Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto prošireno vijeće)

9. lipnja 2021.*

„Državne potpore – Prodaja pića u limenkama stranim rezidentima u pograničnim trgovinama u Njemačkoj – Izuzeće od pologa pod uvjetom konzumacije kupljenog pića izvan njemačkog državnog područja – Pritužba – Odluka Komisije o neisticanju prigovora – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Dopuštenost – Uvjeti pokretanja službenog istražnog postupka – Pogreška koja se tiče prava – Ozbiljne poteškoće – Pojam ‚državna potpora' – Državna sredstva – Neizricanje novčane kazne"

U predmetu T-47/19,

Dansk Erhverv, sa sjedištem u Kopenhagenu (Danska), koji zastupaju T. Mygind i H. Peytz, odvjetnici,

tužitelj,

kojeg podupire

Danmarks Naturfredningsforening, sa sjedištem u Kopenhagenu, koji zastupaju T. Mygind i H. Peytz, odvjetnici,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju B. Stromsky i T. Maxian Rusche, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupiru

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl i S. Costanzo, u svojstvu agenata,

i

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

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2018) 6315 *final* od 4. listopada 2018. o državnoj potpori SA.44865 (2016/FC) – Njemačka – navodna državna potpora njemačkim trgovinama pića koje se nalaze na granici.

* Jezik postupka: engleski

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće),

u sastavu S. Papasavvas, predsjednik, S. Gervasoni (izvjestitelj), P. Nihoul, R. Frendo i J. Martín y Pérez de Nanclares, suci,

tajnik: E. Artemiou, administratorica

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. studenoga 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

I. Okolnosti spora

A. Njemački sustav pologa za određenu ambalažu pića namijenjenu jednokratnoj uporabi

1 Verordnungom über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (Uredba o sprečavanju nastanka i recikliranju ambalažnog otpada) od 21. kolovoza 1998. (BGBI. 1998. I. str. 2379.; u daljnjem tekstu: Uredba o ambalaži) prenosi se Direktiva 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL 1994., L 365, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 12.).

2 Članak 9. stavak 1. Uredbe o ambalaži uspostavlja sustav pologa za određenu ambalažu pića za jednokratnu uporabu (u daljnjem tekstu: sustav pologa). Taj sustav, među ostalim, predviđa kako slijedi:

„Distributeri koji na tržište stavljaju piće u ambalaži namijenjenoj jednokratnoj uporabi, zapremine 0,1 litara do 3 litre, moraju svojim kupcima obračunati polog od najmanje 0,25 eura po jedinici ambalaže, koji uključuje porez na dodanu vrijednost. Prva rečenica ne primjenjuje se na ambalažu koja se prodaje krajnjim potrošačima izvan teritorijalnog područja primjene Uredbe o ambalaži. Polog se obračunava u svim stadijima prodajnog lanca, a to čini svaki idući distributer, sve do prodaje ambalaže krajnjem potrošaču. Distributeri na ambalaži pića koje se prodaje u ambalaži namijenjenoj jednokratnoj uporabi, za koju postoji obveza pologa na temelju prve rečenice ovog članka, prije njezina stavljanja u prodaju, na vidljiv i čitak način navode da imaju obvezu naplate pologa, te da su dio sustava pologa koji se provodi na saveznoj razini i omogućuje sudionicima da ispune međusobne zahtjeve za naknadu iznosa pologa. Polog se vraća prigodom povrata ambalaže. Ako se ambalaža ne vrati, polog se ne vraća […]”

3 Polog se tako mora naplatiti u svim stadijima prodajnog lanca sve do prodaje proizvoda krajnjem potrošaču, te se iznos pologa mora vratiti nakon povrata ambalaže.

4 U skladu s člankom 15. stavkom 1. točkom 14. Uredbe o ambalaži, nenaplaćivanje pologa, protivno odredbama njezina članka 9. stavka 1., je prekršaj. Članak 69. stavak 3. Gesetza zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (Zakon o restrukturiranju kružnog gospodarstva i upravljanja otpadom) od 24. veljače 2012. (BGBI. 2012. I., str. 212.; u daljnjem tekstu: Zakon o restrukturiranju upravljanja otpadom), predviđa da se za taj prekršaj može izreći novčana kazna u najvećem iznosu od 100 000 eura.

5 Sustav pologa stupio je na snagu 1. siječnja 2003.

6 Poduzeća iz njemačkog sektora maloprodaje i prodaje pića 2005. osnovali su društvo Deutsche Pfandsystem GmbH (u daljnjem tekstu: društvo DPG). Društvo DPG stavlja distributerima koji sudjeluju u sustavu pologa na raspolaganje pravni i organizacijski okvir koji im omogućuje da provedu međusobni prijeboj pologa.

B. Upravni postupak

7 Tužitelj, Dansk Erhverv, strukovna je udruga koja zastupa interese danskih poduzeća. On je 14. ožujka 2016. podnio Europskoj komisiji pritužbu u području državnih potpora.

8 Prema toj pritužbi, Savezna Republika Njemačka dodijelila je grupi poduzeća koja se bave maloprodajom na sjeveru Njemačke, odnosno trgovinama smještenima u blizini državne granice, namijenjenima isključivo potrošačima s boravištem u susjednim zemljama, osobito u Danskoj, nezakonitu potporu, nespojivu s unutarnjim tržištem, koja se sastoji u izuzeću od opće obveze naplate pologa za ambalažu pića namijenjenu jednokratnoj uporabi, predviđene člankom 9. stavkom 1. Uredbe o ambalaži.

9 Tužitelj je u tom pogledu pojasnio da pogranične trgovine prodaju danskim i švedskim potrošačima pića zapakirana u ambalaži namijenjenoj jednokratnoj uporabi, a da pritom ne naplaćuju pripadajući polog (0,25 eura po limenci, što uključuje sve poreze). Prema mišljenju te udruge, one polog ne naplaćuju uz pristanak tijela dviju dotičnih saveznih zemalja, odnosno Schleswig-Holsteina i Mecklenburg-Zapadnog Pomorja (Njemačka). Ta tijela, naime, ne izriču novčane kazne pograničnim trgovinama za nenaplaćivanje pologa. Osim toga, izuzeće od pologa podrazumijeva i oslobođenje od poreza na dodanu vrijednost (PDV) koji se odnosi na taj polog.

10 Prema mišljenju njemačkih saveznih tijela, iznesenom u odgovoru na Komisijino pitanje postavljeno nakon što je tužitelj podnio pritužbu, cijene piva i drugih pića u susjednim zemljama znatno su više, poput Danske, nego u Njemačkoj zbog, među ostalim, razlika u veleprodajnoj cijeni, PDV-u i troškarinama. Specijalizirana pogranična trgovina, u okviru koje trgovci iz dviju navedenih saveznih zemalja nude svoju robu prekograničnim klijentima, osobito danskim, razvila se kao posljedica toga. Dvadesetak poduzeća, koja obuhvaćaju šezdesetak trgovina, prakticira takvu pograničnu trgovinu. Ta poduzeća (u daljnjem tekstu: pogranične trgovine) zapošljavaju oko 3000 osoba te su osnovala Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), udrugu koja zastupa interese pograničnih trgovina. Ponuda tih prodajnih mjesta, koja su u pravilu smještena nekoliko kilometara od njemačko-danske granice i trajektnih luka, sastoji se, u bitnome, od danskih i švedskih proizvoda. U njima se uglavnom prodaje pivo, mineralna voda i osvježavajući napici, ali i vino, žestoka alkoholna pića, konditorski i duhanski proizvodi. Pivo, mineralna voda i osvježavajući napici prodaju se isključivo u velikim paketima, odnosno u „pakiranjima” (osobito u pakiranjima od 24 limenke omotane u plastičnu foliju).

11 Njemačka savezna tijela također su istaknula da je provedba Uredbe o ambalaži i, prema tome, sustava pologa, u nadležnosti regionalnih tijela, u skladu s podjelom ovlasti koju predviđa Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ustav Savezne Republike Njemačke) od 23. svibnja 1949. (BGBI 1949. I., str. 1.; u daljnjem tekstu: GG). Prema njihovu mišljenju, samo ta tijela mogu primijeniti odredbe Uredbe o ambalaži putem upravnog akta ili izricanjem novčane kazne, jer savezna vlada u tom pogledu uopće ne raspolaže izvršnim ovlastima.

12 Naposljetku, njemačka su savezna tijela navela da pogranične trgovine imaju obvezu naplate pologa na temelju Uredbe o ambalaži, dodajući međutim da su izvršna tijela dviju dotičnih saveznih zemalja (u daljnjem tekstu: nadležna njemačka regionalna tijela) ocijenila, imajući u vidu ciljeve sustava pologa, a to je, među ostalim, potpora postojećem njemačkom sustavu recikliranja, u kojem se prazna ambalaža pića namijenjena jednokratnoj uporabi ponovno stavlja u gospodarski ciklus, da se obveza naplate pologa ne primjenjuje na pogranične trgovine ako se piće prodaje isključivo kupcima iz Danske te ako se oni pisanim putem obvežu (tako što potpišu „izvoznu deklaraciju”) da će konzumirati ta pića i

odložiti njihovu ambalažu izvan njemačkog državnog područja. Njemačka savezna tijela pojasnila su da se svaka od tih prodajnih transakcija registrira zasebno, uz ime kupca, broj njegove osobne iskaznice, njegov potpis i broj računa od blagajne. Uz to su navela da je prodaja bez pologa ograničena na pakiranja u plastičnoj foliji (koja u pravilu sadržavaju 24 limenke).

C. Komisijina odluka

13 Komisija je 4. listopada 2018. donijela Odluku C(2018) 6315 *final* od 4. listopada 2018. o državnoj potpori SA.44865 (2016/FC) – Njemačka – navodna državna potpora njemačkim trgovinama pića koje se nalaze na granici (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

14 U pobijanoj je odluci Komisija samo ispitala uvjet koji se odnosi na državna sredstva, iz članka 107. stavka 1. UFEU-a. Ona je u tom pogledu redom ispitala tri mjere koje mogu biti prednost financirana državnim sredstvima (u daljnjem tekstu: sporne mjere): nenaplaćivanje samog pologa, nenaplaćivanje PDV-a koji se odnosi na polog i neizricanje novčane kazne poduzećima koja ne naplaćuju polog.

15 Kada je riječ o nenaplaćivanju pologa, Komisija je u točkama 32. i 33. pobijane odluke navela da ta mjera nije državna potpora jer se sustav pologa ne financira iz državnih sredstava. Istaknula je da tužitelj ne tvrdi da je nenaplaćivanje pologa samo se sebi mjera koja se financira iz takvih sredstava.

16 Kada je riječ o nenaplaćivanju PDV-a na polog, Komisija je u točkama 41. i 42. pobijane odluke objasnila da je okolnost da prvo pogranične trgovine, a zatim i država, ne naplaćuju PDV na polog, uobičajena posljedica primjene općih pravila o PDV-u u situaciji kada pogranične trgovine ne obračunavaju polog svojim kupcima. Naime, prema mišljenju Komisije, budući da PDV treba naplaćivati s obzirom na cijenu transakcije (pružanje usluga ili isporuku robe), on se ne može naplatiti kada te transakcije nema. Komisija na temelju toga zaključuje da nenaplaćivanje PDV-a nema za cilj, s obzirom sa svoju svrhu i strukturu, stvoriti prednost koja čini dodatni trošak za državu i da stoga ta mjera nije državna potpora.

17 Kada je riječ o neizricanju novčanih kazni poduzećima koja ne primjenjuju sustav pologa, Komisija je prvo definirala opći analitički okvir primjenjiv na područje neizricanja novčane kazne (točke 45. do 49. pobijane odluke), a zatim je taj analitički okvir primijenila na neizricanje novčane kazne (točke 50. do 69. pobijane odluke).

18 Komisija je u točkama 45. i 47. pobijane odluke podsjetila na to da, prema sudskoj praksi, oslobođenje od obveze plaćanja novčane kazne načelno može biti prednost koja se dodjeljuje putem državnih sredstava. Pojasnila je ipak da, kada je riječ o utvrđivanju je li ispunjen uvjet koji se odnosi na državna sredstva, načelno valja razlikovati slučajeve u kojima su nacionalna tijela predvidjela mogućnost izbjegavanja plaćanja novčane kazne koju se u pravilu mora platiti, od onih u kojima nacionalna tijela ne izriču kaznu zato što su određeno ponašanje izričito dozvolila.

19 Komisija je u točkama 48. i 49. pobijane odluke dodala da se tumačenje nacionalnog pravila koje predviđa neku obvezu može pokazati teškim za sama nacionalna tijela, osobito kada su ta tijela zadužena za njegovu primjenu. Kada su ta tijela bila suočena s ozbiljnim i razumnim sumnjama o dosegu i tumačenju takve obveze, neizricanje novčane kazne nije nužno bilo posljedica odluke navedenih tijela da ne naplate predviđene novčane kazne, nego je bilo samo posljedica poteškoća u tumačenju. Te su posljedice, prema mišljenju Komisije, nažalost svojstvene svakom pravnom sustavu, čak i ako su u pravilu ograničene samo na nekoliko konkretnih odredbi. Posljedično, Komisija je ocijenila da valja razlikovati i situacije u kojima su nacionalna tijela, u okviru uobičajenog izvršavanja svojih javnih ovlasti, bila suočena s poteškoćama u tumačenju zakona, od situacija u kojima su odlučila da neće naplaćivati predviđene novčane kazne ili da će poduzećima pružiti mogućnosti da izbjegnu njihovo plaćanje. Komisija je potom, u točki 50. pobijane odluke, navela da nadležna

njemačka regionalna tijela smatraju da pogranične trgovine *ex lege* nemaju obvezu naplaćivati polog, tako da njegovo nenaplaćivanje, prema mišljenju tih tijela, nije prekršaj te je neizricanje novčane kazne samo posljedica nepostojanja prekršaja.

