Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти разширен състав)

9 юни 2021 година*

„Държавни помощи — Продажба на чуждестранни лица на напитки в кутии в пограничните търговски обекти в Германия — Освобождаване от депозит, при условие че закупените напитки се консумират извън територията на Германия — Жалба — Решение на Комисията да не повдига възражения — Жалба за отмяна — Процесуална легитимация — Допустимост — Условия за започване на официална процедура по разследване — Грешка при прилагане на правото — Сериозни затруднения — Понятие „държавна помощ“ — Държавни ресурси — Неналагане на глоба“

По дело T-47/19

Dansk Erhverv, установено в Копенхаген (Дания), представлявано от T. Mygind и H. Peytz, адвокати,

жалбоподател,

подпомагано от

Danmarks Naturfredningsforening, установено в Копенхаген, представлявано от T. Mygind и H. Peytz, адвокати,

встъпила страна,

срещу

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

ответник,

подпомагана от

Федерална република Германия, представлявана от J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl и S. Costanzo,

и от

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

* Език на производството: английски.

встъпили страни,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение C(2018) 6315 final на Комисията от 4 октомври 2018 година относно държавна помощ SA.44865 (2016/FC) — Германия — Твърдяна държавна помощ за германските пограничните магазини за напитки,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти разширен състав),

състоящ се от: S. Papasavvas, председател, S. Gervasoni (докладчик), P. Nihoul, R. Frendo и J. Martín y Pérez de Nanclares, съдии,

секретар: E. Artemiou, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 ноември 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

I. Обстоятелствата по спора

A. Германската депозитна система за някои еднократни опаковки за напитки

1 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (Наредба за предотвратяване и оползотворяване на отпадъците от опаковки) от 21 август 1998 г. (BGBl. 1998 I, стр. 2379, наричана по-нататък „VerpackV“) транспонира Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 година относно опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 365, 1994 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 238).

2 Член 9, параграф 1 от VerpackV въвежда депозитна система за някои еднократни опаковки за напитки (наричана по-нататък „депозитната система“). Той предвижда по-специално следното:

„Дистрибуторите, които търгуват с напитки в еднократни опаковки за напитки с капацитет от 0,1 литра до 3 литра, са длъжни да начисляват на клиентите си депозит в размер от най-малко 0,25 EUR за опаковка с включен данък върху добавената стойност. Разпоредбата в изречение първо по-горе не се прилага за опаковките, продавани на крайните потребители извън териториалния обхват на VerpackV. Депозитът се начислява от всеки дистрибутор надолу по веригата, на всички етапи от търговската верига, до продажбата на опаковката на крайния потребител. Дистрибуторите посочват върху опаковката на напитките, продавани в опаковки за еднократна употреба, за които се прилага задължението за депозит съгласно изречение първо от настоящия параграф, преди пускането им на пазара, по ясно видим и четлив начин, че за тях трябва да се заплати депозит, и участват в установена на федерално равнище депозитна система, която позволява на участниците да уреждат помежду си исканията за възстановяване на сумата по депозита. Тази сума се възстановява при обратното приемане на опаковката. Тя не подлежи на възстановяване без обратно приемане на опаковката […]“.

3 Следователно депозитът трябва да се начислява на всички етапи от дистрибуторската верига до продажбата на продукта на крайния потребител и сумата по него трябва да бъде възстановена при връщане на опаковката.

4 Съгласно член 15, параграф 1, точка 14 от VerpackV неначисляването на депозит в нарушение на разпоредбите на член 9, параграф 1 от тази наредба съставлява административно нарушение. Член 69, параграф 3 от Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (Закон за преработване на правната уредба относно кръговата икономика и отпадъците) от 24 февруари 2012 г. (BGBl. 2012 I, стр. 212, наричан по-нататък „Законът за преработване на правната уредба относно отпадъците“) предвижда, че за този вид нарушение може да бъде наложена глоба в размер до 100 000 EUR.

5 Депозитната система влиза в сила на 1 януари 2003 г.

6 През 2005 г. предприятията от германския сектор за продажба на дребно и за напитки учредяват Deutsche Pfandsystem GmbH (наричано по-нататък „DPG“). DPG предоставя на разположение правната и организационна рамка, позволяваща на участващите в депозитната система дистрибутори да извършват помежду си приспадане на депозита.

Б. Административното производство

7 Жалбоподателят, Dansk Erhverv, е професионално сдружение, представляващо интересите на датски предприятия. На 14 март 2016 г. то подава жалба във връзка с държавни помощи до Европейската комисия.

8 Съгласно тази жалба Федерална република Германия предоставяла на група предприятия за продажба на дребно в северната част на Германия, а именно намиращи се в близост до границата търговски обекти, чиито целеви потребители са изключително такива, пребиваващи в пограничните страни, и по-специално в Дания, несъвместима с вътрешния пазар неправомерна помощ, изразяваща се в освобождаване от общото задължение по член 9, параграф 1 от VerpackV за начисляване на депозит върху еднократните опаковки за напитки.

9 В това отношение жалбоподателят уточнява, че пограничните търговски обекти продават на датските и шведските потребители напитки, съдържащи се в опаковки за еднократна употреба, без да начисляват съответния депозит (в размер от 0,25 EUR на кутия, включващ всички данъци). Според него те пропускат да начислят депозита със съгласието на органите на съответните две провинции, а именно Шлезвиг-Холщайн и Мекленбург-Предна Померания (Германия). Всъщност тези органи не налагат глоба на пограничните търговски обекти при неначисляване на депозита. Освен това освобождаването от депозит предполага и освобождаване от данъка върху добавената стойност (ДДС) върху размера на този депозит.

10 Германските федерални органи посочват в отговор на запитване на Комисията, отправено вследствие на жалбата на жалбоподателя, че цените на бирата и на други напитки са значително по-високи в пограничните страни като Дания отколкото в Германия, по-специално поради разлики в цените на едро, на ДДС и на акцизите. В резултат на това се е развила специализирана погранична търговия, в рамките на която установени в съответните две провинции търговци на дребно обслужват основно клиенти от пограничните страни, и по-специално датски клиенти. Такава погранична търговия се

осъществява от около двадесет предприятия, включващи около шестдесет магазина. В тези предприятия (наричани по-нататък „пограничните търговци“ или „пограничните търговски обекти“) са наети на работа около 3000 лица и предприятията учредяват Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) — сдружение, представляващо интересите на пограничните търговци. Предлагането в тези търговски обекти, които обикновено се намират на няколко километра от германско-датската граница или от пристанищата за фериботи, се състои основно от датски и шведски стоки. В тях се продават главно бира, минерална вода и безалкохолни напитки, но също и вино, спиртни напитки, захарни и тютюневи изделия. Бирата, минералната вода и безалкохолните напитки се продават единствено в големи пакети, а именно стекове (по-специално в стекове от 24 кутии, опаковани с пластмасово фолио).

11 Германските федерални органи отбелязват също, че за прилагането на VerpackV, а следователно и на депозитната система отговарят регионалните органи в съответствие с разпределението на правомощията, предвидено в Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Основен закон на Федерална република Германия) от 23 май 1949 г. (BGBl 1949 I, стр. 1, наричан по-нататък „GG“). Според тях само тези органи могат да гарантират прилагането на разпоредбите на VerpackV чрез административни заповеди или налагане на глоби, тъй като федералното правителство няма никакви самостоятелни изпълнителни правомощия в това отношение.

12 На последно място, германските федерални органи посочват, че пограничните търговски обекти са длъжни да начисляват депозита по силата на VerpackV, но добавят, че с оглед на целите на депозитната система, и по-специално на целта да се подпомага съществуващата германска система за рециклиране, в рамките на която празните еднократни опаковки за напитки са въвеждат отново в икономическия оборот, изпълнителните органи на съответните две провинции (наричани по-нататък „компетентните германски регионални органи“) са счели, че задължението за начисляване на депозита не се прилага за пограничните търговски обекти, ако напитките се продават единствено на клиенти, пребиваващи по-специално в Дания, и последните се задължават писмено (като подписват „декларация за износ“) да консумират напитките и да обезвреждат опаковките от тях извън територията на Германия. Германските федерални органи уточняват, че всяка от тези продажби е регистрирана поотделно с името на клиента, номера на документа му за самоличност, подписа му и номера на касовата бележка. Освен това те посочват, че без депозит се продават само опакованите с пластмасово фолио стекове (които по принцип съдържат 24 кутии с напитки).

B. Приетото от Комисията решение

13 На 4 октомври 2018 г. Комисията приема Решение C(2018) 6315 final относно държавна помощ SA.44865 (2016/FC) — Германия — Твърдяна държавна помощ за германските погранични магазини за напитки (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

14 В обжалваното решение Комисията разглежда само условието във връзка с финансирането с ресурси на държава членка, установено в член 107, параграф 1 ДФЕС. В това отношение тя разглежда последователно трите мерки, които може да представляват предимство, финансирано с държавни ресурси (наричани по-нататък „спорните мерки“): неначисляването на самия депозит, неначисляването на ДДС върху депозита и неналагането на глоба на предприятията, които не начисляват депозита.

15 Що се отнася до неначисляването на депозита, в параграфи 32 и 33 от обжалваното решение Комисията посочва, че тази мярка не съставлява държавна помощ, тъй като депозитната система не е финансирана с държавни ресурси. Тя отбелязва, че жалбоподателят не поддържа, че неначисляването на депозита само по себе си съставлява мярка, финансирана с такива ресурси.

16 Що се отнася до неначисляването на ДДС върху депозита, в параграфи 41 и 42 от обжалваното решение Комисията пояснява, че когато пограничните търговци не начисляват депозита на техните клиенти, неначисляването от пограничните търговци, а след това и от държавата на ДДС върху него, е нормална последица от прилагането на общите правила в областта на ДДС. Всъщност според Комисията, след като ДДС трябва да бъде начислен върху цената на дадена сделка (доставка на услуга или доставка на стока), той не следва да се начислява, когато не е извършена тази сделка. От това Комисията заключава, че с оглед на целта и системата му неначисляването на ДДС не е насочено към създаване на предимство, представляващо допълнителна тежест за държавата, и че следователно тази мярка не съставлява държавна помощ.

17 Що се отнася до неналагането на глоба на предприятията, които не прилагат депозитната система, Комисията най-напред определя общата рамка за анализ, приложима в областта на неналагането на глоба (параграфи 45—49 от обжалваното решение), след което прилага тази рамка за анализ по отношение на неналагането на глоба (параграфи 50—69 от обжалваното решение).

18 В параграфи 45 и 47 от обжалваното решение Комисията припомня, че съгласно съдебната практика освобождаването от задължението за плащане на глоба по принцип може да бъде предимство, предоставено чрез държавни ресурси. Тя обаче уточнява, че когато става въпрос да се установи дали е изпълнено условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, следва по принцип да се разграничат случаите, в които националните органи са предвидили възможността да се избегне плащането на глоба, която по принцип е изискуема, от случаите, в които те не налагат санкция, тъй като изрично са разрешили определено поведение.

19 В параграфи 48 и 49 от обжалваното решение Комисията добавя, че тълкуването на национална норма, предвиждаща задължение, може да се окаже трудно за самите национални органи, по-специално когато те са натоварени с прилагането ѝ. Когато тези органи са изправени пред сериозни и основателни съмнения относно обхвата и тълкуването на подобно задължение, неналагането на глоба не е непременно резултат от решение на посочените органи да не събират изискуемите глоби, а само последица от затруднения при тълкуването. Според Комисията подобни затруднения за съжаление са присъщи на всяка правна система, макар по принцип да се ограничават само до някои конкретни разпоредби. Поради това Комисията счита, че следва също да се направи разграничение между случаите, в които органите са изправени пред затруднения при тълкуването на закона при нормалното упражняване на техните публичноправни правомощия, и случаите, в които те решават да не събират глобите, при все че са изискуеми, или дават възможност на предприятията да избегнат заплащането им. На следващо място, в параграф 50 от обжалваното решение Комисията приема, че компетентните германски регионални органи считат, че пограничните търговци по право не са длъжни да начисляват депозит, поради което според тях неначисляването на депозита не съставлява нарушение, и че неналагането на глоба е само последица от тази липса на нарушение.

