, ki naj bi jo Splošno sodišče storilo s tem, da je sporni sklep razglasilo za ničen v celoti, vključno z delom, ki se nanaša na nepobiranje DDV za kavcijo.
- 53 Najprej je treba preučiti prvi pritožbeni razlog, drugi del drugega pritožbenega razloga in tretji pritožbeni razlog.

*Trditve strank*

- 54 Združenje IGG v okviru prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je zlasti v točkah od 140 do 146 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je pri presoji merila državnih sredstev napačno razlagalo pojem „dovolj neposredne povezave“ med prednostjo in državnim proračunom. Dovolj neposredno povezavo med nenaložitvijo globe in državnim proračunom naj bi bilo mogoče dokazati le, če bi bila naložitev globe pravno mogoča.
- 55 Kot pa naj bi Splošno sodišče ugotovilo v točki 155 izpodbijane sodbe, naj bi se pristojni nemški deželni organi na podlagi sklepov nemških sodišč iz leta 2003 odločili, da ne bodo sprejeli prisilnih upravnih ukrepov proti obmejnimi prodajalnam, ki ne uporabljajo kavcije, kadar kupci podpišejo izvozno deklaracijo. Tako naj bi iz lastnih ugotovitev Splošnega sodišča izhajalo, da bi bila v teh okoliščinah naložitev glob pravno nemogoča, zato naj logično ne bi bilo nobene dovolj neposredne povezave med prednostjo in državnim proračunom.
- 56 Združenje IGG v zvezi s tem pojasnjuje, kot je Splošno sodišče priznalo v točkah od 140 do 142 izpodbijane sodbe, da je sankcije mogoče naložiti posameznikom le, če namerno ali iz malomarnosti niso izpolnili obveznosti, ki je jasno opredeljena. Ker naj bi se Splošno sodišče v točki 147 izpodbijane sodbe sklicevalo na načelo rezultata „razumno predvidljive“ sodne razlage, naj bi zadostovalo navesti, prvič, da to velja predvsem na podlagi razlage določbe v sodni praksi, upoštevni v času dejanskega stanja, in drugič, da obstoječa sodna praksa v obravnavani zadevi potrjuje pravno stališče obeh zadevnih dežel.
- 57 Združenje IGG v okviru drugega dela drugega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je zlasti v točkah od 140 do 158 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je zahtevalo dodatno merilo, in sicer nujnost postopnega razjasnjevanja pravil.
- 58 Na eni strani naj to dodatno merilo ne bi bilo utemeljeno, ker naj sklicevanje Splošnega sodišča na načelo pravne varnosti v zvezi s kaznivimi dejanji in kaznimi ne bi bilo smiselno, saj naj bi bilo to načelo namenjeno le varstvu posameznikov pred sankcijami, ki jih naloži država, medtem ko naj bi bilo v obravnavani zadevi uporabljeno za dokončno utemeljitev odločbe, ki bi lahko škodovala domnevnim upravičencem. Načelo pravne varnosti naj bi upravičevalo nasprotno ugotovitev, in sicer, da državna sredstva nikakor niso bila porabljena, kot naj bi bilo dokazano v okviru prvega pritožbenega razloga, saj naj naložitev glob ne bi bila mogoča.
- 59 Na drugi strani je po mnenju združenja IGG upravna praksa, v skladu s katero se obmejnimi prodajalnam ne nalaga pobiranje kavcije, kadar kupci podpišejo izvozno deklaracijo, vsaj zelo blizu primeru izrecnega dovoljenja, za kar je šlo v zadevi Eventech (sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 16).
- 60 Komisija naj bi v spornem sklepu namreč dokazala, da oprostitev obmejnih prodajaln plačila glob ni bil cilj upravne prakse, temveč naj bi pristojni nemški deželni organi menili, da obmejne prodajalne niso dolžne pobirati kavcije. V zvezi z nepobiranjem DDV naj bi se Splošno sodišče s to razlago strinjalo v točki 103 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče pa naj ne bi pojasnilo, zakaj se enaka logika ne uporablja za nenaložitev glob, kar naj bi samo po sebi zadostovalo za ugotovitev, da zaradi neobstoja „dovolj neposredne povezave“ državna sredstva niso bila porabljena.