20 Međutim, Komisija je u točki 51. pobijane odluke navela da joj se čini, imajući u vidu sadržaj članka 9. stavka 1. Uredbe o ambalaži, da tu odredbu, u mjeri u kojoj se primjenjuje na „njemačko državno područje" i na „stavljanje pića u promet" treba shvaćati tako da pograničnim trgovinama nameće obvezu naplate pologa.

21 Komisija je ipak u točki 52. pobijane odluke dodala da je moguće smatrati i da je nepostojanje obveze pograničnih trgovina da naplaćuju polog ako prodaju pića u limenkama isključivo potrošačima „stranim rezidentima", koji se obavežu da će pića konzumirati izvan Njemačke, u skladu s temeljnim načelima Uredbe o ambalaži.

22 Komisija je u točki 53. pobijane odluke pojasnila da se nadležna njemačka regionalna tijela, radi opravdanja svojeg tumačenja Uredbe o ambalaži, prema kojem pogranične trgovine ne moraju naplaćivati polog, pozivaju na cilj te odredbe, odnosno promicanje povrata ambalaže za jednokratnu uporabu u Njemačkoj i, točnije, poticanje kupaca, osobito u Njemačkoj, da vrate praznu ambalažu za piće u sustav za prikupljanje i reciklažu koji je ustanovljen u cijeloj zemlji, a koji je lako pristupačan osobama s boravištem u Njemačkoj. Komisija je pojasnila da, prema tumačenju nadležnih njemačkih regionalnih tijela, taj cilj ne zahtijeva primjenu pologa na pića u limenkama koja se konzumiraju u inozemstvu i čija se ambalaža ne vraća u Njemačku. Dodaje da se, također prema tumačenju nadležnih njemačkih regionalnih tijela, pogranične trgovine nalaze u istoj situaciji kao i izvoznici pića u limenkama, koji prodaju proizvode koji nisu namijenjeni konzumaciji u Njemačkoj, i čija je ambalaža namijenjena odlaganju izvan objekata za reciklažu uključenih u njemački sustav. Uredba o ambalaži ne nameće međutim tim izvoznicima obvezu naplate pologa.

23 Komisija je u točkama 56. do 58. pobijane odluke navela da se stajalište nadležnih njemačkih regionalnih tijela zasniva, među ostalim, na pravnoj studiji koju je 2005., na zahtjev pograničnih trgovina, izradio profesor prava. Prema tom mišljenju, obveza nametnuta tim trgovinama da naplaćuju polog protivna je GG-u, određenim odredbama primarnog prava Europske unije, odnosno člancima 18., 34. i 35. UFEU-a, kao i članku 7. stavku 1. Direktive 94/62, jer obuhvaća prodaju pića u limenkama koje se konzumiraju u inozemstvu. Konkretno, polog je prepreka krajnjim potrošačima za kupnju u pograničnim trgovinama, koji nikada ne vraćaju praznu ambalažu pića radi povrata iznosa pologa.

24 Komisija je u točkama 59. i 60. pobijane odluke dodala da, prema jednoj drugoj studiji, također sastavljenoj 2005., ali ovaj put na zahtjev njemačke savezne vlade, sustav pologa nije protivan ni GG-u ni pravu Unije, nego je, nasuprot tomu, okolnost da pogranične trgovine ne naplaćuju polog kupcima koji konzumiraju pića u inozemstvu protivna Direktivi 94/62.

25 Komisija je u točki 61. pobijane odluke zaključila da, iako tumačenje nadležnih njemačkih regionalnih tijela nije u skladu s tumačenjem saveznih tijela, potonje tumačenje nije potvrđeno sudskom odlukom, pri čemu jedine sudske odluke, koje datiraju iz 2003., potvrđuju tumačenje nadležnih njemačkih regionalnih tijela, a što su savezna tijela i priznala.

26 Na temelju upravo iznesenih elemenata Komisija je – ocjenjujući da je moguće pretpostaviti da kada potrošač kupuje piće u Njemačkoj radi odnošenja u drugu državu članicu, ambalaža tog pića neće biti vraćena u Njemačku, nego će se naći u sustavu upravljanja otpadom druge države članice – navela da je razumno odustati od obveze naplate pologa kada potrošač potpiše izvoznu deklaraciju, čime se obvezuje ponijeti piće u drugu državu članicu radi konzumacije i odlaganja njegove ambalaže u toj državi članici (točka 65. pobijane odluke). Komisija je isto tako podsjetila na to da su države članice slobodne izabrati hoće li naplaćivati polog ili neće, pod uvjetom poštovanja načela nediskriminacije

(točka 67. pobijane odluke). Istaknula je da je tumačenje nadležnih njemačkih regionalnih tijela razumni kompromis između cilja zaštite okoliša, koji nastoji ostvariti Direktiva 94/62, i slobodnog kretanja robe (točka 68. pobijane odluke).

27 Komisija je zaključila da su nadležna njemačka regionalna tijela tako bila suočena, u okviru redovnog izvršavanja svojih javnih ovlasti, s ozbiljnim i razumnim sumnjama o dosegu i tumačenju obveze naplate pologa. U takvom slučaju, neizricanje novčane kazne nije prednost dodijeljena putem državnih sredstava i ta se mjera stoga ne može kvalificirati kao državna potpora (točka 69. pobijane odluke).

II. Postupak i zahtjevi stranaka

28 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 23. siječnja 2019. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

29 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 18. travnja 2019., Savezna Republika Njemačka zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije. Odlukom od 9. rujna 2019. predsjednik devetog vijeća Općeg suda prihvatio je tu intervenciju. Savezna Republika Njemačka podnijela je svoj intervencijski podnesak, a glavne su stranke podnijele svoja očitovanja na taj podnesak u određenom roku. U tom je intervencijskom podnesku ona izjavila da u potpunosti dijeli Komisijine argumente.

30 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 26. travnja 2019., Danmarks Naturfredningsforening, udruga za zaštitu okoliša u Danskoj (u daljnjem tekstu: udruga DN), zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu tužitelja. Predsjednik devetog vijeća Općeg suda rješenjem od 10. rujna 2019. dopustio je tu intervenciju. Udruga DN podnijela je svoj intervencijski podnesak, a glavne stranke su podnijele svoja očitovanja na njega u određenom roku.

31 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 7. svibnja 2019., udruga IGG zatražila je intervenciju u potporu zahtjevu Komisije. Predsjednik devetog vijeća Općeg suda rješenjem od 10. rujna 2019. dopustio je tu intervenciju. Udruga IGG podnijela je svoj intervencijski podnesak, a glavne stranke su podnijele svoja očitovanja na taj podnesak u određenom roku.

32 Budući da se sastav vijećâ Općeg suda izmijenio, na temelju članka 27. stavka 5. Poslovnika Općeg suda, sudac izvjestitelj raspoređen je u četvrto vijeće, kojem je stoga ovaj predmet dodijeljen.

33 Na prijedlog četvrtog vijeća, Opći je sud, na temelju članka 28. Poslovnika Općeg suda, odlučio uputiti predmet proširenom sastavu suda.

34 Na prijedlog suca izvjestitelja, Opći sud (četvrto prošireno vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka i, u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenima u članku 89. Poslovnika, postaviti strankama pisana pitanja, pozivajući ih da na njih odgovore na raspravi.

35 Na raspravi 19. studenoga 2020. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pisana i usmena pitanja Općeg suda.

36 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku,

– naloži Komisiji snošenje troškova.

37 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu,

– naloži tužitelju snošenje troškova.

38 Savezna Republika Njemačka od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu,

– naloži tužitelju snošenje troškova.

39 Udruga DN od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku,

– naloži Komisiji snošenje troškova.

40 Udruga IGG od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu,

– naloži tužitelju snošenje troškova.

III. O pravu

41 Prvo valja ispitati dopuštenost tužbe, a potom ocijeniti osnovanost tužiteljevih argumenata.

A. Dopuštenost tužbe

42 Komisija je u svojem odgovoru na tužbu osporila tužiteljevu procesnu legitimaciju izražavajući „sumnje” o postojanju narušavanja tržišnog natjecanja prouzročenog spornim mjerama, koje bi tužitelja moglo staviti u nepovoljan položaj. Komisija je s tim u vezi u odgovoru na repliku navela da tužitelj nije dostavio dokaze o identitetu svojih članova ni o djelatnostima kojima se bave.

43 Međutim, tijekom rasprave, u odgovoru na pitanje Općeg suda koje se odnosilo na primjenu relevantne sudske prakse na ovaj predmet, Komisija je odustala od isticanja postojanja zapreke vođenju postupka koja se temelji na nepostojanju tužiteljeve procesne legitimacije, što je uneseno u zapisnik s rasprave.

44 Naime, ustaljena je sudska praksa da je udruga koja, poput tužitelja, zastupa interese tržišnih takmaca korisnikâ mjere, zainteresirana stranka, u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 29. i navedenu sudsku praksu), što je Komisija uostalom istaknula u točki 1. pobijane odluke. Takvoj je stranci dopušteno osporavati odluku kojom je Komisija u fazi prethodnog ispitivanja potpora, predviđenoj člankom 108. stavka 3. UFEU-a, utvrdila da neka mjera nije potpora, pod uvjetom da ta stranka, podnoseći svoju tužbu, pokušava zaštititi postupovna prava koja bi joj pripadala u slučaju da Komisija odluči pokrenuti službeni istražni postupak, predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presude od 19. svibnja 1993., Cook/Komisija, C-198/91, EU:C:1993:197, t. 23. do 26.; od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 47. i od 13. prosinca 2005., Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, t. 35.).

45 U ovom postupku tužitelj ističe samo jedan tužbeni razlog, u kojem tvrdi da je Komisija, time što nije pokrenula službeni istražni postupak, predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, unatoč svim ozbiljnim poteškoćama koje uzrokuje ispitivanje spornih mjera, povrijedila postupovna prava kojima on raspolaže u svojstvu zainteresirane stranke, na temelju te iste odredbe. U tim okolnostima, tužitelj ima procesnu legitimaciju, a tužba je prema tome dopuštena.

B. Ispitivanje jedinog tužbenog razloga

46 Kao što je navedeno, u prilog osnovanosti svoje tužbe tužitelj ističe samo jedan tužbeni razlog, koji se temelji na povredi njegovih postupovnih prava. Taj je tužbeni razlog podijeljen na tri dijela. U prvom se dijelu tužitelj poziva na Komisijino nedostatno ispitivanje spojivosti izuzeća od pologa s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, Direktivom 94/62, „načelom onečišćivač plaća”, kao i određenim odredbama njemačkog prava. U drugom se dijelu on poziva na Komisijino nedostatno ispitivanje nenaplaćivanja prihoda od PDV-a, s obzirom na to da se ta mjera dodjeljuje putem državnih sredstava. Naposljetku, u trećem se dijelu tužitelj poziva na Komisijino nedostatno ispitivanje mjere koja se sastoji od neizricanja novčane kazne, s obzirom na to da je ta mjera također dodijeljena putem državnih sredstava.

47 Uvodno valja podsjetiti na to da je, prema sudskoj praksi, postupak ustanovljen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, koji drugim državama članicama i zainteresiranim krugovima daje jamstvo da mogu biti saslušani i omogućuje Komisiji da bude potpuno obaviještena o svim činjenicama predmeta prije nego što donese odluku, neophodan kada Komisija ima ozbiljne poteškoće u ocjeni je li neka mjera spojiva s unutarnjim tržištem. Iz toga valja zaključiti da se Komisija može ograničiti na prethodnu fazu propisanu člankom 108. stavkom 3. UFEU-a kako bi donijela odluku u prilog prijedlogu potpore samo ako nakon prvog ispitivanja može steći uvjerenje da je on u skladu s Ugovorom. Nasuprot tomu, ako je Komisija na temelju tog prvog ispitivanja stekla suprotno uvjerenje ili joj to ispitivanje nije omogućilo da razriješi sve poteškoće nastale prilikom ocjene spojivosti tog prijedloga s unutarnjim tržištem, ona je dužna prikupiti sva potrebna mišljenja i u tu svrhu pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (presude od 20. ožujka 1984., Njemačka/Komisija, 84/82, EU:C:1984:117, t. 13., i od 24. siječnja 2013., 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:36, t. 28.).

