HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra extinsă)

9 iunie 2021 *

„Ajutoare de stat – Vânzarea de băuturi în doze în magazine frontaliere din Germania către rezidenții străini – Scutire de garanție cu condiția consumării în afara teritoriului german a băuturilor achiziționate – Plângere – Decizie a Comisiei de a nu ridica obiecții – Acțiune în anulare – Calitate procesuală activă – Admisibilitate – Condiția deschiderii unei proceduri oficiale de investigare – Eroare de drept – Dificultăți serioase – Noțiunea de «ajutor de stat» – Resurse de stat – Neaplicarea unei amenzi”

În cauza T-47/19,

Dansk Erhverv, cu sediul în Copenhaga (Danemarca), reprezentată de T. Mygind și H. Peytz, avocați,

reclamantă,

susținută de

Danmarks Naturfredningsforening, cu sediul în Copenhaga, reprezentată de T. Mygind și H. Peytz, avocați,

intervenientă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de B. Stromsky și T. Maxian Rusche, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Republica Federală Germania, reprezentată de J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl și S. Costanzo, în calitate de agenți,

și de

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

intervenientă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE, prin care se urmărește anularea Deciziei C(2018) 6315 final a Comisiei din 4 octombrie 2018 privind ajutorul de stat SA.44865 (2016/FC) – Germania – Presupus ajutor în favoarea unor magazine de băuturi situate la frontiera germană,

* Limba de procedură: engleza.

TRIBUNALUL (Camera a patra extinsă),

compus din domnul S. Papasavvas, președinte, domnii S. Gervasoni (raportor) și P. Nihoul, doamna R. Frendo și domnul J. Martín y Pérez de Nanclares, judecători,

grefier: E. Artemiou, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 19 noiembrie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

I. Istoricul litigiului

A. Sistemul german de returnare a garanției pentru anumite ambalaje de băuturi de unică folosință

1 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (Decretul privind prevenirea și reciclarea deșeurilor de ambalaje) din 21 august 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2379, denumit în continuare „VerpackV”) transpune Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO 1994, L 365, p. 10, Ediție specială, 13/vol. 14, p. 238).

2 Articolul 9 alineatul (1) din VerpackV instituie un sistem de returnare a garanției pentru anumite ambalaje de băuturi de unică folosință (denumit în continuare „sistemul de returnare a garanției”). Acesta prevede, printre altele, următoarele:

„Distribuitorii care comercializează băuturi în ambalaje de băuturi de unică folosință cu o capacitate de la 0,1 litri la 3 litri au obligația de a factura clienților lor o garanție de cel puțin 0,25 euro pe ambalaj, care include taxa pe valoarea adăugată. Prima teză de mai sus nu se aplică ambalajelor vândute consumatorilor finali în afara sferei de aplicare teritoriale a VerpackV. Garanția este facturată de fiecare distribuitor în aval, în toate etapele lanțului comercial, până la vânzarea ambalajului către consumatorul final. Distribuitorii indică pe ambalajul băuturilor vândute în ambalaje de băuturi de unică folosință supuse obligației privind garanția în temeiul primei teze din prezentul alineat, înainte de comercializarea lor, în mod clar vizibil și lizibil, că acestea sunt supuse garanției și fac parte dintr-un sistem de returnare a garanției instituit la scară federală care permite participanților să soluționeze între ei cererile de returnare a cuantumului garanției. Acesta se returnează la preluarea ambalajului. El nu poate fi returnat fără preluarea ambalajului […]”

3 Astfel, garanția trebuie să fie percepută în toate etapele lanțului de distribuție până la vânzarea produsului către consumatorul final, iar cuantumul său trebuie să fie returnat după restituirea ambalajului.

4 Potrivit articolului 15 alineatul (1) punctul 14 din VerpackV, neperceperea garanției, cu încălcarea dispozițiilor articolului 9 alineatul (1), constituie contravenție. Articolul 69 alineatul (3) din Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (Legea de reformare a dreptului privind economia circulară și a dreptului privind deșeurile) din 24 februarie 2012 (BGBl. 2012 I, p. 212, denumită în continuare „Legea de reformare a dreptului privind deșeurile”) prevede că acest tip de contravenție poate fi sancționat cu amendă în cuantum maxim de 100 000 de euro.

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

6 În anul 2005, întreprinderile din sectoarele germane al vânzării cu amănuntul și al băuturilor au creat Deutsche Pfandsystem GmbH (denumit în continuare „DPG”). DPG pune la dispoziție cadrul juridic și organizatoric care permite distribuitorilor care participă la sistemul de returnare a garanției să efectueze între ei compensarea garanției.

B. Procedura administrativă

7 Reclamanta, Dansk Erhverv, este o asociație profesională care reprezintă interesele unor întreprinderi daneze. La 14 martie 2016, aceasta a depus la Comisia Europeană o plângere în materie de ajutoare de stat.

8 Potrivit acestei plângeri, Republica Federală Germania ar acorda unui grup de întreprinderi de vânzare cu amănuntul din nordul Germaniei, și anume unor magazine situate în apropierea frontierei și care vizează exclusiv consumatorii care locuiesc în țările vecine, în special în Danemarca, un ajutor ilegal, incompatibil cu piața internă, care ar consta într-o scutire de obligația generală de a percepe garanția pentru ambalajele de băuturi de unică folosință, prevăzută la articolul 9 alineatul (1) din VerpackV.

9 În această privință, reclamanta a precizat că magazinele frontaliere vindeau consumatorilor danezi și suedezi băuturi ambalate în ambalaje de unică folosință fără să perceapă garanția aferentă (0,25 euro, cu toate taxele incluse, pe doză). În opinia sa, acestea omit să perceapă garanția cu acordul autorităților din cele două landuri în cauză, și anume Schleswig-Holstein și Mecklenburg-Pomerania Occidentală (Germania). Astfel, autoritățile respective nu aplică nicio amendă magazinelor frontaliere atunci când acestea nu percep garanție. Pe de altă parte, scutirea de garanție implică de asemenea o scutire de taxa pe valoarea adăugată (TVA) aferentă cuantumului acestei garanții.

10 Potrivit autorităților federale germane, întrebate de Comisie ca urmare a plângerii reclamantei, prețurile berii și ale altor băuturi sunt net mai ridicate în țările vecine precum Danemarca decât în Germania, în special din cauza diferențelor în ceea ce privește prețurile cu ridicata, TVA-ul și accizele. În consecință, s-a dezvoltat un comerț frontalier specializat, în cadrul căruia comercianții cu amănuntul stabiliți în cele două landuri în cauză vizează clienții frontalieri, în special pe cei danezi. Aproximativ 20 de întreprinderi care regrupează în jur de 60 de magazine practică un asemenea comerț frontalier. Aceste întreprinderi (denumite în continuare „magazinele frontaliere”) au aproximativ 3 000 de angajați și au creat Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), o asociație care reprezintă interesele magazinelor frontaliere. Oferta punctelor de vânzare menționate, care sunt în general situate la câțiva kilometri de frontiera germano-daneză sau de porturile de feriboturi, este compusă în esență din produse daneze și suedeze. În acestea se comercializează în principal bere, apă minerală și băuturi răcoritoare, dar și vin, băuturi spirtoase, dulciuri și produse din tutun. Berea, apa minerală și băuturile răcoritoare sunt vândute exclusiv în pachete mari, și anume la „cartoane” (în special la cartoane de 24 de doze ambalate în folie din plastic).

11 Autoritățile federale germane au arătat de asemenea că de punerea în aplicare a VerpackV și, în consecință, a sistemului de returnare a garanției erau responsabile autoritățile regionale, în conformitate cu repartizarea competențelor prevăzută de Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Legea fundamentală a Republicii Federale Germania) din 23 mai 1949 (BGBl 1949 I, p. 1, denumită în continuare „GG”). În opinia lor, numai aceste autorități sunt în măsură să pună în aplicare dispozițiile VerpackV prin intermediul unei somații administrative sau prin aplicarea unor amenzi, întrucât guvernul federal nu dispune în acest sens de nicio competență de executare proprie.

12 În sfârșit, autoritățile federale germane au arătat că magazinele frontaliere erau obligate să perceapă garanția în temeiul VerpackV, dar au adăugat că, având în vedere obiectivele sistemului de returnare a garanției, care vizează în special sprijinirea sistemului german de reciclare existent, în care ambalaje de băuturi de unică folosință sunt reintroduse în circuitul economic, autoritățile executive din cele două landuri în cauză (denumite în continuare „autoritățile regionale germane competente”) au considerat

că obligația de a percepe garanția nu se aplica magazinelor frontaliere dacă băuturile erau vândute exclusiv unor clienți domiciliați în special în Danemarca și dacă aceștia se angajau în scris (prin semnarea unei „declarații de export”) să consume băuturile respective și să elimine ambalajul acestora în afara teritoriului german. Autoritățile federale germane au precizat că fiecare dintre aceste vânzări era înregistrată separat, împreună cu numele clientului, numărul cărții sale de identitate, semnătura sa și numărul bonului de casă. În plus, acestea au arătat că vânzarea fără garanție era limitată la cartoanele ambalate în folie din plastic (care conțineau, în principiu, 24 de doze).

C. Decizia adoptată de Comisie

13 La 4 octombrie 2018, Comisia a adoptat Decizia C(2018) 6315 final privind ajutorul de stat SA.44865 (2016/FC) – Germania – Presupus ajutor în favoarea unor magazine de băuturi situate la frontiera germană (denumită în continuare „decizia atacată”).

14 În decizia atacată, Comisia s-a limitat la examinarea condiției privind resursele de stat enunțată la articolul 107 alineatul (1) TFUE. În această privință, ea a examinat succesiv cele trei măsuri care pot constitui un avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat (denumite în continuare „măsurile în litigiu”): neperceperea garanției înseși, neperceperea TVA-ului aferent garanției și neaplicarea unei amenzi întreprinderilor care nu percep garanția.

15 În ceea ce privește neperceperea garanției, Comisia a arătat, în considerentele (32) și (33) ale deciziei atacate, că această măsură nu constituia un ajutor de stat, întrucât sistemul de returnare a garanției nu era finanțat prin intermediul resurselor de stat. Ea a arătat că reclamanta nu susținea că neperceperea garanției constituia, în sine, o măsură finanțată prin intermediul unor asemenea resurse.

16 În ceea ce privește neperceperea TVA-ului aferent garanției, Comisia a explicat, în considerentele (41) și (42) ale deciziei atacate, că, atunci când garanția nu era facturată de magazinele frontaliere clienților lor, neperceperea de către magazinele frontaliere, apoi de către stat a TVA-ului aferent acesteia era consecința normală a aplicării normelor generale în materie de TVA. Astfel, potrivit Comisiei, întrucât TVA-ul trebuie să fie perceput asupra prețului unei tranzacții (prestarea unui serviciu sau furnizarea unui bun), nu era necesar să fie perceput atunci când tranzacția respectivă nu exista. Comisia a dedus de aici că neperceperea TVA-ului nu urmărea, prin finalitatea și prin economia sa, să creeze un avantaj care să constituie o sarcină suplimentară pentru stat și că această măsură nu era, așadar, un ajutor de stat.

17 În ceea ce privește neaplicarea unei amenzi întreprinderilor care nu foloseau sistemul de returnare a garanției, Comisia a definit mai întâi cadrul general de analiză aplicabil în materie de neaplicare a unei amenzi [considerentele (45)-(49) ale deciziei atacate] și ulterior a aplicat acest cadru de analiză neaplicării unei amenzi [considerentele (50)-(69) ale deciziei atacate].

18 Comisia a amintit, în considerentele (45) și (47) ale deciziei atacate, că, potrivit jurisprudenței, scutirea de obligația de plată a unei amenzi putea, în principiu, să constituie un avantaj acordat prin intermediul resurselor de stat. Aceasta a precizat însă că, atunci când trebuia să se stabilească dacă era îndeplinită condiția referitoare la resursele de stat, trebuia, în principiu, să se distingă cazurile în care autoritățile naționale au prevăzut posibilitatea de a evita plata unei amenzi în mod normal exigibile de cele în care acestea nu impuneau nicio sancțiune, întrucât autorizaseră în mod expres un anumit comportament.

19 Comisia a adăugat, în considerentele (48) și (49) ale deciziei atacate, că interpretarea unei norme naționale care prevede o obligație se putea dovedi dificilă chiar pentru autoritățile naționale, în special atunci când acestea erau însărcinate cu aplicarea sa. Atunci când aceste autorități se confruntau cu îndoieli serioase și rezonabile în ceea ce privește domeniul de aplicare și interpretarea unei asemenea obligații, neaplicarea unei amenzi nu era în mod necesar rezultatul unei decizii a autorităților

menționate de a nu percepe amenzile exigibile, ci simpla consecință a unor dificultăți de interpretare. Potrivit Comisiei, astfel de dificultăți erau, din păcate, inerente oricărui sistem juridic, chiar dacă se limitau în general la câteva dispoziții precise. În consecință, Comisia a apreciat că trebuia de asemenea să se stabilească o distincție între situațiile în care autoritățile se confruntau cu dificultăți de interpretare a legii, în cadrul exercitării normale a prerogativelor lor de putere publică, și situațiile în care decideau să nu perceapă amenzile totuși exigibile sau dădeau întreprinderilor posibilitatea de a evita plata acestora. În continuare, Comisia a apreciat, în considerentul (50) al deciziei atacate, că autoritățile regionale germane competente estimau că, de plin drept, magazinele frontaliere nu erau obligate să perceapă garanția, astfel încât neperceperea acesteia nu constituia, în opinia lor, o încălcare, iar neaplicarea unei amenzi era simpla consecință a acestei inexistențe a unei încălcări.