20 В параграф 51 от обжалваното решение обаче Комисията посочва, че с оглед на текста на член 9, параграф 1 от VerpackV ѝ се струва, че доколкото се прилага за „територията на Германия“ и за „пускането в обращение на напитките“, тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че задължава пограничните търговци да начисляват депозита.

21 При все това в точка 52 от обжалваното решение тя добавя, че е възможно да се приеме и че липсата на задължение за пограничните търговци да начисляват депозита, ако продават напитки в кутии единствено на потребители, „чуждестранни лица“, които се задължават да консумират тези напитки извън Германия, е в съответствие с ръководните принципи на VerpackV.

22 В параграф 53 от обжалваното решение Комисията уточнява, че за да обосноват своето тълкуване на VerpackV, съгласно което пограничните търговци не са длъжни да начисляват депозита, компетентните германски регионални органи се основават на целта на тази разпоредба, а именно да се насърчи обратното връщане на еднократните опаковки за напитки в Германия, и по-точно да се поощряват клиентите, по-специално в Германия, да връщат празните опаковки от напитки в установената в цялата страна система за събиране и рециклиране, която е лесно достъпна за пребиваващите в Германия лица. Комисията уточнява, че съгласно застъпеното от компетентните германски регионални органи тълкуване тази цел не изисква да се начислява депозит за напитки в кутии, които се консумират в чужбина и чиито опаковки не са връщани в Германия. Тя добавя, че отново съгласно застъпеното от компетентните германски регионални органи тълкуване пограничните търговци се намират в същото положение като износителите на напитки в кутии, които продават стоки, които не са предназначени за потребление в Германия и чиито опаковки са предназначени да бъдат обезвредени далеч от използваните в германската система съоръжения за рециклиране. VerpackV обаче не задължава тези износители да начисляват депозита.

23 В параграфи 56—58 от обжалваното решение Комисията посочва, че позицията на компетентните германски регионални органи се основава по-специално на доклад, изготвен през 2005 г. по искане на пограничните търговци от преподавател по право. Съгласно този доклад предвиденото за тези търговци задължение да начисляват депозита е в противоречие с GG, с някои разпоредби от първичното право на Европейския съюз, а именно членове 18 ДФЕС, 34 ДФЕС и 35 ДФЕС, както и с член 7, параграф 1 от Директива 94/62, доколкото обхваща продажбата на напитки в кутии, консумирани в чужбина. По-специално депозитът представлявал пречка за търговията за обслужваните в пограничните търговски обекти крайни потребители, които в никакъв случай не връщали празните опаковки от напитки, за да си възстановят размера на депозита.

24 В параграфи 59 и 60 от обжалваното решение Комисията добавя, че съгласно друг доклад, също изготвен през 2005 г., но този път по искане на германското федерално правителство, депозитната система не е в противоречие нито с GG, нито с правото на Съюза, а обратно, фактът, че пограничните търговци не начисляват депозит на клиентите, които консумират напитките в чужбина, е в противоречие с Директива 94/62.

25 В параграф 61 от обжалваното решение Комисията заключава, че макар възприетото от компетентните германски регионални органи тълкуване да не е в съответствие с това на федералните органи, последното не е потвърдено със съдебно решение, тъй като

единствените съдебни решения, датиращи от 2003 г., по-скоро потвърждават възприетото от компетентните германски регионални органи тълкуване — нещо, което федералните органи признават.

26 Въз основа на изложените по-горе данни Комисията — като счита, че е възможно да се предположи, че потребителят, който купува напитка в Германия, за да я занесе в друга държава членка, няма да върне опаковката на тази напитка в Германия, а опаковката ще бъде обработена в системата за управление на отпадъците в другата държава членка — посочва, че изглежда разумно да не се изисква изпълнение на задължението за начисляване на депозита, когато потребителят подпише декларация за износ, като по този начин се задължи да занесе напитката в друга държава членка, за да я консумира там и да обезвреди там опаковката ѝ (параграф 65 от обжалваното решение). Комисията припомня също, че държавите членки са свободни да решат дали да събират депозита или не, стига да спазват принципа на недопускане на дискриминация (параграф 67 от обжалваното решение). Тя отбелязва, че възприетото от компетентните германски регионални органи тълкуване представлява разумен компромис между целта за опазване на околната среда, преследвана с Директива 94/62, и свободното движение на стоки (параграф 68 от обжалваното решение).

27 Комисията заключава, че поради това компетентните германски регионални органи са изправени при нормалното упражняване на техните публичноправни правомощия пред сериозни и основателни съмнения относно обхвата и тълкуването на задължението за начисляване на депозит. В такъв случай неналагането на глоба не съставлява предимство, предоставено чрез държавни средства, и следователно тази мярка не може да се квалифицира като държавна помощ (параграф 69 от обжалваното решение).

II. Производството и исканията на страните

28 На 23 януари 2019 г. жалбоподателят подава жалбата по настоящото производство в секретариата на Общия съд.

29 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 18 април 2019 г., Федерална република Германия иска да встъпи в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията. С акт от 9 септември 2019 г. председателят на девети състав на Общия съд допуска това встъпване. Федерална република Германия представя изявлението си при встъпване, а главните страни представят становищата си по него в определения срок. В това изявление тя заявява, че подкрепя всички доводи на Комисията.

30 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 26 април 2019 г., Danmarks Naturfredningsforening (наричано по-нататък „DN“) — сдружение за защита на околната среда в Дания, иска да встъпи в настоящото производство в подкрепа на исканията на жалбоподателя. С определение от 10 септември 2019 г. председателят на девети състав на Общия съд допуска това встъпване. DN представя изявление при встъпване, а главните страни представят становищата си по него в определения срок.

31 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 7 май 2019 г., IGG иска да встъпи в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията. С определение от 10 септември 2019 г. председателят на девети състав на Общия съд допуска това встъпване. IGG представя изявление при встъпване, а главните страни представят становищата си по него в определения срок.

32 Тъй като съставите на Общия съд са променени, в съответствие с член 27, параграф 5 от Процедурния правилник на Общия съд съдията докладчик е включен в четвърти състав, на който съответно е разпределено настоящото дело.

33 По предложение на четвърти състав на Общия съд последният решава на основание член 28 от Процедурния правилник да преразпредели делото на разширен съдебен състав.

34 По предложение на съдията докладчик Общият съд (четвърти разширен състав) решава да започне устната фаза на производството и в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 89 от Процедурния правилник, поставя на страните писмени въпроси, като ги приканва да отговорят на тях в съдебното заседание.

35 В проведеното на 19 ноември 2020 г. съдебно заседание са изслушани устните състезания на страните и отговорите им на писмените и устните въпроси, поставени от Общия съд.

36 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

37 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

38 Федерална република Германия моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

39 DN моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

40 IGG моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

III. От правна страна

41 На първо място следва да се разгледа допустимостта на жалбата, а след това да се прецени основателността на изтъкнатите от жалбоподателя доводи.

А. По допустимостта на жалбата

42 В защитата си Комисията оспорва процесуалната легитимация на жалбоподателя, като изразява „съмнения“ относно наличието на причинено от спорните мерки нарушение на конкуренцията, което би могло да постави жалбоподателя в неблагоприятно положение. В това отношение Комисията посочва в дупликата, че жалбоподателят не е представил доказателства за самоличността на членовете си и за дейността, която те упражняват.

43 В хода на съдебното заседание обаче, в отговор на въпрос на Общия съд относно прилагането в случая на релевантната съдебна практика, Комисията се отказва да поддържа възражението за недопустимост, свързано с липсата на процесуална легитимация на жалбоподателя, като това е отбелязано в протокола от съдебното заседание.

44 Всъщност съгласно постоянната съдебна практика сдружение, което както жалбоподателя представлява интересите на конкуренти на получателите по дадена мярка, е заинтересована страна по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 29 и цитираната съдебна практика), както впрочем посочва Комисията в параграф 1 от обжалваното решение. При все това жалбата на такава страна срещу решение, с което Комисията констатира в рамките на фазата на предварителното разглеждане на помощите, въведена с член 108, параграф 3 ДФЕС, че дадена мярка не е помощ, е допустима, ако с подаването на жалбата си тази страна се опитва да защити процесуалните права, които би имала, ако Комисията реши да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 19 май 1993 г., Cook/Комисия, C-198/91, EU:C:1993:197, т. 23—26, от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 47 и от 13 декември 2005 г., Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, т. 35).

45 В настоящия спор жалбоподателят повдига едно-единствено основание, по което поддържа, че като не е започнала официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, въпреки сериозните затруднения при разглеждането на спорните мерки, Комисията е нарушила процесуалните права, с които той разполага в качеството си на заинтересована страна по силата на същата разпоредба. При това положение жалбоподателят има процесуална легитимация и следователно жалбата е допустима.

Б. Анализ на единственото основание

46 Както бе посочено току-що, жалбоподателят изтъква едно-единствено основание в подкрепа на жалбата си, а именно нарушение на процесуалните му права. Това единствено основание се състои от три части. В рамките на първата част жалбоподателят твърди, че Комисията не е извършила пълна проверка на съвместимостта на освобождаването от депозит с член 4, параграф 3 ДЕС, Директива 94/62, „принципа „замърсителят плаща“,

както и някои разпоредби на германското право. В рамките на втората част той поддържа, че Комисията не е извършила пълна проверка на липсата на събиране на приходи от ДДС, тъй като тази мярка е предоставена чрез държавни ресурси. На последно място, в рамките на третата част жалбоподателят твърди, че Комисията не е извършила пълна проверка на мярката, състояща се в неналагане на глоба, тъй като тази мярка също е предоставена чрез държавни ресурси.

47 Като начало следва да се припомни, че съгласно съдебната практика провеждането на установената в член 108, параграф 2 ДФЕС процедура, с която на другите държави членки, както и на засегнатите среди се гарантира, че могат да бъдат изслушани, и която позволява на Комисията да получи пълна информация относно всички данни по преписката, преди да вземе решение, е абсолютно необходимо, когато Комисията изпитва сериозни затруднения, за да прецени дали даден проект за помощ е съвместим с вътрешния пазар. От това следва да се заключи, че Комисията може да проведе единствено фазата на предварително разглеждане по член 108, параграф 3 ДФЕС, за да вземе благоприятно решение относно даден проект за помощ, само ако след първоначална проверка може да си създаде убеждение, че този проект е съвместим с Договора. Ако обаче в резултат на тази първоначална проверка Комисията се е убедила в противното или дори ако тя не ѝ е позволила да преодолее всички затруднения при преценката на съвместимостта на този проект с вътрешния пазар, Комисията е длъжна да поиска всички необходими становища и да открие за целта процедурата по член 108, параграф 2 ДФЕС (решения от 20 март 1984 г., Германия/Комисия, 84/82, EU:C:1984:117, т. 13 и от 24 януари 2013 г., 3F/Комисия, C-646/11 P, непубликувано, EU:C:2013:36, т. 28).

48 Следва също да се припомни, че когато жалбоподател твърди, че решението, прието от Комисията на основание член 108, параграф 3 ДФЕС, нарушава неговите процесуални права, той може да изтъкне всяко основание, включително грешка при прилагане на правото, с което може да се докаже, че преценката на информацията и обстоятелствата, с които Комисията е разполагала на фазата на предварителното разглеждане на спорната мярка, е трябвало да породи съмнения относно съвместимостта на последната с вътрешния пазар (вж. в този смисъл решение от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 59). Недостатъчното и непълно съдържание на извършения от Комисията във фазата на предварителното разглеждане анализ е един от показателите, позволяващи да се приеме, че Комисията не е била в състояние да преодолее всички сериозни затруднения във връзка с въпроса дали разглежданата мярка съставлява държавна помощ (вж. в този смисъл решение от 25 ноември 2014 г., Ryanair/Комисия, T-512/11, непубликувано, EU:T:2014:989, т. 106).

