ANTHONY MICHAEL COLLINS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. március 16.[1]

C-508/21. P. és C-509/21. P. sz. egyesített ügyek

Európai Bizottság
kontra
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
és
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
kontra
Dansk Erhverv,

Európai Bizottság (C-509/21 P)

„Fellebbezés – Állami támogatás – Italok nem újrahasznosítható csomagolásban történő értékesítése németországi határ menti üzletekben dán és svéd lakosok számára – Panasz – Mentesség a betétdíj beszedésének kötelezettsége alól a nem újrahasznosítható csomagolásokra, azzal a feltétellel, hogy a megvásárolt italokat a német területen kívül fogyasztják el – A betétdíjat terhelő hozzáadottérték-adó (héa) beszedésének mellőzése – A bírság kiszabásának mellőzése – A Bizottság kifogást nem emelő határozata – A támogatás hiánya – 94/62/EK irányelv – Komoly nehézségek”

I. Bevezetés

1. Az árkülönbségek ősidők óta mozgatják a kereskedelmet, és ez alól a Dán Királyság és a Németországi Szövetségi Köztársaság közötti italárkülönbség sem kivétel. A két tagállamban székhellyel rendelkező kereskedők közötti éles verseny vezetett ahhoz, hogy a Dansk Erhverv – dán vállalkozások érdekeit képviselő szakmai egyesület - állami támogatással kapcsolatos panaszt nyújtott be az Európai Bizottsághoz. Az egyesület többek között azt állította, hogy német versenytársai állami támogatásban részesültek, mivel a német hatóságok engedékeny álláspontot képviseltek a csomagolási hulladékok újrahasznosítására vonatkozó német jogszabályok végrehajtásával kapcsolatban. A Bizottság megállapította, hogy Németország nem nyújtott állami támogatást. A Danks Erhverv megtámadta a határozatot, és elérte az Európai Unió Törvényszékénél, hogy megsemmisítse azt. A Bizottság és az Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), a német határ menti üzletek érdekeit képviselő egyesület a Törvényszék ítélete ellen fellebbezést nyújtott be a Bírósághoz. A jelen indítvány arra vonatkozóan tesz javaslatot a Bíróságnak, hogy miként válaszolhatná meg a két fellebbezés elbírálásával kapcsolatban felmerülő valamennyi eldöntendő kérdést. Ezek között van egy új kérdés is:

[1] Eredeti nyelv: angol.

köteles-e a Bizottság az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást megindítani olyan körülmények között, amikor a kifogásolt állami támogatás abban áll, hogy a gazdasági szereplőkre nem szabtak ki bírságot egy pontatlan jogi kötelezettség állítólagos megsértése miatt.

II. A tényállás és az eljárás

A. A fellebbezések háttere

2. A Törvényszék Dansk Erhverv kontra Bizottság ítéletének [2] 1–27. pontja részletesen ismerteti a jelen fellebbezések hátterét. Az összefoglaló az alábbiakban olvasható.

3. A Dansk Erhverv 2016. március 14-én panasszal fordult a Bizottsághoz, amelyben azt állította, hogy Németország a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást nyújtott az említett tagállam és Dánia határának közelében található kiskereskedelmi üzletek egy csoportjának (a továbbiakban: határ menti üzletek). A Dansk Erhverv szerint a határ menti üzletek egyszer használatos csomagolásban árusítottak italokat olyan fogyasztók részére, elsősorban dán és svéd lakosoknak, akik aláírtak egy „exportnyilatkozatot”, amely szerint ezeket az italokat német területen kívül fogyasztják el, és a csomagolásaiktól is e területen kívül szabadulnak meg, anélkül hogy a német törvények által előírt betétdíjat beszedték volna az italok csomagolásai után. Az állítólagos támogatás abban állt, hogy két tartomány, Schleswig-Holstein és Mecklenburg-Elő-Pomeránia (Németország) hatóságai (a továbbiakban: regionális hatóságok) *de facto* mentességet adtak a betétdíj összegét terhelő hozzáadottérték-adó (héa) beszedésének kötelezettsége alól, és nem szabtak ki bírságot azokra a határ menti üzletet működtető kereskedőkre, akik nem szedték be a betétdíjat.

4. 2018. október 4-én a Bizottság elfogadta az SA.44865 (2016/FC) állami támogatás – Németország – A határ mentén elhelyezkedő német italüzleteknek nyújtott állítólagos állami támogatásról szóló, C(2018) 6315 final határozatot (a továbbiakban: vitatott határozat).

5. A vitatott határozat 3.1. szakasza azt vizsgálta, hogy a határ menti üzletek nem szedtek be betétdíjat a fent említett fogyasztói csoporttól (a továbbiakban: első intézkedés). [3] A kiskereskedelmi szektor kezelte a betétdíjrendszert, és a beszedett betétdíjak soha nem álltak állami ellenőrzés alatt. Az állami beavatkozás a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 1994. december 20-i 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet [4] átültető, 1998. augusztus 21-i Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV) (a csomagolási hulladékok megelőzéséről és hasznosításáról szóló rendelet) (a továbbiakban: a csomagolási hulladékokról szóló rendelet) [5] szerinti azon kötelezettségre korlátozódott, hogy a kiskereskedelmi vásárlóktól bizonyos meghatározott körülmények között be kell szedniük a betétdíjat, és azt a csomagolás visszaváltása

[2] 2021. június 9-i Dansk Erhverv kontra Bizottság ítélet (T-47/19, EU:C:2021:331; a továbbiakban: megtámadott ítélet).

[3] A vitatott határozat (32) preambulumbekezdése kimondja, hogy a Dansk Erhverv nem állította, hogy a betétdíj beszedésének elmulasztása állami támogatásnak minősül.

[4] HL 1994. L 365., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 13. kötet, 349. o.

[5] BGBI. 1998. I., 2379. o.

esetén vissza kell téríteniük.[6] Mivel a betétdíjrendszert nem állami forrásokból finanszírozták, a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az első intézkedés nem minősül állami támogatásnak.[7]

6. A vitatott határozat 3.2. szakasza a betétdíj összegét terhelő héa beszedésének mellőzését vizsgálta (a továbbiakban: második intézkedés). Megállapította, hogy az intézkedés nem nyújtott állami forrásból származó előnyt, mivel a betétdíj összegét terhelő héa beszedésének mellőzése az általános héaszabályok alkalmazásának következménye volt olyan körülmények között, amikor a betétdíjat nem szedték be.[8]

7. A vitatott határozat 3.3. szakasza azt vizsgálta, hogy a csomagolási hulladékokról szóló rendelet állítólagos megsértése miatt a határ menti üzletekre kiszabandó bírságok mellőzése (a továbbiakban: harmadik intézkedés) állami támogatásnak minősül-e. A Bizottság elfogadta, hogy a bírság megfizetésének kötelezettsége alóli mentesség főszabály szerint állami forrásból nyújtott előnyt jelenthet. Mindazonáltal megjegyezte, hogy minden jogrendszer velejárója, hogy az egyének nem tehetők ki azon kockázatnak, hogy jogszerű magatartásuk miatt szankciót szabnak ki velük szemben.[9] A jogértelmezési nehézségek minden jogrendszerre jellemzőek. Ezért előfordulhat, hogy nem bizonyul helyénvalónak, ha a hatóságok, amelyeknek észszerű kételyeik vannak valamely jogszabály értelmezésével kapcsolatban, bírságot szabnak ki egy állítólagos jogsértés miatt.[10] A Bizottság megállapította, hogy a regionális hatóságok nem mentesítették a határ menti üzleteket az egyébként szerintük esedékes bírságok megfizetése alól. E hatóságok ehelyett úgy vélték, hogy a törvény nem kötelezi a határ menti üzleteket a betétdíj beszedésére, és ezért nem követtek el jogsértést.[11]

8. A Bizottság szerint a csomagolási hulladékokról szóló rendelet a csomagolási hulladékok hatékony németországi begyűjtésére irányult. Ez a cél nem követelte meg a betétdíj beszedését a nem e tagállam területén ártalmatlanított, egyszer használatos csomagolásokra vonatkozóan. A határ menti üzletek ugyanabban a helyzetben voltak, mint a dobozos italok exportőrei, akik kifejezetten mentesültek a betétdíj beszedésének kötelezettsége alól.[12] Mivel az italokat Németországon kívüli fogyasztásra vásárolták, a betétdíj beszedése nem valószínű, hogy ösztönözte volna a fogyasztókat arra, hogy a megvásárolt italok csomagolásait a német újrafeldolgozási rendszerbe helyezzék el.[13] Ilyen körülmények között nem volt észszerűtlen, hogy a határ menti üzletek nem szedtek be a betétdíjat az ilyen fogyasztóktól.[14] A 94/62 irányelv sem írta elő a tagállamok számára, hogy biztosítsák a betétdíj beszedését a területükön kívüli