20 Cu toate acestea, Comisia a arătat în considerentul (51) al deciziei atacate că, având în vedere modul de redactare a articolului 9 alineatul (1) din VerpackV, aprecia că această dispoziție, întrucât se aplica cu privire la „teritoriul german” și la „punerea în circulație a băuturii”, ar trebui să fie interpretată în sensul că impune magazinelor frontaliere să perceapă garanția.

21 Ea a adăugat însă, în considerentul (52) al deciziei atacate, că se putea considera de asemenea că inexistența obligației magazinelor frontaliere de a percepe garanția dacă vindeau băuturi în doze exclusiv unor consumatori „rezidenți străini” care se angajau să consume aceste băuturi în afara Germaniei era conformă principiilor directoare ale VerpackV.

22 Comisia a precizat, în considerentul (53) al deciziei atacate, că, pentru a-și justifica interpretarea dată VerpackV, potrivit căreia magazinele frontaliere nu erau obligate să perceapă garanția, autoritățile regionale germane competente se întemeiau pe obiectivul acestei dispoziții, și anume pe promovarea restituirii ambalajelor de băuturi de unică folosință în Germania și, mai precis, pe stimularea clienților, în special în Germania, să predea ambalajele goale de băuturi în sistemul de colectare și de reciclare instituit în toată țara, care era ușor accesibil rezidenților germani. Comisia a precizat că, potrivit interpretării autorităților regionale germane competente, acest obiectiv nu impunea aplicarea garanției în cazul băuturilor în doze care erau consumate în străinătate și ale căror ambalaje nu erau returnate în Germania. Ea a adăugat că, tot potrivit interpretării autorităților regionale germane competente, magazinele frontaliere se aflau în aceeași situație ca exportatorii de băuturi în doze, care vindeau produse ce nu erau destinate consumului în Germania și ale căror ambalaje urmau să fie eliminate la distanță de instalațiile de reciclare integrate în sistemul german. Or, VerpackV nu impunea acestor exportatori să perceapă garanția.

23 Comisia a arătat, în considerentele (56)-(58) ale deciziei atacate, că poziția autorităților regionale germane competente se întemeia printre altele pe un raport întocmit în anul 2005, la cererea magazinelor frontaliere, de către un profesor de drept. Potrivit acestui raport, obligația care era impusă acestor magazine de a percepe garanția era contrară GG, anumitor dispoziții ale dreptului primar al Uniunii Europene, și anume articolelor 18, 34 și 35 TFUE, precum și articolului 7 alineatul (1) din Directiva 94/62, în măsura în care se extindea la vânzarea de băuturi în doze consumate în străinătate. În special, garanția reprezenta un obstacol în calea schimburilor comerciale pentru consumatorii finali ai magazinelor frontaliere care nu returnau în niciun caz ambalajele goale de băuturi pentru a recupera cuantumul garanției.

24 Comisia a adăugat, în considerentele (59) și (60) ale deciziei atacate, că, potrivit unui alt raport, redactat tot în anul 2005, dar de această dată la cererea guvernului federal german, sistemul de garanție nu încălca nici GG, nici dreptul Uniunii, în timp ce, dimpotrivă, neperceperea garanției de către magazinele frontaliere de la clienții care consumă băuturile în străinătate era contrară Directivei 94/62.

25 Comisia a concluzionat, în considerentul (61) al deciziei atacate, că, deși interpretarea reținută de autoritățile regionale germane competente nu era în concordanță cu cea a autorităților federale, aceasta din urmă nu a fost confirmată printr-o decizie judecătorească, în timp ce singurele decizii judecătorești, datând din anul 2003, tind să confirme interpretarea autorităților regionale germane competente, fapt recunoscut de autoritățile federale.

26 Pe baza elementelor care tocmai au fost prezentate, Comisia, apreciind că era posibil să se presupună că, atunci când un consumator cumpăra o băutură în Germania pentru a o duce în alt stat membru, ambalajul acestei băuturi nu ar fi returnat în Germania, ci s-ar regăsi în sistemul de gestionare a deșeurilor din celălalt stat membru, a arătat că era rezonabil să se renunțe la obligația de percepere a garanției atunci când un consumator semna o declarație de export, angajându-se astfel să ducă băutura în alt stat membru pentru a o consuma și să elimine ambalajul acesteia în statul respectiv [considerentul (65) al deciziei atacate]. Comisia a amintit de asemenea că statele membre erau libere să decidă să perceapă sau nu garanția, cu condiția să respecte principiul nediscriminării [considerentul (67) al deciziei atacate]. Ea a arătat că interpretarea reținută de autoritățile regionale germane competente constituia un compromis rezonabil între obiectivul de protecție a mediului urmărit prin Directiva 94/62 și libera circulație a mărfurilor [considerentul (68) al deciziei atacate].

27 Comisia a concluzionat că autoritățile regionale germane competente se confruntau astfel, în cadrul exercitării normale a prerogativelor lor de putere publică, cu îndoieli serioase și rezonabile cu privire la întinderea și la interpretarea obligației de percepere a garanției. Într-un asemenea caz, neaplicarea unei amenzi nu constituia un avantaj acordat prin intermediul resurselor de stat și, prin urmare, această măsură nu putea fi calificată drept ajutor de stat [considerentul (69) al deciziei atacate].

II. Procedura și concluziile părților

28 Prin actul depus la grefa Tribunalului la 23 ianuarie 2019, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

29 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 18 aprilie 2019, Republica Federală Germania a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Comisiei. Prin Decizia din 9 septembrie 2019, președintele Camerei a noua a Tribunalului a admis această intervenție. Republica Federală Germania a depus memoriul, iar părțile principale au depus observațiile lor cu privire la acesta în termenele stabilite. În acest memoriu, ea a declarat că împărtășește toate argumentele Comisiei.

30 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 26 aprilie 2019, Danmarks Naturfredningsforening (denumită în continuare „DN”), o asociație pentru protecția mediului din Danemarca, a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor reclamantei. Prin Ordonanța din 10 septembrie 2019, președintele Camerei a noua a Tribunalului a admis această intervenție. DN a depus memoriul, iar părțile principale au depus observațiile lor cu privire la acesta în termenele stabilite.

31 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 7 mai 2019, IGG a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Comisiei. Prin Ordonanța din 10 septembrie 2019, președintele Camerei a noua a Tribunalului a admis această intervenție. IGG a depus memoriul, iar părțile principale au depus observațiile lor cu privire la acesta în termenele stabilite.

32 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, în temeiul articolului 27 alineatul (5) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a patra, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză.

33 La propunerea Camerei a patra a Tribunalului, acesta a decis, în temeiul articolului 28 din Regulamentul de procedură, să trimită cauza în fața unui complet de judecată extins.

34 La propunerea judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a patra extinsă) a decis deschiderea fazei orale a procedurii și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 89 din Regulamentul de procedură, a adresat părților întrebări scrise, invitându-le să răspundă la acestea în ședință.

35 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările scrise și orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 19 noiembrie 2020.

36 Reclamanta solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

37 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

38 Republica Federală Germania solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

39 DN solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

40 IGG solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

III. În drept

41 Într-o primă etapă, trebuie să se examineze admisibilitatea acțiunii, iar ulterior, în a doua etapă, să se aprecieze temeinicia argumentelor invocate de reclamantă.

A. Cu privire la admisibilitatea acțiunii

42 În apărare, Comisia a contestat calitatea procesuală activă a reclamantei, exprimând „îndoieli” cu privire la existența unei denaturări a concurenței cauzate prin măsurile în litigiu, care ar fi susceptibilă să pună reclamanta într-o situație defavorabilă. În această privință, Comisia a arătat, în duplică, că reclamanta nu a prezentat elemente de probă privind identitatea membrilor săi și activitățile pe care le exercitau aceștia.

43 Cu toate acestea, în ședință, ca răspuns la o întrebare a Tribunalului privind aplicarea în speță a jurisprudenței relevante, Comisia a renunțat să opună cauza de inadmisibilitate întemeiată pe lipsa calității procesuale active a reclamantei, aspect de care s-a luat act în procesul-verbal de ședință.

44 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, o asociație care, precum reclamanta, reprezintă interesele concurenților beneficiarilor unei măsuri este o parte interesată, în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 29 și jurisprudența citată), ceea ce Comisia a arătat, de altfel, în considerentul (1) al deciziei atacate. Or, o asemenea parte poate contesta o decizie prin care Comisia constată, în cadrul fazei preliminare de examinare a ajutoarelor, instituită prin articolul 108 alineatul (3) TFUE, că o măsură nu este un ajutor, cu condiția ca această parte să urmărească, prin introducerea acțiunii sale, să protejeze drepturile procedurale pe care le-ar avea în cazul în care Comisia ar decide să deschidă procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 mai 1993, Cook/Comisia, C-198/91, EU:C:1993:197, punctele 23-26, Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 47, și Hotărârea din 13 decembrie 2005, Comisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, punctul 35).

45 În prezentul litigiu, reclamanta invocă un motiv unic prin care susține că, prin faptul că nu a deschis procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, în pofida dificultăților serioase pe care le ridica examinarea măsurilor în litigiu, Comisia a încălcat drepturile procedurale de care dispune aceasta în calitate de parte interesată în temeiul aceleiași dispoziții. În aceste condiții, reclamanta are calitate procesuală activă, iar acțiunea este, în consecință, admisibilă.

B. Cu privire la examinarea motivului unic

46 După cum tocmai s-a menționat, reclamanta invocă, în susținerea acțiunii formulate, un motiv unic întemeiat pe încălcarea drepturilor sale procedurale. Acest motiv unic cuprinde trei aspecte. Prin intermediul primului aspect, reclamanta invocă o examinare insuficientă de către Comisie a compatibilității scutirii de garanție cu articolul 4 alineatul (3) TUE, cu Directiva 94/62, cu „principiul «poluatorul plătește»", precum și anumite dispoziții ale dreptului german. Prin intermediul celui de al doilea aspect, ea invocă o examinare insuficientă de către Comisie a neperceperii de venituri din TVA, această măsură fiind acordată prin intermediul resurselor de stat. În sfârșit, prin intermediul celui de al treilea aspect, reclamanta invocă o examinare insuficientă de către Comisie a măsurii constând în neaplicarea unei amenzi, această măsură fiind acordată de asemenea prin intermediul resurselor de stat.

47 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, procedura instituită la articolul 108 alineatul (2) TFUE, care oferă celorlalte state membre, precum și mediilor interesate garanția că pot fi ascultate și permite Comisiei să fie complet lămurită cu privire la toate datele cazului înainte de a lua o decizie, are caracter indispensabil atunci când Comisia întâmpină dificultăți serioase în a aprecia dacă un proiect de ajutor este compatibil cu piața internă. Trebuie să se deducă de aici că Comisia nu se poate limita la faza preliminară de la articolul 108 alineatul (3) TFUE pentru a adopta o decizie favorabilă unui proiect de ajutor decât dacă, la finalul unei prime examinări, poate dobândi convingerea că acest proiect este compatibil cu tratatul. În schimb, dacă această primă examinare a condus Comisia la o convingere contrară sau chiar nu a permis înlăturarea tuturor dificultăților ridicate de aprecierea compatibilității acestui proiect cu piața comună, Comisia are obligația de a obține toate avizele necesare și de a iniția în acest scop procedura de la articolul 108 alineatul (2) TFUE (Hotărârea din 20 martie 1984, Germania/Comisia, 84/82, EU:C:1984:117, punctul 13, și Hotărârea din 24 ianuarie 2013, 3F/Comisia, C-646/11 P, nepublicată, EU:C:2013:36, punctul 28).

48 Trebuie amintit de asemenea că, atunci când un reclamant susține că decizia adoptată de Comisie în temeiul articolului 108 alineatul (3) TFUE îi încalcă drepturile procedurale, acesta poate invoca orice motiv, inclusiv un motiv întemeiat pe o eroare de drept, de natură să demonstreze că aprecierea informațiilor și a elementelor de care dispunea Comisia, în cadrul fazei de examinare preliminară a măsurii în litigiu, ar fi trebuit să dea naștere unor îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu piața internă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 mai 2011, Comisia/Kronoply și Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punctul 59). Conținutul insuficient și incomplet al examinării efectuate de Comisie în faza preliminară este un indiciu, printre altele, care permite să se considere că Comisia nu era în măsură să depășească toate dificultățile serioase întâmpinate în ceea ce privește problema dacă măsura în discuție este un ajutor de stat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 noiembrie 2014, Ryanair/Comisia, T-512/11, nepublicată, EU:T:2014:989, punctul 106).

49 Este necesar să se examineze succesiv fiecare dintre cele trei aspecte ale motivului unic, cu precizarea că examinarea ultimelor două aspecte, care privesc, ambele, condiția referitoare la resursele de stat, este regrupată în cadrul aceleiași părți.