49 Трите части от единственото основание трябва да бъдат разгледани последователно, като следва да се уточни, че анализът на последните две части, които се отнасят до условието във връзка с финансирането с държавни ресурси, ще бъде извършен в рамките на един и същи раздел.

1. По първата част от единственото основание

50 Жалбоподателят поддържа, че при разглеждането на мярката, състояща се в освобождаването от събиране на депозит, Комисията не е взела предвид задълженията на Федерална република Германия съгласно член 4, параграф 3 ДЕС, Директива 94/62, „принципа „замърсителят плаща“ и германското право.

51 Според жалбоподателя фактът, че тази мярка не е в съответствие с тези различни норми, обезсилва съдържащия се в обжалваното решение анализ относно наличието на държавна помощ и предполага, че Комисията не е била в състояние да прецени правилно дали неначисляването на депозита, а оттам и неплащането на ДДС върху него, както и освобождаването от глоба съставляват помощ.

52 Жалбоподателят подчертава, че Комисията трябва да се увери, че националните системи, транспониращи Директива 94/62, действително се прилагат и че при това транспониране се приема достатъчно ясна правна уредба. Той добавя, че Федерална република Германия не е следила за това да се гарантира постигането на търсения с тази директива резултат. Посочва също, че Комисията не е взела предвид значителните вредни последици за околната среда, породени от неначисляването на депозита.

53 Освен това жалбоподателят критикува различни параграфи от обжалваното решение, съдържащи се в частта от него, посветена на неналагането на глоба на пограничните търговци.

54 Комисията поддържа, че първата част от единственото основание е неотносима, като жалбоподателят оспорва това.

55 DN поддържа, че обжалваното решение се основава на явно неправилни съждения относно околната среда и пренебрегва значителните неблагоприятни последици от практиката на декларацията за износ върху датската околна среда. То посочва, че от 2005 г. организира годишни събития, наречени „събиране на отпадъци“, предназначени да защитят датската околна среда чрез събиране на отпадъци, и че от 2008 г. се е посветило на събирането на празни кутии от напитки и по този начин е успяло да събере повече от 1,6 милиона такива празни кутии. Съгласно наблюденията му между 90 % и 95 % от така събраните кутии от напитки са такива, закупени от датски потребители в пограничните търговски обекти, без да е приложена депозитната система.

56 IGG поддържа, че в хода на административната фаза Комисията е проверила съответствието на депозитната система с Директива 94/62 и че не е имала никакво съмнение относно законосъобразността на практиката, състояща се в освобождаване от депозит въз основа на използването на декларациите за износ. Това освобождаване било в пълно съответствие с Директива 94/62. Държавите членки не били длъжни да прилагат депозитната система и по отношение на продажби, при които не може да бъде постигната целта на този депозит, а именно връщането на празните опаковки, тъй като много потребители нямат възможност да върнат празните опаковки и да си възстановят цената на депозита. IGG не споделя опасенията на жалбоподателя, че неначисляването на депозита би имало отрицателни последици за околната среда в Дания. Фактът, че пограничните търговци начисляват депозит, който няма да бъде възстановен в Дания, не допринасял за обратното връщане на празните опаковки и следователно не намалявал обема на отпадъците от опаковки. Системното прилагане на депозит от пограничните търговци щяло да има икономическия ефект на експортна такса. Предвиждането на задължение за депозит върху продажбите на пограничните магазини щяло да възпрепятства свободното движение на стоки, при положение че целта на депозита, а именно връщането на празните кутии от напитки, нямало да може да бъде постигната. При това положение системното прилагане на депозит от пограничните търговци нямало да бъде пропорционално.

57 Както следва от изложението на доводите на жалбоподателя, първата част от единственото основание е свързана по същество със сериозни затруднения, произтичащи от нарушаването с разглежданата мярка на съществуващи за Федерална република Германия задължения. Следва да се подчертае, че тези задължения не произтичат от разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС или на вторичното право, приложими в областта на държавните помощи, а от други разпоредби на правото на Съюза, и дори на германското право. Става въпрос по-специално за разпоредби относно опазването на околната среда.

58 С оглед на доводите на страните, и по-специално на изтъкнатия от Комисията в защитата ѝ довод, основан на неотносимостта на първата част от единственото основание, следва да се уточни до каква степен нарушението на разпоредби, които не са свързани с правото в областта на държавните помощи, може да бъде надлежно изтъкнато, за да се докаже незаконосъобразността на решение, прието от Комисията в тази област.

59 В това отношение следва да се направи разграничение в зависимост от това дали с разглежданото решение Комисията се произнася по съвместимостта на дадена помощ с вътрешния пазар или, както в настоящия случай, се произнася по наличието на помощ.

60 В първия случай, както Съдът приема в решение от 15 април 2008 г., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, т. 50 и 51), от общата структура на Договора за функционирането на ЕС следва, че предвидената в член 108 от него процедура никога не трябва да води до резултат, който противоречи на конкретните разпоредби на Договора. При това положение, когато някои от условията за предоставянето на държавна помощ нарушават други разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, тя не може да бъде обявена от Комисията за съвместима с вътрешния пазар. Тази съдебна практика е потвърдена с решение от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия (C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 44 и 45).

61 Така обстоятелството, че с национална мярка, която преди това е била квалифицирана като държавна помощ, се нарушават разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, различни от тези относно държавните помощи, може да бъде надлежно изтъкнато, за да се оспори законосъобразността на решение, с което Комисията приема, че такава помощ е съвместима с вътрешния пазар.

62 Нещата не стоят така във втория случай, в който Комисията се произнася с решение по наличието на помощ. Всъщност квалифицирането на национална мярка като държавна помощ се основава на условия, уредени изчерпателно в член 107, параграф 1 ДФЕС. Първо, трябва да става въпрос за намеса на държавата или чрез ресурси на държавата. Второ, тази намеса трябва да е годна да засегне търговията между държавите членки. Трето, тя трябва да предоставя избирателно предимство на получателя по нея. Четвърто, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията (решение от 21 декември 2016 г., Комисия/World Duty Free Group и др., C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:981, т. 53). Никое от тези условия обаче не препраща към други разпоредби на Договора за функционирането на ЕС или към законодателството, прието от Европейския съюз в областта на околната среда.

63 В този смисъл Съдът постановява, че необходимостта да се вземат предвид свързаните с опазването на околната среда изисквания, произтичащи от разпоредбите на Договорите, колкото и да са легитимни, е без значение за прилагането на условието за избирателност по член 107, параграф 1 ДФЕС и не обосновава изключването на избирателни мерки — дори и да са конкретни, какъвто е случаят например с екологичните данъци — от приложното поле

на член 107, параграф 1 ДФЕС, като във всички случаи екологичните цели може да бъдат надлежно взети предвид при преценката на съвместимостта на държавната помощ с вътрешния пазар в съответствие с член 107, параграф 3 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 90—92 и от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия, C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 75).

64 Освен това според Съда обстоятелството, че дадена национална мярка е разрешена от институция в съответствие с разпоредби от правото на Съюза, различни от тези относно държавните помощи, не е пречка Комисията да констатира, че тази мярка е държавна помощ (вж. в този смисъл решение от 10 декември 2013 г., Комисия/Ирландия и др., C-272/12 P, EU:C:2013:812, т. 46, 47, 49 и 53). Също така обстоятелството, че дадена национална мярка е продиктувана от съображения от общ интерес — които в съответното дело произтичат от националното право, но може да произтекат и от правото на Съюза — каквото е опазването на околната среда, е „неотносимо“ обстоятелство на етапа на квалифицирането като държавна помощ, извършвано на основание разпоредбите на член 107, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 13 февруари 2003 г., Испания/Комисия, C-409/00, EU:C:2003:92, т. 53 и 54).

65 Следователно би било в противоречие с текста на член 107, параграф 1 ДФЕС да се приеме, че национална мярка, тъй като нарушава други разпоредби на Договора, представлява държавна помощ, въпреки че не отговаря на изрично предвидените в тази разпоредба условия за установяване на наличие на помощ.

66 Освен това разпоредбите на членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС преследват специфична цел, а именно да не се допусне намесата на държава членка да доведе до нарушаване на условията на конкуренция на вътрешния пазар, която невинаги отговаря на целите, преследвани от други разпоредби на Договорите. Освен това действията на Комисията имат важна роля при прилагането на разпоредбите на членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС, за разлика от прилагането на други разпоредби на Договора (вж. в този смисъл решение от 23 април 2002 г., Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, т. 55). На последно място, последиците от прилагането на тези разпоредби са значителни, тъй като Комисията може да задължи държава членка да спре изпълнението на национална мярка, да я отмени или измени в определения от Комисията срок. Предвид тези особености приложното поле на въведения с разпоредбите на членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС режим за проверка на помощите не би могло да бъде разширено отвъд националните мерки, които отговарят на посочените в член 107, параграф 1 ДФЕС условия.

67 Действително член 11 ДФЕС предвижда, че изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза. Това обаче следва да се осъществи на етапа на проверката на съвместимостта на дадена помощ, а не на проверката дали тя е налице.

68 Следователно обстоятелството, че с национална мярка се нарушават разпоредби от правото на Съюза, различни от тези относно държавните помощи, не може да бъде надлежно изтъкнато само по себе си, за да се докаже, че тази мярка е държавна помощ.

69 Същото важи на още по-силно основание за разпоредбите от правото на държава членка.

70 Всъщност съгласно постоянната съдебна практика както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа на равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държавите членки с оглед на определянето на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, при което да се отчитат контекстът на разпоредбата и целта, преследвана със съответната правна уредба (вж. решение от 27 февруари 2003 г., Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, т. 35 и цитираната съдебна практика).

71 В случая обаче в член 107, параграф 1 ДФЕС не се съдържа никакво изрично препращане към правото на държавите членки.

72 Освен това не Комисията, а компетентните национални съдилища трябва да упражняват контрол за законосъобразност на националните мерки с оглед на вътрешното право.

73 Ако се приеме, че нарушението на разпоредбите на правото на държава членка трябва да накара Комисията да квалифицира национални мерки като държавна помощ, би могло да се наложи тя да се произнася по законосъобразността на тези мерки с оглед на вътрешното право, като се пренебрегва компетентността на националните съдилища.

74 От изложените по-горе съображения следва, че дори да се приеме, че са основателни твърденията по първата част от единственото основание, свързана с непълна проверка от страна на Комисията на мярката, състояща се в неначисляване на депозита, с оглед на задълженията на Федерална република Германия, които не произтичат от разпоредбите на Договора или на вторичното право, приложими в областта на държавните помощи, а от други разпоредби на правото на Съюза, както и на националното право, тази констатация не може да доведе до отмяна на обжалваното решение.

75 Следователно трябва да се приеме, че първата част от единственото основание е неотносима, както правилно поддържа Комисията.

76 При все това някои критики на жалбоподателя срещу различни параграфи от обжалваното решение, съдържащи се в частта от него, посветена на неналагането на глоба на пограничните търговци, както и доводите относно липсата на затруднения при тълкуването на приложимото право, които може да се отнасят и до неналагането на глоба, ще бъдат разгледани, доколкото е необходимо, при анализ на третата част от единственото основание.

2. По втората и третата част от единственото основание, отнасящи се до условието във връзка с финансирането с държавни ресурси

77 Съгласно постоянната съдебна практика само предимствата, предоставени пряко или непряко чрез държавни ресурси или представляващи допълнителна тежест за държавата, следва да се считат за помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Всъщност от самия текст на тази разпоредба и от процесуалните правила, установени в член 108 ДФЕС, следва, че предимствата, предоставени чрез средства, различни от държавни ресурси, не попадат в приложното поле на разглежданите разпоредби (решения от 17 март 1993 г., Sloman Neptun, C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97, т. 19 и от 19 март 2013 г., Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия и др. и Комисия/Франция и др., C-399/10 P и C-401/10 P, EU:C:2013:175, т. 99).