6 A vitatott határozat (35)–(37) preambulumbekezdése. A csomagolási hulladékokról szóló rendelet 9. §-ának (1) bekezdése szerint „azok az kereskedők, akik italokat 0,1–3 liter űrtartalmú egyszer használatos csomagolásban értékesítenek, kötelesek ügyfeleiknek csomagolásonként legalább 0,25 euró összegű, hozzáadottérték-adót tartalmazó betétdíjat számlázni. A fenti első mondat nem vonatkozik a végső fogyasztók részére a VerpackV területi hatálya alá nem tartozó területen eladott csomagolásokra. A betétdíjat minden további kereskedő köteles a végső fogyasztó számára történő értékesítésig a forgalmazás valamennyi szintjén felszámítani. A forgalmazók a jelen bekezdés első mondata szerinti betétdíjfizetési kötelezettség alá tartozó egyszer használatos csomagolásban értékesített italok csomagolásán a forgalmazásuk előtt világosan látható módon és olvashatóan kötelesek feltüntetni, hogy a betétdíj hatálya alá tartoznak, és a szövetségi szinten működő betétdíjrendszer részét képezik, amely lehetővé teszi a résztvevők számára, hogy egymás között rendezzék a betétdíj visszatérítése iránti igényeket. E betétdíjat a csomagolás visszaváltásakor kell visszatéríteni. A csomagolás visszaváltásának hiányában a betétdíj nem téríthető vissza. […]”

7 A vitatott határozat (33) preambulumbekezdése.

8 A vitatott határozat (40)–(43) preambulumbekezdése.

9 A vitatott határozat (45) és (47) preambulumbekezdése.

10 A vitatott határozat (48) és (49) preambulumbekezdése.

11 A vitatott határozat (50) preambulumbekezdése.

12 A vitatott határozat (51) és (53) preambulumbekezdése.

13 A vitatott határozat (54) preambulumbekezdése. A vitatott határozat (59) preambulumbekezdése megállapítja, hogy a fogyasztóknak akár 500 kilométert is utazniuk kellene, ha vissza akarnák vinni a csomagolásokat.

14 A vitatott határozat (65) preambulumbekezdése.

fogyasztásra szánt, egyszer használatos csomagolásban értékesített italok után.[15] A Bizottság álláspontja szerint a regionális hatóságoknak a betétdíj beszedésének elmulasztására vonatkozó megközelítése e körülmények között a 94/62 irányelv célkitűzései, nevezetesen a környezetvédelem és az áruk szabad mozgása közötti észszerű kompromisszumot jelentette.[16]

9. Bár a szövetségi hatóságok vitatták a regionális hatóságok jogértelmezését, a létező ítélkezési gyakorlat megerősíteni látszik az utóbbiak által elfogadott megközelítést.[17] A Bizottság tehát úgy ítélte meg, hogy a regionális hatóságok a közhatalmi előjogaik rendes gyakorlása keretében a betétdíjbeszedésre vonatkozóan a határ menti üzletekre háruló jogi kötelezettség terjedelmét és értelmezését illetően komoly és észszerű kétségekkel szembesültek. A bírság kiszabásának mellőzése ebben az ügyben nem jelentett állami forrásból nyújtott előnyt.[18] A vitatott határozat ezért arra a következtetésre jutott, hogy az általa azonosított és elemzett három intézkedés egyike sem minősül állami támogatásnak.

B. A megtámadott ítélet

10. 2019. január 23-án a Dansk Erhverv a vitatott határozat megsemmisítése iránti keresetet nyújtott be a Törvényszékhez. Az IGG a Bizottság kérelmeinek támogatása végett avatkozott be. A Dansk Erhverv azt állította, hogy a Bizottság azáltal, hogy az intézkedések vizsgálata során felmerült komoly nehézségek ellenére nem indította meg az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, megsértette az ugyanezen rendelkezés értelmében érdekelt félként őt megillető eljárási jogokat.[19] Az egyetlen jogalap első részében a Dansk Erhverv állította, hogy a Bizottság elmulasztotta megvizsgálni azt, hogy a betétdíj alóli mentesség összeegyeztethető-e az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével, a 94/62 irányelvvel, a „szennyező fizet elvével", valamint a német jog bizonyos rendelkezéseivel. Az egyetlen jogalap második része a Bizottság által a betétdíj összegét terhelő héa beszedésének mellőzésével kapcsolatban végzett vizsgálat hiányosságaira hivatkozott. A harmadik részben a felperes arra hivatkozott, hogy a vitatott határozat nem kellő alapossággal vizsgálta a bírság kiszabásának a regionális hatóságok általi mellőzését.[20]

11. A Törvényszék az első részről határozva megállapította, hogy bár az, hogy valamely nemzeti intézkedés megsérti az állami támogatásra vonatkozó uniós jogtól eltérő uniós jogot, releváns lehet ezen intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése szempontjából, ez nem befolyásolja az állami támogatás fennállását, amelyet kizárólag az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésére hivatkozással kell megállapítani.[21] Ugyanez az érvelés *a fortiori* vonatkozik az intézkedés nemzeti jognak való megfelelésére.[22] Még ha be is bizonyosodna, hogy a betétdíj beszedése elmulasztásának a Bizottság általi vizsgálata hiányos volt, ez a mulasztás nem vezethetne a vitatott határozat megsemmisítéséhez. A Törvényszék tehát az első részt mint hatástalant elutasította.[23]

15 A vitatott határozat (63) preambulumbekezdése.

16 A vitatott határozat (68) preambulumbekezdése.

17 A szövetségi hatóságok sem terjesztették az ügyet a Bundesrat (szövetségi tanács, Németország) elé állásfoglalásra: a vitatott határozat (61) és (62) preambulumbekezdése.

18 A vitatott határozat (69) preambulumbekezdése.

19 A megtámadott ítélet 45. pontja.

20 A megtámadott ítélet 46. pontja.

21 A megtámadott ítélet 59–65. pontja.

22 A megtámadott ítélet 68. és 69. pontja.

23 A megtámadott ítélet 74. és 75. pontja.

12. A Törvényszék a jelen indítvány 11. pontjában kifejtett indokokkal megegyező okokból elutasította a második rész keretében tárgyalt, az uniós és a német jog különböző normáinak megsértésére vonatkozó érveket.[24] A betétdíj összegét terhelő héa beszedésének elmulasztása a betétdíj beszedésének közvetett, de logikus következménye volt.[25] Az állami források meglétére vonatkozó feltétel tehát nem teljesült.[26]

13. Ami a harmadik részt illeti, a Törvényszék megállapította, hogy a regionális hatóságok a német jog általuk történő értelmezése miatt nem szabtak ki bírságot, amely értelmezés szerint a határ menti üzletek a jelen indítvány 3. pontjában leírt körülmények között nem kötelesek a betétdíjat beszedni. A helyzet tehát különbözik attól a helyzettől, amelyet a bírságokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat vizsgált, amely egyébként bírsággal sújtandó magatartások engedélyezésére[27] és az ilyen magatartások tanúsítása esetén a bírság megfizetése alóli mentességre vonatkozott.[28] A Bizottság ezért helyesen hivatkozott új jogi tesztre, amelynek értelmében a nemzeti jogszabályok értelmezésének nehézségei főszabály szerint alátámaszthatják annak megállapítását, hogy a bírságok kiszabásának mellőzése nem minősül állami támogatásnak. A hatóságok bírságkiszabásra vonatkozó mérlegelési jogkörét, amely a közpolitika eszköze, meg kell őrizni, különösen akkor, ha e hatóságok az alkalmazandó jog értelmezése során nehézségekkel szembesülnek.[29]

14. A Törvényszék ezt a tesztet ezt követően azzal a megállapítással korlátozta, hogy e nehézségek korlátozott és észszerű időtartamon át igazolhatják a bírság kiszabásának mellőzését, amely időtartam alatt fokozatosan világossá kell tenni az alkalmazandó szabályozás hatályát és jelentését.[30] Amennyiben e jogszabály célja egy irányelv átültetése, mint a jelen ügyben, e jogszabály értelmezésének pontatlansága kevésbé alkalmas arra, hogy igazolja az állami támogatás hiányának megállapítását.[31] A vitatott határozat nem állapított meg olyan különleges körülményt, amely igazolta volna a jogbizonytalanságot, amely 2005, a bírságok kiszabásának mellőzésére irányuló gyakorlat megkezdésének időpontja és 2018, a vitatott határozat elfogadásának időpontja között állt fenn.[32] A szövetségi hatóságok nem éltek a Bundesratnál (szövetségi tanács) a jogértelmezési eljárással.[33] A nemzeti bíróságok azon ítéletei, amelyek a regionális hatóságok értelmezését támogatták, ideiglenes intézkedés iránti kérelmek keretében születtek.[34] A nemzeti bíróságok az említett eljárások keretében előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszthettek volna a Bíróság elé, amelyben kérdéseket vethettek volna fel a bírságok kiszabása mellőzésének az uniós joggal való összhangját illetően.[35]

15. Ezen indokok alapján a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott határozat tévesen alkalmazta a jogot, amikor nem vizsgálta meg, hogy a regionális hatóságok által hivatkozott értelmezési nehézségek átmenetiek-e, és elválaszthatatlanok-e a normák fokozatos

[24] A megtámadott ítélet 88. pontja.

[25] A megtámadott ítélet 96. pontja.