1. Cu privire la primul aspect al motivului unic

50 Reclamanta susține că Comisia nu a luat în considerare, în cadrul examinării măsurii constând în scutirea de perceperea garanției, obligațiile care revin Republicii Federale Germania, care rezultă din articolul 4 alineatul (3) TUE, din Directiva 94/62, din „principiul «poluatorul plătește»”, precum și din dreptul german.

51 Reclamanta susține că faptul că această măsură nu este conformă cu aceste diferite norme invalidează analiza din decizia atacată în ceea ce privește problema existenței unui ajutor de stat și implică faptul că Comisia nu putea să evalueze în mod corect dacă neperceperea garanției și, ca urmare a acestui fapt, neplata TVA-ului aferent garanției, precum și scutirea de amendă constituiau sau nu un ajutor.

52 Reclamanta subliniază că revine Comisiei sarcina de a se asigura că sistemele naționale care transpun Directiva 94/62 sunt aplicate în mod real și că această transpunere conduce la adoptarea unei reglementări suficient de clare. Ea adaugă că Republica Federală Germania nu s-a asigurat că rezultatul urmărit de această directivă este atins. Aceasta arată de asemenea că Comisia nu a ținut seama de efectele dăunătoare considerabile asupra mediului pe care le-a provocat neperceperea garanției.

53 Pe de altă parte, reclamanta critică diferite considerente ale deciziei atacate care figurează în partea din aceasta consacrată neaplicării unei amenzi magazinelor frontaliere.

54 Comisia susține că primul aspect al motivului unic este inoperant, fapt contestat de reclamantă.

55 DN susține că decizia atacată se întemeiază pe postulate privind mediul vădit eronate și ignoră efectele nocive semnificative ale practicii declarației de export asupra mediului danez. Aceasta arată că, începând din anul 2005, organizează evenimente anuale denumite „colectare de deșeuri”, destinate să protejeze mediul danez prin strângerea deșeurilor, și că, începând din anul 2008, s-a dedicat colectării și strângerii dozelor goale și a reușit astfel să colecteze peste 1,6 milioane de doze goale. Potrivit observațiilor sale, între 90 % și 95 % din dozele astfel colectate ar fi doze achiziționate, fără aplicarea sistemului de returnare a garanției, de către consumatorii danezi în magazinele frontaliere.

56 IGG susține că, în cursul fazei administrative, Comisia a verificat conformitatea sistemului de returnare a garanției cu Directiva 94/62 și că nu a avut nicio îndoială cu privire la legalitatea practicii constând într-o scutire de garanție întemeiată pe utilizarea declarațiilor de export. Această scutire ar fi perfect conformă Directivei 94/62. Statele membre nu ar fi obligate să extindă sistemul de returnare a garanției la vânzările pentru care obiectivul acestei garanții, și anume restituirea ambalajelor goale, nu

poate fi atins, din moment ce numeroși consumatori nu au posibilitatea de a preda ambalajele goale și de a obține returnarea prețului garanției. IGG nu împărtășește preocupările reclamantei potrivit cărora neperceperea garanției ar avea efecte negative asupra mediului în Danemarca. Facturarea de către magazinele frontaliere a unei garanții care nu va fi returnată în Danemarca nu ar contribui la preluarea ambalajelor goale și nu ar reduce, așadar, volumul deșeurilor de ambalaje. Aplicarea sistematică a garanției de către magazinele frontaliere ar avea efectul economic al unei taxe la export. Impunerea unei garanții pentru vânzările magazinelor frontaliere ar împiedica libera circulație a mărfurilor, în timp ce obiectivul garanției, și anume preluarea dozelor goale, nu ar putea fi atins. Prin urmare, aplicarea sistematică a garanției de către magazinele frontaliere nu ar fi proporțională.

57 După cum rezultă din expunerea argumentației reclamantei, primul aspect al motivului unic este întemeiat în esență pe dificultăți serioase rezultate din încălcarea prin măsura în discuție a unor obligații care se impun Republicii Federale Germania. Trebuie subliniat că aceste obligații nu rezultă din dispozițiile aplicabile în materie de ajutoare de stat ale Tratatului FUE sau ale dreptului derivat, ci din alte dispoziții ale dreptului Uniunii sau chiar din dreptul german. Este vorba, printre altele, despre dispozițiile referitoare la protecția mediului.

58 Având în vedere argumentele părților și în special argumentul invocat în apărare de Comisie, întemeiat pe caracterul inoperant al primului aspect al motivului unic, trebuie să se precizeze în ce măsură nerespectarea dispozițiilor care nu se referă la dreptul ajutoarelor de stat poate fi invocată în mod util în scopul stabilirii nelegalității unei decizii adoptate în materie de către Comisie.

59 În această privință, trebuie să se facă distincție după cum decizia în discuție a Comisiei statuează cu privire la compatibilitatea unui ajutor cu piața internă sau se pronunță, precum în speță, cu privire la existența unui ajutor.

60 În primul caz, după cum a statuat Curtea în Hotărârea din 15 aprilie 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punctele 50 și 51), rezultă din economia generală a Tratatului FUE că procedura prevăzută la articolul 108 din acesta nu trebuie niciodată să conducă la un rezultat care ar fi contrar dispozițiilor specifice ale tratatului. Prin urmare, un ajutor de stat care, prin unele dintre modalitățile sale, încalcă alte dispoziții ale Tratatului FUE nu poate fi declarat compatibil cu piața internă de către Comisie. Această jurisprudență a fost confirmată prin Hotărârea din 22 septembrie 2020, Austria/Comisia (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punctele 44 și 45).

61 Astfel, nerespectarea de către o măsură națională, calificată în prealabil ca ajutor de stat, a altor dispoziții ale Tratatului FUE decât cele referitoare la ajutoarele de stat poate fi invocată în mod util pentru a se contesta legalitatea unei decizii prin care Comisia apreciază că un asemenea ajutor este compatibil cu piața internă.

62 În cel de al doilea caz, referitor la o decizie a Comisiei prin care se statuează cu privire la existența unui ajutor, situația este diferită. Astfel, calificarea unei măsuri naționale drept ajutor de stat se bazează pe condiții enunțate limitativ la articolul 107 alineatul (1) TFUE. În primul rând, trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat. În al doilea rând, această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. În al treilea rând, aceasta trebuie să acorde un avantaj selectiv beneficiarului său. În al patrulea rând, aceasta trebuie să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența (Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctul 53). Or, niciuna dintre aceste condiții nu face trimitere la alte dispoziții ale Tratatului FUE sau la legislația adoptată de Uniunea Europeană în domeniul mediului.

63 Astfel, Curtea a statuat că necesitatea de a lua în considerare cerințele legate de protecția mediului, astfel cum acestea rezultă din dispozițiile tratatelor, oricât ar fi de legitime, nu avea nicio incidență asupra aplicării condiției privind selectivitatea care figurează la articolul 107 alineatul (1) TFUE și nu justifica excluderea măsurilor selective, nici chiar a celor specifice, precum ecotaxele, din domeniul de

aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE, obiectivele privind mediul putând fi luate în considerare în mod util, în orice caz, cu ocazia aprecierii compatibilității măsurii de ajutor de stat cu piața internă, conform articolului 107 alineatul (3) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctele 90-92, și Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 75).

64 În plus, Curtea a considerat că împrejurarea că o măsură națională este autorizată de o instituție în conformitate cu alte dispoziții ale dreptului Uniunii decât cele referitoare la ajutoarele de stat nu împiedica Comisia să constate că această măsură era un ajutor de stat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2013, Comisia/Irlanda și alții, C-272/12 P, EU:C:2013:812, punctele 46, 47, 49 și 53). De asemenea, urmărirea, printr-o măsură națională, a unor motive de interes general – care, în cauza în discuție, intră sub incidența dreptului național, dar care pot intra și sub incidența dreptului Uniunii – precum protecția mediului, este o împrejurare „inoperantă” în etapa calificării ca ajutor de stat efectuate în temeiul dispozițiilor articolului 107 alineatul (1) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 februarie 2003, Spania/Comisia, C-409/00, EU:C:2003:92, punctele 53 și 54).

65 Prin urmare, ar fi contrar modului de redactare a articolului 107 alineatul (1) TFUE să se considere că o măsură națională, întrucât ar încălca alte dispoziții ale tratatului, ar constitui un ajutor de stat chiar dacă nu ar îndeplini condițiile expres prevăzute de această dispoziție în scopul identificării unui ajutor.

66 În plus, dispozițiile articolelor 107 și 108 TFUE urmăresc un obiectiv specific, acela de a se evita ca intervențiile unui stat membru să aibă ca efect denaturarea condițiilor de concurență pe piața internă, care nu corespunde în mod necesar obiectivelor urmărite de alte dispoziții ale tratatelor. În plus, punerea în aplicare a dispozițiilor articolelor 107 și 108 TFUE, spre deosebire de cea a altor dispoziții ale tratatului, lasă un loc important intervenției Comisiei (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, punctul 55). În sfârșit, efectele pe care le implică aplicarea acestor dispoziții sunt considerabile, din moment ce Comisia poate impune unui stat membru să suspende executarea unei măsuri naționale, să o elimine sau să o modifice în termenul pe care îl stabilește. Ținând seama de aceste specificități, domeniul de aplicare al regimului de examinare a măsurilor de ajutor instituit prin dispozițiile articolelor 107 și 108 TFUE nu poate fi extins dincolo de măsurile naționale care îndeplinesc condițiile menționate la articolul 107 alineatul (1) TFUE.

67 Desigur, articolul 11 TFUE prevede că cerințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Uniunii. Cu toate acestea, o astfel de integrare are vocația de a se realiza în etapa examinării compatibilității unui ajutor, iar nu a examinării existenței acestuia.

68 În consecință, împrejurarea că o măsură națională încalcă alte dispoziții ale dreptului Uniunii decât cele referitoare la ajutoarele de stat nu poate fi invocată în mod util, ca atare, pentru a se stabili că această măsură este un ajutor de stat.

69 Situația este aceeași, *a fortiori*, în ceea ce privește dispozițiile dreptului unui stat membru.

70 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, atât din cerința aplicării uniforme a dreptului Uniunii, cât și din cea a principiului egalității rezultă că termenii unei dispoziții a dreptului Uniunii care nu conține nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama de contextul dispoziției și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză (a se vedea Hotărârea din 27 februarie 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, punctul 35 și jurisprudența citată).

71 Or, în speță, la articolul 107 alineatul (1) TFUE nu este prevăzută nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre.

72 În plus, nu este de competența Comisiei, ci a instanțelor naționale competente să controleze legalitatea măsurilor naționale în raport cu dreptul intern.

73 Dacă s-ar admite că nerespectarea dispozițiilor dreptului unui stat membru trebuie să determine Comisia să califice măsurile naționale drept ajutor de stat, aceasta ar putea fi pusă în situația de a se pronunța asupra legalității acestor măsuri în raport cu dreptul intern, cu încălcarea competenței instanțelor naționale.

74 Din considerațiile prezentate mai sus rezultă că primul aspect al motivului unic, întemeiat pe examinarea insuficientă de către Comisie a măsurii constând în neperceperea garanției, în raport cu obligațiile care se impun Republicii Federale Germania care nu rezultă din dispozițiile tratatului sau ale dreptului derivat aplicabile în materie de ajutoare de stat, ci care rezultă din alte dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și ale dreptului național, chiar presupunând că ar fi întemeiat, nu poate conduce la anularea deciziei atacate.

75 Prin urmare, primul aspect al motivului unic trebuie respins ca inoperant, astfel cum susține în mod întemeiat Comisia.

76 Cu toate acestea, anumite critici formulate de reclamantă împotriva diferitor considerente ale deciziei atacate care figurează în partea din aceasta consacrată neaplicării unei amenzi magazinelor frontaliere, precum și argumentele referitoare la inexistența unor dificultăți de interpretare a dreptului aplicabil, care pot privi de asemenea neaplicarea unei amenzi, vor fi examinate, în măsura în care este necesar, în cadrul celui de al treilea aspect al motivului unic.

2. Cu privire la al doilea și la al treilea aspect ale motivului unic, referitoare la condiția privind resursele de stat

77 Potrivit unei jurisprudențe constante, numai avantajele acordate direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat sau care reprezintă o sarcină suplimentară pentru stat trebuie considerate ajutoare în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Astfel, din înșiși termenii acestei dispoziții și din normele de procedură prevăzute la articolul 108 TFUE reiese că avantajele acordate prin alte mijloace decât resursele de stat nu intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor în cauză (Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun, C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97, punctul 19, și Hotărârea din 19 martie 2013, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia și alții și Comisia/Franța și alții, C-399/10 P și C-401/10 P, EU:C:2013:175, punctul 99).

78 În decizia atacată, Comisia a constatat că condiția privind resursele de stat nu era îndeplinită nici în ceea ce privește neperceperea TVA-ului aferent garanției, nici în ceea ce privește neaplicarea unei amenzi. Ea a concluzionat, doar pe baza constatării inexistenței unor resurse de stat, că aceste două măsuri nu constituiau un ajutor de stat.

79 Trebuie să se examineze mai întâi al doilea aspect al motivului unic, referitor la neperceperea TVA-ului aferent garanției.

a) Cu privire la al doilea aspect al motivului unic

80 Reclamanta susține că Comisia s-a referit în mod eronat la Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun (C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97), în partea din decizia atacată consacrată neperceperii de către magazinele frontaliere, apoi de către stat a TVA-ului aferent garanției. Astfel, această măsură, spre deosebire de cea în discuție în hotărârea menționată, nu ar face parte dintr-un „sistem legitim”.