48 Valja podsjetiti i na to da, kada tužitelj tvrdi da odluka koju je Komisija donijela na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a krši njegova postupovna prava, tada on može iznijeti sve razloge, uključujući i razloge koji se temelje na pogrešci koja se tiče prava, koji mogu dokazati da je ocjena informacija i elemenata s kojima je Komisija raspolagala tijekom faze prethodnog ispitivanja sporne mjere morala izazvati sumnje o njezinoj spojivosti s unutarnjim tržištem (vidjeti u tom smislu presudu od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 59.). Nedostatno i nepotpuno Komisijino ispitivanje u prethodnoj fazi jedna je od indicija na temelju koje se može smatrati da Komisija nije mogla nadvladati sve ozbiljne poteškoće u vezi s pitanjem je li predmetna mjera državna potpora (vidjeti, u tom smislu, presudu od 25. studenoga 2014., Ryanair/Komisija, T-512/11, neobjavljenu, EU:T:2014:989, t. 106.).

49 Valja redom ispitati svaki od triju dijelova jedinog tužbenog razloga, pri čemu se pojašnjava da je ispitivanje dvaju posljednjih dijelova, koji se oboje odnose na uvjet u vezi s državnim sredstvima, sadržano u istom dijelu ove presude.

1. Prvi dio jedinog tužbenog razloga

50 Tužitelj tvrdi da Komisija tijekom svojeg ispitivanja mjere koja se sastoji u izuzeću od naplaćivanja pologa nije uzela u obzir obveze Savezne Republike Njemačke na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, Direktive 94/62, „načela onečišćivač plaća” i nacionalnog prava.

51 Tužitelj tvrdi da činjenica da ta mjera nije u skladu s tim različitim normama čini nevaljanom analizu iz pobijane odluke u vezi s pitanjem postojanja državne potpore i podrazumijeva da Komisija nije mogla ispravno ocijeniti čine li nenaplaćivanje pologa i, stoga, neplaćanje PDV-a na polog, kao i oslobođenje od novčane kazne, državnu potporu ili ne.

52 Tužitelj tvrdi da je na Komisiji da osigura da se nacionalni sustavi kojima se prenosi Direktiva 94/62 doista i primjenjuju i da to prenošenje dovede do donošenja dovoljno jasnog propisa. Dodaje da Savezna Republika Njemačka nije osigurala ostvarenje rezultata koji ta direktiva želi postići. Navodi i da Komisija nije vodila računa o znatnim štetnim učincima na okoliš koje je nenaplaćivanje pologa prouzročilo.

53 Osim toga, tužitelj kritizira različite točke pobijane odluke koji se nalaze u dijelu te odluke posvećenom neizricanju novčane kazne pograničnim trgovinama.

54 Komisija tvrdi da je prvi dio jedinog tužbenog razloga bespredmetan, što tužitelj osporava.

55 Udruga DN tvrdi da se pobijana odluka temelji na očito pogrešnim postulatima zaštite okoliša, te da zanemaruje bitne štetne učinke koje praksa izvozne deklaracije ima na danski okoliš. Navodi da od 2005. organizira godišnje događaje nazvane „Prikupljanje otpada”, namijenjene zaštiti danskog okoliša putem sakupljanja otpada i da je od 2008. posvećena prikupljanju praznih limenki, prikupivši tako više od 1,6 milijuna praznih limenki. U skladu s njezinim očitovanjima, 90 do 95 % na taj način prikupljenih praznih limenki čine limenke kupljene izvan sustava pologa, koje su danski potrošači kupili u pograničnim trgovinama.

56 Udruga IGG tvrdi da je Komisija tijekom administrativne faze provjerila je li sustav pologa u skladu s Direktivom 94/62, te da ne postoje ikakve sumnje o zakonitosti prakse koja se sastoji od izuzeća od pologa na temelju uporabe izvoznih deklaracija. To je izuzeće u potpunosti u skladu s Direktivom 94/62. Države članice ne moraju proširiti sustav pologa na prodajne transakcije za koje cilj tog pologa, odnosno povrat prazne ambalaže, ne može biti postignut, s obzirom na to da brojni potrošači ne mogu vratiti praznu ambalažu i dobiti naknadu za iznos pologa. Udruga IGG ne dijeli tužiteljevu zabrinutost oko toga da nenaplaćivanje pologa ima negativne učinke na danski okoliš. Kada bi pogranične trgovine obračunavale polog za koji se u Danskoj ne bi dobivala naknada, to ne bi doprinijelo povratu prazne ambalaže i ne bi stoga smanjilo količinu ambalažnog otpada. Sustavna primjena pologa u pograničnim trgovinama imala bi gospodarski učinak poreza na izvoz. Nametanje pologa na prodaju u prekograničnim trgovinama ometalo bi slobodno kretanje robe, a cilj pologa, odnosno povrat praznih limenki, ne bi mogao biti ostvaren. Sustavna primjena pologa u pograničnim trgovinama ne bi stoga bila proporcionalna.

57 Kao što to proizlazi iz tužiteljeve argumentacije, prvi dio jedinog tužbenog razloga temelji se, u biti, na ozbiljnim poteškoćama koje proizlaze iz okolnosti da su predmetnom mjerom povrijeđene obveze Savezne Republike Njemačke. Valja naglasiti da te obveze ne proizlaze iz odredaba UFEU-a ili sekundarnog zakonodavstva u području državnih potpora, nego iz drugih odredaba prava Unije, odnosno njemačkog prava. Riječ je, naime, o odredbama koje se odnose na zaštitu okoliša.

58 U pogledu argumenata stranaka, a osobito argumenta koji je Komisija iznijela u odgovoru na tužbu, koji se temelji na bespredmetnosti prvog dijela jedinog tužbenog razloga, valja pojasniti u kojoj se mjeri nepoštovanje odredaba koje se ne odnose na pravo državnih potpora može s uspjehom istaknuti radi utvrđivanja nezakonitosti odluke koju je u tom području donijela Komisija.

59 U tom pogledu, valja razlikovati odlučuje li se predmetnom Komisijinom odlukom o spojivosti državne potpore s unutarnjim tržištem ili, kao u ovom slučaju, o postojanju same potpore.

60 U prvom slučaju, kao što je Sud već presudio u svojoj presudi od 15. travnja 2008., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, t. 50. i 51.), iz opće strukture UFEU-a proizlazi da postupak predviđen člankom 108. nikada ne smije dovesti do rezultata koji bi bio suprotan posebnim odredbama Ugovora. Prema tome, Komisija ne može državnu potporu čiji su pojedini uvjeti u suprotnosti s drugim odredbama UFEU-a proglasiti spojivom s unutarnjim tržištem. Ta je sudska praksa potvrđena presudom od 22. rujna 2020., Austrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742, t. 44. i 45.).

61 Stoga se okolnost da se određenom nacionalnom mjerom, koja je prethodno kvalificirana kao državna potpora, krše odredbe UFEU-a različite od onih koje se odnose na državne potpore, može s uspjehom istaknuti u cilju osporavanja zakonitosti odluke kojom je Komisija ocijenila da je takva potpora spojiva s unutarnjim tržištem.

62 U drugom slučaju, koji se odnosi na Komisijinu odluku kojom je odlučeno o postojanju takve potpore, to ne vrijedi. Naime, kvalifikacija nacionalne mjere kao državne potpore temelji se na uvjetima koji su taksativno navedeni u članku 107. stavku 1. UFEU-a. Kao prvo, mora se raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora dati selektivnu prednost svojem korisniku. Kao četvrto, mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 53.). Međutim, ni jedan od tih uvjeta ne upućuje na druge odredbe UFEU-a ili na zakonodavstvo koje je Europska unije donijela u području zaštite okoliša.

63 Sud je tako presudio da nužnost uzimanja u obzir zahtjeva kojima se štiti okoliš, kakvi proizlaze iz odredaba Ugovora, koliko god da su legitimni, ne utječe na primjenu uvjeta selektivnosti iz članka 107. stavka 1. UFEU-a i ne opravdava isključenje selektivnih mjera, čak i ako su specifične poput eko poreza, iz područja primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, jer uzimanje u obzir ekoloških ciljeva može u svakom slučaju biti s uspjehom istaknuto tijekom ocjene spojivosti mjere državne potpore s unutarnjim tržištem, u skladu s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presude od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 90. do 92., i od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 75.).

64 Sud je nadalje smatrao da okolnost da je neka institucija odobrila nacionalnu mjeru u skladu s odredbama prava Unije koje su različite od onih koje se odnose na državne potpore, ne sprečava Komisiju da utvrdi da je ta mjera državna potpora (vidjeti, u tom smislu, presudu od 10. prosinca 2013., Komisija/Irska i dr. C-272/12 P, EU:C:2013:812, t. 46., 47., 49. i 53.). Isto tako, ostvarivanje ciljeva u općem interesu putem nacionalne mjere – koji u ovom slučaju proizlaze iz nacionalnog prava, ali mogu proizlaziti i iz prava Unije – poput zaštite okoliša, okolnost je koja je „bespredmetna" u fazi kvalifikacije državne potpore koja se provodi na temelju odredaba članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presudu od 13. veljače 2003., Španjolska/Komisija, C-409/00, EU:C:2003:92, t. 53. i 54.).

65 Dakle, smatrati da nacionalna mjera, zato što je protivna drugim odredbama Ugovora, čini državnu potporu, iako ne ispunjava uvjete za utvrđivanje potpore izričito predviđene člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, bilo bi protivno sadržaju te odredbe.

66 Štoviše, odredbe članaka 107. i 108. UFEU-a imaju specifičan cilj, a to je izbjegavanje toga da je učinak intervencija država članica narušavanje uvjeta tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, što ne odgovara nužno ciljevima drugih odredaba Ugovorâ. Osim toga, Komisijino djelovanje igra veliku ulogu u provođenju odredaba članaka 107. i 108. UFEU-a, za razliku od provođenja drugih odredaba Ugovora (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2002., Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, t. 55.). Naposljetku, učinci primjene tih odredaba su znatni, jer Komisija može državi članici naložiti da odgodi izvršenje nacionalne mjere, da je ukine ili izmijeni u roku koji odredi. Vodeći računa o tim

posebnostima, područje primjene sustava ispitivanja mjera potpora koji je ustanovljen odredbama članaka 107. i 108. UFEU-a ne može se proširiti izvan nacionalnih mjera koje ispunjavaju uvjete navedene u članku 107. stavku 1. UFEU-a.

67 Točno je da članak 11. UFEU-a određuje da se zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije. Međutim, takvo se uključivanje treba provesti u fazi ispitivanja spojivosti mjere, a ne u fazi ispitivanja njezina postojanja.

68 Prema tome, okolnost da je određena nacionalna mjera protivna odredbama prava Unije različitima od onih koje se odnose na državne potpore, ne može se kao takva s uspjehom istaknuti radi utvrđenja da je ta mjera državna potpora.

69 *A fortiori*, to vrijedi i kada je riječ o odredbama prava države članice.

70 Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije, kao i iz načela jednakosti, proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega, moraju u pravilu autonomno i ujednačeno tumačiti u cijeloj Uniji, uzimajući u obzir kontekst odredbe i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ (vidjeti presudu od 27. veljače 2003., Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

71 Doista, u ovom slučaju nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica nije predviđeno člankom 107. stavkom 1. UFEU-a.

72 Usto, nije na Komisiji da nadzire zakonitost nacionalnih mjera u pogledu nacionalnog prava, nego na nadležnim nacionalnim sudovima.

73 Ako se prihvati to da Komisija zbog nepoštovanja odredaba prava države članice mora kvalificirati nacionalne mjere kao državnu potporu, to bi moglo dovesti do toga da Komisija, povredom nadležnosti nacionalnih sudova, odlučuje o zakonitosti tih mjera u pogledu nacionalnog prava.

74 Iz prethodno izloženih razmatranja proizlazi da prvi dio jedinog tužbenog razloga, koji se temelji ne nedostatnom Komisijinu ispitivanju mjere nenaplaćivanja pologa s obzirom na obveze Savezne Republike Njemačke koje ne proizlaze iz odredaba Ugovora ili iz sekundarnog zakonodavstva primjenjivog u području državnih potpora, nego iz drugih odredaba prava Unije i odredaba nacionalnog prava, ne može dovesti do poništavanja pobijane odluke, čak ni pod pretpostavkom da je osnovan.

75 Valja stoga odbiti prvi dio jedinog tužbenog razloga kao bespredmetan, kao što to Komisija osnovano tvrdi.

76 Međutim, određene kritike koje je iznio tužitelj u odnosu na različite točke pobijane odluke, koje se nalaze u dijelu te odluke posvećenom neizricanju novčane kazne pograničnim trgovinama, kao i argumenti koji se odnose na nepostojanje poteškoća u tumačenju primjenjivog prava, a koje se mogu odnositi i na neizricanje novčane kazne, bit će ispitani, u mjeri u kojoj je to potrebno, u okviru trećeg dijela jedinog tužbenog razloga.

2. Drugi i treći dio jedinog tužbenog razloga, u vezi s uvjetom koji se odnosi na državna sredstva

77 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, samo prednosti koje se dodjeljuju izravno ili neizravno putem državnih sredstava ili koje čine dodatni trošak za državu smatraju se potporama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naime, iz samog sadržaja te odredbe i postupovnih pravila uvedenih člankom 108. UFEU-a proizlazi da prednosti dodijeljene putem drugih sredstava, koja nisu državna, ne ulaze u

područje primjene predmetnih odredbi (presude od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, t. 19., i od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 99.).

78 Komisija je u pobijanoj odluci utvrdila da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen kada je riječ o nenaplaćivanju PDV-a na polog i neizricanju novčane kazne. Zaključila je, samo na temelju utvrđenja o nepostojanju državnih sredstava, da te dvije mjere ne čine državnu potporu.