- 61 Združenje IGG v okviru tretjega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je v točkah od 166 do 203 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je od Komisije zahtevalo celovito analizo veljavnega nacionalnega prava. V zvezi s tem navaja, da taka zahteva iz istih razlogov, kot so bili navedeni v okviru drugega dela drugega pritožbenega razloga, vodi do napačne razlage pojma „dovolj neposredna povezava“.
- 62 Združenje Dansk Erhverv meni, da prvi pritožbeni razlog ni dopusten, prvič, ker želi združenje IGG spremeniti predmet spora pred Splošnim sodiščem v nasprotju s členom 170(1) Poslovnika s tem, da trdi, da je Splošno sodišče nadomestilo obrazložitev avtorja spornega sklepa s svojo obrazložitvijo. Drugič, ta pritožbeni razlog naj ne bi bil dopusten, ker naj bi združenje IGG Splošnemu sodišču očitalo, da je preučilo vsebino zadevne nemške zakonodaje v obsegu, ki ni v njegovi pristojnosti, ne da bi navedlo ali dokazalo, da je Splošno sodišče izkrivilo nemško pravo, ki se uporablja. Poleg tega naj bi bil prvi pritožbeni razlog brezpredmeten oziroma neutemeljen, ker naj bi „dovolj neposredna povezava“ obstajala tudi, če bi prednost, dodeljena prejemniku, povzročila „dovolj konkretno gospodarsko tveganje za bremenitev državnega proračuna“ (sodba z dne 19. marca 2013, Bouygues in drugi/Komisija in drugi, C-399/10 P in C-401/10 P, EU:C:2013:175, točka 109).
- 63 V zvezi z drugim delom drugega pritožbenega razloga združenje Dansk Erhverv odgovarja, prvič, da se pristojni nemški deželni organi brez dodatnega merila, določenega v točki 146 izpodbijane sodbe, in sicer potrebe po postopnem razjasnjevanju pravil, lahko sklicujejo na domnevne težave pri razlagi, da bi še naprej neomejeno in v nasprotju s pravom Unije nekaterim podjetjem zagotavljali ugodnejše obravnavanje.
- 64 Drugič, združenje Dansk Erhverv navaja, da trditve združenja IGG, da bi moral biti zatrjevani cilj ukrepa pomoči odločilen pri presoji nenalaganja glob, ni dopustna, ker v spornem sklepu ni navedena in se z njo spreminja predmet spora pred Splošnim sodiščem v nasprotju s členom 170(1) Poslovnika. Poleg tega naj bi se s to trditvijo napačno razlagala sodba z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551), iz katere naj bi izhajalo, da naj Sodišče za odločilnega ne bi štelo cilja zadevnega ukrepa pomoči, temveč učinek tega ukrepa.
- 65 V zvezi s tretjim pritožbenim razlogom združenje Dansk Erhverv navaja, da sta razlaga in določitev vsebine nacionalnega prava del presoje dejanskih okoliščin, ki je v pristojnosti Splošnega sodišča. Tako naj bi Sodišče v sodbi z dne 1. februarja 2017, Portovesme/Komisija (C-606/14 P, EU:C:2017:75, točki 62 in 63), menilo, da razlaga nacionalnega prava, ki jo je podalo Splošno sodišče, spada v okvir presoje dejanskega stanja in da je Sodišče pristojno le za preverjanje obstoja izkrivljanja dokazov.
- 66 Združenje Dansk Erhverv poleg tega predlaga nadomestitev obrazložitve v zvezi s točkami od 135 do 138 izpodbijane sodbe. V utemeljitev tega predloga združenje Dansk Erhverv navaja, da so drugi, tretji, četrti in peti pritožbeni razlog, ki jih navaja združenje IGG, brezpredmetni, ker je Splošno sodišče v navedenih točkah napačno uporabilo pravo s tem, da je zavrnilo prvi del tretjega dela njegovega edinega tožbenega razloga, ko je priznalo, da je bilo Komisiji dovoljeno uvesti novo merilo, ki se nanaša na obstoj težav pri razlagi pravila, ki se uporablja. Združenje Dansk Erhverv pojasnjuje, da je bila nenaložitev glob primerljiva s položaji, v katerih so bile izdane sodbe z dne 1. decembra 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, točki 42 in 43); z dne 17. junija 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, točke od 41 do 43), in z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

- 67 Kot naj bi namreč izhajalo iz točk od 149 do 155 izpodbijane sodbe, naj bi bil pravni položaj dovolj jasen, ker morajo kavcijo pobirati tudi obmejne prodajalne in je nenaložitev glob torej praksa *contra legem*. Poleg tega združenje Dansk Erhverv trdi, da bi morala Komisija za to, da bi lahko izključila obstoj državne pomoči, dokazati, da je bila praksa z izvozno deklaracijo v nemškem pravu zakonita, česar naj Komisija v spornem sklepu sploh ne bi poskušala dokazati.