81 Reclamanta se întemeiază pe un ansamblu de argumente destinate să demonstreze că neperceperea garanției, întemeiată pe practica declarației de export, nu este legitimă și că, în consecință, neperceperea TVA-ului constituie un avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat. Aceasta face trimitere, printre altele, la încălcarea diferitor norme juridice deja invocate în cadrul primului aspect al motivului unic.

82 Reclamanta susține că, pentru a se considera că o măsură națională nu este finanțată prin intermediul resurselor de stat, statul membru în cauză trebuie să acționeze în calitate de autoritate de reglementare atunci când adoptă această măsură. Or, situația este diferită atunci când statul membru renunță la venituri ca urmare a unei măsuri care încalcă dreptul Uniunii.

83 Reclamanta arată de asemenea că neperceperea garanției are loc pentru un motiv care nu are nicio legătură cu obiectivul urmărit de sistemul de returnare a garanției, și anume menținerea locurilor de muncă și îmbunătățirea competitivității magazinelor frontaliere.

84 Pe de altă parte, reclamanta susține că această măsură conduce la acordarea unui avantaj selectiv beneficiarilor săi și are ca scop scutirea magazinelor frontaliere de plata TVA-ului aferent prețului garanției.

85 Comisia solicită respingerea celui de al doilea aspect al motivului unic. În această privință, ea susține în special că neperceperea garanției este problema principală în speță și că neperceperea TVA-ului nu este decât o consecință „secundară” a acestei neperceperi a garanției (sau „inerentă”, potrivit termenului utilizat în Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun, C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97).

86 DN susține argumentația reclamantei. Ea invocă printre altele Hotărârea din 12 octombrie 2000, Spania/Comisia (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 IGG susține argumentația Comisiei. Ea adaugă că articolul 9 alineatul (1) din VerpackV este legat de articolul 92 litera (b) din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO 2006, L 347 p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7), care prevede că, în ceea ce privește costurile ambalajelor returnabile, statele membre le pot include în baza de impozitare și pot adopta măsurile necesare pentru a se asigura că suma respectivă este regularizată în cazul în care ambalajul este efectiv returnat.

88 Cu titlu introductiv, trebuie să se respingă, pe baza considerațiilor expuse ca răspuns la primul aspect al motivului unic, argumentele referitoare la încălcarea diferitor norme ale dreptului Uniunii și ale dreptului german invocate deja de reclamantă în cadrul acestui aspect.

89 Pe de altă parte, întrucât prezentul aspect privește condiția referitoare la existența unor resurse de stat, trebuie amintit că, pentru a stabili dacă avantajul acordat beneficiarului grevează bugetul de stat, este necesar să se verifice dacă există o legătură suficient de directă între, pe de o parte, acest avantaj și, pe de altă parte, o diminuare a bugetului de stat sau chiar un risc economic suficient de concret de sarcini care îl grevează (a se vedea Hotărârea din 19 martie 2013, Bouygues și Bouygues Télécom/Comisia și alții și Comisia/Franța și alții, C-399/10 P și C-401/10 P, EU:C:2013:175, punctul 109 și jurisprudența citată).

90 În speță, pentru a se ajunge la concluzia că neperceperea TVA-ului nu implica utilizarea unor resurse de stat, Comisia s-a întemeiat, în decizia atacată [considerentul (42)], pe soluția reținută de Curte în Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun (C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97). Or, așa cum reiese din prezentarea argumentelor reclamantei, aceasta contestă în esență pertinența aplicării acestei soluții în cazul neperceperii TVA-ului. Prin urmare, trebuie amintită soluția reținută de Curte în această hotărâre, preluată în alte hotărâri ulterioare.

91 În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun (C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97), era în discuție un regim juridic care permitea armatorilor germani să încheie contracte de muncă cu membrii echipajului care nu sunt supuși dreptului german (punctul 5). Curtea a constatat că condiția referitoare la resursele de stat nu era îndeplinită.

92 În această privință, Curtea a considerat că regimul în cauză nu urmărea, prin finalitatea și prin economia sa generală, să creeze un avantaj care ar constitui o sarcină suplimentară pentru stat, ci numai să modifice, în favoarea întreprinderilor de navigație maritimă, cadrul în care se stabileau relațiile contractuale dintre aceste întreprinderi și salariații lor. Pe de altă parte, ea a apreciat că consecințele care rezultau din acest regim, legate atât de diferența de bază de calcul dintre contribuțiile sociale, cât și de eventuala pierdere de resurse fiscale, imputabilă nivelului redus al remunerațiilor, erau inerente acestui regim și nu constituiau un mijloc de a acorda întreprinderilor în cauză un anumit avantaj (punctul 21).

93 În consecință, pentru a aprecia existența legăturii menționate la punctul 89 de mai sus, trebuie să se verifice mai ales dacă, prin finalitatea și prin economia sa generală, măsura urmărește să creeze un avantaj care ar constitui o sarcină suplimentară pentru stat. În special, atunci când eventuala pierdere de resurse care decurge din măsură este inerentă acesteia, în sensul că nu este decât o consecință indirectă, condiția privind resursele de stat nu este îndeplinită (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun, C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97, punctul 21, Hotărârea din 1 decembrie 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, punctul 36, și Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punctul 62). În schimb, atunci când măsura urmărește să scutească o întreprindere de plata sumelor care ar fi datorate în mod normal bugetului de stat, legătura dintre măsură și diminuarea bugetului de stat este suficient de directă pentru ca măsura să fie considerată finanțată prin intermediul resurselor de stat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctele 106-108).

94 În speță, trebuie amintit că, potrivit articolului 9 alineatul (1) din VerpackV, prețul garanției facturat clientului include TVA. În consecință, atunci când magazinele frontaliere nu aplică garanția, TVA-ul aferent garanției nu este colectat pentru vânzările în cauză.

95 Există, așadar, cel puțin potențial, o pierdere de venituri fiscale pentru stat, din moment ce sistemul de returnare a garanției, dacă ar fi aplicat, ar determina probabil un venit net din TVA. Astfel, este puțin probabil ca, în pofida percepерii garanției, toate ambalajele să fie returnate în mod sistematic și ca, în consecință, TVA-ul încasat în cadrul vânzărilor să fie returnat integral consumatorilor cărora le-a fost facturat.

96 Cu toate acestea, măsura în litigiu, constând în neperceperea garanției de către magazinele frontaliere, nu urmărește să acorde acestor întreprinderi un avantaj care ar fi reprezentat de neperceperea TVA-ului. Neperceperea TVA-ului, atunci când nu este aplicată garanția, nu este, după cum susține în mod întemeiat Comisia, decât o consecință indirectă a mecanismului de scutire de garanție, inerentă neperceperii garanției, și nu permite să se stabilească faptul că măsura în litigiu ar urmări, în această privință, să acorde un avantaj anumitor întreprinderi prin intermediul resurselor de stat.

97 Prin urmare, este necesar să se constate că Comisia a putut concluziona în mod întemeiat, făcând trimitere la jurisprudența rezultată din Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun (C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97), că condiția referitoare la resursele de stat nu era îndeplinită în ceea ce privește neperceperea TVA-ului aferent garanției.

98 Concluzia care figurează la punctul 97 de mai sus nu poate fi repusă în discuție de celelalte argumente ale reclamantei sau ale DN.

99 În primul rând, contrar celor susținute de reclamantă, din jurisprudența amintită la punctul 93 de mai sus nu reiese că ar fi necesar, pentru a se considera că o măsură națională nu este finanțată prin intermediul resurselor de stat, ca această măsură să constituie un „sistem legitim” sau ca statul în cauză să acționeze în calitate de autoritate de reglementare.

100 Desigur, în anumite ipoteze, se poate ține seama de finalitățile măsurii în discuție. Totuși, situația este diferită în ipoteza în care această măsură are doar ca efect indirect diminuarea bazei impozabile a unei taxe și nu există, așadar, nicio legătură suficient de directă între această măsură și pierderea de venituri care poate fi constatată, astfel încât această pierdere poate fi calificată ca „inerentă” măsurii.

101 În plus, în Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun (C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97), pentru a stabili dacă condiția referitoare la resursele de stat era îndeplinită, Curtea nu a controlat, ca atare, legitimitatea măsurii în cauză sau pe cea a obiectivelor pe care le urmărea aceasta. Ea s-a asigurat doar, pe baza finalității și a economiei generale a acestei măsuri, că pierderile de resurse invocate nu constituiau în realitate un mijloc de a acorda întreprinderilor în cauză un anumit avantaj (Hotărârea din 17 martie 1993, Sloman Neptun, C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97, punctul 21).

102 În al doilea rând, împrejurarea că neperceperea TVA-ului aferent garanției poate conduce la obținerea unui avantaj selectiv beneficiarilor săi, chiar presupunând că ar fi dovedită, este inoperantă, din moment ce, pe de o parte, condițiile enumerate la articolul 107 alineatul (1) TFUE care permit calificarea unei măsuri naționale drept ajutor de stat sunt cumulative (a se vedea jurisprudența citată la punctul 62 de mai sus, precum și Hotărârea Curții din 24 iulie 2003, Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punctele 74 și 75) și, pe de altă parte, în speță, pentru a concluziona în decizia atacată că neperceperea TVA-ului aferent garanției nu constituia un ajutor, Comisia s-a întemeiat numai pe inexistența unor resurse de stat, cu alte cuvinte pe o condiție distinctă de cea referitoare la existența unui avantaj selectiv.

103 În al treilea rând, reclamanta nu prezintă niciun element care să permită să se concluzioneze că măsurile în litigiu aveau ca scop, în realitate, scutirea magazinelor frontaliere de TVA-ul aferent prețului garanției, în condițiile în care scutirea respectivă apare, după cum rezultă din considerațiile prezentate mai sus, ca „un efect secundar inerent [acestor măsuri]”, potrivit expresiei reținute de avocatul general Jacobs în Concluziile prezentate în cauza PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, punctele 161 și 162).

104 În al patrulea rând, invocarea de către DN a Hotărârii din 12 octombrie 2000, Spania/Comisia (C-480/98, EU:C:2000:559), nu este pertinentă, întrucât, în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, era în discuție nerecuperarea datoriilor fiscale și sociale ale anumitor întreprinderi, ipoteză care corespunde celei examinate de Curte în Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551), în care legătura dintre măsura respectivă și pierderea de venituri pentru bugetul de stat este suficient de directă.

105 Rezultă din tot ceea care precedă că al doilea aspect al motivului unic invocat de reclamantă trebuie să fie respins.

b) Cu privire la al treilea aspect al motivului unic

106 În primul rând, reclamanta susține că Comisia a aplicat în mod eronat jurisprudența Curții atunci când a introdus o nouă normă juridică potrivit căreia existența unor dificultăți de interpretare a legii aplicabile ar permite să se concluzioneze, în ceea ce privește o măsură națională care implică neaplicarea unei amenzi, că aceasta nu îndeplinește condiția referitoare la resursele de stat.

107 În această privință, reclamanta invocă o eroare de drept. Criteriul aplicat de Comisie, întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a legii aplicabile, nu ar fi conform jurisprudenței potrivit căreia existența unui ajutor de stat este apreciată pe baza efectelor măsurii, iar nu pe baza obiectivului acesteia sau a intențiilor autorităților naționale, aflate la originea măsurii respective.

108 În plus, reclamanta consideră că nu există, în speță, dificultăți de interpretare în ceea ce privește obligația de a aplica garanția și, prin urmare, de a impune o amendă magazinelor care nu aplică această garanție. Ea arată că neaplicarea unei amenzi rezultă mai degrabă dintr-o alegere deliberată a autorităților regionale germane competente.

109 În sfârșit, reclamanta adaugă că, dacă ar fi posibil să se împiedice aplicarea normelor în materie de ajutoare de stat doar prin demonstrarea unor îndoieli serioase și rezonabile cu privire la întinderea și la sensul unei obligații rezultate dintr-un text din dreptul Uniunii sau din legislația națională, acest fapt ar conduce la abuzuri. Ea precizează că o asemenea posibilitate ar fi contrară obligației statelor membre de a pune în aplicare directivele Uniunii în mod clar și fără echivoc.

110 În această privință, potrivit reclamantei, autoritățile regionale germane competente au decis în speță, ca urmare a unor hotărâri pronunțate în anul 2003 de instanțele landului Schleswig-Holstein, să nu impună magazinelor frontaliere să perceapă garanția prevăzută de VerpackV și să nu adopte nicio nouă măsură administrativă de constrângere împotriva acestor magazine, măsuri care ar fi putut face ulterior obiectul unui control jurisdicțional de către instanțele germane. Astfel, în opinia sa, inexistența unei jurisprudențe care să permită o clarificare a legii pe baza căreia este aplicată amenda rezulta numai din inacțiunea acestor autorități. Reclamanta adaugă că aplicarea dreptului Uniunii, în special a dreptului în materie de ajutoare de stat, ar fi considerabil slăbită dacă o autoritate a unui stat membru ar putea în mod legal să evite sistematic aplicarea dreptului timp de mulți ani.