78 В обжалваното решение Комисията констатира, че условието във връзка с финансирането с държавни ресурси не е изпълнено както по отношение на неначисляването на ДДС върху депозита, така и по отношение на неналагането на глоба. Само въз основа на констатацията за липса на финансиране с държавни ресурси тя заключава, че тези две мерки не съставляват държавна помощ.

79 Най-напред следва да се разгледа втората част от единственото основание, свързана с неначисляването на ДДС върху депозита.

а) По втората част от единственото основание

80 Жалбоподателят поддържа, че Комисията неправилно се е позовала на решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97), в частта от обжалваното решение, посветена на несъбирането от пограничните търговци, а впоследствие и от държавата на ДДС върху депозита. Всъщност тази мярка, за разлика от разглежданата в посоченото съдебно решение, не била част от „законна система“.

81 Жалбоподателят се основава на съвкупност от доводи, с които цели да докаже, че неначисляването на депозита въз основа на практиката на декларацията за износ, не е законосъобразно и че следователно неначисляването на ДДС представлява предимство, финансирано с държавни ресурси. Той препраща по-специално към нарушението на различни правни норми, което вече е изтъкнато в рамките на първата част от единственото основание.

82 Жалбоподателят поддържа, че за да се приеме, че дадена национална мярка не е финансирана с държавни ресурси, съответната държава членка трябва да действа като регулатор при приемането на тази мярка. Случаят обаче не е такъв, когато държавата членка се отказва от приходи поради мярка, която нарушава правото на Съюза.

83 Жалбоподателят посочва също, че за неначисляването на депозита има съображение, което няма никаква връзка с преследваната с депозитната система цел, а именно съображение да се запази заетостта и да се подобри конкурентоспособността на пограничните търговци.

84 Освен това жалбоподателят поддържа, че тази мярка води до предоставяне на избирателно предимство на получателите по нея и че тя има за цел да освободи пограничните търговци от ДДС върху цената на депозита.

85 Комисията иска да се приеме, че единственото основание не е налице във втората му част. В това отношение тя поддържа по-специално че неначисляването на депозита е главният въпрос в случая и че неначисляването на ДДС е само „второстепенна“ последица от неначисляването на депозита (или „неразривна“ последица съгласно формулировката, използвана в решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun, C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97).

86 DN подкрепя доводите на жалбоподателя. То се позовава по-специално на решение от 12 октомври 2000 г., Испания/Комисия (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 IGG подкрепя доводите на Комисията. То добавя, че член 9, параграф 1 от VerpackV е свързан с член 92, буква б) от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 3, стр. 7), който предвижда, че

по отношение на стойността на подлежащи на връщане опаковъчни материали държавите членки могат да ги включат в данъчната основа, като вземат всички необходими мерки за осигуряването на коригирането на тази основа, ако опаковъчните материали фактически бъдат върнати.

88 Като начало, въз основа на съображенията, изложени в отговор на първата част от единственото основание, следва да се отхвърлят доводите относно нарушението на различни норми на правото на Съюза и на германското право, които жалбоподателят вече е изтъкнал в рамките на тази част.

89 Освен това, доколкото настоящата част се отнася до условието, свързано с наличие на държавни ресурси, следва да се припомни, че за да се установи дали предимството, предоставено на получателя по помощта, обременява държавния бюджет, следва да се провери дали съществува достатъчно пряка връзка между, от една страна, това предимство, и от друга, намаляването на държавния бюджет или дори възникването на достатъчно конкретен икономически риск за обременяването му с тежести (вж. решение от 19 март 2013 г., Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия и др. и Комисия/Франция и др., C-399/10 P и C-401/10 P, EU:C:2013:175, т. 109 и цитираната съдебна практика).

90 В случая, за да стигне до извода, че неначисляването на ДДС не предполага използването на държавни ресурси, в обжалваното решение (параграф 42) Комисията се основава на разрешението, възприето от Съда в решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97). Както обаче е видно от представянето на доводите на жалбоподателя, той по същество оспорва релевантността на прилагането на това разрешение по отношение на неначисляването на ДДС. Ето защо трябва да се припомни разрешението, което Съдът е дал в това решение и което е възприето в други последващи решения.

91 Делото, по което е постановено решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97), се отнася до правен режим, който позволява на германските собственици на кораби да сключват трудови договори с членовете на екипажа, за които не се прилага германското право (т. 5). Съдът констатира, че не е изпълнено условието, свързано с финансирането с държавни ресурси.

92 В това отношение Съдът приема, че с оглед на целта и общата си система разглежданият режим не цели да създаде предимство, което би представлявало допълнителна тежест за държавата, а само да измени в полза на предприятията за морско корабоплаване рамката, в която се установяват договорните отношения между тези предприятия и техните работници и служители. Освен това той счита, че последиците от този режим, свързани както с разликата в основата за изчисляване на социалноосигурителните вноски, така и с евентуалната загуба на данъчни приходи, дължаща се на ниското равнище на възнагражденията, са неразривно свързани с този режим и не са средство за предоставяне на определено предимство на съответните предприятия (т. 21).

93 От това следва, че за да се прецени дали е налице посочената в точка 89 по-горе връзка, следва по-специално да се провери дали с оглед на целта и общата си система мярката цели да създаде предимство, което би представлявало допълнителна тежест за държавата. По-специално, когато загубата на приходи, която може да произтече от мярката, е неразривно свързана с последната, в смисъл че е само непряка последица от нея, не е изпълнено условието, свързано с финансирането с държавни ресурси (вж. в този смисъл

решения от 17 март 1993 г., Sloman Neptun, C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97, т. 21, от 1 декември 1998 г., Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, т. 36 и от 13 март 2001 г., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, т. 62). За сметка на това, когато мярката има за цел да освободи дадено предприятие от плащането на суми, които по принцип се дължат на държавния бюджет, връзката между мярката и намаляването на държавния бюджет е достатъчно пряка, за да се приеме, че мярката е финансирана с държавни ресурси (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия, C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 106—108).

94 В случая следва да се припомни, че съгласно член 9, параграф 1 от VerpackV цената на депозита, фактурирана на клиента, включва ДДС. Следователно, когато пограничните търговци не начисляват депозита, за съответните продажби не се събира ДДС върху депозита.

95 Следователно, поне потенциално, съществува загуба на данъчни приходи за държавата, тъй като, ако беше приложена, депозитната система вероятно щеше да генерира нетен приход от ДДС. Всъщност малко вероятно е, въпреки начисляването на депозита, всички опаковки системно да бъдат връщани и вследствие на това начисленият при продажбите ДДС да бъде напълно възстановен на потребителите, на които е бил фактуриран.

96 Спорната мярка обаче, състояща се в неначисляването на депозита от пограничните търговци, не цели да предостави на тези предприятия предимство, което се изразява в неначисляването на ДДС. Както правилно поддържа Комисията, неначисляването на ДДС, когато не се събира депозит, е само непряка последица от механизма за освобождаване от задължение за депозит, която е неразривно свързана с неначисляването на депозита, и не позволява да се установи, че спорната мярка цели в това отношение да предостави предимство на определени предприятия чрез държавни ресурси.

97 Ето защо следва да се констатира, че Комисията правилно е заключила, позовавайки се на съдебната практика, установена в решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97), че условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, не е изпълнено, що се отнася до неначисляването на ДДС върху депозита.

98 Изводът в точка 97 по-горе не може да бъде оборен с другите доводи на жалбоподателя или на DN.

99 Първо, противно на поддържаното от жалбоподателя, от припомнената в точка 93 по-горе съдебна практика не следва, че за да се приеме, че дадена национална мярка не е финансирана с държавни ресурси, е необходимо тази мярка да представлява „законна система“ или съответната държава да действа като регулатор.

100 Действително в някои хипотези може да се вземат предвид целите на разглежданата мярка. Това обаче не е така в хипотезата, в която тази мярка има само за непряка последица намаляване на облагаемата основа на даден данък и следователно не съществува достатъчно пряка връзка между тази мярка и загубата на приходи, която може да бъде установена, поради което тази загуба може да се квалифицира като „неразривно свързана“ с мярката.

101 Освен това в решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97), за да определи дали е изпълнено условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, Съдът не е проверил самата законосъобразност на разглежданата мярка или на целите, които тя преследва. Той е проверил единствено дали с оглед на целта и общата система на тази мярка твърдените загуби на приходи в действителност не са средство за предоставяне на определено предимство на съответните предприятия (решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun, C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97, т. 21).

102 Второ, дори да се приеме за установено обстоятелството, че неначисляването на ДДС върху депозита може да доведе до предоставяне на избирателно предимство на получателите по тази мярка, това обстоятелство е неотносимо, тъй като, от една страна, изброените в член 107, параграф 1 ДФЕС условия, които позволяват дадена национална мярка да се квалифицира като държавна помощ, са предвидени кумулативно (вж. съдебната практика, цитирана в точка 62 по-горе, и решение на Съда от 24 юли 2003 г., Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, т. 74 и 75), и от друга, в случая, за да заключи в обжалваното решение, че неначисляването на ДДС върху депозита не съставлява помощ, Комисията се е основала само на липсата на държавни ресурси, тоест на условие, отделно от това във връзка с наличието на избирателно предимство.

103 Трето, жалбоподателят не представя никакви доказателства, позволяващи да се заключи, че спорните мерки в действителност са имали за цел да освободят пограничните търговци от ДДС върху цената на депозита, при положение че, видно от изложените по-горе съображения, това освобождаване, изглежда, се явява „второстепенна последица, неразривно свързана [с тези мерки]“ съгласно израза, употребен от генералния адвокат Jacobs в заключението му по дело PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, т. 161 и 162).

104 Четвърто, позоваването от страна на DN на решение от 12 октомври 2000 г., Испания/Комисия (C-480/98, EU:C:2000:559), не е релевантно, тъй като в делото, по което е постановено това решение, се разглежда несъбирането на данъчните и социалноосигурителните задължения на някои предприятия — хипотеза, която съответства на разгледаната от Съда в решение от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551), в която връзката между мярката и загубата на приходи за държавния бюджет е достатъчно пряка.

105 Видно от всичко изложено по-горе, следва да се приеме, че единственото изтъкнато от жалбоподателя основание не е налице във втората му част.

б) По третата част от единственото основание

106 На първо място, жалбоподателят поддържа, че Комисията е приложила неправилно практиката на Съда, като е въвела ново правило, съгласно което наличието на затруднения при тълкуването на приложимия закон позволява да се заключи, че национална мярка, включваща неналагане на глоба, не отговаря на условието, свързано с финансирането с държавни ресурси.

107 В това отношение жалбоподателят се позовава на грешка при прилагане на правото. Приложеният от Комисията критерий, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимия закон, не бил в съответствие със съдебната практика, съгласно която наличието на държавна помощ се преценява въз основа на последиците на мярката, а не на целта ѝ или на намеренията на приелите тази мярка национални органи.

108 Освен това жалбоподателят счита, че в случая не съществуват затруднения при тълкуването на задължението за прилагане на депозит и следователно за налагане на глоба на търговците, които не начисляват този депозит. Той посочва, че неналагането на глоба произтича по-скоро от съзнателен избор на компетентните германски регионални органи.

109 На последно място, жалбоподателят добавя, че ако прилагането на правилата в областта на държавните помощи може да бъде възпрепятствано само като се породят сериозни и основателни съмнения относно обхвата и смисъла на задължение, произтичащо от разпоредба на правото на Съюза или на националното законодателство, това би довело до злоупотреби. Той уточнява, че подобна възможност би била в противоречие със задължението на държавите членки да транспонират директивите на Съюза по ясен и недвусмислен начин.

110 В това отношение според жалбоподателя компетентните германски регионални органи са решили в случая, вследствие на съдебни решения, постановени през 2003 г. от съдилища на провинция Шлезвиг-Холщайн, да не задължават пограничните търговци да начисляват предвидения във VerpackV депозит и да не налагат никакви нови административни принудителни мерки за тези търговци — мерки, които впоследствие биха могли да бъдат подложени на съдебен контрол от германските съдилища. Така според него липсата на съдебна практика, позволяваща изясняване на закона, въз основа на който се налага глобата, произтича единствено от бездействието на тези органи. Жалбоподателят добавя, че прилагането на правото на Съюза, по-специално на правото в областта на държавните помощи, би било значително отслабено, ако орган на държава членка може законосъобразно и системно да избягва да прилага правото в продължение на много години.