79 Valja prije svega ispitati drugi dio jedinog tužbenog razloga koji se odnosi na nenaplaćivanje PDV-a na polog.

a) Drugi dio jedinog tužbenog razloga

80 Tužitelj tvrdi da je Komisija u dijelu pobijane odluke koji se odnosi na nenaplaćivanje PDV-a na polog od strane pograničnih trgovina, a zatim i od strane države, pogrešno uputila na presudu od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97). Ta mjera, naime, za razliku od one o kojoj je riječ u navedenoj presudi, nije dio „legitimnog sustava”.

81 Tužitelj se poziva na niz argumenata usmjerenih k dokazivanju da nenaplaćivanje pologa, koje se temelji na praksi izvozne deklaracije, nije legitimno i da je nenaplaćivanje PDV-a stoga prednost financirana iz državnih sredstava. Upućuje, među ostalim, na povredu različitih pravnih normi na koje se već pozvao u okviru prvog dijela jedinog tužbenog razloga.

82 Tužitelj tvrdi da, kako bi se za nacionalnu mjeru moglo smatrati da nije financirana iz državnih sredstava, dotična država članica prigodom donošenja te mjere mora postupati u svojstvu regulatora. To međutim nije slučaj kada se država članica odriče prihoda zbog mjere protivne pravu Unije.

83 Tužitelj navodi i to da se nenaplaćivanje pologa primjenjuje iz razloga koji ni na koji način nije povezan s ciljem koji se sustavom pologa želi postići, odnosno zbog očuvanja radnih mjesta i poboljšanja konkurentnosti pograničnih trgovina.

84 Osim toga, tužitelj tvrdi da ta mjera dovodi do davanja selektivne prednosti njezinim korisnicima, i da za cilj ima oslobođenje pograničnih trgovina od PDV-a na iznos pologa.

85 Komisija zahtijeva odbijanje drugog dijela jedinog tužbenog razloga. Ona u tom pogledu osobito tvrdi da je nenaplaćivanje pologa glavno pitanje ovog predmeta i da je nenaplaćivanje PDV-a samo „sekundarna” (ili „inherentna”, u skladu s izrazom korištenim u presudi od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97) posljedica tog nenaplaćivanja pologa.

86 Udruga DN podupire tužiteljeve argumente. Poziva se, među ostalim, na presudu od 12. listopada 2000., Španjolska/Komisija (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 Udruga IGG podupire Komisijine argumente. Dodaje da je članak 9. stavak 1. Uredbe o ambalaži povezan s člankom 92. točkom (b) Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.) kojim se predviđa da države članice, kada je riječ o troškovima povratne ambalaže, te troškove mogu uključiti u oporezivi iznos i poduzeti potrebne mjere kako bi se osiguralo usklađenje tog iznosa ako dođe do povrata te ambalaže.

88 Prije svega, na temelju razmatranja izloženih u odgovoru na prvi dio jedinog tužbenog razloga, valja odbiti argumente koji se odnose na povredu različitih normi prava Unije i njemačkog prava, koje je tužitelj već iznio u okviru tog dijela.

89 Osim toga, u mjeri u kojoj se ovaj dio bavi uvjetom koji se odnosi na postojanje državnih sredstava, valja podsjetiti na to da, kako bi se utvrdilo opterećuje li prednost dodijeljena korisniku državni proračun, treba provjeriti postoji li dovoljno izravna veza između, s jedne strane, te prednosti i, s druge strane, smanjenja državnog proračuna, odnosno dovoljno konkretnog gospodarskog rizika za opterećenje tog proračuna (vidjeti presudu od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija i dr. i Komisija/Francuska i dr., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, t. 109. i navedenu sudsku praksu).

90 U ovom se predmetu Komisija u pobijanoj odluci (točka 42.), radi donošenja zaključka o tome da nenaplaćivanje PDV-a ne podrazumijeva korištenje državnih sredstava, oslonila na rješenje za koje se Sud odlučio u presudi od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97). Kao što to proizlazi iz izlaganja tužiteljevih argumenata, on u biti osporava relevantnost primjene tog rješenja na nenaplaćivanje PDV-a. Valja stoga podsjetiti na rješenje za koje se Sud u toj presudi odlučio, a koje je preuzeto u drugim kasnije donesenim presudama.

91 U predmetu u kojem je donesena presuda od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97), riječ je bila o pravnom uređenju koje je omogućavalo njemačkim brodarima da zaključuju ugovore o radu s članovima posade, na koje se nije primjenjivalo njemačko pravo (točka 5.). Sud je utvrdio da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen.

92 U tom pogledu, Sud je smatrao da predmetni sustav, s obzirom na svoju svrhu i opću strukturu, ne stvara prednost koja čini dodatni trošak za državu, nego samo mijenja, u korist brodarskih poduzeća, okvir u kojem se zasnivaju ugovorni odnosi između tih poduzeća i njihovih zaposlenika. Osim toga, ocijenio je da su posljedice koje proizlaze iz tog sustava, koje se odnose na razliku u obračunskoj osnovici socijalnih davanja i na mogući gubitak u poreznim sredstvima koji se može pripisati nižim primicima od rada, inherentne tom sustavu i nisu sredstvo davanja određene prednosti dotičnim poduzećima (točka 21.).

93 Iz toga slijedi da, radi ocjene postojanja veze navedene u točki 89. ove presude, valja među ostalim provjeriti je li cilj mjere, s obzirom na svoju svrhu i opću strukturu, stvaranje prednosti koja čini dodatni trošak za državu. Konkretno, kada je eventualni gubitak sredstava koji proizlazi iz mjere inherentan toj mjeri, u smislu da je on samo njezina neizravna posljedica, uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen (vidjeti, u tom smislu, presude od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, t. 21.; od 1. prosinca 1998., Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, t. 36., i od 13. ožujka 2001., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, t. 62.). Nasuprot tomu, kada se mjerom određeno poduzeće oslobađa od plaćanja iznosa koje se inače uplaćuju u državni proračun, veza između mjere i smanjenja državnog proračuna dovoljno je izravna da bi se mjera smatrala financiranom iz državnih sredstava (vidjeti, u tom smislu, presudu od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 106. do 108.).

94 U ovom slučaju valja podsjetiti na to da na temelju članka 9. stavka 1. Uredbe o ambalaži iznos pologa obračunan kupcu uključuje PDV. Prema tome, kada pogranične trgovine ne primjenjuju polog, te trgovine ne naplaćuju PDV na polog za dotične prodajne transakcije.

95 Prema tome, u najmanju ruku postoji mogućnost gubitka poreznih prihoda za državu, s obzirom na to da bi sustav pologa, da se primjenjuje, vjerojatno doveo do neto prihoda od PDV-a. Naime, malo je vjerojatno da bi, naplati pologa unatoč, došlo do sustavnog povrata cjelokupne ambalaže i da bi stoga PDV, naplaćen tijekom prodaje, bio u potpunosti vraćen kupcima kojima je obračunan.

96 Međutim, sporna mjera, koja se sastoji od nenaplaćivanja pologa od strane pograničnih trgovina, ne daje tim poduzećima prednost u obliku nenaplaćivanja PDV-a. Nenaplaćivanje PDV-a uslijed neprimjenjivanja pologa tek je, kao što je to Komisija osnovano istaknula, neizravna posljedica mehanizma izuzeća od pologa, inherentna nenaplaćivanju pologa, i ne može dovesti do zaključka da sporna mjera u tom pogledu daje prednost određenim poduzećima putem državnih sredstava.

97 Valja stoga utvrditi da je Komisija osnovano mogla zaključiti, pozivajući se na sudsku praksu koja proizlazi iz presude od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97), da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen kada je riječ o nenaplaćivanju PDV-a na polog.

98 Zaključak iz točke 97. ove presude nije doveden u pitanje drugim argumentima tužitelja i udruge DN.

99 Kao prvo, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, iz sudske prakse navedene u točki 93. ove presude ne proizlazi to da je nužno da mjera čini „legitimni sustav", ili da država postupa u svojstvu regulatora, da bi se za tu mjeru smatralo da se ne financira državnim sredstvima.

100 U određenim se slučajevima mogu, doduše, uzeti u obzir svrhe predmetne mjere. Međutim, tomu nije tako kada ta mjera ima samo neizravan učinak smanjenja predmeta oporezivanja, zbog čega ne postoji dovoljna izravna veza između te mjere i gubitka poreznih prihoda koji se može utvrditi, pa se taj gubitak može kvalificirati kao „inherentan" toj mjeri.

101 Nadalje, u presudi od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97) Sud, u cilju utvrđenja je li ispunjen uvjet koji se odnosi na državna sredstva, nije provjeravao jesu li legitimnost predmetne mjere ili legitimnost ciljeva koje ta mjera nastoji ostvariti kao takvi ispunjeni. Samo je provjerio, na temelju svrhe i opće strukture te mjere, da navodni gubitci u sredstvima zapravo nisu način dodjele određene prednosti dotičnim poduzećima (presuda od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, t. 21.).

102 Kao drugo, okolnost da nenaplaćivanje PDV-a na polog može dovesti do selektivne prednosti njezinim korisnicima je, čak i pod pretpostavkom da se utvrdi, bespredmetna, jer su, s jedne strane, uvjeti iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, koji moraju biti ispunjeni da bi se nacionalna mjera kvalificirala kao državna potpora, kumulativni (vidjeti sudsku praksu navedenu u točki 62. ove presude i presudu Suda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 74. i 75.) i, s druge strane, zato što se Komisija u ovom slučaju, radi donošenja zaključka u pobijanoj odluci o tome da nenaplaćivanje PDV-a na polog ne čini potporu, oslonila samo na nepostojanje državnih sredstava, odnosno na uvjet koji je različit od onog koji se odnosi na postojanje selektivne prednosti.

103 Kao treće, tužitelj nije podnio ni jedan dokaz iz kojeg bi se moglo zaključiti da je cilj spornih mjera zapravo bio oslobođenje pograničnih trgovina od PDV-a na iznos pologa, imajući u vidu da je to oslobođenje, kao što to proizlazi iz prethodno navedenih razmatranja, „sekundarni učinak inherentan [tim mjerama]", u skladu s izrazom koji je iskoristio nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs u svojem mišljenju u predmetu PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, t. 161. i 162.).

104 Kao četvrto, pozivanje udruge DN na presudu od 12. listopada 2000., Španjolska/Komisija (C-480/98, EU:C:2000:559) nije relevantno, zato što je u predmetu u kojem je donesena navedena presuda bila riječ o nenaplaćivanju poreznih dugova i dugova za doprinose određenih poduzeća, što je slučaj sličan onomu koji je Sud ispitao u presudi od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551), u kojem je veza između mjere i gubitka proračunskih prihoda države bila dovoljno izravna.

105 Iz svega navedenog proizlazi da valja odbiti drugi dio jedinog tužbenog razloga na koji se tužitelj pozvao.

b) Treći dio jedinog tužbenog razloga

106 Kao prvo, tužitelj tvrdi da je Komisija pogrešno primijenila sudsku praksu Suda, uvodeći novu pravnu normu prema kojoj se iz postojanja poteškoća u tumačenju primjenjivog prava može zaključiti da nacionalna mjera, koja podrazumijeva neizricanje novčane kazne, ne ispunjava uvjet koji se odnosi na državna sredstva.

107 U tom se pogledu tužitelj poziva na pogrešku koja se tiče prava. Kriterij koji je primijenila Komisija, koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjivog prava, nije u skladu sa sudskom praksom prema kojoj se postojanje državne potpore ocjenjuje na temelju učinaka mjere, a ne na temelju njezina cilja ili namjera nacionalnih tijela od kojih ta mjera potječe.

108 Tužitelj k tomu smatra da u ovom slučaju ne postoje poteškoće u tumačenju u odnosu na obveze primjene pologa i izricanja novčane kazne trgovinama koje taj polog ne primjenjuju. Navodi da je neizricanje novčane kazne prije posljedica namjernog odabira nadležnih njemačkih regionalnih tijela.

109 Naposljetku, tužitelj dodaje da kada bi bilo moguće zaobići primjenu pravila u području državnih potpora samo na temelju utvrđenja ozbiljnih i razumnih poteškoća vezanih uz doseg i smisao obveze koja proizlazi iz relevantnog teksta prava Unije ili nacionalnog zakonodavstva, to bi dovelo do zlouporaba. Pojašnjava da bi takva mogućnost bila protivna obvezi država članica da jasno i nedvosmisleno provedu direktive Unije.

110 U tom pogledu, prema mišljenju tužitelja, nadležna njemačka regionalna tijela u ovom su slučaju, slijedom sudskih odluka koje su u 2003. donijeli sudovi savezne zemlje Schleswig-Holstein, odlučila da pograničnim trgovinama neće nametati obvezu naplate pologa predviđenog Uredbom o ambalaži i da neće poduzimati ikakve prisilne upravne mjere protiv tih trgovina, koje bi kasnije mogle biti predmet preispitivanja na njemačkim sudovima. Prema njegovu mišljenju, nepostojanje sudske prakse, koja bi omogućila razjašnjavanje zakona na temelju kojeg se izriče novčana kazna, proizlazi stoga isključivo iz neaktivnosti tih tijela. Tužitelj dodaje da bi primjena prava Unije, osobito prava u području državnih potpora, bila znatno oslabljena ako bi tijelo države članice moglo na zakonit način tijekom višegodišnjeg razdoblja sustavno izbjegavati primjenu prava.