111 În al doilea rând, reclamanta susține că există dificultăți serioase în legătură cu problema dacă condiția privind resursele de stat este îndeplinită în ceea ce privește neaplicarea unei amenzi.

112 *Primo*, în continuarea celor indicate în cadrul primului aspect al motivului unic, reclamanta amintește că neperceperea garanției încalcă diverse dispoziții ale dreptului Uniunii și ale dreptului german și că, întrucât această încălcare este evidentă, nu există nicio dificultate de interpretare. Ea adaugă că autoritățile federale germane au repetat în mod regulat că practica declarației de export era nelegală.

113 *Secundo*, reclamanta subliniază că nu există, în dreptul aplicabil în materie de mediu, niciun temei juridic care să justifice neperceperea garanției. Ea arată de asemenea că această măsură nu este aplicată în mod uniform pe toate zonele de frontieră din Germania. Aceasta adaugă că Comisia a efectuat o examinare insuficientă și incompletă a situației. În sfârșit, ea arată că magazinele frontaliere nu se află într-o situație comparabilă cu cea a exportatorilor.

114 Pe de altă parte, reclamanta susține că constatarea inexistenței unor resurse de stat efectuată de Comisie în decizia atacată nu poate fi justificată prin caracterul necesar al neperceperii garanției pentru a se evita o încălcare a principiului liberei circulații a mărfurilor. Argumentul Comisiei referitor la faptul că aplicarea sistemului de returnare a garanției ar determina impunerea unei taxe pe exporturi ar fi un argument nou, care nu era prezent în decizia atacată și care, din acest motiv, ar fi inadmisibil. Reclamanta contestă de asemenea presupunerea potrivit căreia, atunci când un consumator cumpără o băutură în Germania pentru a o duce în alt stat membru, ambalajul nu ar fi returnat în Germania, ci s-ar regăsi în sistemul de gestionare a deșeurilor din celălalt stat membru.

115 Comisia contestă această argumentație. Ea susține printre altele că interpretarea reglementării aplicabile reținută de autoritățile regionale germane competente era rezonabilă, ținând seama în special de inexistența oricărei decizii judecătorești definitive în sens contrar și că, prin urmare, ea nu putea să constate existența unui ajutor de stat. Neaplicarea unei amenzi ar rezulta în speță numai din interpretarea reglementării reținute de autoritățile regionale germane competente, potrivit căreia

garanția nu trebuie să fie percepută de magazinele frontaliere. Ar trebui să se facă distincție între aceasta și cazurile în care autoritățile competente decid să scutească întreprinderile care încalcă reglementarea de plata unei amenzi.

116 Potrivit Comisiei, interpretarea reglementării care justifică neaplicarea unei amenzi se apropie de o autorizație acordată anumitor categorii de persoane de autoritatea competentă de a adopta un comportament care este interzis pentru alte categorii de persoane. În orice caz, neaplicarea unei amenzi în contextul unor dificultăți de interpretare a reglementării pertinente nu ar depăși marja de apreciere de care ar dispune autoritățile însărcinate cu aplicarea dreptului.

117 Pe de altă parte, Comisia arată că aplicarea garanției în magazinele frontaliere ar crea un obstacol în calea schimburilor comerciale, care constituie o taxă pe exporturi.

118 Comisia adaugă de asemenea că nimic nu dovedește că unul dintre obiectivele sistemului de returnare a garanției este de a încuraja consumatorul să cumpere băuturi al căror ambalaj este mai puțin dăunător pentru mediu. Ea arată de asemenea că un sistem de returnare a garanției național nu poate urmări să reducă daunele cauzate mediului în alte state membre, că acesta nu poate nici să urmărească reducerea vânzărilor de băuturi ambalate în ambalaje de unică folosință, ci că trebuie doar să urmărească să încurajeze consumatorii să returneze ambalajele băuturilor astfel ambalate.

119 Ea arată, pe de altă parte, că magazinele frontaliere ar fi solicitat să se alăture sistemului danez de garanție, dar că nu li s-ar fi permis acest lucru ca urmare a opoziției reclamantei.

120 Potrivit Comisiei, acceptarea de către autoritățile regionale germane competente a utilizării declarației de export este coerentă din moment ce, ca urmare a acestei utilizări, garanția nu este facturată numai în cazurile în care clienții se angajează să nu consume în Germania băuturile pe care le cumpără în magazinele frontaliere.

121 Comisia susține că controversa de care se plânge reclamanta decurge în realitate din neluarea în considerare a vânzărilor transfrontaliere de către sistemul danez de gestionare a ambalajelor. În opinia sa, faptul că clienții care cumpără doze în magazinele frontaliere nu sunt supuși niciunei obligații de a lua parte la sistemul danez este un aspect care ține de sistemul de reciclare danez, iar nu o problemă legată de scutirea de către Germania a dreptului privind garanția.

122 Ea arată de asemenea că acest aspect nu poate fi rezolvat decât bilateral de către țările în cauză sau la nivelul Uniunii prin intermediul unei armonizări mai aprofundate. Astfel, singura soluție preconizată ar fi politică.

123 Comisia susține de asemenea că situația consumatorilor finali care efectuează achiziții private în magazinele frontaliere, pe de o parte, și cea a exportatorilor profesioniști, pe de altă parte, este perfect comparabilă, din moment ce, în ambele cazuri, deșeurile sunt generate în Danemarca.

124 Comisia adaugă că condiția privind resursele de stat nu ar fi îndeplinită, din moment ce reclamanta nu ar fi demonstrat cuantumul amenzilor care ar fi fost datorate și care nu au fost plătite.

125 DN susține argumentația reclamantei. Ea amintește, printre altele, că Comisia a aplicat un criteriu eronat pentru a aprecia dacă neaplicarea unei amenzi constituia un ajutor de stat. Aceasta adaugă că nicio autoritate rezonabilă nu ar fi acționat la fel ca autoritățile regionale germane competente. Ea arată de asemenea că nu există nicio obligație de a demonstra cuantumul amenzilor eludate pentru ca o măsură de scutire de o amendă să poată fi calificată drept ajutor de stat.

126 IGG susține că trebuie să se țină seama de faptul că autoritățile regionale germane competente nu sunt obligate să aplice o amendă și se pot limita să impună unei întreprinderi să își modifice comportamentul, astfel cum ar rezulta din articolul 62 din Legea de reformare a dreptului privind

deșeurile. Ea adaugă că autoritățile regionale germane competente ar urma această abordare atunci când apar dificultăți de interpretare a textelor, precum în speță, în ceea ce privește întinderea obligației de a aplica garanția.

127 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în anumite condiții, magazinele frontaliere se abțin să perceapă garanția. Acest comportament este făcut posibil de o simplă practică a autorităților regionale germane competente care constă în a considera că garanția nu este datorată atunci când băuturile sunt cumpărate în cadrul declarației de export și, în consecință, în a nu aplica amenzi magazinelor respective în această ipoteză. Astfel, din înscrisurile din dosar nu reiese că autoritățile regionale germane competente au adoptat nici cea mai mică circulară sau linie directoare având ca obiect autorizarea comportamentului în discuție al magazinelor frontaliere. Fiind întrebate cu privire la acest aspect în ședință, Comisia și IGG nu au fost în măsură să confirme existența unor asemenea acte juridice.

128 Este necesar, într-o primă etapă, să se examineze critica invocată de reclamantă, întemeiată pe faptul că, pentru a aprecia dacă neaplicarea unei amenzi constituia un avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat, Comisia ar fi aplicat în mod eronat un criteriu juridic inedit, întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a reglementării în discuție.

1) Cu privire la eroarea de drept invocată de reclamantă

129 Înainte de a ne pronunța, pe de o parte, cu privire la validitatea criteriului reținut de Comisie pentru a stabili dacă este îndeplinită condiția referitoare la resursele de stat și, pe de altă parte, cu privire la caracterul eronat sau nu al aplicării de către aceasta a criteriului respectiv în speță, trebuie amintită jurisprudența în materie.

i) Cu privire la jurisprudența Curții privind aplicarea condiției referitoare la resursele de stat în cazul neaplicării unei amenzi

130 La acest moment, Curtea distinge două ipoteze. În prima ipoteză, cea a „scutirilor” de amendă, anumite întreprinderi sunt scutite de plata unei amenzi pe care ar trebui în mod normal sau inevitabil să o suporte în temeiul reglementării. În acest caz, condiția referitoare la resursele de stat este considerată îndeplinită (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 decembrie 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, punctul 45, și Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 106). În cea de a doua ipoteză, cea a „autorizărilor”, anumitor întreprinderi li se permite în mod oficial de către autoritățile competente, pe baza unor criterii transparente și definite în prealabil, să adopte un comportament. Întrucât comportamentul respectiv este astfel autorizat prin reglementare, neaplicarea unei amenzi acestor întreprinderi nu poate fi considerată, dacă autorizarea nu determină nicio diferență de tratament nejustificată în raport cu alte întreprinderi, un avantaj finanțat prin intermediul unor resurse de stat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctele 36, 37 și 49).

ii) Cu privire la aplicarea unui criteriu nou, întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile, cu care se confruntă autoritățile naționale în cadrul exercitării normale a prerogativelor lor de putere publică

131 În speță, trebuie arătat, cu titlu introductiv, că neaplicarea unei amenzi, spre deosebire de neperceperea TVA-ului aferent garanției, nu este o consecință indirectă sau „secundară” a neperceperii garanției, care ar fi inerentă acestei măsuri în sensul Hotărârii din 17 martie 1993, Sloman Neptun (C-72/91 și C-73/91, EU:C:1993:97). Astfel, autoritățile regionale germane competente consideră că, în cazul achiziționării de băuturi în cadrul declarației de export, nu există nicio încălcare a reglementării care

să fie pasibilă de amendă. Întrucât neperceperea garanției într-o asemenea situație este conformă cu reglementarea menționată, astfel cum o interpretează aceste autorități, ar fi exclusă în mod necesar aplicarea unei amenzi magazinelor frontaliere.

132 Un asemenea context, în care neaplicarea unei amenzi nu poate fi disociată de neperceperea garanției și, prin urmare, de interpretarea reglementării relevante, nu corespunde niciuneia dintre cele două ipoteze examinate până la acel moment de jurisprudența în materie de amenzi.

133 Astfel, pe de o parte, Comisia nu se putea întemeia pe existența unei autorizații pe care ar fi acordat-o autoritățile competente întreprinderilor în cauză pentru a adopta un comportament determinat, în speță o scutire de obligația de a percepe garanția. Astfel, scutirea de garanție nu rezultă dintr-o autorizație prealabilă și transparentă, prevăzută de un text, ci dintr-o simplă practică a autorităților regionale germane competente, care s-a stabilit din anul 2005 sau chiar din anul 2003, de a nu aplica o amendă magazinelor frontaliere atunci când acestea nu încasează garanția.

134 Pe de altă parte, neaplicarea unei amenzi nu rezultă dintr-o scutire explicită de obligația de a percepe garanția care figurează în VerpackV, pe care ar fi adoptat-o autorul acestei reglementări. Astfel, din înscrisurile de la dosar nu reiese că autoritățile regionale germane competente ar dispune de competența de a modifica VerpackV – care a fost adoptată de autoritățile federale – în scopul, printre altele, de a introduce în aceasta derogări de la obligația de a aplica garanția. Dimpotrivă, din înscrisurile de la dosar reiese că autoritățile regionale dispun, în ceea ce privește obligația de a aplica garanția, numai de o competență de sancționare. În plus, autoritățile regionale germane competente nu au adoptat nicio normă sau instrucțiune scrisă prin care să recunoască existența unei derogări de la obligația de a percepe garanția. Neperceperea garanției și, în mod corelativ, neaplicarea unei amenzi nu decurg, așadar, dintr-o scutire din reglementare, spre deosebire de măsura cu privire la care Curtea s-a pronunțat în Hotărârea din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos (C-279/08 P, EU:C:2011:551), ci dintr-o simplă interpretare a reglementării în vigoare, admisă în practică de autoritățile regionale germane competente.

135 În aceste condiții, Comisia s-a bazat în mod justificat pe un criteriu juridic nou, întemeiat pe legătura dintre interpretarea reglementării relevante și exercitarea competenței de sancționare de către autoritățile care dispun de aceasta, pentru a examina dacă neaplicarea unei amenzi putea fi privită ca un avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat. Comisia a apreciat de asemenea în mod întemeiat că dificultățile de interpretare a unei reglementări erau, în principiu, de natură să excludă posibilitatea ca neimpunerea unei amenzi să fie considerată o scutire de amendă care constituie un ajutor de stat. Astfel, situația în care există dificultăți de interpretare a normei a cărei nerespectare poate fi sancționată prin aplicarea unei amenzi se distinge net, din punctul de vedere al avantajului în discuție, de cea în care autoritatea competentă decide să scutească o întreprindere de plata unei amenzi pe care ar trebui să o suporte în temeiul reglementării. În prima ipoteză, spre deosebire de cea de a doua, nu există nicio sarcină preexistentă. Astfel, ținând seama de domeniul de aplicare incert al normei, existența unui comportament ilicit nu este evidentă, iar sancționarea unui asemenea comportament cu o amendă nu este, așadar, într-o asemenea situație de incertitudine, necesară sau inevitabilă.