[26] A megtámadott ítélet 89–97. pontja. A Törvényszék az 1993. március 17-i Sloman Neptun ítéletre (C-72/91 és C-73/91, EU:C:1993:97, 21. pont) hivatkozott.

[27] 2015. január 14-i Eventech ítélet (C-518/13, EU:C:2015:9).

[28] 1998. december 1-jei Ecotrade ítélet (C-200/97, EU:C:1998:579); 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

[29] A megtámadott ítélet 130–136. pontja.

[30] A megtámadott ítélet 143. pontja.

[31] A megtámadott ítélet 144. pontja.

[32] A megtámadott ítélet 149. pontja.

[33] A megtámadott ítélet 150–152. pontja.

[34] A megtámadott ítélet 153. és 154. pontja.

[35] A megtámadott ítélet 155. pontja.

világossá tételétől.[36] Mindenesetre a vitatott határozat nem támaszkodhatott az alkalmazandó jog értelmezési nehézségein alapuló tesztre, mivel a regionális hatóságok nem hivatkoztak ilyen nehézségekre a bírságok kiszabása mellőzésének indokolásaként, hanem úgy vélték, hogy a határ menti üzletek nem voltak kötelesek a betétdíj beszedésére.[37]

16. A Törvényszék tehát helyt adott a Dans Erhverv egyetlen jogalapja harmadik részének azon az alapon, hogy a Bizottság komoly nehézségekkel szembesült, amikor a bírságok kiszabásának a regionális hatóságok általi mellőzése kapcsán az állami támogatás fennállását értékelte.[38] Mivel a betétdíj összegét terhelő héa beszedésének elmaradása együtt jár a betétdíj beszedésének elmaradásával, amely elválaszthatatlan a bírságok kiszabásának mellőzésétől, a Törvényszék a vitatott határozatot teljes egészében megsemmisítette.[39]

C. A fellebbezések

17. A C-508/21. P. és C-509/21. P. sz. ügyekben a Bizottság és az IGG 2021. augusztus 18-án fellebbezést nyújtott be a Törvényszék ítélete ellen. Az IGG ezt követően beavatkozott a Bizottság C-508/21. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezésének támogatása végett. A Dansk Erhverv a fellebbezési eljárásokban ellenérdekű félként jár el, és álláspontja szerint mindkét fellebbezést el kell utasítani. A Bíróság a C-508/21. P. és a C-509/21. P. sz. ügyeket a szóbeli szakasz és az ítélethozatal céljából egyesítette. A 2022. december 7-i tárgyaláson a Bíróság meghallgatta a felek szóbeli előadásait, valamint az írásbeli és szóbeli kérdésekre adott válaszait.

III. Értékelés

18. A fellebbezési jogalapokat a következő sorrendben vizsgálom: először is, a megtámadott ítélet állítólagosan hiányos és ellentmondásos indokolása; másodszor, téves jogalkalmazás a vitatott határozat teljes megsemmisítése során; harmadszor, téves jogalkalmazás annak megállapításakor, hogy a Bizottság komoly nehézségekkel szembesült, amikor a bírságok kiszabásának a regionális hatóságok általi mellőzését vizsgálta.

A. A megtámadott ítélet indokolása

1. A felek érvei

19. Második fellebbezési jogalapjában a Bizottság az IGG támogatásával azt állítja, hogy a megtámadott ítélet indokolása hiányos és ellentmondásos, mivel a vitatott határozatot teljes egészében megsemmisíti azon az alapon, hogy a Bizottság komoly nehézségekkel szembesült, amikor a bírságok kiszabásának a regionális hatóságok általi mellőzése kapcsán az állami támogatás fennállását értékelte. A Törvényszék nem fejtette ki, hogy miért vélte úgy, hogy a vitatott határozatot alkotó három intézkedés egymástól elválaszthatatlan, és különösen azt, hogy a harmadik intézkedéssel kapcsolatban megállapított hibák hogyan befolyásolták a Bizottság első és második intézkedésre vonatkozó értékelésének érvényességét.

[36] A megtámadott ítélet 157. pontja.

[37] A megtámadott ítélet 160–163. pontja.

[38] A megtámadott ítélet 237. pontja.

[39] A megtámadott ítélet 238. pontja.

20. Hatodik jogalapjában az IGG azt állítja, hogy a megtámadott ítélet ellentmond önmagának, mivel a vitatott határozatot teljes egészében megsemmisíti, annak ellenére, hogy egyidejűleg megállapította, hogy a betétdíj összegét terhelő héa beszedésének mellőzése nem járt állami források felhasználásával.

21. A Dansk Erhverv azt állítja, hogy a Bíróságnak el kell utasítania a megtámadott ítélet indokolására vonatkozó jogalapot, mivel a megtámadott ítélet 238. pontjából világosan kiderül, hogy a Törvényszék miért ítélte úgy, hogy a vitatott határozat által vizsgált három intézkedés elválaszthatatlan egymástól.

2. Elemzés

22. A kialakult ítélkezési gyakorlat szerint az intézkedés elfogadása indokolásának kötelezettsége olyan lényeges formai követelmény, amelyet külön kell választani a kifejtett indokolás érdemi jogszerűségének kérdésétől.[40]

23. A Bíróság következetesen úgy ítélte meg, hogy a Törvényszék ítélete indokolásának világosnak és félreérthetetlennek kell lennie, hogy az lehetővé tegye az érdekeltek számára az ítélet indokainak megismerését, a Bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogköre gyakorlását.[41] A Törvényszék ítéletének indokolásában lévő ellentmondások vagy hiányosságok megléte olyan jogkérdést jelent, amelyre hivatkozni lehet a fellebbezés keretében.[42]

24. Míg a Törvényszék a megtámadott ítélet 237. pontjában a Bizottság által a bírságok kiszabása mellőzése kérdésének vizsgálata során tapasztalt komoly nehézségek miatt helyt adott az egyetlen jogalap harmadik részének, az ezt követő pont e megállapításnak a vitatott határozatra gyakorolt következményeivel foglalkozik. Ezt a következőképpen tette: „[m]ivel a héa beszedésének elmaradása együtt jár a betétdíj beszedésének elmaradásával, amely elválaszthatatlanul kapcsolódik ahhoz, hogy nem szabnak ki bírságot azon vállalkozásokkal szemben, amelyek nem szedik be a betétdíjat, a megtámadott határozatot teljes egészében meg kell semmisíteni”.

25. A megtámadott ítélet 238. pontja tehát azt sugallja, hogy a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a három intézkedés egymástól elválaszthatatlan, ami miatt az egyetlen jogalap harmadik részének sikere a vitatott határozat megsemmisítéséhez vezetett. Ez a pont nem mondja ki kifejezetten, hogy a Bizottság által megjelölt három intézkedés elválaszthatatlan egymástól, de ez a következtetés levonható az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatból.[43] Ez a megállapítás egyben a vitatott határozat teljes megsemmisítésére vonatkozó határozat előfeltétele is.

26. A Bizottság az IGG támogatásával azt állítja, hogy az ítélet nem indokolja, hogy a Törvényszék hogyan jutott erre a következtetésre.

27. E kritika megalapozottságának értékeléséhez meg kell vizsgálni a vitatott határozatnak a jelen indítvány 5–9. pontjában ismertetett alkotóelemeit. Mind tartalmából, mind felépítéséből kitűnik, hogy a Bizottság három önálló és elkülönült intézkedés tekintetében folytatta le a vizsgálatot és

[40] 2022. március 10-i Bizottság kontra Freistaat Bayern és társai ítélet (C-167/19 P és C-171/19 P, EU:C:2022:176, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[41] 2019. december 19-i HK kontra Bizottság ítélet (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[42] Uo., 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

[43] 2002. december 10-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-29/99, EU:C:2002:734, 45. pont).

tett megállapítást az állami támogatás fennállását illetően. A megtámadott ítélet nem tartalmaz magyarázatot arra vonatkozóan, hogy az a megállapítás, hogy e három intézkedés közül az egyik állami támogatásnak minősülhet, hogyan befolyásolta volna az állami támogatás fennállását a másik kettő közül bármelyik esetében, ami a teljes határozat megsemmisítését indokolta volna. Megállapítható továbbá, hogy a C-508/21. P. sz. ügyben benyújtott bizottsági fellebbezés jellege és terjedelme meggyőzően bizonyítja, hogy a vitatott határozat egészének megsemmisítése – annak a Törvényszék által jogellenessé nyilvánított részétől eltérően – gyakorlati következményekkel jár arra nézve, hogy az említett intézmény milyen módon gyakorolhatja az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti hatáskörét.