### *Presoja Sodišča*

#### *– Uvodna opozorila*

- 68 Za presoj o prvega pritožbenega razloga, drugega dela drugega pritožbenega razloga in tretjega pritožbenega razloga v zadevi C-509/21 P je treba opozoriti na ustaljeno sodno prakso Sodišča v zvezi z obveznostmi, ki jih ima Komisija v okviru postopka predhodne preučitve iz člena 108(3) PDEU, saj je bil sporni sklep, ki je predmet izpodbijane sodbe, sprejet po koncu tega postopka in torej ne da bi se začel formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU.
- 69 Postopek na podlagi člena 108(2) PDEU je nujen, če ima Komisija resne težave pri presoji združljivosti pomoči z notranjim trgov. Da bi v zvezi z neko pomočjo sprejela ugodno odločitev, lahko torej Komisija opravi zgolj fazo predhodne preučitve iz člena 108(3) PDEU le, kadar je na podlagi prvega preverjanja prepričana, da je ta pomoč združljiva z notranjim trgov. Če pa se Komisija na podlagi prvega preverjanja prepriča o nasprotnem ali če z njim ne more premagati vseh težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti te pomoči z notranjim trgov, je dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in v ta namen začeti postopek iz člena 108(2) PDEU (sodba z dne 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association in drugi/Komisija, C-578/21 P, EU:C:2022:898, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 70 Ker je pojem „resne težave“ objektivni, mora dokaz o obstoju takih težav, ki ga je treba iskati tako v okoliščinah sprejetja sklepa, izdanega po predhodni preučitvi, kot tudi v njegovi vsebini, predložiti vlagatelj zahteve za razglasitev ničnosti tega sklepa na podlagi sklenjenega kroga indicov (sodba z dne 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association in drugi/Komisija, C-578/21 P, EU:C:2022:898, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 71 Zato mora sodišče Evropske unije pri odločanju o predlogu za razglasitev ničnosti takega sklepa ugotoviti, ali bi presoja informacij in elementov, ki jih je Komisija imela na voljo v fazi predhodne preučitve zadevnega nacionalnega ukrepa, morala objektivno vzbuditi dvome v zvezi z opredelitvijo tega ukrepa kot pomoč, saj je treba zaradi takih dvomov začeti formalni postopek preiskave (sodba z dne 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association in drugi/Komisija, C-578/21 P, EU:C:2022:898, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 72 Kadar tožeča stranka predlaga razglasitev ničnosti sklepa o nenasprotovanju, izpodbija predvsem to, da je Komisija sklep glede zadevne pomoči sprejela, ne da bi začela formalni postopek preiskave, s čimer naj bi kršila njene procesne pravice. Da bi bilo predlogu tožeče stranke za razglasitev ničnosti ugodeno, lahko ta navede kateri koli tožbeni razlog, s katerim se lahko dokaže, da bi presoja informacij in elementov, ki jih je Komisija imela na voljo v fazi predhodne preučitve priglašene ukrepa, morala vzbuditi dvome v zvezi z združljivostjo tega ukrepa z notranjim trgov. Vendar uporaba takih argumentov ne more povzročiti niti spremembe predmeta tožbe niti spremembe pogojev njene dopustnosti. Nasprotno, prav obstoj dvomov o tej združljivosti je dokaz, ki ga je treba predložiti, da bi se dokazalo, da bi Komisija morala začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne

2. septembra 2021, Ja zum Nürburgring/Komisija, C-647/19 P, EU:C:2021:666, točka 115, in z dne 3. septembra 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland in drugi/Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, točka 81 in navedena sodna praksa).