111 Kao drugo, tužitelj tvrdi da postoje ozbiljne poteškoće u vezi s pitanjem je li ispunjen uvjet koji se odnosi na državna sredstva kada je riječ o neizricanju novčane kazne.

112 Na prvom mjestu, u nastavku onoga što je naveo u okviru prvog dijela jedinog tužbenog razloga, tužitelj podsjeća na to da nenaplaćivanje pologa krši različite odredbe prava Unije i njemačkog prava i da, s obzirom na to da je ta povreda očita, ne postoji nikakva poteškoća u tumačenju. Dodaje da su njemačka savezna tijela redovito isticala da je praksa izvozne deklaracije protuzakonita.

113 Na drugom mjestu, tužitelj naglašava da u pravu koje se primjenjuje u području zaštite okoliša ne postoji nikakva pravna osnova koja opravdava nenaplaćivanje pologa. Tvrdi i da se ta mjera ne primjenjuje na ujednačen način u svim pograničnim područjima u Njemačkoj. Dodaje da je Komisija nedostatno i nepotpuno ispitala situaciju. Naposljetku ističe da pogranične trgovine nisu u usporedivoj situaciji s izvoznicima.

114 Osim toga, tužitelj tvrdi da se Komisijino utvrđenje iz pobijane odluke o nepostojanju državnih sredstava ne može opravdati nužnošću nenaplaćivanja pologa radi izbjegavanja povrede načela slobodnog kretanja robe. Komisijin argument da bi primjena sustava pologa dovela do nametanja poreza na izvoz novi je argument, koji nije naveden u pobijanoj odluci i koji je stoga nedopušten. Tužitelj osporava i pretpostavku prema kojoj se, kada kupac kupuje piće u Njemačkoj s namjerom njegova odnošenja u drugu državu članicu, ambalaža ne vraća u Njemačku, nego ulazi u sustav gospodarenja otpadom druge države članice.

115 Komisija osporava te argumente. Ona, među ostalim, tvrdi da je tumačenje primjenjivih propisa koje su iznijela nadležna njemačka regionalna tijela razumno, osobito vodeći računa o nepostojanju bilo kakve suprotne pravomoćne sudske odluke, zbog čega je Komisiji bilo nemoguće utvrditi postojanje državne potpore. Neizricanje novčane kazne u ovom je slučaju isključiva posljedica tumačenja propisa od strane nadležnih njemačkih tijela, prema kojem pogranične trgovine ne moraju naplaćivati polog. To tumačenje valja razlikovati od slučajeva u kojima su nadležna tijela odlučila osloboditi poduzeća koja su prekršila propise od plaćanja novčane kazne.

116 Prema mišljenju Komisije, tumačenje propisa koje opravdava neizricanje novčane kazne blisko je odobrenju koje nadležno tijelo daje određenim kategorijama osoba za ponašanje koje je drugim kategorijama osoba zabranjeno. U svakom slučaju, neizricanje novčane kazne u kontekstu poteškoća u tumačenju relevantnog propisa ne izlazi izvan margine prosudbe kojom raspolažu tijela zadužena za primjenu prava.

117 Komisija osim toga navodi da bi primjena pologa na pogranične trgovine stvorila prepreku trgovini koja bi činila porez na izvoz.

118 Komisija dodaje i da ništa ne dokazuje da je jedan od ciljeva sustava pologa poticanje potrošača da kupuju pića čije je pakiranje manje štetno za okoliš. Navodi i da nacionalni sustav pologa ne može biti namijenjen smanjenju štete uzrokovane okolišu u drugim državama članicama, niti smanjenju prodaje pića zapakiranih u ambalažu za jednokratnu uporabu, nego mora biti namijenjen isključivo poticanju potrošača da vrate ambalažu tako zapakiranih proizvoda.

119 Osim toga, navodi da su pogranične trgovine tražile da budu uključene u danski sustav pologa, ali da im zbog tužiteljeva protivljenja to nije dopušteno.

120 Prema mišljenju Komisije, prihvaćanje uporabe izvozne deklaracije od strane nadležnih njemačkih regionalnih tijela jest dosljedno, s obzirom na to da se zbog te uporabe polog ne obračunava samo u slučaju kada se kupac obveže da u Njemačkoj neće konzumirati pića koja kupuje u pograničnim trgovinama.

121 Komisija tvrdi da kontroverza kojoj prigovara tužitelj zapravo proizlazi iz činjenice da danski sustav upravljanja ambalažom ne uzima u obzir prekograničnu prodaju. Prema mišljenju Komisije, činjenica da kupci koji kupuju limenke u pograničnim trgovinama nisu podvrgnuti nikakvoj obvezi sudjelovanja u danskom sustavu pitanje je koje se tiče danskog sustava reciklaže, a ne problem povezan s njemačkim izuzećem od pologa.

122 Navodi i da to pitanje dotične države mogu riješiti samo bilateralno ili da ono može biti riješeno na razini Unije putem daljnjeg usklađivanja. Jedino bi moguće rješenje stoga bilo političko.

123 Komisija tvrdi i da su situacije krajnjih potrošača, koji kupuju za privatne potrebe u pograničnim trgovinama, s jedne strane, i profesionalnih izvoznika, s druge strane, u potpunosti usporedive, jer u obama slučajevima otpad nastaje u Danskoj.

124 Komisija dodaje da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen, jer tužitelj nije dokazao visinu iznosa novčanih kazni koje su trebale biti, a nisu plaćene.

125 Udruga DV podupire tužiteljeve argumente. Među ostalim, podsjeća na to da je Komisija primijenila pogrešni kriterij radi ocjene je li neizricanje novčane kazne državna potpora. Dodaje da ni jedno razumno tijelo ne bi postupilo kako su postupila nadležna njemačka regionalna tijela. Navodi i to da ne postoji nikakva obveza dokazivanja visine iznosa izbjegnutih novčanih kazni u svrhu kvalifikacije mjere oslobođenja od novčane kazne kao državne potpore.

126 Udruga IGG tvrdi da je potrebno voditi računa o činjenici da nadležna njemačka regionalna tijela ne moraju izreći novčanu kaznu, nego se mogu zadovoljiti time da upozore poduzeće da promijeni svoje postupanje, kao što to proizlazi iz članka 62. Zakon o restrukturiranju upravljanja otpadom. Dodaje da nadležna njemačka regionalna tijela zauzimaju taj pristup kada dođe do poteškoća u tumačenju propisa, poput ovog slučaja kada je riječ o dosegu i obvezi primjene pologa.

127 Ponajprije valja podsjetiti na to da pogranične trgovine pod određenim uvjetima ne naplaćuju polog. To je postupanje omogućeno jednostavnom praksom nadležnih njemačkih regionalnih tijela koja se sastoji od shvaćanja da se polog ne mora platiti kada se pića kupuju u okviru izvozne deklaracije i,

posljedično, od neizricanja novčanih kazni tim trgovinama u tom slučaju. Naime, iz sadržaja spisa ne proizlazi da su nadležna njemačka regionalna tijela izdala bilo kakvu okružnicu ili uputu čiji bi cilj bio odobrenje predmetnog postupanja pograničnih trgovina. Upitani o tome tijekom rasprave, Komisija i udruga IGG nisu mogli dokazati postojanje takvih pravnih akata.

128 U prvom koraku valja ispitati tužiteljev prigovor koji se temelji na tome da je Komisija radi ocjene je li neizricanje novčane kazne prednost financirana iz državnih sredstava pogrešno primijenila novi kriterij, koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju predmetnog propisa.

1) Pogreška koja se tiče prava koju ističe tužitelj

129 Prije odluke, s jedne strane, o valjanosti kriterija koji je odabrala Komisija radi utvrđenja je li uvjet koji se odnosi na državna sredstva ispunjen i, s druge strane, o tome je li primjena tog kriterija u ovom slučaju pogrešna ili ne, valja podsjetiti na sudsku praksu u ovom području.

i) Sudska praksa Suda o primjeni uvjeta koji se odnosi na državna sredstva u slučaju neizricanja novčane kazne

130 Sud je do sada razlikovao dva slučaja. U prvom slučaju, koji se sastoji u „oslobođenjima" od novčane kazne, određena su poduzeća oslobođena od plaćanja novčane kazne koju bi redovito, odnosno neizbježno morala platiti na temelju propisa. U tom se slučaju uvjet koji se odnosi na državna sredstva smatra ispunjenim (vidjeti, u tom smislu, presude od 1. prosinca 1998., Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, t. 45., i od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 106.). U drugom slučaju, koji se sastoji od „odobrenja", nadležna su tijela određenim poduzećima dala odobrenje za postupanje, na temelju transparentnih i prethodno definiranih kriterija. Budući da je to postupanje na taj način odobreno propisom, neizricanje novčane kazne tim poduzećima ne može biti smatrano prednošću financiranom iz državnih sredstava ako odobrenje ne dovodi do neopravdanog različitog tretmana u odnosu na druga poduzeća (vidjeti, u tom smislu, presudu od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 36., 37. i 49.).

ii) Primjena novog kriterija, koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjive norme, s kojima su nadležna tijela suočena u okviru uobičajenog izvršavanja svojih javnih ovlasti

131 Uvodno valja istaknuti da u ovom slučaju neizricanje novčane kazne, za razliku od nenaplaćivanja PDV-a na polog, nije neizravna ili „sekundarna" posljedica nenaplaćivanja pologa, koja bi bila inherentna toj mjeri u smislu presude od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97). Nadležna njemačka regionalna tijela naime smatraju da u slučaju kupovanja pića uz izvoznu deklaraciju ne postoji nikakva povreda propisa na temelju koje bi se izrekla novčana kazna. Budući da je nenaplaćivanje pologa u takvoj situaciji u skladu s tim propisom, kako ga ta tijela tumače, izricanje novčane kazne pograničnim trgovinama nužno je isključeno.

132 Takav kontekst, u kojem je neizricanje novčane kazne neodvojivo od nenaplaćivanja pologa i, stoga, od tumačenja relevantnog propisa, ne odgovara ni jednom od dva do sada ispitana slučaja u sudskoj praksi u području novčanih kazni.

133 Naime, s jedne strane Komisija se nije mogla pozvati na postojanje odobrenja koje bi nadležna tijela dala dotičnim poduzećima za određeno postupanje, u ovom slučaju, za oslobođenje od obveze naplate pologa. Također, izuzeće od pologa ne proizlazi iz prethodnog i transparentnog odobrenja, sadržanog u tekstu, nego iz jednostavne prakse nadležnih njemačkih regionalnih tijela, koja traje od 2005., pa čak i od 2003., da se pograničnim trgovinama ne izriču novčane kazne kada ne naplaćuju polog.

134 S druge strane, neizricanje novčane kazne nije posljedica izričitog izuzeća od obveze naplate pologa iz Uredbe o ambalaži, koje bi usvojio donositelj tog propisa. Naime, iz sadržaja spisa ne proizlazi da su nadležna njemačka regionalna tijela imala ovlast izmijeniti Uredbu o ambalaži – koju su donijela savezna tijela – među ostalim radi toga da u nju unesu odstupanja od obveze primjene pologa. Suprotno tomu, iz sadržaja spisa proizlazi da su regionalna tijela raspolagala samo represivnim ovlastima u vezi s obvezom primjene pologa. Nadležna njemačka regionalna tijela k tomu nisu donijela nijednu normu ili pisanu uputu koja bi priznala postojanje odstupanja od obveze naplate pologa. Nenaplaćivanje pologa i, usporedno s time, neizricanje novčane kazne ne proizlaze dakle iz iznimke od propisa, za razliku od mjere o kojoj je Sud odlučio u presudi od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551), nego iz jednostavnog tumačenja propisa na snazi, koje su u praksi prihvatila nadležna njemačka regionalna tijela.

135 U tim okolnostima, Komisija se osnovano oslonila na novi pravni kriterij, koji se temelji na vezi između tumačenja relevantnog propisa i izvršavanja represivnih ovlasti od strane tijela koja njima raspolažu, radi ispitivanja može li se na neizricanje novčane kazne gledati kao na prednost financiranu iz državnih sredstava. Isto je tako osnovano Komisija ocijenila da poteškoće u tumačenju propisa načelno mogu isključiti shvaćanje neizricanja novčane kazne kao oslobođenja od kazne koje čini državnu potporu. Naime, situacija u kojoj postoje poteškoće u tumačenju norme čije kršenje može biti kažnjeno izricanjem novčane kazne, s aspekta se predmetne prednosti jasno razlikuje od situacije u kojoj nadležno tijelo odluči osloboditi poduzeće od plaćanja novčane kazne koju bi ono moralo platiti na temelju propisa. U prvom slučaju, za razliku od drugoga, nema već postojećeg tereta. Naime, vodeći računa o neizvjesnom dosegu norme, postojanje kažnjivog postupanja nije očito i sankcija za takvo ponašanje u vidu novčane kazne nije, u tako neizvjesnoj situaciji, nužna ili neizbježna.