28. A Törvényszék által alkalmazott megközelítés ellentmondásossága két további módon is megnyilvánul. Először is, a megtámadott ítélet 74. és 75. pontjában az egyetlen jogalap arra alapított első részét, „hogy a Bizottság nem vizsgálta meg megfelelően a betétdíj beszedésének mellőzéséből álló intézkedést”, mint hatástalant elutasította. Másodszor, a megtámadott ítélet 89–105. pontjában megállapította, hogy „a Bizottság […] helyesen következtethetett arra, az állami forrásokra vonatkozó feltétel a héa beszedésének elmaradását illetően nem teljesült”, és ennek megfelelően elutasította az egyetlen jogalap második részét. Az ítélet nem fejti ki, hogy e megállapítások hogyan egyeztethetők össze az első és a második intézkedésnek a harmadikkal együtt történő megsemmisítésével. Az ellenkezőjére vonatkozó egyértelmű magyarázat hiányában ezek a megállapítások ellentmondani látszanak a Törvényszék ítéletének 238. pontjában levont következtetésnek.

29. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy adjon helyt mind a Bizottság második, az IGG által támogatott jogalapjának, mind az IGG hatodik jogalapja első részének, amely szerint a megtámadott ítélet indokolása hiányos és ellentmondásos, és ezen az alapon helyezze hatályon kívül azt.

B. A vitatott határozat egészének megsemmisítésével kapcsolatos téves jogalkalmazás

1. A felek érvei

30. A Bizottság első és harmadik jogalapja szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a vitatott határozatot teljes egészében megsemmisítette, annak ellenére, hogy a felperes által felhozott jogalapok közül csak azt találta megalapozottnak, amelyik a bírság kiszabásának mellőzésére vonatkozott. A Bizottság előadja, hogy a vitatott határozatban vizsgált három intézkedés elválasztható. A három intézkedés különböző jogi szabályozások alkalmazását vonja maga után, és különböző szereplőket von be. A vitatott határozat három különálló szakaszban elemezte az intézkedéseket, mint önálló és egymástól független intézkedéseket. A Törvényszék által a harmadik intézkedéssel kapcsolatban megállapított hibák tehát nem befolyásolhatják a Bizottság azon értékelését, hogy az első és a második intézkedés érvényes. A vitatott határozat megsemmisítésének tehát annak megállapítására kell korlátozódnia, hogy a Bizottság a bírságok kiszabása mellőzésének értékelése során komoly nehézségekkel szembesült. Az IGG hatodik jogalapjának második része azt is előadja, hogy a megtámadott ítélet a vitatott határozat teljes megsemmisítésével tévesen nem alkalmazta az elválaszthatóság fogalmát.

31. A Dansk Erhverv három okból kéri e fellebbezési jogalapok elutasítását. Először is, a vitatott határozat elválaszthatósága az általa vizsgált három intézkedés közötti elválaszthatatlan kapcsolat meglététől függ, nem pedig a vitatott határozat szerkezetétől. A vitatott határozat (71) preambulumbekezdése azt mutatja, hogy a csomagolási hulladékokról szóló rendelet

regionális hatóságok általi értelmezése közös kapcsolatot jelent ezen intézkedések között. A három intézkedés nem jelentette különböző jogágakba tartozó szabályanyagok alkalmazását vagy különböző szereplők bevonását. Kizárólag az illetékes német hatóságok érvényesíthetik a betétdíj beszedésére vonatkozó kötelezettséget, az azt terhelő héa felszámítását és e kötelezettségek megsértése esetén a bírság kiszabását. Másodszor, a vitatott határozat elválaszthatósága nem teszi szükségessé annak megállapítását, hogy az állítólagos támogatási intézkedés minden egyes eleme állami támogatást tartalmaz, ha azokat egymástól függetlenül elemzik. Harmadszor, a megtámadott ítélet 96. és 132. pontjából az következik, hogy a betétdíj összegét terhelő héa felszámításának mellőzése és a bírság kiszabásának mellőzése a betétdíj beszedése elmulasztásának következménye.

2. Elemzés

32. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a megsemmisítés iránti kereset alapjául szolgáló valamelyik jogalap megalapozottsága nem eredményezheti automatikusan a megtámadott intézkedés teljes megsemmisítését, amely nem lehetséges, ha a megtámadott intézkedés egy sajátos részére vonatkozó sikeres jogalap csak annak részleges megsemmisítését alapozza meg. [44] Az ilyen részleges megsemmisítés csak akkor lehetséges, ha a megsemmisítés tárgyát képező elemek elválaszthatók a megtámadott intézkedés többi részétől. E követelmény nem teljesül, ha az intézkedés részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltozik, amit objektív szempont, nem pedig a vitatott jogi aktust elfogadó hatóság akaratával összefüggő szubjektív szempont alapján kell értékelni. [45]

33. A megtámadott ítélet 238. pontja arra utal, hogy a három intézkedés elválaszthatatlan egymástól. Amint azt a jelen indítvány 5–9. pontja jelzi, a vitatott határozat a három intézkedést három különálló szakaszban elemezte, és arra a következtetésre jutott, hogy mindegyikük különböző okokból nem minősül állami támogatásnak. Bár a határ menti üzleteket terhelő, a betétdíj beszedésére vonatkozó kötelezettség fennállása releváns a három intézkedésnek az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alapján történő elemzése szempontjából, ebből nem következik, hogy ezen intézkedések mindegyike automatikusan megfelel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételeknek. [46] Az első intézkedés magánvállalkozások közötti, állami forrásokat igénybe nem vevő magánmegállapodásokra vonatkozott, amit a felek ráadásul nem vitatnak. A második annak a jogkövetkezménye, hogy a fogyasztóknak nem kell betétdíjat fizetniük az italok újrahasznosítható csomagolásának megvásárlása után. A harmadik a hatóságok által a bírságoknak a személyek olyan magatartása miatti kiszabása tekintetében gyakorolt közhatalmi jogosítványokat jelenti, amely a hatóság szerint nem minősül jogsértésnek olyan körülmények között, amikor e jog értelmezése bizonytalan volt. A Dansk Erhverv állításával ellentétben a vitatott határozatban elemzett három intézkedés jellegének és tartalmának objektív áttekintése arra enged következtetni, hogy mindegyiknek különálló jellege és eltérő következményei voltak. Ilyen körülmények között a vitatott határozat részleges megsemmisítése nem változtatná meg az abban foglalt három döntés bármelyikének lényeges tartalmát.

[44] 2008. december 11-i Bizottság kontra Département du Loiret ítélet (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 104. pont); 2012. december 6-i Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11, EU:C:2012:778, 37. pont).

[45] 2008. december 11-i Bizottság kontra Département du Loiret ítélet (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 105. és 106. pont); 2012. december 6-i Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet (C-441/11, EU:C:2012:778, 38. pont).

[46] Először is, a beavatkozásnak az állam által vagy állami forrásból kell történnie. Másodszor, a kedvezményezett számára előnyt kell biztosítania. Harmadszor, alkalmasnak kell lennie arra, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos termékek előállítását előnyben részesítsen olyan vállalkozásokkal vagy termékekkel szemben, amelyek jogi és ténybeli szempontból azokkal összehasonlíthatóak (szelektivitás). Negyedszer, e beavatkozásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet. Ötödször, torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie (lásd e tekintetben: 2003. július 24-i Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ítélet, C-280/00, EU:C:2003:415, 74. és 75. pont; 2005. március 3-i Heiser ítélet, C-172/03, EU:C:2005:130, 40. pont).

34. Azt a következtetést, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a vitatott határozatot teljes egészében megsemmisítette, két további észrevétel támasztja alá, amelyek az első és a második intézkedésre vonatkoznak. Először is, amint azt a Bizottság előadja, a Dansk Erhverv egyetlen jogalapjának három eleme közül egyik sem irányult azon megállapítás ellen, hogy az első intézkedés nem minősül állami forrásból nyújtott előnynek. Másodszor, a megtámadott ítélet 96. és 97. pontja egyértelműen elutasította a Dansk Erhverv egyetlen jogalapjának második részét, és megállapította, hogy a Bizottság teljesen jogosan állapította meg, hogy a második intézkedés nem arra irányult, hogy a Bíróság Sloman Neptun ítéletére[47] hivatkozva állami forrásokból előnyhöz juttasson bizonyos vállalkozásokat. Távolról sem világos, hogy a Törvényszék által a bírságok kiszabásának mellőzésével kapcsolatos bizottsági értékelés felülvizsgálata során feltárt jogi hibák hogyan befolyásolhatnák e következtetések bármelyikének érvényességét.

35. A Dansk Erhverv által felhozott azon érvelés, amely szerint az elválaszthatósági teszt szempontjából nem szükséges, hogy az egyes vizsgált intézkedések külön-külön vizsgálva állami támogatásnak minősüljenek, az e megállapítás alátámasztásaként hivatkozott ítélkezési gyakorlat téves értelmezésén alapul.