- 73 V obravnavani zadevi se na podlagi trditev združenja IGG, kot so povzete v točkah od 54 do 61 te sodbe, postavlja vprašanje, ali je Splošno sodišče pri presoji merila v zvezi z „državnimi sredstvi“ iz člena 107(1) PDEU napačno uporabilo pravo, s čimer je mogoče dokazati, da je Komisija pri preučitvi spornega ukrepa, in sicer nenaložitve globe podjetjem, ki ne pobirajo kavcije, naletela na resne težave, zaradi katerih bi morala začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU.
- 74 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu s členom 107(1) PDEU vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami, razen če Pogodbi ne določata drugače.
- 75 Zato se samo prednosti, ki se neposredno ali posredno podelijo iz državnih sredstev ali so dodaten strošek za državo, štejejo za „pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU. Iz samega besedila te določbe in postopkovnih pravil iz člena 108 PDEU je namreč razvidno, da prednosti, podeljene iz sredstev, ki niso državna, ne spadajo na področje uporabe zadevnih določb (sodba z dne 19. marca 2013, Bouygues in drugi/Komisija in drugi, C-399/10 P in C-401/10 P, EU:C:2013:175, točka 99 in navedena sodna praksa).
- 76 V zvezi s pogojem, ki se nanaša na uporabo državnih sredstev, pojem „pomoč“ v skladu z ustaljeno sodno prakso ne zajema le pozitivnih dajatev, kot so subvencije, ampak tudi ukrepe, ki v različnih oblikah zmanjšujejo obremenitve, ki jih navadno imajo podjetja, in ki so potemtakem, ne da bi bile subvencije v strogem pomenu besede, enake narave in imajo enake učinke (sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 77 Zato je treba za ugotovitev obstoja državne pomoči dokazati dovolj neposredno povezavo med prednostjo, dodeljeno prejemniku, in zmanjšanjem državnega proračuna ali dovolj konkretnim gospodarskim tveganjem za bremenitev tega proračuna (sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 78 Pri presoji obstoja te povezave je treba zlasti preveriti, ali ukrep glede na svoj cilj in splošno sistematiko ustvarja prednost, ki pomeni dodatno breme za državo (sodba z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97, točka 21).
- 79 V obravnavani zadevi je Splošno sodišče, kot je razvidno iz točk od 131 do 135 izpodbijane sodbe, navedlo, da pristojni nemški deželni organi menijo, da pri nakupu pijač v okviru izvozne deklaracije ni nobene kršitve ureditve, ki bi jo bilo mogoče kaznovati z globo, tako da naj bi bilo nujno izključeno, da se obmejnimi prodajalnami naloži globa, ker je nepobiranje kavcije skladno s to ureditvijo, kot jo razlagajo ti organi. Splošno sodišče je na podlagi tega sklepalo, da take okoliščine, v katerih je nenaložitev globe neločljivo povezana z nepobiranjem kavcije in torej razlago upoštevne ureditve, ne ustrezajo nobenemu od primerov, ki jih je Sodišče do zdaj preučilo v sodni praksi. Natančneje, oprostitev plačila kavcije in s tem povezana nenaložitev globe naj ne bi izhajali niti iz izrecne oprostitve, ki bi jo sprejel avtor zadevne nacionalne ureditve, niti iz predhodne in pregledne odobritve, določene v besedilu, temveč naj bi izhajali zgolj iz prakse pristojnih nemških deželnih organov. Zato naj bi se Komisija pravilno oprla na novo pravno merilo, ki se nanaša na težave pri razlagi pravila, ki se uporablja.

- 80 Kot je razvidno iz točk od 38 do 40 te sodbe, pa je Splošno sodišče v točkah 157, 163 in 203 izpodbijane sodbe vseeno ugotovilo, da je Komisija to novo merilo uporabila napačno.