136 Sud usto podsjeća na okolnost da su svim pravnim sustavima svojstvene mjere koje za određeno ponašanje ne predviđaju sankcije (vidjeti, u tom smislu, presudu od 14. siječnja 2015., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, t. 36.), a nezavisni odvjetnik N. Wahl je u točki 39. svojeg mišljenja u predmetu Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239) istaknuo da su novčane kazne instrumenti koji pripadaju sferi javne politike. Valja stoga očuvati marginu prosudbe država članica u ovom području, uključujući i u slučaju kada postoje poteškoće u tumačenju primjenjive norme,

137 Potrebno je stoga zaključiti da Komisijini zaključci ne sadržavaju pogrešku koja se tiče prava u odnosu na njezinu ocjenu da u situaciji poput one o kojoj je riječ u ovom postupku, a radi donošenja zaključka o nepostojanju državnih sredstava u vezi s mjerom koja se sastoji u tome da javno tijelo ne izriče novčanu kaznu, treba primijeniti novi kriterij, koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjive norme s kojima su nacionalna tijela suočena prigodom izvršavanja svojih javnih ovlasti.

138 Prema tome, tužiteljev prigovor u tom pogledu valja odbiti.

139 Međutim, tužitelj tvrdi i da kriterij koji je Komisija odabrala može dovesti do zlouporaba. To bi bilo tako u ovom slučaju, s obzirom na to da su eventualne poteškoće u tumačenju u ovom slučaju trajnog karaktera.

iii) Nepostojanje vremenskog ograničenja kriterija koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjive norme s kojima su nacionalna tijela suočena prigodom izvršavanja svojih javnih ovlasti.

140 Valja podsjetiti na to da je načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni dio općih načela prava Unije koja su temelji ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama te je ono zaštićeno i različitim međunarodnim ugovorima, među ostalim, člankom 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (vidjeti u tom smislu presudu od 22. svibnja 2008., Evonik Degussa/Komisija, C-266/06 P, neobjavljenu, EU:C:2008:295, t. 38. i navedenu sudsku praksu). Članak 49. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima potvrđuje to načelo

određujući da „nitko ne može biti proglašen krivim za kazneno djelo počinjeno činom ili propustom koje, u času počinjenja, po unutrašnjem ili po međunarodnom pravu nije bilo predviđeno kao kazneno djelo”.

141 Načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni zahtijeva da zakon jasno definira kažnjiva djela i za njih propisane kazne (presuda od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 40.).

142 Poželjno je naime da tekst propisa, osobito kada uključuje odredbe represivne prirode, ne sadržava nikakvu dvosmislenost, kako bi omogućio osobama na koje se taj propis primjenjuje da, potpuno obaviješteni, prilagode svoje postupanje i da stoga ne budu kažnjeni osim ako su povrijedili svoju obvezu namjerno ili iz nehaja.

143 Prema tome, paradoksalno bi bilo da poteškoće u tumačenju takvog propisa omoguće državama članicama, koje su njegovi donositelji, da bez ikakvih vremenskih ograničenja izbjegavaju svoje obveze u području državnih potpora. Te poteškoće smjele bi opravdavati neizricanje novčane kazne samo u ograničenom razdoblju razumnog trajanja, tijekom kojeg se primjenjivi propis mora razjasniti.

144 Dvosmislenost ili nepreciznost nacionalnog propisa tim manje može opravdati isključenje mjere iz područja primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, ako taj propis ima za cilj prenošenje direktive, kao u ovom slučaju (vidjeti točku 1. ove presude).

145 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi, kada je riječ o prenošenju direktive u pravni poredak države članice, nužno je da predmetni nacionalni pravni poredak učinkovito jamči njezinu potpunu primjenu, da je pravna situacija koja proizlazi iz takvog pravnog poretka dovoljno precizna i jasna, kako bi u cijelosti udovoljila zahtjevu pravne sigurnosti, i da adresati mogu biti upoznati s punim opsegom svojih prava i da se na njih, prema potrebi, mogu pozvati pred nacionalnim sudovima (vidjeti presudu od 27. listopada 2011., Komisija/Poljska, C-311/10, neobjavljenu, EU:C:2011:702, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

146 Iz razmatranja izloženih u točkama 140. do 145. ove presude proizlazi da se kriterij koji se temelji na poteškoćama u tumačenju primjenjivog nacionalnog propisa može primijeniti samo pod uvjetom da su poteškoće privremene i da su predmet postupka postupnog razjašnjavanja normi.

147 Valja u tom pogledu podsjetiti na to da se načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni poštuje ako osoba može, iz teksta relevantne odredbe i, u slučaju potrebe, njezinim sudskim tumačenjem, znati koja djela i propusti dovode do njezine kaznene odgovornosti (presuda od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 39. i 40.). Stoga se načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni ne može tumačiti na način da zabranjuje naknadno objašnjenje pravila o kaznenoj odgovornosti sudskim tumačenjem od predmeta do predmeta, pod uvjetom da je rezultat razumno predvidljiv u trenutku počinjenja kažnjivog djela, posebice imajući u vidu tumačenje koje je u to vrijeme bilo na snazi u sudskoj praksi koja se odnosi na predmetnu pravnu odredbu (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 41.).

148 U ovom je slučaju Komisija u točki 69. pobijane odluke ocijenila da je sama okolnost da su nacionalna tijela u okviru uobičajenog izvršavanja svojih javnih ovlasti bila suočena s ozbiljnim i razumnim sumnjama o dosegu i tumačenju primjenjive norme dovoljna za zaključak o nepostojanju državnih sredstava. Zbog toga se Komisija nije pozvala na okolnost da je navedenim poteškoćama u tumačenju svojstvena privremenost i to da su one predmet postupka postupnog razjašnjavanja normi, iako ta dva uvjeta moraju biti ispunjena da bi se moglo zaključiti da ne postoje državna sredstva.

149 Kada je riječ o privremenosti eventualnih poteškoća u tumačenju primjenjivog propisa, na koje se poziva Komisija u pobijanoj odluci, valja istaknuti da ona, iako je pobijana odluka donesena 4. listopada 2018., a ta nesigurnost, prema njezinu mišljenju, traje najmanje od 2005., odnosno 2003., ne navodi nikakvu posebnu okolnost koja bi opravdala postojanje takve nesigurnosti u tako dugačkom razdoblju.

150 Kada je riječ o okolnosti da je navedenim poteškoćama u tumačenju, na koje se poziva Komisija u pobijanoj odluci, svojstveno to da su one predmet postupka postupnog razjašnjavanja primjenjivog propisa, nijedan dokument iz sudskog spisa ne upućuje na to da su te poteškoće bile u postupku rješavanja.

151 Suprotno tomu, Komisija je u točki 62. pobijane odluke navela kako slijedi:

„Njemačka tijela su objasnila da su takva neslaganja o tumačenju saveznog prava riješena intenzivnim dijalogom vođenim između savezne vlade i dotičnih saveznih zemalja: u slučaju sumnje, u konačnici je na Bundesratu (Savezno vijeće, Njemačka) da o tom pitanju donese konačnu odluku. Taj postupak, međutim, u ovom slučaju nije bio pokrenut.”

152 Riječ je o indiciji iz koje se može zaključiti da postupak postupnog razjašnjavanja normi, koji njemačko pravo predviđa posebno za tu svrhu, nije proveden.

153 Doduše, u pobijanoj se odluci osim toga upućuje i na prvostupanjsku sudsku odluku, naknadno potvrđenu povodom žalbe, koja potvrđuje stajalište nadležnih njemačkih regionalnih tijela.

154 Međutim, Komisija je istaknula da se takvom sudskom odlukom, imajući u vidu da je riječ o postupku određivanja privremene mjere, to pitanje pravomoćno nije riješilo i da se, štoviše, prema samom sadržaju pobijane odluke ta sudska odluka ne temelji na opsežnom razmatranju zakonitosti praksi pograničnih trgovina. Iako je udruga IGG tijekom rasprave naglasila da je Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Visoki upravni sud savezne zemlje Schleswig-Holstein, Njemačka) u svojoj odluci od 23. srpnja 2003. potvrdio odluku nižeg suda, odlučivši jasno u korist tumačenja nadležnih njemačkih regionalnih tijela, to utvrđenje ne stoji u pobijanoj odluci.

155 Nadalje, nesporno je da su nadležna njemačka regionalna tijela, nakon sudskih odluka donesenih 2003., odlučila da neće donositi nove prisilne administrativne mjere protiv pograničnih trgovina koje ne primjenjuju polog, iako je na saveznoj razini postojalo tumačenje primjenjivog propisa koje je nespojivo s njihovim (točka 61. pobijane odluke), te iako su takve mjere mogle dovesti do toga da nacionalni sudovi iznesu konačno tumačenje primjenjivog propisa. Osim toga, u okviru postupaka pokrenutih pred njima, dotični nacionalni sudovi mogli su uputiti Sudu prethodna pitanja o spojivosti neizricanja novčane kazne s pravom Unije u području zaštite okoliša ili slobode kretanja, a što su domene na koje se Komisija osvrnula u pobijanoj odluci.

156 Činjenica da od 2003. nema novih sudskih postupaka, unatoč tomu što je tumačenje saveznog propisa koje su pružila nadležna njemačka regionalna tijela različito od tumačenja savezne vlade, koja je donositelj tog propisa, dodatna je indicija da poteškoće u tumačenju primjenjivog propisa nisu predmet postupka postupnog razjašnjavanja normi.

157 Vodeći računa o razmatranjima iz točaka 140. do 156. ove presude, valja utvrditi da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada je zaključila da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen, a da nije razmotrila jesu li poteškoće u tumačenju na koja se pozvala privremene i je li im svojstveno to da su predmet postupnog razjašnjavanja normi. Nedostatni i nepotpuni sadržaj ispitivanja koje je o tom pitanju provela Komisija u prethodnoj fazi je, u skladu sa sudskom praksom izloženom u točki 48. ove presude, indicija na temelju koje se može smatrati da Komisija u toj prethodnoj fazi nije mogla razriješiti sve ozbiljne poteškoće s kojima se susrela radi utvrđenja čine li nenaplaćivanje pologa i neizricanje novčane kazne državnu potporu.

158 Valja još ispitati je li Komisija pogrešno ocijenila, kako to također tvrdi tužitelj, da u ovom slučaju postoje poteškoće u tumačenju primjenjive norme koje mogu opravdati utvrđenje o nepostojanju državnih sredstava.

iv) Nepostojanje poteškoća u tumačenju primjenjive norme koje mogu opravdati utvrđenje o nepostojanju državnih sredstava

159 Kao što je to navedeno u točki 137. ove presude, može se prihvatiti da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen kada je riječ o neizricanju novčane kazne, ako postoje poteškoće u tumačenju primjenjivog propisa.

160 Međutim, potrebno je još i da donositelj predmetne mjere utemelji svoju odluku o neizricanju novčane kazne na postojanju takvih poteškoća.

161 U ovom se slučaju nadležna njemačka regionalna tijela radi opravdanja svoje odluke o neizricanju novčane kazne pograničnim trgovinama nisu pozvala na postojanje nesigurnosti o tumačenju Uredbe o ambalaži, nego na svoje ustaljeno tumačenje tog propisa od 2005., odnosno 2003., prema kojem se obveza naplate pologa ne primjenjuje na pogranične trgovine kada prodaju limenke kupcima koji imaju boravište u pograničnim zemljama, osobito Danskoj, i koji pristanu potpisati izvoznu deklaraciju.

162 Sama Komisija priznaje, kao što to proizlazi iz točke 50. pobijane odluke, da nadležna njemačka regionalna tijela izričito smatraju da pogranične trgovine nemaju obvezu naplaćivati polog. Osim toga, pojašnjava da se to tumačenje Uredbe o ambalaži na jednak način primjenjuje na sve trgovine s poslovnim nastanom na dotičnom dijelu njemačkog državnog područja (točka 55. pobijane odluke).

163 Komisija je stoga pogrešno ocijenila da se u ovom slučaju može primijeniti kriterij koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjive norme, s obzirom na to da se nadležna njemačka regionalna tijela nisu oslonila na postojanje takvih poteškoća da bi opravdavala svoju praksu neizricanja novčane kazne pograničnim trgovinama za nenaplaćivanje pologa.

164 U pobijanoj je odluci stoga pogrešno primijenjen kriterij poteškoća u tumačenju primjenjivog propisa. Ta pogreška, kao i ona utvrđena u točki 157. ove presude, dodatna je indicija da Komisija bez pokretanja službenog istražnog postupka nije mogla razriješiti sve ozbiljne poteškoće do kojih dolazi pri ispitivanju dviju neraskidivo povezanih mjera, odnosno nenaplaćivanja pologa i neizricanja novčane kazne.

165 Sada valja ispitati druge tužiteljeve argumente koji se odnose na postojanje ozbiljnih poteškoća koje je, prema njegovu mišljenju, pokazalo ispitivanje tih mjera.

2) Drugi tužiteljevi argumenti o postojanju ozbiljnih poteškoća

166 U ovom slučaju, nadležna njemačka regionalna tijela omogućila su pograničnim trgovinama, ne izričući im novčane kazne, da ne naplaćuju polog na neke od svojih prodajnih transakcija pića. Ocjenjuju da je ta praksa u skladu s Uredbom o ambalaži, ako su ispunjeni određeni kriteriji. Kriteriji koje su odabrala nadležna njemačka regionalna tijela u cilju određivanja područja primjene izuzeća od pologa su, osim toga da se primjenjuje na pogranične trgovine, ograničenje njegove primjene na kupce s boravištem u susjednim državama, osobito Danskoj, koji prihvaćaju potpisati izvoznu deklaraciju.