36. A Bizottság kontra Hollandia és ING Groep ítéletben[48] a holland kormány egy hitelintézet szerkezetátalakítási tervét jelentette be a Bizottságnak, amely három intézkedésből állt: tőkeinjekció, értékvesztett eszközökkel kapcsolatos intézkedés, majd ezt követően a tőkeinjekció visszafizetési feltételeinek módosítása. A Bizottság az intézkedéseket bizonyos kötelezettségvállalások teljesítése mellett a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította. A Törvényszék, miután megállapította, hogy a Bizottság tévesen értékelte a tőkeinjekció visszafizetési feltételeinek módosítását, amelyet „kiegészítő támogatásnak” tekintett, megsemmisítette a határozat rendelkező részének egészét. A fellebbezési eljárásban a Bíróság úgy ítélte meg, hogy mivel a „kiegészítő támogatás” pontos összegének meghatározása lehetetlen, a vitatott határozat rendelkező részének részleges megsemmisítése megváltoztatná a határozat lényegi tartalmát.[49] A „kiegészítő támogatás” szerves részét képezte azon kötelezettségvállalások Bizottság általi értékelésének, amelyeket a Bizottság megkövetelt ahhoz, hogy a támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekintse.[50] Ha a „kiegészítő támogatás” nem minősült volna állami támogatásnak, vagy ha az alacsonyabb összegű lett volna, kevesebb kötelezettségvállalás lett volna szükséges ahhoz, hogy a többi intézkedést összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni. Ez a tényállás nem hasonlít a jelen ügyhöz, amelyben a Dansk Erhverv egyetlen jogalapja harmadik részének sikeressége esetén a Bizottságnak csak a harmadik intézkedéssel kapcsolatban kellene megindítania az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást. A Trapeza Eurobank Ergasias ítélet[51] nem támasztja alá a Dansk Erhverv állítását, mivel az ítélet nem egy intézkedés részleges megsemmisítéséről szólt.

37. A Dansk Erhverv végül előadja, hogy a három intézkedés között összefüggés áll fenn, mivel a betétdíj összegét terhelő héa felszámításának elmulasztása és a bírságok kiszabásának mellőzése elválaszthatatlan volt a betétdíj beszedésének elmulasztásától. Azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el ezt az érvelést a jelen indítvány 33. pontjában kifejtett okok miatt.

[47] 1993. március 17-i Sloman Neptun ítélet (C-72/91 és C-73/91, EU:C:1993:97). Véleményem szerint a Törvényszék helyesen erősítette meg, hogy a Bizottság erre az ítéletre támaszkodott. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy mint megalapozatlant utasítsa el a Dansk Erhverv azon kérelmét, hogy a megtámadott ítélet 96–105. pontjában szereplő indokokat változtassák meg.

[48] 2014. április 3-i Bizottság kontra Hollandia és INF Groep ítélet (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

[49] Uo., 58. pont.

[50] Uo., 62. pont.

[51] 2015. április 16-i Trapeza Eurobank Ergasias ítélet (C-690/13, EU:C:2015:235).

38. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy adjon helyt a Bizottság első és harmadik fellebbezési jogalapjának, valamint az IGG hatodik fellebbezési jogalapja második részének. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet azon az alapon, hogy a Törvényszék a vitatott határozat teljes megsemmisítésével tévesen alkalmazta a jogot az elválaszthatóság fogalmának értelmezése és alkalmazása során.

C. A bírságok kiszabása mellőzésének vizsgálata során felmerülő komoly nehézségek fennállására vonatkozó téves jogalkalmazás

39. A C-509/21. P. sz. ügyben benyújtott fellebbezésében az IGG öt olyan jogalapra hivatkozik, amelyek szerint a Törvényszék többször tévesen alkalmazta a jogot azon komoly nehézségek fennállása tekintetében, amelyekkel a Bizottság szembesült a bírságoknak a regionális hatóságok általi kiszabásának mellőzését vizsgálva.

40. Ezt az öt fellebbezési jogalapot az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálati eljárás során a Bizottságra háruló kötelezettségek fényében kell értékelni. Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást kell lefolytatni, ha a Bizottságnak komoly nehézséget okoz annak megállapítása, hogy valamely támogatás a belső piaccal összeegyeztethető-e. A Bizottság csak abban az esetben szorítkozhat az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására, ha az előzetes vizsgálat során megbizonyosodott arról, hogy e támogatás összeegyeztethető a belső piaccal. Ha ez az előzetes vizsgálat az ellenkező következtetésre vezeti a Bizottságot, vagy nem teszi lehetővé számára a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítása során felmerülő összes nehézség leküzdését, kötelessége kikérni az érdekelt felek véleményét, és e célból megindítani az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást.[52] A Bizottság köteles az intézkedések vizsgálatára irányuló eljárást gondosan és pártatlanul lefolytatni annak érdekében, hogy a támogatás fennállását és/vagy összeegyeztethetetlenségét vagy jogellenességét megállapító végleges határozat elfogadása során a lehető legteljesebb körű és legmegbízhatóbb információk álljanak rendelkezésére.[53] Az állami támogatás fennállásának és jogszerűségének megállapítása során előfordulhat, hogy a Bizottság a tudomására jutott tények és jogi szempontok vizsgálatán túlmutatóan is köteles eljárni: nem köteles arra, hogy saját kezdeményezésére és ilyen értelmű valószínűsítő körülmények hiányában felkutasson minden olyan információt, amely kapcsolatban lehet azzal az üggyel, amelyben eljár.[54]

41. Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti határozat megsemmisítése iránti keresetben az uniós bíróságoknak azt kell vizsgálniuk, hogy a Bizottság rendelkezésére álló információknak és bizonyítékoknak az előzetes vizsgálati szakaszban történő értékelésének kétségeket kellett-e volna ébresztenie valamely intézkedés minősítésével kapcsolatban, mivel az ilyen nehézségek fennállása az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindításának követelményét váltja ki.[55] Mivel a komoly nehézségek kritériuma objektív jellegű, ezek fennállását az előzetes vizsgálatot követően elfogadott bizottsági határozat elfogadásának körülményei és azon értékelések között kell keresni, amelyekre a Bizottság e tekintetben támaszkodott.[56]

[52] 2022. november 17-i Irish Wind Farmers' Association és társai kontra Bizottság ítélet (C-578/21 P, nem tették közzé, EU:C:2022:898, 53. és 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[53] Uo., 57. pont.

[54] Uo., 58. pont.

[55] Uo., 55. pont.

[56] 2020. szeptember 3-i Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland és társai kontra Bizottság ítélet (C-817/18 P, EU:C:2020:637, 79. pont).

1. A bírságkiszabás jogértelmezési nehézségek esetén történő mellőzésére vonatkozó téves jogalkalmazás

a) A felek érvei

42. Az IGG első, második és harmadik, együttesen vizsgálható fellebbezési jogalapjával azt állítja, hogy a Törvényszék elferdítette a vitatott határozatot, és tévesen alkalmazta a jogot annak vizsgálata során, hogy a határ menti üzletekkel szemben mellőzték a bírság kiszabását. A Törvényszék értékelése figyelmen kívül hagyta, hogy az előny és az állami költségvetés között kellően közvetlen kapcsolatra van szükség. A bírság kiszabása egyébként az adott körülmények között lehetetlen volt. Először is, a regionális hatóságok úgy vélték, hogy a határ menti üzletek nem voltak jogilag kötelesek a betétdíj beszedésére. Másodszor, ha létezett is volna ez a kötelezettség, annak megszegése miatt szankciókat csak akkor lehetett volna kiszabni, ha az érintettek szándékosan vagy gondatlanságból cselekedtek volna, amint azt a megtámadott ítélet 140–142. pontja elismeri.

43. Bár a Törvényszék elfogadta, hogy elviekben helyénvaló, hogy a Bizottság új jogi tesztre támaszkodjon annak megállapítása érdekében, hogy az előnyt állami forrásból nyújtották-e olyan esetekben, amikor a jogértelmezés nehézségekbe ütközik, tévedett, mivel úgy ítélte meg, hogy ez a teszt nem alkalmazható, mivel a regionális hatóságok nem hivatkoztak ilyen nehézségekre. A Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot azzal is, hogy úgy ítélte meg, hogy az ilyen nehézségek csak korlátozott ideig igazolják a bírság kiszabásának mellőzését, amely idő alatt az alkalmazandó jogszabályok értelmezését tisztázni kell. A Törvényszék emellett is tévesen alkalmazta a jogot, mivel a Bizottságtól a német jog alapján a betétdíj beszedésére vonatkozó kötelezettség fennállásának kimerítő vizsgálatát követelte meg, amely vizsgálat a nemzeti hatóságok és bíróságok hatáskörébe való beavatkozásnak minősül.

44. A Dansk Erhverv azt állítja, hogy az IGG első, második és harmadik jogalapját el kell utasítani. Azt állítja, hogy amennyiben az IGG a német szabályozás tartalmát vitatja, a fellebbezési jogalapjai elfogadhatatlanok. Ez a kérdés nem tartozik a Bíróság hatáskörébe, kivéve, ha az IGG bizonyítani tudja, hogy a megtámadott ítélet elferdítette az alkalmazandó német jogot.

45. A Dansk Erhverv szerint a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy valószínűsíthető a bírság kiszabása, ha egy vállalkozás tartósan megtagadja a betétdíj beszedését. Helyesen utasította el a Bizottság azon lehetőségét is, hogy a nemzeti hatóságok észszerű jogértelmezési nehézségeire hivatkozzon olyan körülmények között, amikor a nemzeti hatóságok nem hivatkoztak ilyen nehézségekre. Mindenesetre e hatóságok nem hivatkozhatnak a végtelenségig ilyen jellegű nehézségekre. A jelen ügyben a német hatóságok nem tettek semmit a jogszabály tisztázása érdekében. A megtámadott ítélet nem rótt túlzottan nagy vizsgálati terhet a Bizottságra.