– *Napačna uporaba prava pri presoji merila „državnih sredstev“*

- 81 Najprej je treba v zvezi z dopustnostjo trditev združenja IGG na eni strani zavrniti navedbo združenja Dansk Erhverv, da je združenje IGG v okviru prvega pritožbenega razloga v nasprotju s členom 170(1) Poslovnika poskušalo spremeniti predmet spora pred Splošnim sodiščem s tem, da je trdilo, da je to obrazložitev Komisije nadomestilo s svojo obrazložitvijo. Ugotoviti je namreč treba, da združenje IGG take trditve ne navaja, temveč, nasprotno, trdi, da pravna nezmožnost naložitve glob izhaja iz lastnih ugotovitev Splošnega sodišča. Glede trditve – v okviru katere združenje IGG Splošnemu sodišču očita napačno razlago nacionalnega prava – za presojo katere naj Splošno sodišče ne bi bilo pristojno, zadostuje ugotoviti, da združenje IGG s prvim pritožbenim razlogom ne skuša izpodbijati razlage nacionalnega prava, ki jo je podalo Splošno sodišče, ampak posledice, ki jih je iz tega izpeljalo za preučitev vprašanja, ali je sporni ukrep pomenil podelitev prednosti iz državnih sredstev v smislu člena 107(1) PDEU. Take trditve, s katerimi se želi dokazati, da je bilo v izpodbijani sodbi pravo napačno uporabljeno v zvezi z razlago in uporabo te določbe prava Unije, so v fazi pritožbe dopustne.
- 82 Na drugi strani je treba zavrniti tudi trditve združenja Dansk Erhverv, da skuša združenje IGG v okviru drugega dela drugega pritožbenega razloga v nasprotju s členom 170(1) Poslovnika spremeniti predmet spora pred Splošnim sodiščem s tem, da trdi, da bi moral biti zatrjevani cilj ukrepa pomoči odločilen pri presoji nenaložitve glob. Ugotoviti je namreč treba, da trditve združenja IGG ne pomenijo spremembe predmeta spora, temveč se opirajo na analizo Splošnega sodišča, zlasti v točki 93 izpodbijane sodbe, v kateri je navedeno, da „je treba za presojo obstoja [dovolj neposredne] povezave [...] med drugim preveriti, ali ukrep s svojim ciljem in splošno sistematiko ustvarja prednost, ki bi pomenila dodatno breme za državo“.
- 83 Kar zadeva utemeljenost trditev združenja IGG, po katerih je mogoče dovolj neposredno povezavo med nenaložitvijo globe in državnim proračunom dokazati le, če je naložitev globe pravno mogoča, je treba poudariti, da je za vsak pravni sistem značilno, da pravnim subjektom za ravnanje, ki je vnaprej opredeljeno kot zakonito in dopustno, ni mogoče naložiti sankcij (sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 36).
- 84 Iz točke 155 izpodbijane sodbe pa je razvidno, da so se pristojni nemški deželni organi na podlagi sklepov nemških sodišč iz leta 2003, kot sta navedena v točki 15 te sodbe, odločili, da ne bodo sprejeli novih prisilnih upravnih ukrepov proti obmejnim prodajalnam, ki ne uporabljajo kavcije. Kot je namreč Splošno sodišče poudarilo v točki 131 izpodbijane sodbe, navedeni organi menijo, da v primeru nakupa pijač v okviru izvozne deklaracije ni nobene kršitve člena 9(1) VerpackV v povezavi s členom 2(1) VerpackV, ki bi jo bilo mogoče kaznovati z globo, in da je bilo v takem položaju nujno izključeno, da bi se obmejnimi prodajalnami naložila globa, ker je nepobiranje kavcije skladno s to ureditvijo.
- 85 Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točkah od 160 do 164 izpodbijane sodbe, je ta uporaba nacionalnega prava skladna z razlago, ki je bila za to pravo podana v nacionalni sodni praksi v sklepih nemških sodišč iz leta 2003, kot sta navedena v točki 15 te sodbe. Iz lastnih ugotovitev Splošnega sodišča je tako razvidno, da so pristojni nemški deželni organi uporabili nacionalno ureditev, ne da bi se soočali s težavami pri razlagi pravila, ki se uporablja.