111 На второ място, жалбоподателят поддържа, че създава сериозни затруднения въпросът дали е изпълнено условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, в случай на неналагане на глоба.

112 Първо, в духа на изложеното от него в рамките на първата част от единственото основание жалбоподателят припомня, че с неначисляване на депозита се нарушават различни разпоредби на правото на Съюза и на германското право и че няма никаква трудност при тълкуването, тъй като това нарушение е очевидно. Той добавя, че германските федерални органи редовно са повтаряли, че практиката на декларацията за износ е незаконосъобразна.

113 Второ, жалбоподателят подчертава, че в приложимото в областта на околната среда право не съществува никакво правно основание, което да обосновава неначисляването на депозита. Той изтъква също, че тази мярка не се прилага еднакво за всички погранични зони на Германия. Жалбоподателят добавя, че Комисията не е извършила достатъчна и пълна проверка на случая. Накрая той отбелязва, че пограничните търговци не се намират в сходно положение с износителите.

114 Освен това жалбоподателят поддържа, че направената от Комисията в обжалваното решение констатация за липса на държавни ресурси не може да се обоснове с необходимостта да не се начислява депозитът, за да се избегне нарушение на принципа на свободното движение на стоки. Доводът на Комисията, че прилагането на депозитната система щяло да доведе до облагане с експортна такса, бил нов довод, който не бил изложен в обжалваното решение и поради това бил недопустим. Жалбоподателят оспорва и

предположението, че когато потребител купува напитка в Германия, за да я занесе в друга държава членка, опаковката няма да бъде върната в Германия, а ще попадне в системата за управление на отпадъците на другата държава членка.

115 Комисията оспорва тези доводи. Тя поддържа по-специално че тълкуването на приложимата правна уредба, възприето от компетентните германски регионални органи, е разумно, като се има предвид в частност липсата на каквото и да било влязло в сила съдебно решение в обратен смисъл, и че поради това не е било възможно тя да констатира наличието на държавна помощ. В случая неналагането на глоба произтичало единствено от възприетото от компетентните германски регионални органи тълкуване на правната уредба, а именно в смисъл, че депозитът не трябва да се начислява от пограничните търговци. Тази хипотеза трябвало да се разграничи от хипотезата, в която компетентните органи решават да освободят предприятията, нарушаващи правната уредба, от заплащането на глоба.

116 Според Комисията тълкуването на правната уредба, обосноваваща неналагането на глоба, се доближава до разрешението, предоставено от компетентния орган на определени категории лица да възприемат поведение, което е забранено за други категории лица. При всички положения неналагането на глоба в контекста на затруднения при тълкуването на релевантната правна уредба не надхвърляло свободата на преценка, с която разполагат натоварените с прилагането на правото органи.

117 Освен това Комисията посочва, че прилагането на депозита за пограничните търговци би създало пречка за търговията, съставляваща експортна такса.

118 Комисията добавя също, че няма доказателство за това, че една от целите на депозитната система е да подтикне потребителя да купува напитки, чиито опаковки са по-малко вредни за околната среда. Тя посочва и че национална депозитна система не може да има за цел да намали вредите, причинени на околната среда в други държави членки, че не може да има за цел и да намали продажбите на напитки в опаковки за еднократна употреба, а трябва само да цели да насърчи потребителите да върнат опаковките от така опакованите напитки.

119 Освен това тя посочва, че пограничните магазини са поискали да се присъединят към датската депозитна система, но че не са получили разрешение да го направят вследствие на възражение от страна на жалбоподателя.

120 Според Комисията решението на компетентните германски регионални органи да приемат използването на декларацията за износ е последователно, тъй като при това използване депозитът не се начислява само в случаите, в които клиентите се задължават да не консумират в Германия напитките, които закупуват в пограничните търговски обекти.

121 Комисията поддържа, че спорът, от който се оплаква жалбоподателят, всъщност произтича от факта, че датската система за управление на опаковките не отчита трансграничните продажби. Според нея фактът, че за клиентите, които купуват напитки в кутии в пограничните търговски обекти, не е предвидено никакво задължение да участват в датската система, е въпрос, свързан с датската система за рециклиране, а не проблем, свързан с освобождаването от депозит в Германия.

122 Тя посочва също, че този въпрос може да бъде решен само двустранно от съответните страни или на равнището на Съюза посредством по-задълбочена хармонизация. В този смисъл единственото възможно разрешение било политическо.

123 Освен това Комисията поддържа, че положението на крайните потребители, които правят покупки в пограничните магазини в лично качество, от една страна, и това на професионалните износители, от друга, е напълно сходно, тъй като и в двата случая отпадъците се генерират в Дания.

124 Комисията добавя, че условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, не е изпълнено, тъй като жалбоподателят не е доказал размера на глобите, които са били дължими и не са били платени.

125 DN подкрепя доводите на жалбоподателя. То припомня по-специално че Комисията е приложила неправилен критерий, за да прецени дали неналагането на глоба съставлява държавна помощ. DN добавя, че никой разумен орган е нямало да постъпи като компетентните германски регионални органи. Посочва, че не съществува никакво задължение за определяне на размера на избегнатите глоби, за да може мярка за освобождаване от глоба да се квалифицира като държавна помощ.

126 IGG поддържа, че трябва да се вземе предвид фактът, че компетентните германски регионални органи не са длъжни да налагат глоба и могат само да разпоредят на дадено предприятие да промени поведението си, както следвало от член 62 от Закона за преработване на правната уредба относно отпадъците. То добавя, че компетентните германски регионални органи следват този подход, когато срещнат затруднения при тълкуване на актовете, както в настоящия случай, що се отнася до обхвата на задължението за прилагане на депозита.

127 Като начало следва да се припомни, че при определени условия пограничните търговци се въздържат да начисляват депозита. Това е възможно в резултат просто на практика на компетентните германски регионални органи, а именно да приемат, че не се дължи депозит, когато напитките са закупени в рамките на декларация за износ, а оттам и в този случай да не налагат глоби на тези търговци. Всъщност от материалите по делото не е видно компетентните германски регионални органи да са приели каквито и да било циркулярни писма или насоки, с които да разрешат разглежданото поведение на пограничните търговци. В отговор на запитване по тази тема в хода на съдебното заседание Комисията и IGG не са в състояние да укажат наличието на такива правни актове.

128 Най-напред следва да се разгледа оплакването на жалбоподателя, че за да прецени дали неналагането на глоба съставлява предимство, финансирано с държавни ресурси, Комисията неправилно е приложила нов правен критерий, а именно наличието на затруднения при тълкуването на разглежданата правна уредба.

1) По твърдяната от жалбоподателя грешка при прилагане на правото

129 Преди произнасяне, от една страна, по валидността на критерия, който Комисията е възприела, за да определи дали е изпълнено условието във връзка с финансирането с държавни ресурси, и от друга, по въпроса дали е приложила неправилно този критерий в конкретния случай, следва да се припомни съдебната практика в тази област.

i) По практиката на Съда относно прилагането на условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, в случай на неналагане на глоба

130 До момента Съдът разграничава две хипотези. В първата хипотеза — тази на „освобождаване“ от глоба — някои предприятия са освобождавани от заплащането на глоба, която по принцип или неминуемо би трябвало да платят по силата на правната уредба. В този случай условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, се счита за изпълнено (вж. в този смисъл решения от 1 декември 1998 г., Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, т. 45 и от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия, C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 106). Във втората хипотеза — тази на предоставяне на „разрешения“ — въз основа на прозрачни и предварително определени критерии компетентните органи официално предоставят на някои предприятия разрешение да възприемат определено поведение. След като това поведение е разрешено по този начин с правната уредба, неналагането на глоба на тези предприятия не би могло да се разглежда като предимство, финансирано с държавни ресурси, стига разрешението да не води до никакво необосновано различно третиране спрямо други предприятия (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2015 г., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, т. 36, 37 и 49).

ii) По прилагането на нов критерий, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимата норма, пред които националните органи са изправени при нормалното упражняване на техните публичноправни правомощия

131 В случая следва най-напред да се отбележи, че неналагането на глоба, за разлика от неначисляването на ДДС върху депозита, не е непряка или „второстепенна“ последица от неначисляването на депозита, която да е неразривно свързана с тази мярка по смисъла на решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97). Всъщност компетентните германски регионални органи смятат, че при покупката на напитки в рамките на декларация за износ не е налице никакво нарушение на правната уредба, което да се наказва с глоба. Тъй като в подобен случай неначисляването на депозита било в съответствие с тази правна уредба, както я тълкуват тези органи, неминуемо било изключено да се наложи глоба на пограничните търговци.

132 Подобен контекст, в който неналагането на глоба е неразделно свързано с неначисляването на депозита, а оттам и с тълкуването на релевантната правна уредба, не съответства на нито една от двете хипотези, разгледани до този момент в съдебната практика в областта на глобите.

133 Всъщност, от една страна, Комисията не е можела да се основе на наличието на предоставено от компетентните органи разрешение за съответните предприятия да възприемат определено поведение, или, в случая, на освобождаване от задължението за начисляване на депозита. Всъщност освобождаването от депозит е резултат не от предварително и прозрачно разрешение, предвидено в конкретен акт, а просто от практика на компетентните германски регионални органи, установена от 2005 г., и дори от 2003 г., да не налагат глоба на пограничните търговци, когато последните не начисляват депозит.

134 От друга страна, неналагането на глоба не произтича от изрично освобождаване от задължението за начисляване на депозита по VerpackV, прието от автора на тази правна уредба. Всъщност от материалите по делото не следва, че компетентните германски регионални органи имат правомощието да изменят VerpackV — която е приета от федералните органи — по-специално с цел да въведат в нея изключения от задължението

за прилагане на депозит. Напротив, от материалите по делото е видно, че що се отнася до задължението за прилагане на депозита, регионалните органи разполагат само със санкционни правомощия. Освен това компетентните германски регионални органи не са приели никакви писмени правила или указания, в които да се признава наличието на изключение от задължението за начисляване на депозит. Следователно неначисляването на депозит и съответно неналагането на глоба не произтичат от освобождаване от предвиденото в правната уредба, противно на мярката, по която се е произнесъл Съдът в решение от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551), а само от тълкуване на действащата правна уредба, допуснато в практиката от компетентните германски регионални органи.

135 При това положение Комисията правилно се е основала на нов правен критерий, изведен от връзката между тълкуването на релевантната правна уредба и упражняването на санкционните правомощия от страна на органите, на които те са предоставени, за да провери дали неналагането на глоба може да се разглежда като предимство, финансирано с държавни ресурси. Комисията също така е имала основание да приеме, че затрудненията при тълкуването на дадена правна уредба по принцип могат да изключат възможността неналагането на глоба да се разглежда като освобождаване от глоба, съставляващо държавна помощ. Всъщност хипотезата, в която съществуват затруднения при тълкуването на нормата, чието неспазване може да бъде санкционирано с налагането на глоба, ясно се различава — от гледна точка на съответното предимство — от тази, в която компетентният орган решава да освободи дадено предприятие от заплащането на глоба, която то би трябвало да плати по силата на правната уредба. В първата хипотеза, за разлика от втората, няма предварително установена тежест. Всъщност предвид неясния обхват на нормата наличието на съставляващо нарушение поведение не изглежда очевидно и следователно в случай на подобна неяснота санкционирането на такова поведение чрез налагането на глоба не изглежда необходимо или неизбежно.

136 Освен това Съдът припомня присъщата на всяка правна система от мерки характеристика, а именно да предвижда, че някои видове поведение не подлежат на санкции (вж. в този смисъл решение от 14 януари 2015 г., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, т. 36), и в точка 39 от заключението си по дело Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239) генералният адвокат Wahl отбелязва, че глобите са инструменти, които попадат в сферата на обществения ред. Ето защо следва да се запази свободата на преценка на държавите членки в тази област, включително в хипотезата, в която съществуват затруднения при тълкуването на приложимата норма.