167 Tužitelj osporava tumačenje nadležnih tijela u pogledu Uredbe o ambalaži i tvrdi da je Komisija morala zaključiti da u tom pogledu postoje ozbiljne poteškoće.

168 Valja ispitati taj prigovor, a zatim odgovoriti na druge argumente koje su u obranu istaknuli Komisija i udruga IGG, a radi osporavanja postojanja ozbiljnih poteškoća.

i) Osporavanje načina kako Uredbu o ambalaži tumače nadležna njemačka regionalna tijela

169 Kao prvo, tužitelj tvrdi da ne postoji nikakva pravna osnova u primjenjivom propisu koja bi opravdala to što pogranične trgovine ne naplaćuju polog.

170 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je Komisija sama u točki 51. pobijane odluke istaknula da članak 9. stavak 1. Uredbe o ambalaži, s obzirom na njezino područje primjene, treba shvatiti na način da pograničnim trgovinama nalaže naplatu pologa.

171 Štoviše, Komisija je u svojim pisanim podnescima upućenima Općem sudu priznala da nadležna njemačka regionalna tijela „ne tvrde da u Uredbi o ambalaži postoji posebna pravna osnova koja pogranične trgovine izuzima od obveze obračunavanja pologa”.

172 Nadalje, kada je riječ o pravu Unije, Komisija je u pobijanoj odluci (točka 67.) navela da Direktiva 94/62 ne predviđa iznimku koja opravdava neprimjenjivanje pologa na pogranične trgovine.

173 Prema tome, tužiteljeva tvrdnja da ne postoji posebna pravna osnova u primjenjivim propisima koja opravdava to što pogranične trgovine ne naplaćuju polog je dokazana.

174 Takav nedostatak pravne osnove, uz postojanje pisane, izričite, nedvosmislene obveze naplate naloga, čiji se doseg čini širokim (vidjeti točke 2. i 3. ove presude), dovodi u sumnju tumačenje Uredbe o ambalaži nadležnih njemačkih regionalnih tijela i indicija je postojanja ozbiljnih poteškoća.

175 Kao drugo, iako nadležna njemačka regionalna tijela tumače Uredbu o ambalaži na način da se obveza naplate pologa ne primjenjuje na pogranične trgovine kada prodaju piće kupcima s boravištem u pograničnim državama, osobito Danskoj, koji prihvate potpisivanje izvozne deklaracije, iz točke 59. pobijane odluke proizlazi da, prema pravnoj studiji sačinjenoj na zahtjev njemačkih saveznih tijela, polog treba primjenjivati i u tom slučaju.

176 K tomu, iz točke 61. pobijane odluke proizlazi da „tumačenje [nadležnih njemačkih regionalnih tijela] nije spojivo s tumačenjem [saveznih tijela]”.

177 To nesuglasje u tumačenju Uredbe o ambalaži između njemačkih saveznih tijela i nadležnih njemačkih regionalnih tijela, osobito u vezi s pitanjem je li okolnost da pogranične trgovine ne naplaćuju polog spojiva s tim propisom i s Direktivom 94/62, dovodi u sumnju mogućnost da tumačenje potonjih tijela bude „razumni kompromis”, kako ga je Komisija nazvala u točki 68. pobijane odluke. Takvo nesuglasje pokazatelj je postojanja ozbiljnih poteškoća.

178 Kao treće, Komisija je u točki 55. pobijane odluke navela da je neizricanje novčane kazne bilo „na jednak način primjenjivano na sve trgovine s poslovnim nastanom na dotičnom dijelu njemačkog državnog područja (osobito u dvjema saveznim zemljama o kojima je riječ) koje su opsluživale isključivo strane kupce koji su se pisanim putem obvezali na izvoz pića te da će ga konzumirati i njegovu praznu ambalažu odložiti izvan Njemačke (što se traži na osnovi ‚izvozne deklaracije')”.

179 Tvrdnja da se odstupanje od sustava pologa dosljedno i na jednak način primjenjuje na cijelom njemačkom državnom području formulirana je na nejasan način. Komisija tako nije izričito potvrdila da se nenaplaćivanje pologa tolerira u drugim pograničnim područjima, različitim od pograničnih područja saveznih zemalja Schleswig-Holstein i Mecklenburg-Zapadno Pomorje. Ona k tomu nije

iznijela nikakve detalje o drugim njemačkim regijama u kojima bi se takvo toleriranje također primjenjivalo. Tijekom rasprave, u odgovoru na pitanje Općeg suda, Komisija i udruga IGG nisu naveli druge savezne zemlje koje bi usvojile isto odstupanje od sustava pologa.

180 Nadalje, dok tužitelj osporava tvrdnju iz točke 178. ove presude, Komisija je u svojim pisanim podnescima samo dodala, bez ikakvih pojašnjenja, da kupci iz drugih država članica, različitih od Kraljevine Danske i Kraljevine Švedske „po svemu sudeći nisu [bili] zainteresirani" za mogućnost uporabe izvoznih deklaracija.

181 Prema tome, postojanje odstupanja od naplate pologa koje bi se trajno primjenjivalo u svim pograničnim područjima u Njemačkoj nije utvrđeno, a to slabi tezu prema kojoj su nenaplaćivanje pologa i neizricanje novčane kazne utemeljeni na objektivnim razlozima, svojstvenima sustavu pologa, koji se odnose na specifičnost prodaje u tim područjima.

182 Taj zaključak daje osnovu za sumnju u tumačenje Uredbe o ambalaži nadležnih njemačkih regionalnih tijela i indicija je postojanja ozbiljnih poteškoća.

183 Kao četvrto, tužitelj se poziva na prijedlog izmjene Uredbe o ambalaži iz 2004., koji su podnijele savezne zemlje Schleswig-Holstein i Mecklenburg-Zapadno Pomorje.

184 Nesporno je da u tom prijedlogu stoji sljedeći odlomak:

„Na zahtjev krajnjeg distributera, nadležno tijelo dodjeljuje oslobođenje od nameta iz stavka 1. za pića sadržana u ambalaži koja se ne može ponovno upotrijebiti, a koja se prodaju krajnjim potrošačima u morskim lukama ili područjima u blizini državne granice, radi njihove konzumacije izvan područja primjene te uredbe (prekogranična trgovina), ako je podnositelj zahtjeva poduzeo odgovarajuće i razumne mjere kako bi osigurao da od ambalaže ne nastaje otpad u području primjene uredbe i ako naknada za polog nije moguća u području primjene uredbe.

[…]

Opravdanje

[…]

Na granici s Danskom, kao i u trajektnim lukama i područjima koja ih okružuju u Schleswig-Holsteinu i Mecklenburgu-Zapadnom Pomorju, razvila se pogranična trgovina specijalizirana za skandinavske kupce. Ta je trgovina vrlo važna za tu gospodarski nerazvijenu regiju.

Prijedlogom izmjene želi se spriječiti ukidanje te komercijalne osnove za pograničnu trgovinu i 3000 radnih mjesta koja samo u Schleswig-Holsteinu o njoj izravno ili neizravno ovise i spriječiti da to ukidanje utječe na turizam koji je u tim regijama od velike važnosti."

185 Iz tog odlomka proizlazi da je namjena predmetnog prijedloga izmjene bila zaštititi radna mjesta i gospodarsku aktivnost povezanu s turizmom u područjima u kojima su nadležna njemačka regionalna tijela iz saveznih zemalja Schleswig-Holstein i Mecklenburg-Zapadno Pomorje počela, tijekom istog razdoblja u kojem je podnesen taj prijedlog, primjenjivati odstupanje od sustava pologa.

186 Stoga je vjerojatno da su razlozi tog prijedloga isti oni koji su doveli do nenaplaćivanja pologa i neizricanja novčane kazne.

187 Riječ je dakle o indiciji postojanja ozbiljnih poteškoća, jer se na njezinu temelju može pretpostaviti da tumačenje Uredbe o ambalaži nadležnih njemačkih regionalnih tijela nema nikakve veze s ciljem zaštite okoliša koji se tim propisom želi ostvariti.

188 Ta indicija ima tim veću dokaznu snagu kada se ima u vidu da je jedini materijalni dokaz na temelju kojeg Komisija u pobijanoj odluci utvrđuje stanovište nadležnih njemačkih regionalnih tijela pravna studija navedena u točki 23. ove presude, koje nije sačinjena na njihovu inicijativu, nego na inicijativu pograničnih trgovina.

189 Naime, iako Komisija u točkama 50. i 53. pobijane odluke navodi da iznosi tumačenje Uredbe o ambalaži, a osobito tumačenje obveze naplate pologa nadležnih njemačkih regionalnih tijela, ona ne spominje nijedan materijalni dokaz koji dokazuje da stajalište koje opisuje potječe od tih tijela, a ne od udruge IGG ili pograničnih trgovina koje ona zastupa.

190 Iz činjenica da takvi materijalnih dokazi nisu prisutni može se zaključiti da Komisija nije u potpunosti ispitala situaciju koja joj je podnesena na ispitivanje, što je također indicija koja otkriva postojanje ozbiljnih poteškoća (vidjeti, u tom smislu, presude od 22. rujna 2011., Belgija/Deutsche Post i DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, t. 83. do 86.; od 10. veljače 2009., Deutsche Post i DHL International/Komisija, T-388/03, EU:T:2009:30, t. 109., i od 20. lipnja 2019., a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljenu, EU:T:2019:437, t. 59., 67. i 99.).

191 Kao peto, elementi koji se odnose na doseg, načine primjene i ciljeve predmetnih mjera, kojima je Komisija raspolagala prigodom donošenja pobijane odluke, nisu bili dostatni za donošenje njezina zaključka o nepostojanju ozbiljnih poteškoća.

192 Naime, nenaplaćivanje pologa ne proizlazi iz izričite iznimke ili izuzeća predviđenih primjenjivim propisom, a niti iz smjernica koje se odnose na primjenu tog propisa. Stoga je ono administrativna praksa, ili čak puko toleriranje čiji su doseg i sadržaj neprecizni. Točnije, tijekom rasprave, u odgovoru na pitanje Općeg suda, nije navedeno da su načini utvrđivanja, oblik i sadržaj izvozne deklaracije bili određeni aktom nadležnih njemačkih regionalnih tijela. Komisija pak u pobijanoj odluci nije pokušala ispraviti nepreciznosti pravnog okvira spornih mjera tako što bi utvrdila detaljni opis odredaba koje uređuju odstupanje od obveze naplate pologa. Suprotno tomu, ona je u biti samo izvijestila o nekoliko dokaza koje su joj dostavile osobe s kojima je komunicirala tijekom faze prethodnog ispitivanja.

193 Nadalje, Komisija u pobijanoj odluci nije spomenula ni jedan materijalni dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da stajalište koje opisuje potječe od nadležnih njemačkih regionalnih tijela, a ne od udruge IGG ili pograničnih trgovina koje ona zastupa.

194 Nadalje, Komisija nije precizno iznijela koja su to tijela saveznih zemalja Schleswig-Holstein i Mecklenburg-Zapadno Pomorje nadležna za nalaganje primjene pologa pograničnim trgovinama pa stoga i za odluku o njihovu oslobođenju od te obveze. Ona nije opisala ni načine na koje su te savezne zemlje donosile odluke u toj materiji.

195 Iz razmatranja iznesenih u točkama 191. do 194. ove presude može se zaključiti o izostanku dostatnog i opsežnog Komisijina ispitivanja neizricanja novčane kazne, što je dodatna indicija koja otkriva postojanje ozbiljnih poteškoća.

196 Kao šesto, da bi opravdala primjenu izuzeća od obveze naplate pologa na pogranične trgovine, koja nije izričito predviđena primjenjivim propisom, Komisija je u pobijanoj odluci (točke 53. i 67.) preuzela analogiju nadležnih njemačkih regionalnih tijela između, s jedne strane, situacije u kojoj je krajnji potrošač kupio proizvode u Njemačkoj da bi ih konzumirao izvan njemačkog državnog područja i, s druge strane, situacije izvoza proizvoda iz tog državnog područja.

197 Međutim, osnovanost takve analogije, koja je trebala opravdati kriterije za utvrđivanje dozvoljenog ponašanja, nije očita, vodeći računa o razlici između dviju predmetnih situacija.

198 Naime, tužitelj u tom pogledu navodi da će se izvezeni proizvodi, ovisno o slučaju, podvrgavati primjenjivom sustavu pologa u državi članici u koju se izvoze, za razliku od proizvoda na koje se primjenjuju sporne mjere, koji se ne podvrgavaju nikakvom sustavu pologa.

199 Riječ je o razlici koja je istodobno značajna i relevantna.

200 Komisija doduše tvrdi, a što nitko nije osporio, da su pogranične trgovine tražile da se pridruže danskom sustavu pologa, ali im to nije bilo dopušteno nakon što se tužitelj tomu usprotivio.

201 Međutim, iz okolnosti da jedan takav element, koji bi mogao biti odlučujući za shvaćanje konteksta u kojem su provedene sporne mjere, nije čak ni spomenut u pobijanoj odluci, može se zaključiti da Komisija nije potpuno ispitala situaciju koja joj je podnesena na razmatranje.