46. A Dansk Erhverv azt is kéri, hogy a Bíróság változtassa meg a megtámadott ítélet 135–138. pontjában foglalt azon indokokat, amelyek szerint az új teszt bevezetése a Bizottság részéről önmagában azt bizonyítja, hogy az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálat során az állami támogatás fennállásának értékelésekor komoly nehézségekbe ütközött.

b) Elemzés

47. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az esedékes bírságok megfizetésére vonatkozó kötelezettség alóli mentesség állami forrásból nyújtott előnynek minősülhet.[57] Az is elfogadott, hogy a jogszerűként megengedett magatartás egyetlen jogrendszerben sem járhat a szankciók kockázatával a jogalanyok számára.[58]

48. A jelen fellebbezési eljárásban az a kérdés merül fel, hogy a határ menti üzleteket terhelte-e jogszabályi kötelezettség a betétdíj beszedésére, és ha igen, annak elmulasztása miatt az arra jogosult hatóságoknak bírságot kellett volna-e kiszabniuk. Ha egy ilyen jogi kötelezettség fennállását egyértelműen megállapították volna, a megtámadott ítélettel szemben nem lehetett volna kifogásolni azon következtetés levonását, hogy a Bizottság nem teljesítette az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásból eredő kötelezettségeit.

49. Elöljáróban megjegyzem, hogy a megtámadott ítélet 172. pontja szerint „az uniós jogot illetően a Bizottság a megtámadott határozatban (a (67) preambulumbekezdés) rámutatott, hogy a 94/62 irányelv nem ír elő olyan kivételt, amely igazolná a betétdíj alkalmazásának a határ menti üzletek tekintetében történő mellőzését”. A vitatott határozat ugyanis megállapította, hogy a 94/62 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése nem kötelezi a tagállamot arra, hogy a területén kívül történő italfogyasztásra tekintettel a nem újrahasznosítható csomagolások kiskereskedelmi vásárlóitól betétdíjat szedjen be, amint azt a Bizottság a tárgyaláson megerősítette.[59]

50. Egyetértek a 94/62 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének a vitatott határozatban szereplő értelmezésével. E cikk előírja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a használt csomagolás és/vagy csomagolási hulladék visszaváltására és/vagy fogyasztótól való begyűjtésére irányuló rendszerek felállítását. E rendszerek – hátrányos megkülönböztetés nélkül – az importált termékekre is vonatkoznak annak érdekében, hogy elkerüljék a kereskedelem akadályozását vagy a verseny torzulását. A Bíróság kérdéseire válaszolva a Bizottság úgy vélte, hogy amikor az egyik tagállamban lakóhellyel rendelkező fogyasztók egy másik tagállamban vásárolnak italcsomagolást azzal a céllal, hogy annak tartalmát a lakóhelyük szerinti tagállamban fogyasszák el, az üres csomagolások az utóbbi tagállamban válnak hulladékká.[60] Ezzel a 94/62 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése összehangolja a környezetvédelem és az áruk szabad mozgásának követelményeit.

51. A 94/62 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének ilyen értelmezése alapján a nemzeti hatóságok nem kötelesek a jelen fellebbezés hátterében álló körülményekhez hasonló körülmények között a betétdíj beszedését előírni. A Bíróság megállapította, hogy a betétdíjrendszer csak akkor érheti el a 94/62 irányelv által kitűzött célokat, ha a betétdíjat megfizető fogyasztók azt az eredeti vásárlás helyére történő visszatérés nélkül könnyen vissza tudják szerezni.[61] Ebből a szempontból a dobozos italoknak a határ menti üzletekben az exportnyilatkozatot aláíró fogyasztók részére történő értékesítése hasonló az áruk kereskedők részére exportra történő értékesítéséhez, amelyek tekintetében az eladó nem köteles betétdíjat beszedni.

[57] Lásd ebben az értelemben: 1998. december 1-jei Ecotrade ítélet (C-200/97, EU:C:1998:579, 42. és 43. pont); 1999. június 17-i Piaggio ítélet (C-295/97, EU:C:1999:313, 41. és 42. pont); 2011. szeptember 8-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 106. pont).

[58] 2015. január 14-i Eventech ítélet (C-518/13, EU:C:2015:9, 36. pont).

[59] Lásd a vitatott határozat (54) és (63)–(68) preambulumbekezdését, valamint 19. lábjegyzetét. Lásd még a jelen indítvány 8. pontját.

[60] A „hulladék” fogalmát illetően lásd analógia útján: 2013. október 3-i Brady ítélet (C-113/12, EU:C:2013:627); 2022. november 17-i Porr Bau ítélet (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] Lásd ebben az értelemben: 2004. december 14-i Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ítélet (C-309/02, EU:C:2004:799, 46. pont).

52. A vitatott határozat (50)–(53) preambulumbekezdése megállapítja, hogy a regionális hatóságok nem mentesítették a határ menti üzleteket a bírság kiszabása alól, mivel úgy vélték, hogy a csomagolási hulladékokról szóló rendelet alapján nem voltak kötelesek a betétdíj beszedésére, és ezért nem követtek el jogsértést. A csomagolási hulladékokról szóló rendeletnek a csomagolási hulladékok Németországban történő hatékony begyűjtésének előmozdítására irányuló célja nem követelte meg a betétdíj beszedését azon csomagolások tekintetében, amelyek tartalmát Németországon kívüli fogyasztás céljából vásárolták. Amint azt a jelen indítvány 51. pontja megállapítja, a határ menti üzletek körülményei hasonlóak voltak a dobozos italok exportőreinek körülményeihez, akiknek nem kellett betétdíjat szedniük.

53. Miközben a vitatott határozat a jelen indítvány 8. pontjában kifejtett okok miatt azt állapította meg, hogy az alkalmazandó szabályok regionális hatóságok általi értelmezése mind az uniós, mind a német jog szempontjából észszerű, figyelembe vette azt a tényt, hogy a szövetségi hatóságok vitatták ezt az értelmezést. Ebben az összefüggésben a vitatott határozat azt vizsgálta, hogy a harmadik intézkedés állami támogatásnak minősül-e, amennyiben a regionális hatóságok értelmezése tévesnek bizonyul. A vitatott határozat (56)–(60) preambulumbekezdése rámutat arra, hogy a betétdíj beszedésére irányuló kötelezettséggel kapcsolatban két ellentétes jogi vélemény létezik. A vitatott határozat (61) preambulumbekezdése szerint a meglévő ítélkezési gyakorlat a regionális hatóságok álláspontját támasztja alá. A vitatott határozat (62) preambulumbekezdése megállapította, hogy a szövetségi hatóságok nem folyamodtak ahhoz az eljáráshoz, amelynek keretében a Bundesrat (szövetségi tanács) a nemzeti jog értelmezéséről dönthet a szövetségi és a regionális hatóságok közötti jogvitákban.

54. E megfontolásokra tekintettel a vitatott határozat (69) és (70) preambulumbekezdése megállapítja, hogy még ha a német jog alapján a határ menti üzletek kötelesek is lennének a betétdíjat beszedni, a bírságok kiszabásának elmaradása négy okból nem minősül állami forrásból nyújtott előnynek. Először is, a csomagolási hulladékokról szóló rendelet értelmezésével kapcsolatos komoly és észszerű kétségek fennállása. Másodszor, ezen értelmezésnek a nemzeti bíróságok előtti eljárás vagy más, erre irányuló eljárás útján történő tisztázásának hiánya. Harmadszor, az a tény, hogy a regionális hatóságok minden olyan gazdasági szereplőre alkalmazták értelmezésüket, aki hasonló körülmények között működött. Negyedszer, a csomagolási hulladékokról szóló rendelet regionális hatóságok általi értelmezése nem ellentétes a 94/62 irányelvvel.

55. Félretéve azt, hogy a megtámadott ítélet helyesen minősítette-e a regionális hatóságok magatartását „eltérés” engedélyezésének, amelynek nincs konkrét jogalapja,[62] és hogy ez az értelmezés helytelen volt-e,[63] amint azt az IGG állítja, a megtámadott ítélet 135–138. pontja elismeri, hogy az alkalmazandó nemzeti jog a legjobb esetben is bizonytalan. A Törvényszék tehát elismerte, hogy a vitatott határozat figyelembe vehette a vonatkozó rendelkezések értelmezési nehézségeit annak megállapítása érdekében, hogy a bírságoknak a határ menti üzletekkel szembeni kiszabásának mellőzése állami támogatást jelent-e.

56. A megtámadott ítélet 140. és 141. pontja emlékeztetett arra, hogy a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elve a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapjául szolgáló általános jogelv, amely megköveteli a bűncselekmények és az azokat megtorló büntetések egyértelmű

[62] Lásd a megtámadott ítélet 133., 134., 173. és 181. pontját. Megjegyzem, hogy az a tény, hogy az illetékes hatóságok bizonyos körülmények között értelmezik a jogot, és arra a következtetésre jutnak, hogy abból nem származik kötelezettség, nem egyenlő az eltéréssel, hanem inkább a jogértelmezés és -alkalmazás szokásos folyamatának része.