137 Следователно трябва да се заключи, че съображенията на Комисията не са опорочени поради грешка при прилагане на правото, доколкото тя е приела, че за да се заключи, че не са използвани държавни ресурси за мярка, изразяваща се в неналагането на глоба от публичен орган, в случай като този по настоящия спор следва да се приложи нов критерий, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимата норма, пред които националните органи са изправени при упражняването на техните публичноправни правомощия.

138 Следователно оплакването на жалбоподателя трябва да бъде отхвърлено в този аспект.

139 Жалбоподателят обаче поддържа също, че възприетият от Комисията критерий би могъл да доведе до злоупотреби. Това било така в настоящия случай, тъй като евентуалните затруднения при тълкуването имали дълготраен характер.

iii) По липсата на времево ограничение на критерия, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимата норма, пред които националните органи са изправени при упражняването на техните публичноправни правомощия

140 Следва да се припомни, че принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията е част от общите принципи на правото на Съюза, които стоят в основата на общите конституционни традиции на държавите членки, и е закрепен и в различни международни договори, по-специално в член 7 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (вж. в този смисъл решение от 22 май 2008 г., Evonik Degussa/Комисия, C-266/06 P, непубликувано, EU:T:2008:295, т. 38 и цитираната съдебна практика). Член 49, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз потвърждава този принцип, като предвижда, че „никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което в момента на извършването му не е представлявало престъпление съгласно националното или международното право“.

141 Принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията изисква законът ясно да определя нарушенията и наказанията, с които се санкционират (решение от 22 октомври 2015 г., AC-Treuhand/Комисия, C-194/14 P, EU:C:2015:717, т. 40).

142 Всъщност желателно е текстът на дадена правна уредба, по-специално когато тя включва разпоредби със санкционен характер, да не съдържа никакво двусмислие, за да позволи на лицата, към които се прилага, да приспособят поведението си, като разполагат с всички необходими сведения, и вследствие на това да бъдат санкционирани само ако умишлено или поради небрежност са нарушили предвидено за тях задължение.

143 При това положение би изглеждало парадоксално затрудненията при тълкуването на такава правна уредба да позволят на държавите членки, които са я приели, да бъдат освободени без никакво ограничение във времето от задълженията си в областта на държавните помощи. Тези затруднения би трябвало да могат да обосноват неналагането на глоба само през ограничен период от време с разумна продължителност, през който трябва да се изясни приложимата правна уредба.

144 Наличието на двусмислие или неяснота в националната правна уредба може в още по-малка степен да обоснове изключването на дадена мярка от приложното поле на член 107, параграф 1 ДФЕС, ако с тази правна уредба, както е в случая (вж. т. 1 по-горе), се цели да се транспонира директива.

145 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика, що се отнася до транспонирането на дадена директива в правния ред на държава членка, е абсолютно необходимо съответната национална правна уредба действително да гарантира пълното прилагане на директивата, произтичащото от тази уредба правно положение да е достатъчно точно и ясно, за да отговаря напълно на изискването за правна сигурност, и на носителите на права да бъде дадена възможност да се запознаят с пълния обхват на правата си и евентуално да се позоват на тях пред националните съдилища (вж. решение от 27 октомври 2011 г., Комисия/Полша, C-311/10, непубликувано, EU:C:2011:702, т. 24 и цитираната съдебна практика).

146 Видно от изложените в точки 140—145 по-горе съображения, критерият, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимата правна уредба, може да се приложи само ако тези затруднения са временни и се вписват в процес на постепенно изясняване на нормите.

147 В това отношение следва да се припомни, че принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията е спазен, когато от текста на приложимата разпоредба, а при нужда и чрез тълкуването ѝ от съдилищата, правният субект може да разбере за кои действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност (решение от 22 октомври 2015 г., AC-Treuhand/Комисия, C-194/14 P, EU:C:2015:717, т. 39 и 40). Следователно такъв принцип не може да се тълкува като забраняващ постепенното изясняване на нормите относно наказателната отговорност посредством тълкуването им от съдилищата по всяко следващо дело, стига резултатът да е бил разумно предвидим към момента на извършването на нарушението, по-специално предвид възприетото към този момент тълкуване в съдебната практика на съответната законова разпоредба (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2015 г., AC-Treuhand/Комисия, C-194/14 P, EU:C:2015:717, т. 41).

148 В случая в параграф 69 от обжалваното решение Комисията приема, че само по себе си обстоятелството, че при нормалното упражняване на техните публичноправни правомощия националните органи са били изправени пред сериозни и основателни съмнения относно обхвата и тълкуването на приложимата норма, е достатъчно, за да се направи извод за липса на държавни ресурси. Като излага такъв мотив, Комисията не посочва, че споменатите по-горе затруднения при тълкуването трябва да бъдат едновременно временни и неразривно свързани с постепенното изясняване на нормите, при положение че тези две условия трябва да бъдат изпълнени, за да може да се направи извод за липса на държавни ресурси.

149 Що се отнася обаче до условието евентуалните затруднения при тълкуването на приложимата правна уредба, на които се основава Комисията в обжалваното решение, да бъдат временни, следва да се отбележи, че макар обжалваното решение да е прието на 4 октомври 2018 г. и според Комисията тази неяснота да е съществувала поне от 2005 г., и дори от 2003 г., тя не посочва никакво особено обстоятелство, което да обоснове наличието на такава неяснота през толкова дълъг период от време.

150 Що се отнася до условието евентуалните затруднения при тълкуването на приложимата правна уредба, на които се основава Комисията в обжалваното решение, да бъдат неразривно свързани с постепенното изясняване на нормите, в преписката по делото няма никакви данни, позволяващи да се заключи, че подобни затруднения са били в процес на отстраняване.

151 Напротив, в параграф 62 от обжалваното решение Комисията посочва следното:

„Германските власти поясняват, че подобни разногласия относно тълкуването на федералното право се разрешават посредством интензивен диалог между федералното правителство и съответните провинции; при съмнение въпросът в крайна сметка се решава от Bundesrat (Федерален съвет, Германия). В случая обаче не е започната тази процедура“.

152 Става въпрос за сведение, което позволява да се заключи, че не е започнат процес на постепенно изясняване на нормите, специално предвиден за тази цел в германското право.

153 Вярно е, че в обжалваното решение се изтъква първоинстанционно съдебно решение, оставено в сила впоследствие от въззивната инстанция, което е в подкрепа на позицията на компетентните германски регионални органи.

154 Комисията обаче изтъква, че предвид факта, че разглежданото производство е междинно, такова съдебно решение не е окончателно и в допълнение видимо не се основава, както следва от самия текст на обжалваното решение, на задълбочена проверка на законосъобразността на практиката на пограничните търговци. Макар в съдебното заседание IGG да подчертава, че с решение от 23 юли 2003 г. Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Областен административен съд Шлезвиг-Холщайн, Германия) оставя в сила решението на долустоящия съд, като ясно се произнася в полза на тълкуването, възприето от компетентните германски регионални органи, тази констатация не се съдържа в обжалваното решение.

155 Освен това е безспорно, че след постановените през 2003 г. съдебни решения компетентните германски регионални органи са решили да не приемат нови принудителни административни мерки срещу пограничните търговци, които не начисляват депозит, въпреки че на федерално равнище е съществувало тълкуване на приложимата правна уредба, което е несъвместимо с възприетото от тях (параграф 61 от обжалваното решение), и че подобни мерки биха могли да доведат до това националните съдилища да дадат окончателно тълкуване на приложимата правна уредба. Освен това в рамките на образуваните пред тях производства съответните национални съдилища са можели да сезират Съда с преюдициални запитвания относно съответствието на неналагането на глоба с правото на Съюза, било то в областта на околната среда или в областта на свободата на движение, като Комисията е разгледала въпроси и от двете области в обжалваното решение.

156 Липсата на нови съдебни производства от 2003 г. насам, при положение че възприетото от компетентните германски регионални органи тълкуване на федералната правна уредба не съответства на това на правителството, което е изготвило тази уредба, допълнително свидетелства за това, че затрудненията при тълкуването на приложимата правна уредба не се вписват в процес на постепенно изясняване на нормите.

157 Предвид изложените в точки 140—156 по-горе съображения следва да се констатира, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като е заключила, че не е изпълнено условието, свързано с финансиране с държавни ресурси, без да провери дали затрудненията при тълкуването, на които се основава, са временни и неразривно свързани с постепенното изясняване на нормите. Съгласно посочената в точка 48 по-горе съдебна практика недостатъчното и непълно съдържание на анализа, извършен от Комисията по този въпрос във фазата на предварително разглеждане, е признак за това, че на посочената фаза на предварително разглеждане Комисията не е била в състояние да преодолее всички възникнали сериозни затруднения, за да определи дали неначисляването на депозита и неналагането на глоба съставляват държавна помощ.

158 Следва още да се провери дали, както също поддържа жалбоподателят, Комисията неправилно е приела, че в случая съществуват затруднения при тълкуването на приложимата норма, които могат да обосноват констатацията за липса на финансиране с държавни ресурси.

iv) По липсата на затруднения при тълкуването на приложимата норма, които могат да обосноват констатацията за липса на финансиране с държавни ресурси

159 Както бе посочено в точка 137 по-горе, може да се допусне, че условието, свързано с наличие на държавни ресурси, не е изпълнено в случай на неналагане на глоба, когато има затруднения при тълкуването на приложимата правна уредба.

160 Следва също така обаче самият орган, приел разглежданата мярка, да основава решението си да не наложи глоба на наличието на такива затруднения.

161 При все това в случая, за да обосноват решението си да не налагат глоба на пограничните търговци, компетентните германски регионални органи не се основават на наличието на неяснота относно тълкуването на VerpackV, а на тълкуването на този акт, постоянно възприемано от тях от 2005 г., и дори от 2003 г. насам, а именно в смисъл, че задължението за начисляване на депозита не се прилага за пограничните търговци, когато продават напитки в кутии на клиенти, които пребивават в погранични страни, и по-специално в Дания, и се съгласяват да подпишат декларация за износ.

162 Самата Комисия признава, както следва от параграф 50 от обжалваното решение, че компетентните германски регионални органи изрично приемат, че пограничните търговци по право не са длъжни да начисляват депозита. Освен това тя уточнява, че това тълкуване на VerpackV се прилага еднакво за всички търговски обекти, установени в съответните части от територията на Германия (параграф 55 от обжалваното решение).

163 Следователно Комисията неправилно е приела, че в случая може да приложи критерия, свързан с наличието на затруднения при тълкуването на приложимата норма, при положение че компетентните германски регионални органи не са се основали на наличието на такива затруднения, за да обосноват практиката си да не налагат глоба на пограничните търговци, когато те не начисляват депозит.

164 Следователно в обжалваното решение е приложен неправилно критерият, свързан със затруднения при тълкуването на приложимата правна уредба. Тази грешка, подобно на установената в точка 157 по-горе, допълнително свидетелства за това, че Комисията не е била в състояние да преодолее, без да започне официалната процедура по разследване, сериозните затруднения при разглеждането на двете неразривно свързани мерки, а именно неначисляването на депозита и неналагането на глоба.

165 Понастоящем следва да се разгледат останалите доводи на жалбоподателя, свързани с наличието на сериозни затруднения, които според него възникват при разглеждането на тези мерки.

2) По другите доводи на жалбоподателя, свързани с наличието на сериозни затруднения

166 В случая компетентните германски регионални органи позволяват на пограничните търговци, като не им налагат глоба, да не начисляват депозит върху някои от осъществяваните от тях продажби на напитки. Те считат, че тази практика е в съответствие с VerpackV, ако са изпълнени определени критерии. Критериите, възприети от компетентните германски регионални органи за целите на определянето на приложното поле на освобождаването от депозит, включват — освен обстоятелството, че то се прилага

за пограничните търговски обекти — възможността от него да се ползват само потребителите, пребиваващи в погранични страни, и по-специално в Дания, които се съгласяват да подпишат декларация за износ.