- 86 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je načelo zakonitosti kazni določeno v členu 49(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. To načelo zahteva, da zakon jasno opredeljuje kazniva dejanja in kazni, ki so zagrožene zanje. Ta pogoj je izpolnjen, ko lahko naslovnik norme iz besedila upoštevne določbe in po potrebi s pomočjo njene razlage, ki jo podajo sodišča, razbere, za katera dejanja in opustitve kazensko odgovarja (sodbi z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, točka 40, in z dne 24. marca 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 in C-871/19, EU:C:2021:233, točka 49).
- 87 Poleg tega je Sodišče že pojasnilo, da se jasnost zakona ne presoja samo z vidika besedila upoštevne določbe, ampak tudi z vidika pojasnil iz ustaljene in objavljene sodne prakse (glej v tem smislu sodbo z dne 22. maja 2008, Evonik Degussa/Komisija, C-266/06 P, EU:C:2008:295, točki 40 in 46).
- 88 V tem okviru je očitno, da je Splošno sodišče pri ugotovitvah iz točk 157 in 203 izpodbijane sodbe, kot so navedene v točkah 39 in 40 te sodbe in v skladu s katerimi je bila v spornem sklepu opravljena nezadostna in nepopolna preučitev nenalaganja glob obmejnim prodajalnam, napačno uporabilo pravo.
- 89 V zvezi s tem je zlasti iz točk od 146 do 157 izpodbijane sodbe razvidno, da Splošno sodišče Komisiji očita, da ni preučila, ali so bile težave pri razlagi, s katerimi so se soočali pristojni nemški deželni organi, začasne in del procesa postopnega razjasnjevanja pravil.
- 90 Vendar je treba ugotoviti, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točkah 83 in 86 te sodbe, da le ravnanje, ki je po potrebi s pomočjo razlage, ki jo podajo sodišča, jasno opredeljeno kot kršitev, za katero je odgovorna zadevna oseba, omogoča naložitev upravnih sankcij.
- 91 Iz tega sledi, da tudi če bi pri razlagi pravila, ki se uporablja, obstajale trajne težave, ta ugotovitev ne bi bila zadostna podlaga za sklepanje, da je bil izpolnjen pogoj v zvezi z državnimi sredstvi. V zvezi s tem, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 57 do 60 sklepnih predlogov, z zahtevo po postopnem razjasnjevanju ni upoštevan obseg sodne prakse, navedene v točki 86 te sodbe.
- 92 Splošno sodišče je namreč v točki 147 izpodbijane sodbe sicer pravilno ugotovilo, da – kot je razvidno iz sodbe z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija (C-194/14 P, EU:C:2015:717, točka 41) – načela zakonitosti v kazenskem pravu ni mogoče razlagati tako, da prepoveduje postopno razjasnjevanje pravil glede kazenske odgovornosti s sodno razlago posameznih primerov. Vendar iz tega ni mogoče sklepati, kot je to storilo Splošno sodišče v točkah 146 in 157 izpodbijane sodbe, da mora vedno obstajati postopek postopnega razjasnjevanja.
- 93 Te presoje ne morejo omajati ugotovitve Splošnega sodišča v točkah 143 in 145 izpodbijane sodbe – da je pri prenosu direktive v pravni red države članice nujno, da zadevno nacionalno pravo dejansko zagotavlja polno uporabo te direktive – s katerimi se namiguje na to, da nacionalna ureditev, katere smisel ni bil natančno določen, državam članicam, ki so to ureditev sprejele, omogoča, da se brez vsakršne časovne omejitve izognejo svojim obveznostim na področju državnih pomoči.

- 94 V obravnavanem primeru namreč s členom 7(1) Direktive 94/62 državam članicam ni naložena obveznost, da zahtevajo pobiranje kavcije od maloprodajnih kupcev, ki so embalažo za enkratno uporabo kupili z namenom, da bi pijače zaužili zunaj njihovega ozemlja, kot je Komisija ugotovila v točkah 63, 65 in 70 obrazložitve spornega sklepa in ne da bi Splošno sodišče to ugotovitev v izpodbijani sodbi ovrglo.
- 95 V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo države članice v skladu s to določbo zagotoviti, da se vzpostavijo sistemi za vračanje in/ali zbiranje rabljene embalaže in/ali odpadne embalaže od potrošnika. Kadar pa potrošniki, ki prebivajo v eni državi članici, kupijo embalažo pijač v drugi državi članici z namenom, da bi njeno vsebino zaužili v državi članici svojega prebivališča, prazna embalaža v zadnjenavedeni državi članici postane odpadke v smislu člena 3(1) Direktive 2008/98.
- 96 Iz tega sledi, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 49 do 51 sklepnih predlogov, da se s členom 7(1) Direktive 94/62 ne zahteva pobiranje kavcije v okoliščinah, kakršne so te v obravnavani pritožbi, v katerih je prodaja pijač v pločevinkah v obmejnih prodajalnah potrošnikom, ki podpišejo izvozno deklaracijo, podobna prodaji blaga trgovcem za izvoz, za katero prodajalcu ni treba pobirati kavcije.
- 97 Poleg tega je treba ugotoviti, da je Sodišče razsodilo, da je mogoče s kavcijskim sistemom doseči cilje Direktive 94/62 le, če potrošniki, ki so plačali kavcijo, to zlahka dobijo vrnjeno, ne da bi se jim bilo treba vrniti v prvotni kraj nakupa (glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, točka 46). Zato se s ciljem Direktive 94/62, ki je učinkovito zbiranje odpadne embalaže, ne zahteva pobiranje kavcije za embalažo za enkratno uporabo, ki se ne odstrani na ozemlju države izvoza, in sicer ne glede na to, da se – kot je razvidno iz točke 200 izpodbijane sodbe – obmejnimi prodajalnam kljub njihovim prizadevanjem in po nasprotovanju združenja Dansk Erhverv ni bilo dovoljeno vključiti v danski kavcijski sistem.
- 98 Iz vsega navedenega izhaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točkah 157 in 203 izpodbijane sodbe presodilo, da je Komisija v spornem sklepu nezadostno in nepopolno preučila nenalaganje glob obmejnimi prodajalnam, ker ni preverila, ali so težave pri razlagi, s katerimi so se soočali pristojni nemški deželni organi, začasne in del procesa postopnega razjasnjevanja pravil, tako da ta institucija v fazi predhodne preučitve ni mogla premagati vseh resnih težav pri ugotavljanju, ali ta nenaložitev globe pomeni državno pomoč.
- 99 Zato je treba prvemu pritožbenemu razlogu, drugemu delu drugega pritožbenega razloga in tretjemu pritožbenemu razlogu ugoditi ter posledično razveljaviti izpodbijano sodbo, ne da bi bilo treba odločiti o drugih pritožbenih razlogih.