[63] A megtámadott ítélet 170. és 171. pontjában foglaltakkal ellentétben a Bizottság nem azt az álláspontot képviselte, hogy a csomagolási hulladékokról szóló rendelet 9. §-ának (1) bekezdése előírja a határ menti üzletek számára a betétdíj beszedését: lásd a jelen indítvány 52. pontját.

meghatározását. A megtámadott ítélet 147. pontja kimondta, hogy a Bíróság AC-Treuhand ítélete[64] szerint ezzel az elvvel nem ellentétes a büntetőjogi felelősség szabályainak esetről esetre bírói értelmezés útján történő fokozatos világossá tételére való hivatkozás, feltéve, hogy az e rendelkezésnek adott értelmezés észszerűen előre látható volt a bűncselekmény elkövetésének időpontjában. A megtámadott ítélet 146. és 148. pontjában a Törvényszék azonban hozzátette, hogy az állami támogatás hiányának megállapítása érdekében csak akkor lehet ilyen nehézségekre hivatkozni, ha a két feltétel teljesül: ha az értelmezési nehézségek ideiglenesek, és a szabályok fokozatos tisztázására irányuló folyamat részét képezik. A megtámadott ítélet 149–156. pontjában megállapította, hogy a vitatott határozat nem felelt meg e két feltételnek.

57. Véleményem szerint a megtámadott ítélet 146–156. pontjában foglalt megállapítások tévesen alkalmazzák a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elvet.[65] A *nulla poena sine lege* elv a jogbiztonság elvéből következik, amely megköveteli többek között, hogy minden szabályozás, különösen amikor szankciót enged kiszabni, világos és pontos legyen annak érdekében, hogy az érintett személyek egyértelműen megismerhessék az abból eredő jogaikat és kötelezettségeket, és ennek megfelelően megtehessék intézkedéseiket.[66] Az AC-Treuhand ítéletében[67] a Bíróság mindazonáltal úgy ítélte meg, hogy a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elv nem tiltja a büntetőjogi felelősség szabályainak esetről esetre bírói értelmezés útján történő fokozatos világossá tételét. Nem lehet a szabályok vélt pontatlanságára hivatkozni, ha azok értelmét a későbbi jogviták során tisztázták. Ebből azonban nem lehet azt a következtetést levonni, amint azt a megtámadott ítélet tette, hogy mindig fokozatos világossá tételre van szükség. Amíg a szabályok értelmét nem tisztázzák az e célnak megfelelő mechanizmusok igénybevételével, a hatályuk alá tartozó személyek e bizonytalanság miatt kifogást emelhetnek a szankciók kiszabása ellen. Ellenkező esetben sérülne az az elv, hogy a jognak egyértelmű alapot kell biztosítania a bűncselekményekhez és a büntetésekhez, valamint azok egyértelmű meghatározásához.

58. A Törvényszék által hivatkozott ítélkezési gyakorlat egyébként nem támasztja alá azt a megállapítást, hogy az értelmezési nehézségeknek ideiglenesnek kell lenniük, és hogy az érintettek csak korlátozott ideig hivatkozhatnak a jogbizonytalanságra. A megtámadott ítélet 149. pontja a 2005 és 2018 közötti jogbizonytalanságra utal. Véleményem szerint az a feltételezés, hogy bizonyos magatartások jogszerűek voltak (és azokra nem szabtak ki bírságot), és a jogszerűségükre vonatkozó bizonytalanság egy ilyen hosszú időszak alatt inkább erősíti, mint gyengíti a szankciók kiszabása mellőzésének igazolását.

59. A megtámadott ítélet 151. és 152. pontjában foglalt megállapításokkal ellentétben a szövetségi hatóságok vonakodása attól, hogy az alkalmazandó jog tisztázása érdekében kikérjék a Bundesrat (szövetségi tanács) véleményét, nem akadályozhatja meg az érintetteket abban, hogy bármely ebből eredő bizonytalanságra hivatkozva vitassák a velük szemben kiszabott szankciókat. Mivel az említett személyek nem férhetnek hozzá ehhez az eljáráshoz, nem szenvedhetnek hátrányos következményeket abból eredően, hogy a hatóságok nem hajlandóak azzal élni.

[64] 2015. október 22-i AC-Treuhand kontra Bizottság ítélet (C-194/14, EU:C:2015:717, 39–41. pont).

[65] Lásd analógia útján az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkének (1) bekezdését a bűncselekményeket illetően.

[66] 2006. április 5-i Degussa kontra Bizottság ítélet (T-279/02, EU:T:2006:103, 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még ebben az értelemben: 2008. május 22-i Evonik Degussa kontra Bizottság és Tanács ítélet (C-266/06 P, nem tették közzé, EU:C:2008:295, 38. és 39. pont).

[67] 2015. október 22-i AC-Treuhand kontra Bizottság ítélet (C-194/14 P, EU:C:2015:717, 40. pont).

60. A megtámadott ítélet 144. és 145. pontjában szereplő indokolás nem támasztja alá az ott tett megállapításokat. Bár elfogadott, hogy nem lehet arra hivatkozni, hogy az irányelv átültetése érdekében hozott nemzeti szabályozás nem egyértelmű, a 94/62 irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a határ menti üzletek számára előírják a betétdíj beszedését, amint azt a jelen indítvány 49–51. pontja kifejti.

61. A megtámadott ítélet 160–163. pontjában foglalt megállapításokkal ellentétben semmi akadálya nem volt annak, hogy a Bizottság az alkalmazandó nemzeti jog értelmezése során felmerülő észszerű nehézségeket figyelembe vegye annak vizsgálata során, hogy a bírságok kiszabásának mellőzése állami támogatásnak minősül-e. Nem releváns, hogy a regionális hatóságok azért nem szabtak ki bírságot, mert ilyen nehézségek fennállására hivatkoztak, vagy azért, mert úgy vélték, hogy nem történt jogsértés. Még ha utóbb ki is derült volna, hogy a német jog előírja a betétdíj beszedését, a regionális hatóságok által e kötelezettség fennállásának megállapítása során észlelt észszerű nehézségek objektív módon igazolják a bírságnak a határ menti üzletekkel szembeni kiszabásának mellőzését. Amint azt az IGG előadta, a megtámadott ítélet említett megállapításai is téves jogalkalmazáson alapulnak.

62. Megjegyzem továbbá, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés, a hatáskör-átruházás és az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében foglalt intézményi egyensúly elvével összhangban elsősorban a tagállamok jogrendjének feladata, hogy az általuk előírt bírói eljárások révén tisztázzák a belső jog értelmét. Bár a Bizottság kötelezhető a nemzeti jog értelmezésére többek között az állami támogatás fennállásának és belső piaccal való összeegyeztethetőségének megállapítása keretében, és arra, hogy ezt az értelmezést az uniós bíróságok előtti eljárásokban megvédje,[68] nem köteles erre minden olyan esetben, amikor az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti eljárást alkalmazza. Ugyanezen okok miatt azt javaslom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a Dansk Erhvervnek a megtámadott ítélet 135–138. pontjának megváltoztatására irányuló kérelmét.

63. Tekintettel mind a jelen indítvány 40. és 41. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatra, mind a fenti megfontolásokra, arra a következtetésre jutottam, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 157. pontjában megállapította, hogy a vitatott határozatban a bírságnak a határ menti üzletekkel szembeni kiszabásának elmulasztására vonatkozó vizsgálat tartalma elégtelen és hiányos volt.

64. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság nyilvánítsa megalapozottnak az IGG első, második és harmadik fellebbezési jogalapját, és ezen az alapon helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet.

65. Amennyiben a Bíróság egyetért ezzel a javaslattal, nem szükséges megvizsgálni az IGG negyedik és ötödik fellebbezési jogalapját. Arra az esetre, ha a Bíróság úgy dönt, hogy nem követi az e tekintetben adott javaslatomat, mindkét jogalapot megvizsgálom.

[68] Lásd ebben az értelemben: 2011. november 15-i Bizottság és Spanyolország kontra Governmentof Gibraltar és Egyesült Királyság ítélet (C-106/09 P és C-107/09 P, EU:C:2011:732), amelyben a Bizottság sikeresen érvelt amellett, hogy a gibraltári társasági adójog tervezett reformja a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül.

2. A Bizottság komoly nehézségeinek fennállását alátámasztó kiegészítő megfontolásokra vonatkozó téves jogalkalmazás

a) A felek érvei

66. Az IGG negyedik jogalapja szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a Dansk Erhverv által annak alátámasztására felhozott kiegészítő érvek vizsgálata során, hogy a Bizottság komoly nehézségekkel szembesült a bírságok kiszabásának mellőzéséből eredő, állami forrásokból származó előny fennállása tekintetében.