167 Жалбоподателят оспорва тълкуването на VerpackV, възприето от компетентните органи, и поддържа, че в това отношение Комисията е трябвало да направи извод за наличието на сериозни затруднения.

168 Следва да се разгледа това оплакване, след което да се разгледат останалите доводи, които Комисията и IGG изтъкват в защита, за да оспорят наличието на сериозни затруднения.

i) По оспорването на тълкуването на VerpackV, възприето от компетентните германски регионални органи

169 На първо място, жалбоподателят поддържа, че в приложимата правна уредба няма никакво правно основание, което да обосновава неначисляването на депозит от пограничните търговци.

170 В това отношение следва да се припомни, че самата Комисия посочва в параграф 51 от обжалваното решение, че предвид приложното му поле член 9, параграф 1 от VerpackV трябва да се разбира в смисъл, че задължава пограничните търговци да начисляват депозита.

171 Освен това в писмените си изявления пред Общия съд Комисията признава, че компетентните германски регионални органи „не твърдят, че във [VerpackV] има конкретно правно основание, позволяващо освобождаването на пограничните магазини от задължението за начисляване на депозита“.

172 В допълнение, що се отнася до правото на Съюза, в обжалваното решение (параграф 67) Комисията посочва, че Директива 94/62 не предвижда изключение, което да обосновава неприлагането на депозита за пограничните търговци.

173 Следователно твърдението на жалбоподателя, че в приложимата правна уредба няма конкретно правно основание, обосноваващо неначисляването на депозит от пограничните търговци, изглежда доказано.

174 Липсата на такова правно основание обаче, при все че в конкретен текст се предвижда задължение за начисляване на депозит, което е изрично, недвусмислено и чийто обхват изглежда много широк (вж. т. 2 и 3 по-горе), буди съмнения в тълкуването на VerpackV, възприето от компетентните германски регионални органи, и е признак за наличието на сериозни затруднения.

175 На второ място, докато компетентните германски регионални органи възприемат тълкуване на VerpackV в смисъл, че задължението за начисляване на депозит не се прилага за пограничните търговци, когато продават напитки на клиенти, които пребивават в погранични страни, и по-специално в Дания, и се съгласяват да подпишат декларация за износ, от параграф 59 от обжалваното решение следва, че съгласно доклад, изготвен по искане на германските федерални органи, депозит трябва да се начислява включително и в тази хипотеза.

176 Освен това от параграф 61 от обжалваното решение следва, че „възприетото от [компетентните германски регионални органи] тълкуване е несъвместимо с това на [федералните органи]“.

177 Тази разлика в тълкуването на VerpackV, възприето съответно от германските федерални органи и компетентните германски регионални органи, по-специално по въпроса дали неначисляването на депозита от пограничните търговци е съвместимо с тази правна уредба и с Директива 94/62, поражда съмнение в това дали възприетото от последните органи тълкуване може да бъде „разумен компромис“, както го е квалифицирала Комисията в параграф 68 от обжалваното решение. Такава разлика е признак за наличието на сериозни затруднения.

178 На трето място, в параграф 55 от обжалваното решение Комисията посочва, че неналагането на глоба се „прилага еднакво за всички търговски обекти, установени във въпросната част от територията на Германия (по-специално в съответните две провинции), обслужващи изключително чуждестранни клиенти, които се задължават писмено да изнесат напитките и да ги консумират, както и да обезвредят празните опаковки извън Германия (което се изисква съгласно „декларацията за износ“)“.

179 Твърдението, че изключението от депозитната система се прилага последователно и еднакво на цялата територия на Германия, е формулирано двусмислено. Така Комисията не посочва изрично, че неначисляването на депозит се толерира в гранични зони, различни от намиращите се в провинциите Шлезвиг-Холщайн и Мекленбург-Предна Померания. Освен това тя не дава никакви подробни данни относно други германски региони, в които също се толерира тази практика. В съдебното заседание в отговор на въпрос на Общия съд Комисията и IGG не посочват, че други провинции са приели същото изключение от депозитната система.

180 Освен това, макар твърдението в точка 178 по-горе да е оспорено от жалбоподателя, в писмените си изявления Комисията само добавя, без повече уточнения, че потребителите от държавите членки, различни от Кралство Дания и Кралство Швеция, „явно не са заинтересовани“ от възможността да използват декларации за износ.

181 Следователно не е установено, че е налице изключение от начисляването на депозита, прилагано редовно във всички гранични зони на Германия, а това отслабва тезата, че за неначисляването на депозита и неналагането на глоба има обективни, неразривно свързани с депозитната система основания, отнасящи се до спецификата на извършваните в тези зони продажби.

182 Този извод дава основание за съмнения в тълкуването на VerpackV, възприето от компетентните германски регионални органи, и е признак за наличието на сериозни затруднения.

183 На четвърто място, жалбоподателят изтъква предложение от 2004 г. за изменение на VerpackV, направено от провинциите Шлезвиг-Холщайн и Мекленбург-Предна Померания.

184 Безспорно е, че в това предложение се съдържа следният откъс:

„По искане на крайния дистрибутор компетентният орган е предвидил освобождаване от задълженията по параграф 1 за съдържащи се в опаковки, които не могат да бъдат използвани повторно, напитки, продавани на крайни потребители в морските пристанища или зоните, разположени близо до граница, за да бъдат консумирани извън приложното поле на наредбата (погранична търговия), когато заявителят е взел подходящи и разумни мерки, за да се увери, че опаковките няма да генерират отпадъци в приложното поле на наредбата и че възстановяването на депозита не е възможно в рамките на приложното поле на наредбата.

[…]

Обосновка

[…]

На границата с Дания, както и в пристанищата за фериботи и в зоните около тях в Шлезвиг-Холщайн и в Мекленбург-Предна Померания се е развила погранична търговия, специализирана в обслужване на скандинавски клиенти. Тя е много важна за този икономически недобре развит регион.

Предложението за изменение цели да възпрепятства премахването на тази търговска база за погранична търговия и на приблизително 3000-те работни места, които пряко или непряко зависят от нея, при това само в Шлезвиг-Холщайн, и да попречи това премахване да окаже въздействие върху туризма, който е много важен за тези региони“.

185 Видно от този откъс, разглежданото предложение за изменение е имало за цел защитата на заетостта и на свързаната с туризма стопанска дейност в зони, в които през същия период, в който е направено това предложение, компетентните германски регионални органи — а именно тези на провинциите Шлезвиг-Холщайн и Мекленбург-Предна Померания — са започнали да прилагат изключението от депозитната система.

186 Следователно е вероятно същите мотиви като тези за предложението за изменение да са довели и до неначисляването на депозита и до неналагането на глоба.

187 Това е признак за наличието на сериозни затруднения, тъй като позволява да се предположи, че възприетото от компетентните германски регионални органи тълкуване на VerpackV няма връзка с преследваната с този акт цел за опазване на околната среда.

188 Този признак е още по-убедителен, като се има предвид, че единственото обективно доказателство, на което се основава Комисията в обжалваното решение, за да определи позицията на компетентните германски регионални органи, е посоченият в точка 23 по-горе доклад, който не е изготвен по тяхна инициатива, а по инициатива на пограничните търговци.

189 Всъщност, макар в параграфи 50 и 53 от обжалваното решение Комисията да посочва, че излага тълкуването на VerpackV, и по-специално на задължението за начисляване на депозита, възприето от компетентните германски регионални органи, тя не представя

никакво обективно доказателство, удостоверяващо, че описаната от нея позиция е тази на посочените органи, а не на IGG или на представляваните от последното пограничари търговци.

190 От липсата на такива обективни доказателства може да се заключи, че Комисията не е извършила пълна проверка на представения пред нея случай, което също е признак за наличието на сериозни затруднения (вж. в този смисъл решения от 22 септември 2011 г., Белгия/Deutsche Post и DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, т. 83—86, от 10 февруари 2009 г., Deutsche Post и DHL International/Комисия, T-388/03, EU:T:2009:30, т. 109 и от 20 юни 2019 г., a&o hostel and hotel Berlin/Комисия, T-578/17, непубликувано, EU:T:2019:437, т. 59, 67 и 99).

191 На пето място, данните относно обхвата, условията за прилагане и целите на разглежданите мерки, с които е разполагала Комисията при приемането на обжалваното решение, не са достатъчни, за да ѝ позволят да заключи, че не са налице сериозни затруднения.

192 Всъщност неначисляването на депозита не произтича от изрично предвидено в приложимата правна уредба изключение или освобождаване, нито пък от насоки относно прилагането на тази правна уредба. Следователно изглежда, че то представлява административна практика, или дори само толериране, чиито обхват и съдържание не са много ясни. По-конкретно по време на съдебното заседание в отговор на въпрос на Общия съд не се посочва, че редът за изготвяне, формата и съдържанието на декларацията за износ са били определени с акт на компетентните германски регионални органи. В обжалваното решение обаче Комисията не се е опитала да отстрани неточностите във връзка с правната рамка за спорните мерки, като даде подробно описание на разпоредбите, уреждащи изключението от депозитната система. Напротив, тя се ограничава главно до това да представи някои данни, които са ѝ предоставили събеседниците ѝ по време на предварителната фаза на разглеждане.

193 Освен това в обжалваното решение Комисията не посочва никакво обективно доказателство, удостоверяващо, че описаната от нея позиция е тази на компетентните германски регионални органи, а не на IGG или на представляваните от последното пограничари търговци.

194 В допълнение Комисията не посочва точно кои органи на провинциите Шлезвиг-Холщайн и Мекленбург-Предна Померания са компетентни да задължават пограничните търговци да начисляват депозита и следователно да решат да ги освободят от това задължение. Тя не описва и реда и условията, при които тези провинции приемат решенията в тази област.

195 Изложените в точки 191—194 по-горе съображения позволяват да се заключи, че Комисията не е извършила достатъчно пълна и задълбочена проверка на неналагането на глоба, а това е допълнителен признак за наличието на сериозни затруднения.

196 На шесто място, за да обоснове освобождаването на пограничните търговски обекти от задължението за начисляване на депозита, което освобождаване не е изрично предвидено в приложимата правна уредба, в обжалваното решение (параграфи 53 и 67) Комисията възпроизвежда използваната от компетентните германски регионални органи аналогия между, от една страна, хипотезата на продуктите, закупени в Германия от краен потребител, за да бъдат консумирани извън територията на Германия, и от друга, тази на продуктите, изнасяни извън тази територия.

197 При все това основателността на такава аналогия, която би трябвало да обоснове възприетите с оглед на определяне на разрешените поведения критерии, не изглежда очевидна, като се има предвид разликата между двете разглеждани хипотези.

198 Всъщност жалбоподателят посочва в това отношение, че за изнасяните продукти евентуално ще бъде приложена депозитната система, действаща в държавата членка, в която се изнасят, за разлика от продуктите, до които се отнасят спорните мерки, за които не се прилага никоя депозитна система.

199 Става въпрос обаче за разлика, която изглежда едновременно съществена и релевантна.

200 Несъмнено Комисията твърди, без твърдението ѝ да се оспорва, че пограничните магазини са поискали да се присъединят към датската депозитна система, но не са получили разрешение да го направят поради повдигнато от жалбоподателя възражение.

201 От това, че подобно обстоятелство, което би могло да се окаже определящо за разбирането на контекста, в който са приложени спорните мерки, дори не е споменато в обжалваното решение, може обаче да се заключи, че Комисията не е извършила пълна проверка на представения пред нея случай.

202 Освен това обясненията, които дава Комисията в това отношение в писмените си изявления, никак не са обстойни. В допълнение тя не представя никакви обективни доказателства, а само препраща към страница от посочения в точка 23 по-горе доклад, от която не цитира никакъв откъс.