### ***Pritožba v zadevi C-508/21 P***

- 100 Komisija v utemeljitev pritožbe navaja tri pritožbene razloge. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 264 PDEU in načela sorazmernosti, ker naj bi Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je ugotovilo, da ugoditev tretjemu delu edinega tožbenega razloga pripelje do razglasitve ničnosti spornega sklepa v celoti. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na obstoj pomanjkljive in protislovne obrazložitve. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava zaradi ugotovitve, da so trije sporni ukrepi nerazdružljivi.
- 101 Vendar glede na razveljavitev izpodbijane sodbe zaradi ugoditve pritožbi v zadevi C-509/21 P ni več treba odločiti o pritožbi, ki jo je Komisija vložila v zadevi C-508/21 P.

## Tožba pred Splošnim sodiščem

- 102 V skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.
- 103 Tako je v obravnavanem primeru, ker so bili tožbeni razlogi, s katerimi je bila predlagana razglasitev ničnosti spornega sklepa, predmet kontradiktorne razprave pred Splošnim sodiščem in za njihovo preučitev ni treba sprejeti nobenega dodatnega ukrepa procesnega vodstva ali dodatno preučiti spisa.
- 104 Združenje Dansk Erhverv je pred Splošnim sodiščem navedlo en sam tožbeni razlog, s katerim je želelo dokazati, da je Komisija s tem, da kljub resnim težavam, ki jih povzroča preučitev spornih ukrepov, ni začela formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU, kršila postopkovne pravice, ki jih ima na podlagi iste določbe kot zadevna stranka.
- 105 V okviru tretjega dela edinega tožbenega razloga združenje Dansk Erhverv v bistvu trdi, da Komisija ni zadostno preučila ukrepa nenaložitve globe, ker je bil ta ukrep odobren iz državnih sredstev.
- 106 V zvezi s tem je iz razlogov, navedenih v točkah od 83 do 99 te sodbe, razvidno, da Komisiji ni mogoče očitati, da je v spornem sklepu opravila nezadostno in nepopolno preučitev nenalaganja glob obmejnim prodajalnam.
- 107 Natančneje, iz razlogov, navedenih v točkah od 83 do 85 te sodbe, je razvidno, da je Komisija v točki 50 obrazložitve spornega sklepa pravilno navedla, da pristojni nemški deželni organi obmejnih prodajal niso oprostili upravnih sankcij in plačila glob, ki bi jih bilo običajno treba plačati v državni proračun, ampak so menili, ne da bi se soočali s težavami pri razlagi pravila, ki se uporablja, da v primeru nakupa pijač v okviru izvozne deklaracije ni podana nobena kršitev nacionalne ureditve, ki bi jo bilo mogoče kaznovati z globo, in da je bilo v tem primeru zaradi skladnosti nepobiranja kavcije s to ureditvijo zato nujno izključeno, da bi se obmejnimi prodajalnam naložila globa.
- 108 Čeprav je Komisija v točki 51 obrazložitve spornega sklepa res navedla, da je v besedilu člena 9(1) VerpackV morda nakazano, kot je bilo opozorjeno v točki 24 te sodbe, da je s to določbo obmejnimi prodajalnam naložena obveznost pobiranja kavcije, je v točkah 52 in 53 obrazložitve tega sklepa, na kateri je bilo opozorjeno v točki 25 te sodbe, kljub temu menila, da je neobstoje take obveznosti za obmejne prodajalne, če pijače v pločevinkah prodajajo izključno potrošnikom, ki so „tuji rezidenti“ in ki se zavežejo, da bodo te pijače zaužili zunaj nemškega ozemlja, mogoče šteti za skladnega s ciljem, ki mu sledi VerpackV, in sicer spodbujati vračanje embalaže pijač za enkratno uporabo v Nemčiji.
- 109 Kot poleg tega izhaja iz razlogovanja, navedenega v točkah od 93 do 96 te sodbe, je Komisija v točkah 63, 65 in 70 obrazložitve spornega sklepa pravilno navedla, da tudi glede na obveznosti držav članic, da ob prenosu direktive v svoj pravni red zagotovijo polno uporabo te direktive, ni potreben drugačen pristop pristojnih nemških deželnih organov, saj člen 7(1) Direktive 94/62 teh držav članic ne zavezuje, da zahtevajo pobiranje kavcije od maloprodajnih kupcev, ki so embalažo za enkratno uporabo kupili z namenom, da bi pijače zaužili zunaj njihovega ozemlja.