136 În plus, Curtea a amintit caracterul inerent oricărui sistem juridic de măsuri care constă în nesupunerea anumitor comportamente unor sancțiuni (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 36), iar avocatul general Wahl, la punctul 39 din Concluziile prezentate în cauza Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239), a arătat că amenzile sunt instrumente care aparțin sferei ordinii publice. Prin urmare, trebuie păstrată marja de apreciere a statelor membre în materie, inclusiv în ipoteza în care există dificultăți de interpretare a normei aplicabile.

137 Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că raționamentul Comisiei nu a fost afectat de o eroare de drept atunci când aceasta a apreciat că, pentru a se constata lipsa unor resurse de stat în legătură cu o măsură care constă, pentru o autoritate publică, în neaplicarea unei amenzi, trebuie, într-o situație precum cea din prezentul litigiu, să se aplice un criteriu nou, întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile cu care se confruntă autoritățile naționale în exercitarea prerogativelor lor de putere publică.

138 În consecință, critica reclamantei trebuie să fie respinsă sub acest aspect.

139 Totuși, reclamanta susține de asemenea că criteriul reținut de Comisie ar putea conduce la abuzuri. Aceasta ar fi situația în speță, întrucât eventualele dificultăți de interpretare în discuție prezintă un caracter durabil.

iii) Cu privire la lipsa unei delimitări temporale a criteriului întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile cu care se confruntă autoritățile naționale în exercitarea prerogativelor lor de putere publică

140 Trebuie amintit că principiul legalității infracțiunilor și pedepselor face parte din principiile generale ale dreptului Uniunii aflate la baza tradițiilor constituționale comune statelor membre, a fost consacrat în egală măsură prin diferite tratate internaționale, în special prin articolul 7 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 mai 2008, Evonik Degussa/Comisia, C-266/06 P, nepublicată, EU:C:2008:295, punctul 38 și jurisprudența citată). Articolul 49 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede că „[n]imeni nu poate fi condamnat pentru o acțiune sau omisiune care, în momentul săvârșirii, nu constituia infracțiune potrivit dreptului intern sau dreptului internațional”.

141 Or, principiul legalității infracțiunilor și a pedepselor impune ca legea să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele pentru acestea (Hotărârea din 22 octombrie 2015, AC-Treuhand/Comisia, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punctul 40).

142 Astfel, este de dorit ca modul de redactare a unei reglementări, în special atunci când cuprinde dispoziții de natură represivă, să nu conțină nicio ambiguitate, pentru a permite persoanelor cărora li se aplică această reglementare să își orienteze comportamentele în deplină cunoștință de cauză și să nu fie, în consecință, sancționate decât dacă au încălcat, în mod intenționat sau din neglijență, o obligație care le este impusă.

143 Prin urmare, ar fi paradoxal ca dificultățile de interpretare a unei asemenea reglementări să permită statelor membre, care sunt autorii acesteia, să se sustragă, fără nicio limitare temporală, obligațiilor lor în materie de ajutoare de stat. Aceste dificultăți nu ar trebui să poată justifica neaplicarea unei amenzi decât pentru o perioadă limitată și cu o durată rezonabilă, în care trebuie să aibă loc clarificarea reglementării aplicabile.

144 Ambiguitatea sau imprecizia unei reglementări naționale este cu atât mai puțin susceptibilă să justifice excluderea unei măsuri din domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE cu cât această reglementare are ca obiect, precum în speță (a se vedea punctul 1 de mai sus), transpunerea unei directive.

145 În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante, în ceea ce privește transpunerea unei directive în ordinea juridică a unui stat membru, este indispensabil ca dreptul național în cauză să garanteze efectiv deplina aplicare a directivei, ca situația juridică rezultată din acest drept să fie suficient de precisă și de clară pentru a satisface integral cerința de securitate juridică și ca beneficiarii să fie în

măsură să își cunoască drepturile în totalitate și, după caz, să le poată invoca în fața instanțelor naționale (a se vedea Hotărârea din 27 octombrie 2011, Comisia/Polonia, C-311/10, nepublicată, EU:C:2011:702, punctul 24 și jurisprudența citată).

146 Din considerațiile prezentate la punctele 140-145 de mai sus rezultă că criteriul întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a reglementării aplicabile nu se poate aplica decât cu condiția ca aceste dificultăți să fie temporare și să se înscrie într-un proces de clarificare progresivă a normelor.

147 Trebuie amintit în această privință că principiul legalității infracțiunilor și pedepselor este respectat atunci când justițiabilul poate ști, pornind de la modul de redactare a dispoziției relevante și, la nevoie, cu ajutorul interpretării care este dată acesteia de instanțe, care sunt acțiunile și omisiunile care angajează răspunderea sa penală (Hotărârea din 22 octombrie 2015, AC-Treuhand/Comisia, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punctele 39 și 40). Un asemenea principiu nu poate fi, așadar, interpretat în sensul că interzice clarificarea progresivă a normelor privind răspunderea penală prin interpretarea judiciară de la o cauză la alta, cu condiția ca rezultatul să fie în mod rezonabil previzibil la momentul săvârșirii încălcării, având în vedere în special interpretarea reținută la acel moment în jurisprudența referitoare la dispoziția legală în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 octombrie 2015, AC-Treuhand/Comisia, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punctul 41).

148 În speță, Comisia a apreciat, în considerentul (69) al deciziei atacate, că simpla împrejurare că autoritățile naționale se confruntau, în cadrul exercitării normale a prerogativelor lor de putere publică, cu îndoieli serioase și rezonabile în ceea ce privește domeniul de aplicare și interpretarea normei aplicabile era suficientă pentru a concluziona în sensul lipsei unor resurse de stat. Printr-un asemenea motiv, Comisia nu a făcut referire la caracterul, în același timp temporar și inerent clarificării progresive a normelor, al dificultăților de interpretare menționate mai sus, deși aceste două condiții trebuie să fie îndeplinite pentru a fi posibil să se ajungă la constatarea lipsei unor resurse de stat.

149 Or, în ceea ce privește caracterul temporar al eventualelor dificultăți de interpretare a reglementării aplicabile, pe care s-a întemeiat Comisia în decizia atacată, trebuie arătat că, deși decizia atacată a fost adoptată la 4 octombrie 2018, iar această incertitudine persista, potrivit Comisiei, cel puțin din anul 2005 sau chiar din anul 2003, aceasta nu menționează nicio împrejurare specială care să permită justificarea persistenței unei astfel de incertitudini pentru o perioadă atât de lungă.

150 În ceea ce privește caracterul, inerent clarificării progresive a normelor, al dificultăților de interpretare a reglementării aplicabile pe care s-a întemeiat Comisia în decizia atacată, niciun element din dosar nu permite să se concluzioneze că astfel de dificultăți erau pe cale să fie atenuate.

151 Dimpotrivă, în considerentul (62) al deciziei atacate, Comisia a arătat următoarele:

„Autoritățile germane au explicat că asemenea dezacorduri privind interpretarea dreptului federal sunt soluționate pe calea unui dialog intensiv purtat între guvernul federal și landurile în cauză; în caz de îndoială, revine în cele din urmă Bundesrat (Consiliul Federal, Germania) sarcina de a soluționa problema. Această procedură nu a fost însă inițiată în speță.”

152 Este vorba despre un indiciu care permite să se constate nepunerea în aplicare a unui proces de clarificare progresivă a normelor special prevăzut în acest scop de dreptul german.

153 Desigur, în decizia atacată, se face referire, pe de altă parte, la o hotărâre pronunțată în primă instanță, confirmată ulterior în apel, care ar consolida poziția autorităților regionale germane competente.

154 Cu toate acestea, având în vedere natura provizorie a procedurii în cauză, Comisia a arătat lipsa caracterului definitiv al unei asemenea hotărâri care, în plus, nu era întemeiată, potrivit chiar termenilor deciziei atacate, pe o evaluare detaliată a legalității practicii magazinelor frontaliere. Deși, în

ședință, IGG a subliniat că Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Tribunalul Administrativ Superior din landul Schleswig-Holstein, Germania) a confirmat, în hotărârea sa din 23 iulie 2003, decizia instanței inferioare pronunțându-se în mod clar în favoarea interpretării reținute de autoritățile regionale germane competente, această constatare nu figurează în decizia atacată.

155 În plus, este cert că autoritățile regionale germane competente au decis, ca urmare a hotărârilor pronunțate în anul 2003, să nu adopte noi măsuri administrative de constrângere împotriva magazinelor frontaliere care nu aplică garanția, deși exista, la nivel federal, o interpretare a reglementării aplicabile incompatibilă cu a lor [considerentul (61) al deciziei atacate] și astfel de măsuri ar fi putut conduce la o interpretare definitivă a reglementării aplicabile de către instanțele naționale. În plus, în cadrul procedurilor inițiate în fața lor, instanțele naționale în cauză ar fi putut sesiza Curtea cu cereri de decizie preliminară privind conformitatea neaplicării unei amenzi cu dreptul Uniunii, fie în materia protecției mediului, fie în materia libertății de circulație, ambele domenii fiind abordate de Comisie în decizia atacată.

156 Inexistența unor noi proceduri jurisdicționale începând din anul 2003, în condițiile în care interpretarea reglementării federale reținute de autoritățile regionale germane competente nu corespundea celei a guvernului care era autorul acesteia, este un indiciu suplimentar al faptului că dificultățile de interpretare a reglementării aplicabile nu se înscriau într-un proces de clarificare progresivă a normelor.

157 Ținând seama de considerațiile expuse la punctele 140-156 de mai sus, trebuie să se constate că Comisia a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că condiția privind resursele de stat nu era îndeplinită fără a examina dacă dificultățile de interpretare pe care se întemeia erau temporare și inerente clarificării progresive a normelor. Conținutul insuficient și incomplet al examinării efectuate de Comisie cu privire la acest aspect în cadrul fazei preliminare este, conform jurisprudenței prezentate la punctul 48 de mai sus, un indiciu care permite să se considere că Comisia nu era în măsură să depășească, în etapa acestei faze preliminare, toate dificultățile serioase întâmpinate pentru a stabili dacă neperceperea garanției și neaplicarea unei amenzi constituiau un ajutor de stat.

158 Trebuie să se examineze de asemenea dacă, așa cum susține și reclamanta, Comisia a apreciat în mod eronat că în speță existau dificultăți de interpretare a standardului aplicabil susceptibile să justifice constatarea lipsei unor resurse de stat.

iv) Cu privire la inexistența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile susceptibile să justifice constatarea lipsei unor resurse de stat

159 După cum s-a arătat la punctul 137 de mai sus, se poate admite că, în ceea ce privește neaplicarea unei amenzi, condiția referitoare la resursele de stat nu este îndeplinită atunci când există dificultăți de interpretare a reglementării aplicabile.

160 Cu toate acestea, mai trebuie ca autorul măsurii în discuție să își întemeieze el însuși decizia de a nu aplica o amendă pe existența unor asemenea dificultăți.

161 Or, în speță, pentru a-și justifica decizia de a nu aplica o amendă magazinelor frontaliere, autoritățile regionale germane competente nu se întemeiază pe existența unei incertitudini cu privire la interpretarea VerpackV, ci pe interpretarea constantă pe care o dau acesteia din anul 2005 sau chiar din anul 2003, potrivit căreia obligația de a percepe garanția nu s-ar aplica magazinelor frontaliere atunci când vând doze unor clienți care locuiesc în țări frontaliere, în special în Danemarca, și care acceptă să semneze o declarație de export.

162 Comisia însăși admite, după cum reiese din considerentul (50) al deciziei atacate, că autoritățile regionale germane competente apreciază în mod expres că, de plin drept, magazinele frontaliere nu sunt obligate să perceapă garanția. În plus, ea precizează că această interpretare a VerpackV este aplicată în mod uniform tuturor magazinelor stabilite pe teritoriile germane în cauză [considerentul (55) al deciziei atacate].

163 Prin urmare, Comisia a apreciat în mod eronat că putea aplica în speță criteriul întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a normei aplicabile, în condițiile în care autoritățile regionale germane competente nu s-au întemeiat pe existența unor asemenea dificultăți pentru a-și justifica practica de a nu aplica o amendă magazinelor frontaliere atunci când acestea nu percep garanția.

164 Prin urmare, prin decizia atacată s-a aplicat în mod eronat criteriul dificultăților de interpretare a reglementării aplicabile. Această eroare, la fel ca cea constatată la punctul 157 de mai sus, este un indiciu suplimentar că Comisia nu era în măsură să depășească, fără a iniția procedura oficială de investigare, dificultățile serioase pe care le ridica examinarea celor două măsuri, indisolubil legate, care sunt neperceperea garanției și neaplicarea unei amenzi.

165 La acest moment, trebuie să se examineze celelalte argumente ale reclamantei referitoare la existența unor dificultăți serioase pe care le prezenta, în opinia sa, examinarea acestor măsuri.

2) Cu privire la celelalte argumente ale reclamantei referitoare la existența unor dificultăți serioase

166 În speță, autoritățile regionale germane competente permit magazinelor frontaliere, prin faptul că nu le aplică o amendă, să nu perceapă garanția pentru unele dintre vânzările lor de băuturi. Ele consideră că această practică este conformă cu VerpackV dacă sunt îndeplinite anumite criterii. Criteriile reținute de autoritățile regionale germane competente pentru delimitarea domeniului de aplicare al scutirii de garanție sunt, pe lângă faptul că aceasta se aplică magazinelor frontaliere, restrângerea beneficiului său la consumatorii care locuiesc în țări frontaliere, în special în Danemarca, care acceptă să semneze o declarație de export.