203 От изложените в точки 169—202 по-горе съображения следва, че съвкупност от признаци свидетелстват за наличието на сериозни затруднения, които дават основание за съмнение в тълкуването на VerpackV, възприето от компетентните германски регионални органи. Тези признаци позволяват най-малкото да се заключи, че Комисията не е извършила пълна проверка на представения пред нея случай, а това само по себе си е признак за наличието на сериозни затруднения.

ii) По другите доводи, които Комисията и IGG изтъкват, за да оспорят наличието на сериозни затруднения

204 Изводът за наличие на сериозни затруднения не може да бъде оборен с другите доводи на Комисията и IGG.

205 На първо място, в писмените си изявления Комисията се позовава на решение, което е приела по-рано в контекст, който според нея е сходен с този в настоящия случай.

206 Става въпрос за Решение C(2015) 3064 final от 8 май 2015 година относно държавна помощ SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) — Естония — Освобождаване от депозит и акциз върху опаковките за напитки, доставяни на борда на кораби.

207 Комисията припомня, че по това дело не е прието за помощ изключението от естонската национална правна уредба относно опаковките, свързано с осъществяваните в международни води на борда на кораби, плаващи към друга държава членка, продажби на напитки, предназначени за консумация извън търговския обект.

208 Като начало следва да се припомни, че съгласно съдебната практика понятието за помощ има правен характер и се тълкува с оглед на обективни елементи. Следователно квалифицирането на дадена мярка като държавна помощ не може да зависи от субективна преценка на Комисията и трябва да се извърши независимо от всякаква предходна административна практика на тази институция, дори и посочената практика да се приеме за установена (вж. решение от 3 юли 2014 г., Испания и др./Комисия, T-319/12 и T-321/12, непубликувано, EU:T:2014:604, т. 46 и цитираната съдебна практика).

209 На следващо място трябва да се отбележи, че в изтъкнатото от Комисията решение съответните предприятия трябва да заплащат акцизи, ако не спазват коефициента на оползотворяване на опаковките, предвиден в естонското национално законодателство (параграф 9).

210 В параграф 45 от изтъкнатото решение Комисията приема, че логиката на разглежданата данъчна система обосновава за съответните продажби да не се прилага задължението за плащане на акцизи. В параграф 46 от същото решение тя заключава, че разглежданата мярка не съставлява помощ.

211 Параграф 45 от изтъкнатото от Комисията решение обаче не се отнася до условието, свързано с наличие на държавни ресурси, а до условието за избирателност, и по-специално до третия етап от метода, позволяващ да се разграничат общите национални мерки от избирателните мерки — етап, който позволява да се направи извод за липса на избирателност, при положение че предварително е било установено наличието на изключение от общия режим, когато това изключение произтича от естеството или структурата на системата, в която се вписва мярката (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., Комисия/World Duty Free Group и др., C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:981, т. 55—58).

212 Следователно доводът на Комисията е ирелевантен за проверката на условието, свързано с наличието на държавни ресурси.

213 Освен това, доколкото се прилагат само ако дадено предприятие възприеме поведение, което съответната държава се опитва да предотврати, акцизите могат до известна степен да се оприличат на санкция, подобна на предвидената в конкретния случай глоба за пограничните търговци, които не прилагат депозитната система (вж. т. 4 по-горе).

214 Комисията обаче е приела, че при неприлагането на акцизи за покупката на напитки, които се продават на кораби, плаващи към територията на различна от Естония държава членка, и които не са предназначени за непосредствена консумация, е налице финансиране с държавни ресурси (параграф 42).

215 Следователно Комисията не само няма основание да се позовава на решението, посочено в точка 206 по-горе, но и то може да се разглежда като прецедент, който е в противоречие с възприетата в обжалваното решение теза.

216 На второ място, твърдението на Комисията, че при липсата на изчерпателно хармонизиране най-подходящото разрешение за преодоляване на трудностите, свързани с координацията на отделните национални депозитни системи, е частичното интегриране на търговските обекти, разположени в погранична зона на държава членка, в депозитната

система на съседната държава членка, не позволява от самото начало, без да се започва официалната процедура по разследване, да се заключи, че неначисляването на депозит и неналагането на глоба не съставляват финансирано с държавни ресурси предимство.

217 Всъщност отговорът на въпроса дали дадена национална мярка попада в приложното поле на член 107, параграф 1 ДФЕС не зависи от съображения, свързани с нейната целесъобразност (вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат Léger по съединени дела Белгия и Forum 187/Комисия, C-182/03 и C-217/03, EU:C:2006:89, т. 401), след като понятието за държавна помощ, както е определено в Договора за функционирането на ЕС, има правен характер и трябва да се тълкува с оглед на обективни елементи (решение от 16 май 2000 г., Франция/Ladbroke Racing и Комисия, C-83/98 P, EU:C:2000:248, т. 25).

218 В случая обстоятелството — дори да се приеме за установено — че има по-подходящо решение от прилагането за пограничните търговски обекти на депозитната система, не може поначало да лиши неналагането на глоба от характеристиките на помощ, ако се окаже, че последното освен това отговаря на всички условия, предвидени в член 107, параграф 1 ДФЕС.

219 На трето място, във всички случаи следва да се отхвърли доводът на Комисията, че не е изпълнено условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, тъй като жалбоподателят не е доказал размера на глобите, които биха били дължими, ако бяха наложени на пограничните търговци.

220 Всъщност съгласно постоянната съдебна практика, когато разпорежда връщането на обявена за несъвместима с вътрешния пазар помощ, Комисията не е длъжна да определи точния ѝ подлежащ на възстановяване размер. Достатъчно е решението на Комисията да съдържа указания, позволяващи на адресата му сам да определи този размер без прекомерни затруднения (вж. решение от 13 февруари 2014 г., Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, т. 21 и цитираната съдебна практика).

221 На по-силно основание, не е задача на жалбоподателя, на предварителния етап от процедурата, в който е прието обжалваното решение, да определя точния размер на помощите, които евентуално би следвало да бъдат възстановени, тъй като проверката на разглежданите мерки на този етап не е задължително (вж. в този смисъл решения от 19 май 1993 г., Cook/Комисия, C-198/91, EU:C:1993:197, т. 22, от 3 май 2001 г., Португалия/Комисия, C-204/97, EU:C:2001:233, т. 34 и от 13 юни 2013 г., Ryanair/Комисия, C-287/12 P, непубликувано, EU:C:2013:395, т. 71).

222 На четвърто място, IGG поддържа, че трябва да се вземе предвид фактът, че компетентните германски регионални органи не са длъжни да налагат глоба и могат само да разпоредят на дадено предприятие да промени поведението си, както следва от член 62 от Закона за преработване на правната уредба относно отпадъците. То добавя, че компетентните германски регионални органи следват този подход, когато възникнат затруднения при тълкуването на приложимата правна уредба, що се отнася до задължението за начисляване на депозит, какъвто според него е настоящият случай.

223 В това отношение следва, първо, да се отбележи, че този довод не е споменат в обжалваното решение.

224 Наличието на сериозни затруднения обаче трябва да се преценява въз основа на извършената от Комисията проверка, видна от обжалваното решение, а не въз основа на представените пред Общия съд доводи. Всъщност наличието на съмнение трябва да се търси в текста на решението, като изводите, на които Комисията се е основала в обжалваното решение, бъдат съотнесени с данните, с които е разполагала към момента на произнасяне (решение от 24 януари 2013 г., 3F/Комисия, C-646/11 P, непубликувано, EU:C:2013:36, т. 31).

225 Второ, във всеки случай член 62 от Закона за преработване на правната уредба относно отпадъците предвижда, че компетентните органи могат да приемат индивидуални принудителни мерки, за да гарантират прилагането на разпоредбите на този закон и на приетите за неговото прилагане наредби, сред които е и VerpackV. Поради това той има много широко определено приложно поле.

226 Обратно, член 69, параграф 3 от Закона за преработване на правната уредба относно отпадъците предвижда налагането на глоба за някои конкретни нарушения, като например неприлагането на депозитната система (вж. т. 4 по-горе).

227 Следователно не е очевидно, че член 62 от Закона за преработване на правната уредба относно отпадъците като „общ закон“ е предназначен да замести „специалния закон“, какъвто е член 69, параграф 3 (вж. в този смисъл решение от 19 юни 2003 г., Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, т. 57).

228 Трето, може да се предположи, че ако дадено предприятие не изпълни разпореждането, което евентуално му е било дадено на основание член 62 от Закона за преработване на правната уредба относно отпадъците, компетентният орган ще му наложи глоба, за да го принуди да приложи депозитната система.

229 Така налагането на глоба изглежда най-малкото вероятен изход, ако дадено предприятие трайно отказва да прилага депозитната система.

230 Следователно доводът на IGG трябва да бъде отхвърлен.

231 На пето място, IGG се позовава на решение от 14 декември 2004 г., Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), и по-специално на точка 46 от това решение, от която следва, че държавата членка, която въвежда депозитна система, трябва да следи за наличието на достатъчен брой пунктове за обратно приемане, за да могат потребителите, закупили продукти в опаковки за еднократна употреба, за които е платен депозит, да могат да си възстановят сумата по депозита, дори и да не се върнат на мястото, в което са купили продуктите.

232 При все това решение от 14 декември 2004 г., Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), не позволява да се заключи, че системното прилагане на депозита на цялата територия на държава членка, включително в пограничните зони, противоречи на принципа на свободното движение на стоки.

233 Всъщност в делото, по което е постановено решение от 14 декември 2004 г., Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, т. 45), се разглежда само въпросът дали държава членка може да замени система за събиране на опаковки в близост до

жилището на потребителите или до пунктовете за продажба със система за депозит и за индивидуално обратно приемане, без Съдът да разглежда въпроса за последиците от депозитната система за пограничните зони.

234 Освен това е безспорно, че потребителите от пограничните за Германия страни, и по-специално от Дания, които се ползват от неначисляването на депозита, биха могли, ако им бъде начислен депозит, да си възстановят сумата по него от всички германски дистрибутори (вж. т. 2 по-горе), тоест без непременно да се връщат в мястото, където са закупили продуктите.

235 От всички изложени по-горе съображения следва, че наличието на сериозни затруднения е доказано.

3) Заключение по третата част от единственото основание

236 Общият съд констатира, че извършеният от Комисията анализ, съдържащ се в обжалваното решение, е опорочен поради редица грешки и пропуски и че съществуват други признаци, позволяващи да се заключи, че са налице сериозни затруднения.

237 Следователно трябва да се приеме, че единственото основание е налице в третата му част, отнасяща се до неналагането на глоба.

238 Тъй като неначисляването на ДДС е неразривно свързано с неначисляването на депозит, което от своя страна е неразривно свързано с неналагането на глоба на предприятията, които не начисляват депозит, обжалваното решение следва да бъде отменено в неговата цялост (вж. в този смисъл решения от 10 декември 2002 г., Комисия/Съвет, C-29/99, EU:C:2002:734, т. 45 и от 7 ноември 2012 г., CBI/Комисия, T-137/10, EU:T:2012:584, т. 311—313).

По съдебните разноски

239 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

240 Тъй като Комисията е загубила делото, тя следва да понесе направените от нея съдебни разноски, както и тези на жалбоподателя и на DN, встъпило в подкрепа на исканията на жалбоподателя, в съответствие с исканията на последния и на DN.

241 Тъй като не е направено искане в този смисъл, IGG не може да бъде осъдено да заплати съдебните разноски на други страни. Като се има предвид обаче, че е встъпило в подкрепа на исканията на Комисията, то следва да понесе направените от него съдебни разноски в съответствие с член 138, параграф 3 от Процедурния правилник.

242 Съгласно член 138 параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. При това положение Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти разширен състав)

реши:

1) **Отменя Решение C(2018) 6315 final на Комисията от 4 октомври 2018 година относно държавна помощ SA.44865 (2016/FC) — Германия — Твърдяна държавна помощ за германските погранични магазини за напитки.**

2) **Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски, както и тези на Dansk Erhverv и Danmarks Naturfredningsforening.**

3) **Федерална република Германия и Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) понасят направените от тях съдебни разноски.**

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 9 юни 2021 година.

Подписи