- 110 Čeprav je res, da je Komisija, kot je razvidno zlasti iz točk 69 in 70 obrazložitve spornega sklepa, poleg tega menila, da „tudi če“ je treba nacionalno pravo razlagati tako, da morajo obmejne prodajalne vsekakor pobrati kavcijo, bi nenaložitev globe v takem primeru vseeno izhajala iz razumne razlage tega nacionalnega prava, je ob upoštevanju točk 107, 108 in 109 te sodbe očitno, da so ti preudarki glede na razlogovanje, navedeno zlasti v točkah 50, 52, 53, 63, 65 in 70 obrazložitve spornega sklepa, dodatni.
- 111 Ker je praksa obmejnih prodajaln, da ne pobirajo kavcije, torej ravnanje, ki je vnaprej opredeljeno kot zakonito in dopustno ter teh prodajaln ne izpostavlja sankcijam, nenaložitev globe ni ukrep, ki bi bil dodeljen iz državnih sredstev (glej po analogiji sodbo z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 36).
- 112 Glede na navedeno je treba edini tožbeni razlog, ki ga je združenje Dansk Erhverv navedlo pred Splošnim sodiščem, zavrniti kot neutemeljen.
- 113 Zato je treba tožbo za razglasitev ničnosti, ki jo je združenje Dansk Erhverv vložilo pri Splošnem sodišču, zavrniti.

### **Stroški**

- 114 Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika odloči o stroških, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči v sporu.
- 115 Člen 138(1) tega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) navedenega poslovnika, določa, da se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 116 Ker je združenje IGG v obravnavani zadevi s pritožbo v zadevi C-509/21 P uspelo, je treba v skladu z njegovimi predlogi združenju Dansk Erhverv naložiti, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške združenja IGG.
- 117 Kar zadeva pritožbo v zadevi C-508/21 P, Sodišče v skladu s členom 149 Poslovnika, ki se na podlagi njegovega člena 190 uporablja za pritožbeni postopek, v primeru ustavitve postopka odloči o stroških. V skladu s členom 142 Poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi njegovega člena 184, o stroških odloči Sodišče po prostem preudarku. V obravnavani zadevi je treba združenju Dansk Erhverv naložiti plačilo stroškov v zvezi s pritožbo v zadevi C-508/21 P.
- 118 Ker je bila tožba pred Splošnim sodiščem zavrnjena, se združenju Dansk Erhverv naloži plačilo vseh stroškov postopka na prvi stopnji.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

**1. Zadevi C-508/21 P in C-509/21 P se združita za izdajo sodbe.**

**2. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 9. junija 2021, Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, EU:T:2021:331), se razveljavi.**

**3. Tožba za razglasitev ničnosti, ki jo je združenje Dansk Erhverv vložilo pred Splošnim sodiščem Evropske unije, se zavrne.**

**4. Postopek s pritožbo v zadevi C-508/21 P se ustavi.**

**5. Združenju Dansk Erhverv se naloži plačilo stroškov, ki so združenju Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) in Evropski komisiji nastali na prvi stopnji in v okviru pritožbenih postopkov.**

Podpisi