202 Štoviše, objašnjenja koja je Komisija u tom pogledu pružila u svojim pisanim podnescima su preopćenita. Ona nadalje ne iznosi ni jedan materijalni dokaz, nego samo upućuje na jednu stranicu pravne studije navedene u točki 23. ove presude, ne citirajući pritom ni jedan njezin odlomak.

203 Iz razmatranja izloženih u točkama 169. do 202. ove presude proizlazi da postoji niz indicija koje otkrivaju postojanje ozbiljnih poteškoća, na temelju kojih se može sumnjati u tumačenje Uredbe o ambalaži nadležnih njemačkih regionalnih tijela. Iz tih se indicija u najmanju ruku može zaključiti da Komisija nije potpuno ispitala situaciju koja joj je podnesena na razmatranje, što je indicija koja otkriva postojanje ozbiljnih poteškoća.

ii) Drugi argumenti koje su naveli Komisija i udruga IGG radi osporavanja postojanja ozbiljnih poteškoća

204 Utvrđenje postojanja ozbiljnih poteškoća ne može se dovesti u sumnju na temelju drugih argumenata Komisije i udruge IGG.

205 Kao prvo, Komisija se u svojim pisanim podnescima poziva na odluku koju je prethodno donijela u kontekstu koji smatra usporedivim s kontekstom ovog predmeta.

206 Riječ je o Odluci C(2015) 3064 *final* od 8. svibnja 2015. o državnoj potpori SA. 34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Estonija – Izuzeće od pologa i trošarina na ambalažu pića isporučenog na plovilima.

207 Komisija podsjeća da u tom postupku iznimka iz nacionalnog estonskog zakonodavstva o ambalaži pića koje se prodaje „za van” u međunarodnim vodama, na plovilima koji se nađu u nekoj drugoj državi članici, nije smatrana potporom.

208 Valja ponajprije podsjetiti na to da je, prema sudskoj praksi, pojam potpore pravno pitanje te se tumači prema objektivnim kriterijima. Kvalifikacija neke mjere kao državne potpore ne može dakle ovisiti o Komisijinoj subjektivnoj ocjeni i mora biti utvrđena neovisno od bilo kakve ranije, čak i utvrđene upravne prakse te institucije (vidjeti presudu od 3. srpnja 2014., Španjolska i dr./Komisija, T-319/12 i T-321/12, neobjavljenu, EU:T:2014:604, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

209 Valja potom istaknuti da su u odluci na koju se Komisija poziva dotična poduzeća plaćala trošarine ako nisu poštovala stopu oporabe ambalaže predviđene estonskim nacionalnim zakonodavstvom (točka 9.).

210 Komisija je u točki 45. odluke na koju se poziva smatrala da logika predmetnog poreznog sustava opravdava isključenje dotičnih prodajnih transakcija iz plaćanja trošarina. U točki 46. te iste odluke Komisija je zaključila da razmatrana mjera nije potpora.

211 Međutim, točka 45. odluke na koju se Komisija poziva ne tiče se uvjeta koji se odnosi na državna sredstva, nego uvjeta selektivnosti i, točnije, trećeg stadija metode koja omogućuje razlikovanje općih nacionalnih mjera od selektivnih mjera, a koji stadij omogućuje donošenje zaključka o nepostojanju selektivnosti, unatoč tomu što je prethodno utvrđeno postojanje odstupanja od općeg režima, kada to odstupanje proizlazi iz prirode ili strukture sustava kojeg je ta mjera dio (vidjeti, u tom smislu, presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 55. do 58.).

212 Komisijin argument stoga nije relevantan za ispitivanje uvjeta koji se odnosi na državna sredstva.

213 Povrh toga, budući da se trošarine primjenjuju samo ako se poduzeće ponaša na način koji dotična država pokušava spriječiti, one u određenoj mjeri mogu biti sankcija slična novčanoj kazni koja je u ovom slučaju predviđena za slučaj kada pogranične trgovine ne primjenjuju sustav pologa (vidjeti točku 4. ove presude).

214 Komisija je međutim smatrala da neprimjenjivanje trošarina za kupnju pića koja se prodaju na brodovima čije je odredište na državnom području druge države članice, različite od Estonije, i koje nije namijenjeno trenutačnoj konzumaciji, čini državna sredstva (točka 42.).

215 Prema tome, ne samo da se Komisija nije osnovano pozvala na odluku navedenu u točki 206. ove presude, nego se te odluka može shvatiti i kao presedan koji je protivan tezi iz pobijane odluke.

216 Kao drugo, Komisijina sugestija da bi se, pri nepostojanju sveobuhvatnog usklađivanja, najbolje rješenje za rješavanje poteškoća povezanih s koordinacijom različitih nacionalnih sustava pologa sastojalo od djelomičnog uključivanja trgovina smještenih u pograničnom području jedne države članice u sustav pologa susjedne države članice, ne može odmah na početku, a da se ne provede službeni istražni postupak, dovesti do zaključka da nenaplaćivanje pologa i neizricanje novčane kazne ne čine prednost financiranu iz državnih sredstava.

217 Naime, pitanje ulazi li nacionalna mjera u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a ne ovisi o razmatranjima koja se odnose na njezinu oportunost (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u spojenim predmetima Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:89, t. 401.), s obzirom na to da je pojam državne potpore, kako je definiran u UFEU-u, pravni pojam koji se mora tumačiti na temelju objektivnih elemenata (presuda od 16. svibnja 2000., Francuska/Ladbroke Racing i Komisija, C-83/98 P, EU:C:2000:248, t. 25.).

218 U ovom slučaju, okolnost da postoji bolje rješenje od primjene sustava pologa na pogranične trgovine, čak i pod pretpostavkom da je dokazana, ne može neizricanju novčane kazne automatski oduzeti svojstvo potpore, ako je dokazano da neizricanje usto ispunjava sve uvjete predviđene člankom 107. stavkom 1. UFEU-a.

219 Kao treće, valja u svakom slučaju odbiti Komisijin argument da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen zato što tužitelj nije dokazao visinu iznosa novčanih kazni koje su se trebale platiti da su bile izrečene pograničnim trgovinama.

220 Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Komisija ne mora, kada nalaže povrat potpore koja je proglašena nespojivom s unutarnjim tržištem, odrediti točan iznos potpore koju treba vratiti. Dovoljno je da Komisijina odluka sadržava naznake koje adresatu omogućuju da sâm utvrdi taj iznos bez pretjeranih poteškoća (vidjeti presudu od 13. veljače 2014., Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

221 *A fortiori*, nije na tužitelju da, u fazi koja prethodi postupku u kojem je donesena pobijana odluka, odredi točan iznos potpora koje će u slučaju potrebe trebati vratiti, jer je ispitivanje predmetnih mjera koje se u toj fazi provodi skraćeno (vidjeti, u tom smislu, presude od 19. svibnja 1993., Cook/Komisija, C-198/91, EU:C:1993:197, t. 22.; od 3. svibnja 2001., Portugal/Komisija, C-204/97, EU:C:2001:233, t. 34. i od 13. lipnja 2013., Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljenu, EU:C:2013:395, t. 71.).

222 Kao četvrto, udruga IGG tvrdi da valja voditi računa o činjenici da nadležna njemačka regionalna tijela ne moraju izreći novčanu kaznu, nego mogu samo upozoriti poduzeća da prilagode svoje ponašanje, kao što to proizlazi iz članka 62. Zakona o restrukturiranju upravljanja otpadom. Dodaje da nadležna njemačka regionalna tijela slijede taj pristup kada su, kao u ovom slučaju, prema njezinu mišljenju, suočena s poteškoćama u tumačenju primjenjivog propisa u vezi s obvezom primjene pologa.

223 U tom pogledu valja, kao prvo, istaknuti da se ti argumenti ne spominju u pobijanoj odluci.

224 Međutim, postojanje ozbiljnih poteškoća treba ocijeniti na temelju Komisijina ispitivanja, kakvo proizlazi iz pobijane odluke, a ne na temelju argumenata iznesenih pred Općim sudom. Naime, postojanje sumnje treba istražiti u sadržaju odluke, dovodeći ocjene na kojima Komisija temelji pobijanu odluku u vezu s dokazima s kojima je raspolagala u trenutku donošenja odluke (presuda od 24. siječnja 2013., 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:36, t. 31.).

225 Kao drugo, članak 62. Zakona o restrukturiranju upravljanja otpadom u svakom slučaju predviđa da nadležna tijela mogu radi primjene odredaba tog zakona donijeti individualne prisilne mjere i provedbene propise, među kojima je i Uredba o ambalaži. Taj članak stoga ima široko određeno područje primjene.

226 Suprotno tomu, članak 69. stavak 3. Zakona o restrukturiranju upravljanja otpadom predviđa izricanje novčane kazne za određena specifična kažnjiva djela, poput neprovođenja sustava pologa (vidjeti točku 4. ove presude).

227 Stoga se ne čini očitim da je cilj članka 62. Zakona o restrukturiranju upravljanja otpadom, kao „općeg propisa”, zamjena „posebnog propisa”, kojeg čini članak 69. stavak 3. (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. lipnja 2003., Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, t. 57.).

228 Kao treće, može se pretpostaviti da ako poduzeće ne bi postupilo u skladu s mjerom koja bi joj u slučaju potrebe bila izrečena na temelju članka 62. Zakona o restrukturiranju upravljanja otpadom, nadležno tijelo bi tom poduzeću izreklo novčanu kaznu kako bi ga prisililo da primijeni sustav pologa.

229 Izricanje novčane kazne tako je u najmanju ruku izgledno u slučaju kada poduzeće uporno odbija primjenjivati sustav pologa.

230 Argument udruge IGG stoga valja odbiti.

231 Kao peto, udruga IGG poziva se na presudu od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799) te konkretno na točku 46. te presude, iz koje proizlazi da država članica koja provodi sustav pologa mora osigurati da postoji dovoljan broj povratnih stanica, kako bi potrošači koji su kupili proizvode u ambalaži za jednokratnu uporabu mogli dobiti povrat pologa čak i ako ambalažu ne vraćaju u mjesto kupnje.

232 Međutim, presuda od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799) ne može dovesti do zaključka da bi sustavna primjena pologa na cijelom državnom području države članice, uključujući i u pograničnim područjima, bila protivna slobodnom kretanju robe.

233 Naime, u predmetu u kojem je donesena presuda od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799) riječ je bila samo o pitanju može li država članica zamijeniti sustav prikupljanja ambalaže u blizini doma potrošača ili prodajnih mjesta sustavom pologa i pojedinačnog povrata, pri čemu Sud nije uzeo u obzir posljedice sustava pologa na pogranična područja.

234 Nadalje, nesporno je da potrošači iz država koje graniče s Njemačkom, osobito oni iz Danske, na koje se polog ne primjenjuje, mogu, ako je polog na njih primijenjen, dobiti povrat pologa kod svih njemačkih distributera (vidjeti točku 2. ove presude), odnosno ne moraju se nužno vratiti u mjesto kupnje.

235 S obzirom na sva prethodna razmatranja, utvrđeno je postojanje ozbiljnih poteškoća.

3) Zaključak o trećem dijelu jedinog tužbenog razloga

236 Opći sud utvrđuje da Komisijino razmatranje iz pobijane odluke sadržava nekoliko pogrešaka i nedostatnosti i da postoje druge indicije iz kojih se može zaključiti da postoje ozbiljne poteškoće.

237 Prema tome, treći dio jedinog tužbenog razloga, koji se odnosi na neizricanje novčane kazne, treba prihvatiti.

238 Budući da je nenaplaćivanje PDV-a svojstveno nenaplaćivanju pologa, a da je sâmo nenaplaćivanje pologa neraskidivo povezano s neizricanjem novčane kazne poduzećima koja ne naplaćuju polog, pobijanu odluku valja poništiti u cijelosti (vidjeti, u tom smislu, presude od 10. prosinca 2002., Komisija/Vijeće, C-29/99, EU:C:2002:734, t. 45. i od 7. studenoga 2012., CBI/Komisija, T-137/10, EU:T:2012:584, t. 311. do 313.).

Troškovi

239 Sukladno odredbama članka 134. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

240 Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj, osim vlastitih, naložiti i snošenje tužiteljevih troškova i troškova udruge DN, koja je intervenirala u potporu zahtjevu tužitelja, u skladu s njihovim zahtjevima za naknadu troškova.

241 S obzirom na to da takav zahtjev nije podnesen, udruzi IGG ne može se naložiti snošenje troškova drugih stranaka. Međutim, budući da je intervenirala u potporu zahtjevu Komisije, snosit će vlastite troškove, u skladu s člankom 138. stavkom 3. Poslovnika.

242 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Savezna Republika Njemačka snosit će svoje troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće)

proglašava i odlučuje:

1. **Poništava se Odluka Komisije C(2018) 6315 *final* od 4. listopada 2018. o državnoj potpori SA.44865 (2016/FC) – Njemačka – navodna državna potpora njemačkim trgovinama pića koje se nalaze na granici.**

2. Europska komisija snosit će vlastite troškove, kao i troškove Dansk Erhverva i Danmarks Naturfredningsforeninga.

3. Savezna Republika Njemačka i Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) snosit će svaki svoje troškove.

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 9. lipnja 2021.

Potpisi