167 Reclamanta contestă interpretarea VerpackV reținută de autoritățile competente și susține că Comisia ar fi trebuit să concluzioneze în această privință în sensul existenței unor dificultăți serioase.

168 Trebuie să se examineze această critică, apoi să se răspundă la celelalte argumente invocate în apărare de Comisie și de IGG pentru a contesta existența unor dificultăți serioase.

i) Cu privire la contestarea interpretării VerpackV reținute de autoritățile regionale germane competente

169 În primul rând, reclamanta susține că nu există niciun temei juridic, în reglementarea aplicabilă, care să justifice neperceperea garanției de către magazinele frontaliere.

170 În această privință, trebuie amintit că Comisia însăși a indicat, în considerentul (51) al deciziei atacate, că articolul 9 alineatul (1) din VerpackV, ținând seama de domeniul său de aplicare, trebuia să fie înțeles în sensul că impune magazinelor frontaliere să perceapă garanția.

171 În plus, Comisia a admis, în înscrisurile sale prezentate Tribunalului, că autoritățile regionale germane competente „nu pretind[eau] că exist[a], în [VerpackV], un temei juridic specific care să permită scutirea magazinelor frontaliere de obligația de a factura garanția”.

172 În plus, în ceea ce privește dreptul Uniunii, Comisia a arătat, în decizia atacată [considerentul (67)], că Directiva 94/62 nu prevedea nicio excepție care să justifice neaplicarea garanției în cazul magazinelor frontaliere.

173 În consecință, afirmația reclamantei potrivit căreia nu există niciun temei juridic specific, în reglementarea aplicabilă, care să justifice neperceperea garanției de către magazinele frontaliere este demonstrată.

174 Or, deși există, pe de altă parte, o obligație textuală de a percepe garanția, care este explicită, lipsită de ambiguitate și al cărei domeniu de aplicare pare foarte larg (a se vedea punctele 2 și 3 de mai sus), o asemenea lipsă de temei juridic conduce la îndoieli cu privire la interpretarea VerpackV reținută de autoritățile regionale germane competente și constituie un indiciu al existenței unor dificultăți serioase.

175 În al doilea rând, în timp ce autoritățile regionale germane competente au reținut o interpretare a VerpackV potrivit căreia obligația de a percepe garanție nu se aplică magazinelor frontaliere atunci când vând băuturi unor clienți care locuiesc în țări frontaliere, în special în Danemarca, și care acceptă să semneze o declarație de export, din considerentul (59) al deciziei atacate reiese că, potrivit unui raport realizat la cererea autorităților federale germane, garanția trebuie să fie aplicată inclusiv în această ipoteză.

176 În plus, din considerentul (61) al deciziei atacate reiese că „interpretarea [autorităților regionale germane competente] nu este compatibilă cu cea a [autorităților federale]”.

177 Această divergență de interpretare a VerpackV între autoritățile federale germane și autoritățile regionale germane competente, în special cu privire la aspectul dacă neperceperea garanției de către magazinele frontaliere este compatibilă cu această reglementare și cu Directiva 94/62, conduce la îndoieli cu privire la faptul că interpretarea reținută de acestea din urmă poate fi un „compromis rezonabil”, astfel cum a calificat-o Comisia în considerentul (68) al deciziei atacate. O asemenea divergență constituie un indiciu al existenței unor dificultăți serioase.

178 În al treilea rând, Comisia a arătat, în considerentul (55) al deciziei atacate, că neaplicarea unei amenzi era „aplicată în mod uniform tuturor magazinelor stabilite pe teritoriul german în discuție (în special în cele două landuri în cauză) care servesc exclusiv clienți străini care se angajează în scris să exporte băuturile și să le consume, precum și să elimine ambalajele goale în afara Germaniei (fapt impus în temeiul «declarației de export»)”.

179 Afirmația potrivit căreia o derogare de la sistemul de returnare a garanției ar fi aplicată în mod coerent și uniform pe întreg teritoriul german este formulată în mod ambiguu. Astfel, Comisia nu afirmă explicit că neperceperea garanției este tolerată în alte zone frontaliere decât cele care se află în landurile Schleswig-Holstein și Mecklenburg-Pomerania Occidentală. În plus, aceasta nu oferă niciun detaliu privind alte regiuni germane în care o astfel de tolerare ar fi de asemenea aplicată. În ședință, ca răspuns la o întrebare a Tribunalului, Comisia și IGG nu au indicat că alte landuri ar fi adoptat aceeași derogare de la sistemul de returnare a garanției.

180 În plus, în timp ce afirmația care figurează la punctul 178 de mai sus este contestată de reclamantă, Comisia s-a limitat, în înscrisurile sale, să adauge, fără alte precizări, că consumatorii din alte state membre decât Regatul Danemarcei și Regatul Suediei nu „[erau] în aparență interesați” de posibilitatea de a utiliza declarații de export.

181 În consecință, existența unei derogări de la perceperea garanției aplicate în mod recurent în toate zonele de frontieră din Germania nu este demonstrată, ceea ce fragilizează teza potrivit căreia neperceperea garanției și neaplicarea unei amenzi ar fi întemeiate pe justificări obiective inerente sistemului de returnare a garanției, legate de specificitatea vânzărilor practicate în aceste zone.

182 Această concluzie permite să se pună la îndoială interpretarea VerpackV reținută de autoritățile regionale germane competente și constituie un indiciu al existenței unor dificultăți serioase.

183 În al patrulea rând, reclamanta menționează o propunere de modificare a VerpackV din anul 2004 introdusă de landurile Schleswig-Holstein și Mecklenburg-Pomerania Occidentală.

184 Nu se contestă că în această propunere figura următorul extras:

„La cererea distribuitorului final, autoritatea competentă a acordat o scutire de taxele prevăzute la alineatul (1) pentru băuturile conținute în ambalaje nereutilizabile care sunt vândute unor consumatori finali în porturile maritime sau în zonele situate în apropierea unei frontiere pentru a fi consumate în afara sferei de aplicare a decretului (comerț frontalier), atunci când solicitantul a luat măsuri corespunzătoare și rezonabile pentru a se asigura că ambalajele nu creează deșeuri în sfera de aplicare a decretului și că rambursarea garanției nu este posibilă în sfera de aplicare a decretului.

[…]

Justificare

[…]

La frontiera cu Danemarca, precum și în porturile de feriboturi și în zonele adiacente acestora din Schleswig-Holstein și din Mecklenburg-Pomerania Occidentală s-a dezvoltat un comerț frontalier specializat în clienții scandinavi. El este foarte important pentru această regiune subdezvoltată din punct de vedere economic.

Propunerea de modificare urmărește să împiedice ca această bază comercială să fie eliminată pentru comerțul frontalier și pentru cele aproximativ 3 000 de locuri de muncă care depind de el, direct sau indirect, numai în Schleswig-Holstein și să împiedice ca această eliminare să aibă impact asupra turismului, care este foarte important pentru regiunile menționate.”

185 Din acest extras reiese că propunerea de modificare în discuție avea ca motiv protecția ocupării forței de muncă și a activității economice legate de turism în zone în care autoritățile regionale germane competente, care proveneau din landurile Schleswig-Holstein și Mecklenburg-Pomerania Occidentală, au început, în aceeași perioadă cu cea a introducerii acestei propuneri, să pună în aplicare derogarea de la sistemul de returnare a garanției.

186 Prin urmare, este probabil ca motivele acestei propuneri de modificare să fie de asemenea cele care au condus la neperceperea garanției și la neaplicarea unei amenzi.

187 Este vorba despre un indiciu al existenței unor dificultăți serioase, întrucât permite să se presupună că interpretarea VerpackV reținută de autoritățile regionale germane competente nu are legătură cu obiectivul de protecție a mediului urmărit de acest text.

188 Acest indiciu este cu atât mai concludent cu cât singurul element material pe care se întemeiază Comisia în decizia atacată pentru a stabili poziția autorităților regionale germane competente este raportul, menționat la punctul 23 de mai sus, care nu a fost întocmit la inițiativa lor, ci la cea a magazinelor frontaliere.

189 Astfel, deși, în considerentele (50) și (53) ale deciziei atacate, Comisia precizează că expune interpretarea VerpackV și, în special, a obligației de a percepe garanția de către autoritățile regionale germane competente, ea nu menționează niciun element material care să permită să se stabilească faptul că poziția pe care o descrie provine de la aceste autorități, iar nu de la IGG sau de la magazinele frontaliere pe care aceasta din urmă le reprezintă.

190 Din lipsa unor asemenea elemente materiale se poate deduce că Comisia nu a efectuat o examinare completă a situației care îi era prezentată, ceea ce constituie de asemenea un indiciu revelator al existenței unor dificultăți serioase (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 septembrie 2011, Belgia/Deutsche Post și DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, punctele 83-86, Hotărârea din 10 februarie 2009, Deutsche Post și DHL International/Comisia, T-388/03, EU:T:2009:30, punctul 109, și Hotărârea din 20 iunie 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Comisia, T-578/17, nepublicată, EU:T:2019:437, punctele 59, 67 și 99).

191 În al cincilea rând, elementele privind domeniul de aplicare, modalitățile de aplicare și obiectivele măsurilor în discuție de care dispunea Comisia atunci când a adoptat decizia atacată nu erau suficiente pentru a-i permite să concluzioneze în sensul inexistenței unor dificultăți serioase.

192 Astfel, neperceperea garanției nu rezultă dintr-o excepție sau dintr-o scutire prevăzută explicit de reglementarea aplicabilă și cu atât mai puțin din orientări referitoare la aplicarea acestei reglementări. Rezultă, așadar, că aceasta constituie o practică administrativă sau chiar o simplă tolerare ale cărei întindere și conținut sunt puțin precise. În special, în ședință nu s-a arătat, ca răspuns la o întrebare a Tribunalului, că modalitățile de întocmire, forma și conținutul declarației de export ar fi fost stabilite printr-un act emis de autoritățile regionale germane competente. Or, în decizia atacată, Comisia nu a încercat să remedieze inexactitățile de care era însoțit cadrul juridic al măsurilor în litigiu prin stabilirea unei descrieri detaliate a dispozițiilor care reglementează derogarea de la sistemul de returnare a garanției. Dimpotrivă, ea s-a limitat în esență să raporteze câteva elemente care îi fuseseră transmise de interlocutorii săi în cursul fazei preliminare de examinare.

193 În plus, Comisia nu a menționat, în decizia atacată, niciun element material care să permită să se stabilească faptul că poziția pe care o descria emana de la autoritățile regionale germane competente, iar nu de la IGG sau de la magazinele frontaliere pe care le reprezintă aceasta din urmă.

194 Mai mult, Comisia nu a indicat precis ce organe ale landurilor Schleswig-Holstein și Mecklenburg-Pomerania Occidentală erau competente să impună magazinelor frontaliere aplicarea garanției și, prin urmare, să decidă să le scutească de aceasta. Comisia nu a descris nici modalitățile potrivit cărora deciziile în materie erau adoptate de aceste landuri.

195 Considerațiile expuse la punctele 191-194 de mai sus permit să se concluzioneze în sensul lipsei unei examinări suficient de complete și de aprofundate a neaplicării unei amenzi de către Comisie, ceea ce constituie un indiciu suplimentar revelator al existenței unor dificultăți serioase.

196 În al șaselea rând, pentru a justifica aplicarea în cazul magazinelor frontaliere a unei scutiri de obligația de a percepe garanția care nu este prevăzută expres de reglementarea aplicabilă, Comisia a preluat în decizia atacată [considerentele (53) și (67)] analogia utilizată de autoritățile regionale germane competente între, pe de o parte, situația produselor cumpărate în Germania de un consumator final pentru a fi consumate în afara teritoriului german și, pe de altă parte, cea a produselor exportate în afara acestui teritoriu.

197 Or, temeinicia unei asemenea analogii, care ar trebui să aducă o justificare criteriilor reținute pentru stabilirea comportamentelor autorizate, nu este evidentă, ținând seama de diferența care există între cele două situații în cauză.

198 Astfel, reclamanta arată, în această privință, că produsele exportate vor fi supuse, dacă este cazul, sistemului de returnare a garanției aplicabil în statul membru în care sunt exportate, spre deosebire de produsele cărora li se aplică măsurile în litigiu, care nu sunt supuse niciunui sistem de returnare a garanției.

199 Or, este vorba despre o diferență care este în același timp substanțială și pertinentă.

200 Desigur, Comisia afirmă, fără să fie contrazisă, că magazinele frontaliere ar fi solicitat să se alăture sistemului danez de garanție, dar nu li s-ar fi permis acest lucru ca urmare a opoziției reclamantei.

201 Cu toate acestea, împrejurarea că un asemenea element, care s-ar putea dovedi determinant pentru înțelegerea contextului în care au fost puse în aplicare măsurile în litigiu, nici măcar nu a fost menționat în decizia atacată permite să se concluzioneze că Comisia nu a efectuat o examinare completă a situației care îi era prezentată.

202 Mai mult, explicațiile date de Comisie în această privință în înscrisurile sale sunt puțin detaliate. În plus, ea nu prezintă niciun element material, ci se limitează să facă trimitere la o pagină, din care nu citează niciun extras, din raportul menționat la punctul 23 de mai sus.

203 Din considerațiile prezentate la punctele 169-202 de mai sus rezultă că există un ansamblu de indicii care dovedesc existența unor dificultăți serioase care permit să se pună la îndoială interpretarea VerpackV reținută de autoritățile regionale germane competente. Aceste indicii permit, cel puțin, să se concluzioneze în sensul lipsei caracterului complet al examinării de către Comisie a situației care îi era prezentată, ceea ce constituie, ca atare, un indiciu care dovedește existența unor dificultăți serioase.

ii) Cu privire la celelalte argumente invocate de Comisie și de IGG pentru a contesta existența unor dificultăți serioase

204 Constatarea existenței unor dificultăți serioase nu poate fi repusă în discuție de celelalte argumente ale Comisiei și ale IGG.

205 În primul rând, Comisia invocă, în înscrisurile sale, o decizie pe care a adoptat-o anterior într-un context pe care îl consideră comparabil cu cel din prezenta speță.

206 Este vorba despre Decizia C(2015) 3064 final din 8 mai 2015 privind ajutorul de stat SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Estonia – Scutire de garanție și de acciză pe ambalaje pentru băuturile livrate la bordul navelor.

207 Comisia amintește că, în această cauză, o excepție de la legislația națională estoniană privind ambalajele pentru vânzările de băuturi luate la pachet care au loc în apele internaționale, la bordul unor nave care se deplasează în alt stat membru, nu a fost considerată ajutor.

208 Trebuie amintit de la bun început că, potrivit jurisprudenței, noțiunea de ajutor are caracter juridic și trebuie interpretată în funcție de elemente obiective. Calificarea unei măsuri drept ajutor de stat nu poate, așadar, să depindă de o apreciere subiectivă a Comisiei și trebuie să fie determinată independent de orice practică administrativă anterioară a acestei instituții, presupunând că a fost stabilită (a se vedea Hotărârea din 3 iulie 2014, Spania și alții/Comisia, T-319/12 și T-321/12, nepublicată, EU:T:2014:604, punctul 46 și jurisprudența citată).

209 În continuare, trebuie arătat că, în decizia invocată de Comisie, întreprinderile în cauză erau supuse unor accize dacă nu respectau cota de recuperare a ambalajelor prevăzută de legislația națională estoniană [considerentul (9)].

210 Comisia a considerat, la punctul 45 din decizia pe care o invocă, că logica sistemului fiscal în discuție justifica excluderea vânzărilor în cauză de la plata accizelor. Ea a concluzionat, în considerentul (46) al acestei decizii, că măsura examinată nu constituia un ajutor.

211 Cu toate acestea, considerentul (45) al deciziei invocate de Comisie nu privește condiția referitoare la resursele de stat, ci pe cea privind selectivitatea și, mai precis, a treia etapă a metodei care permite să se distingă măsurile naționale cu caracter general de măsurile selective, etapă care permite să se

concluzioneze în sensul lipsei selectivității, chiar dacă a fost constatată în prealabil existența unei derogări de la un regim general, atunci când această derogare rezultă din natura sau din economia sistemului din care face parte măsura (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981, punctele 55-58).

212 Argumentul Comisiei este, așadar, lipsit de pertinență pentru examinarea condiției referitoare la resursele de stat.

213 În plus, din moment ce accizele nu se aplicau decât dacă o întreprindere adopta un comportament pe care statul în cauză încerca să îl prevină, acestea se pot asemăna într-o anumită măsură cu o penalitate similară amenzii prevăzute în speță atunci când magazinele frontaliere nu aplică sistemul de returnare a garanției (a se vedea punctul 4 de mai sus).

214 Or, Comisia a considerat că neaplicarea accizelor pentru cumpărarea de băuturi care erau vândute pe nave având ca destinație teritoriul unui alt stat membru decât Estonia și care nu erau destinate consumului imediat constituia o resursă de stat [considerentul (42)].

215 În consecință, nu numai că Comisia nu poate invoca în mod întemeiat decizia menționată la punctul 206 de mai sus, dar aceasta ar putea fi analizată ca un precedent care contravine tezei reținute în decizia atacată.

216 În al doilea rând, sugestia Comisiei potrivit căreia soluția cea mai potrivită pentru a rezolva dificultățile legate de coordonarea sistemelor naționale distincte de returnare a garanției ar consta, în lipsa unei armonizări exhaustive, într-o integrare parțială a magazinelor situate într-o zonă de frontieră a unui stat membru în sistemul de returnare a garanției al statului membru vecin nu poate permite să se concluzioneze de la bun început, fără deschiderea procedurii oficiale de examinare, că neperceperea garanției și neaplicarea unei amenzi nu ar constitui un avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat.

217 Astfel, problema dacă o măsură națională intră sau nu în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) TFUE nu depinde de considerente legate de oportunitatea acesteia (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauzele conexate Belgia și Forum 187/Comisia, C-182/03 și C-217/03, EU:C:2006:89, punctul 401), din moment ce noțiunea de ajutor de stat, astfel cum este definită în Tratatul FUE, are caracter juridic și trebuie să fie interpretată pe baza unor elemente obiective (Hotărârea din 16 mai 2000, Franța//Ladbroke Racing și Comisia, C-83/98 P, EU:C:2000:248, punctul 25).

218 În speță, împrejurarea că există o soluție mai potrivită decât aplicarea în cazul magazinelor frontaliere a sistemului de returnare a garanției, presupunând că este dovedită, nu poate înlătura de la bun început caracterul de ajutor al neaplicării unei amenzi, dacă s-ar dovedi că aceasta îndeplinește, pe de altă parte, toate condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) TFUE.

219 În al treilea rând, trebuie înlăturat, în orice caz, argumentul Comisiei potrivit căruia condiția privind resursele de stat nu ar fi îndeplinită, din moment ce reclamanta nu ar fi dovedit cuantumul amenzilor care ar fi fost datorate dacă ar fi fost impuse magazinelor frontaliere.

220 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, Comisia nu este ținută ca, atunci când dispune restituirea unui ajutor declarat incompatibil cu piața internă, să stabilească valoarea exactă a ajutorului care trebuie restituit. Este suficient ca decizia Comisiei să cuprindă indicații care să îi permită destinatarului acesteia să stabilească suma fără dificultăți excesive (a se vedea Hotărârea din 13 februarie 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punctul 21 și jurisprudența citată).

221 *A fortiori*, nu este obligația reclamantei, în etapa preliminară a procedurii în care a fost adoptată decizia atacată, să stabilească cuantumul exact al ajutoarelor care ar trebui, dacă este cazul, să fie restituite, întrucât examinarea măsurilor în discuție efectuată în acest stadiu are un caracter sumar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 mai 1993, Cook/Comisia, C-198/91, EU:C:1993:197, punctul 22, Hotărârea din 3 mai 2001, Portugalia/Comisia, C-204/97, EU:C:2001:233, punctul 34, și Hotărârea din 13 iunie 2013, Ryanair/Comisia, C-287/12 P, nepublicată, EU:C:2013:395, punctul 71).

222 În al patrulea rând, IGG susține că trebuie să se țină seama de faptul că autoritățile regionale germane competente nu ar fi obligate să aplice o amendă și s-ar putea limita să impună unei întreprinderi să își modifice comportamentul, astfel cum ar rezulta din articolul 62 din Legea de reformare a dreptului privind deșeurile. Ea adaugă că autoritățile regionale germane competente urmează această abordare atunci când apar, precum în speță, în opinia sa, dificultăți de interpretare a reglementării aplicabile în ceea ce privește obligația de a aplica garanția.

223 În acest sens, *primo*, trebuie arătat că această argumentație nu este menționată în decizia atacată.

224 Or, existența unor dificultăți serioase trebuie să fie apreciată pe baza examinării Comisiei, astfel cum aceasta rezultă din decizia atacată, iar nu a argumentelor prezentate în fața Tribunalului. Astfel, existența unei îndoieli trebuie căutată în conținutul deciziei, prin raportarea aprecierilor pe care s-a întemeiat Comisia în decizia atacată la elementele de care dispunea aceasta atunci când s-a pronunțat (Hotărârea din 24 ianuarie 2013, 3F/Comisia, C-646/11 P, nepublicată, EU:C:2013:36, punctul 31).

225 *Secundo*, în orice caz, articolul 62 din Legea de reformare a dreptului privind deșeurile prevede că autoritățile competente pot adopta măsuri individuale de constrângere în vederea aplicării dispozițiilor acestei legi și a decretelor adoptate pentru aplicarea sa, printre care figurează VerpackV. Astfel, el are un domeniu de aplicare foarte larg definit.

226 Dimpotrivă, articolul 69 alineatul (3) din Legea de reformare a dreptului privind deșeurile prevede aplicarea unei amenzi pentru anumite încălcări specifice, precum neaplicarea sistemului de returnare a garanției (a se vedea punctul 4 de mai sus).

227 Prin urmare, nu rezultă în mod evident că articolul 62 din Legea de reformare a dreptului privind deșeurile, ca „lege generală”, are vocația de a se substitui „legii speciale” pe care o constituie articolul 69 alineatul (3) (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, punctul 57).

228 *Tertio*, se poate presupune că, în cazul în care o întreprindere nu s-ar conforma după ce a fost, eventual, supusă unei somații adoptate în temeiul articolului 62 din Legea de reformare a dreptului privind deșeurile, autoritatea competentă i-ar aplica o amendă pentru a o constrânge să aplice sistemul de returnare a garanției.

229 Astfel, aplicarea unei amenzi se prezintă, cel puțin, ca fiind o soluție probabilă în ipoteza în care o întreprindere ar refuza, în mod persistent, să aplice sistemul de returnare a garanției.

230 Prin urmare, argumentul invocat de IGG trebuie să fie înlăturat.

231 În al cincilea rând, IGG invocă Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), și în special punctul 46 din această hotărâre, din care reiese că statul membru care instituie un sistem de returnare a garanției trebuie să se asigure că există un număr suficient de puncte de preluare pentru ca consumatorii care au cumpărat produse ambalate în ambalaje de unică folosință cu garanție să poată recupera cuantumul garanției chiar dacă nu se întorc la locul de cumpărare inițial.

232 Cu toate acestea, Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), nu poate conduce la concluzia că aplicarea sistematică a garanției pe întreg teritoriul unui stat membru, inclusiv în zone de frontieră, ar fi contrară principiului liberei circulații a mărfurilor.

233 Astfel, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, punctul 45), era în discuție numai problema dacă un stat membru putea înlocui un sistem de colectare a ambalajelor în apropierea domiciliului consumatorilor sau a punctelor de vânzare cu un sistem de returnare a garanției și de preluare individuală, fără ca aspectul implicațiilor unui sistem de returnare a garanției pentru zonele de frontieră să fie luat în considerare de Curte.

234 În plus, este cert că consumatorii din țările vecine ale Germaniei, în special din Danemarca, care beneficiază de neaplicarea garanției, ar putea recupera garanția, în cazul în care aceasta li s-ar aplica, de la toți distribuitorii germani (a se vedea punctul 2 de mai sus), cu alte cuvinte fără a se întoarce în mod necesar la locul de cumpărare inițial.

235 Din ansamblul considerațiilor expuse mai sus rezultă că existența unor dificultăți serioase este dovedită.

3) Concluzie cu privire la al treilea aspect al motivului unic

236 Tribunalul a constatat că examinarea Comisiei cuprinsă în decizia atacată este afectată de mai multe erori și insuficiențe și că existau alte indicii care permit să se concluzioneze în sensul existenței unor dificultăți serioase.

237 În consecință, al treilea aspect al motivului unic, referitor la neaplicarea unei amenzi, trebuie să fie admis.

238 Din moment ce neperceperea TVA-ului este inerentă neperceperii garanției, ea însăși indisociabilă de neaplicarea unei amenzi întreprinderilor care nu percep garanția, se impune anularea deciziei atacate în ansamblul său (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2002, Comisia/Consiliul, C-29/99, EU:C:2002:734, punctul 45, și Hotărârea din 7 noiembrie 2012, CBI/Comisia, T-137/10, EU:T:2012:584, punctele 311-313).

Cu privire la cheltuielile de judecată

239 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

240 Întrucât Comisia a căzut în pretenții, va suporta propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de reclamantă și de DN, intervenientă în susținerea concluziilor reclamantei, conform concluziilor reclamantei și ale DN.

241 În lipsa unor concluzii în acest sens, IGG nu poate fi obligată să suporte cheltuielile de judecată ale altor părți. Cu toate acestea, dat fiind că aceasta a intervenit în susținerea concluziilor Comisiei, va suporta propriile cheltuieli de judecată, în conformitate cu articolul 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

242 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, Republica Federală Germania va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra extinsă)

declară și hotărăște:

1) **Anulează Decizia C(2018) 6315 final a Comisiei din 4 octombrie 2018 privind ajutorul de stat SA.44865 (2016/FC) – Germania – Presupus ajutor în favoarea unor magazine de băuturi situate la frontiera germană.**

2) **Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de Dansk Erhverv și de Danmarks Naturfredningsforening.**

3) **Republica Federală Germania și Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată.**

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 9 iunie 2021.

Semnături