67. A Törvényszék először is elferdítette a vitatott határozat megállapításait, amikor úgy ítélte meg, hogy a regionális hatóságok minden jogalap nélkül mentesítették a határ menti üzleteket a bírságolás alól. A vitatott határozat ehelyett azt állapította meg, hogy a határ menti üzletek nem voltak kötelesek a betétdíj beszedésére, és ezért a regionális hatóságok számára nem volt ok a bírság kiszabására.

68. Másodszor, a megtámadott ítélet elferdítette a vitatott határozatot, és tévesen alkalmazta a komoly nehézségek fogalmát, mivel a Bizottság megfelelően kifejtette, hogy a szövetségi és a regionális hatóságok közötti értelmezési eltérés miért nem vezethet a hivatalos vizsgálati eljárás megindításához.

69. Harmadszor, a megtámadott ítélet szerint nem volt bizonyított, hogy a betétdíj beszedésének kötelezettsége alóli eltérést következetesen alkalmazták volna valamennyi német határ menti területen. Ezzel a Törvényszék elferdítette a vitatott határozatot, és tévesen alkalmazta a komoly nehézségek fogalmát, mivel a szóban forgó határ menti üzletek mindegyike Schleswig-Holsteinben és Mecklenburg-Elő-Pomerániában található.

70. Negyedszer, a megtámadott ítélet elferdítette a bizonyítékokat azáltal, hogy szelektíven támaszkodott a csomagolási hulladékokról szóló rendelet módosítására irányuló 2004. évi javaslattervezet szövegére, amely tartalmazott egy olyan kijelentést, amely szerint a 94/62 irányelv célkitűzéseinek előmozdítását és azon követelmény előírását célozza, hogy a határ menti üzletek kötelesek részt venni más tagállamok betétdíjrendszereiben.

71. Ötödször, a Törvényszék tévesen alkalmazta a komoly nehézségek fogalmát, amikor a Bizottságtól a betétdíj beszedésére irányuló kötelezettség nemzeti jogi keretének kimerítő vizsgálatát követelte meg.

72. Hatodszor, a Törvényszék elferdítette a vitatott határozatot azáltal, hogy elutasította a betétdíj beszedése céljából az exportra szánt áruk és a külföldi fogyasztásra vásárolt, egyszer használatos csomagolásban értékesített italok között vont analógiát.

73. A Dansk Erhverv azt kéri a Bíróságtól, hogy utasítsa el a negyedik jogalapot.

b) Elemzés

74. A jelen indítvány 47–64. pontja a jelen jogalap első, második, ötödik és hatodik részében felvetett kérdésekkel foglalkozik. Vizsgálatom tehát az említett jogalap mérlegét alkotó két elemre korlátozódik.

75. Az IGG azt állítja, hogy a megtámadott ítélet 178–182. pontja elferdíti a vitatott határozatot azáltal, hogy megállapítja, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy a német jog értelmezését következetesen alkalmazták az érintett határterületeken.

76. Az EUMSZ 256. cikk (1) bekezdésének második albekezdése és az Európai Unió Bírósága alapokmánya 58. cikkének első bekezdése értelmében a fellebbezés kizárólag jogkérdésre vonatkozhat. Mivel kizárólag a Törvényszéknek van hatásköre a releváns tények megállapítására és értékelésére, valamint a bizonyítékok értékelésére, e tények és bizonyítékok értékelése – azok elferdítésének esetét kivéve – nem minősül olyan jogkérdésnek, amelyet a fellebbezés keretében a Bíróságnak felül kell vizsgálnia.[69] Ha a bizonyítékok Törvényszék általi állítólagos elferdítésére hivatkoznak, akkor az EUMSZ 256. cikk, az Európai Unió Bírósága alapokmánya 58. cikkének első bekezdése és a Bíróság eljárási szabályzata 168. cikke (1) bekezdésének d) pontja alapján pontosan meg kell jelölni a Törvényszék által elferdített bizonyítékokat, és bizonyítani kell azokat az elemzési hibákat, amelyek a Törvényszéket az értékelése során ezen elferdítéshez vezették. Az ilyen elferdítésnek nyilvánvalóan ki kell tűnnie az ügy irataiból, anélkül hogy szükség lenne a tényállás és a bizonyítékok újbóli értékelésére.[70]

77. Amint azt az IGG kiemeli, a vitatott határozat (11) preambulumbekezdése megállapítja, hogy a két szóban forgó tartományban a sör és más italok Németország, Dánia és Svédország közötti árkülönbözete miatt létezik a határ menti üzleti kereskedelem. A Bizottság írásbeli beadványai megerősítették ezt a tényt, amint az a megtámadott ítélet 179. pontjából kitűnik. Nincs arra utaló jel, hogy más tartományokban hasonló határ menti üzletek működtek volna. A megtámadott ítélet 178–182. pontjában foglalt megállapítások tehát mind a vitatott határozat tartalmának, mind a Törvényszék előtti bizonyítékok elferdítésén alapulnak.

78. Az IGG azt is állítja, hogy a megtámadott ítélet 183–190. pontjában elferdítették a bizonyítékokat, mivel szelektíven támaszkodtak a két tartomány által 2004-ben a csomagolási hulladékokról szóló rendelet módosítására vonatkozóan benyújtott javaslattervezet szövegére.

79. A javaslattervezet szövege szerint a javaslatot gazdasági, foglalkoztatási és környezetvédelmi megfontolások indokolták, és a határ menti üzletek számára kötelezettségként írták elő a más tagállamok betétdíjrendszereiben való részvételt. Ebből következik, hogy a Törvényszék elferdítette az elé tárt bizonyítékokat, amikor nem vette figyelembe azt a tényt, hogy a javaslat a környezetvédelmet kívánta előmozdítani azáltal, hogy a határ menti üzletek számára előírta a más tagállamokban működtetett betétdíjrendszerekben való részvételt.

80. Ezért annak megállapítását javaslom a Bíróságnak, hogy az IGG negyedik fellebbezési jogalapja megalapozott.

[69] 2023. január 12-i Lietuvos geležinkeliai kontra Bizottság ítélet (C-42/21 P, EU:C:2023:12, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[70] 2023. január 12-i HSBC Holdings és társai kontra Bizottság ítélet (C-883/19 P, EU:C:2023:11, 167. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

3. Az annak alátámasztása érdekében megfogalmazott kiegészítő megfontolásokra vonatkozó téves jogalkalmazás, hogy a Bizottság nem szembesült komoly nehézségekkel

a) A felek érvei

81. Ötödik jogalapjával az IGG azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elutasította két érvét, amelyeket annak alátámasztására terjesztett elő, hogy a Bizottság értékelése során nem merültek fel komoly nehézségek az állami támogatás fennállását illetően.

82. Először is, a Törvényszék megállapításával ellentétben az illetékes hatóságok „kiszabhatnak" bírságot a betétdíj beszedésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása esetén. Ebből az következik, hogy e hatóságok jogosultak, de nem kötelesek bírságot kiszabni. A megtámadott ítélet tehát elferdítette a vitatott határozat tartalmát és a Törvényszék előtti bizonyítékokat.

83. Másodszor, a Törvényszék tévesen utasította el az IGG-nek a Bíróság Radlberger ítéletére[71] alapított azon érvelését, hogy a betétdíj beszedése az EUMSZ 34. cikkel ellentétes exportadónak minősül. Az említett ítéletben, amely a gyűjtési rendszerről az egyszer használatos csomagolások újrahasznosítására vonatkozó kötelező betétdíj- és visszaváltási rendszerre való németországi áttérésre vonatkozott, a Bíróság kimondta, hogy az érintett tagállamnak ügyelnie kell arra, hogy elegendő számban legyenek visszaváltóhelyek, hogy a betétdíjat megfizető fogyasztók azt anélkül visszakaphassák, hogy vissza kellene térniük a csomagolás megvásárlásának helyére.[72]

84. A Dansk Erhverv azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el az ötödik jogalapot.

b) Elemzés

85. Az IGG az ötödik jogalap első részében azt állítja, hogy a regionális hatóságok a szankciók kiszabása során mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, függetlenül attól, hogy az alkalmazandó szabályok egyértelműek-e vagy sem.

86. A vitatott határozat (22) preambulumbekezdése és a megtámadott ítélet 4. pontja szerint a csomagolási hulladékokról szóló rendelet 15. §-a (1) bekezdésének 14. pontja értelmében a betétdíj beszedésének a 9. § (1) bekezdésének megsértésével történő elmulasztása szabálysértésnek minősül. A 2012. február 24-i Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (a körforgásos gazdaság és a hulladékjog átdolgozásáról szóló törvény)[73] 69. §-ának (3) bekezdése előírja, hogy az ilyen típusú jogsértés legfeljebb 100 000 euró összegű bírsággal szankcionálható.

87. Jóllehet a megtámadott ítélet 136. pontja elismeri, hogy a tagállamok a közpolitika területén mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a bírságok kiszabása során, különösen akkor, ha nehézségekkel szembesülnek az alkalmazandó rendelkezések értelmezésekor, az ítélet 223. pontja helyesen rögzíti, hogy a vitatott határozat ezt az érvelést nem említi. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy az IGG ötödik fellebbezési jogalapjának első részét utasítsa el.

[71] 2004. december 14-i Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ítélet (C-309/15, EU:C:2004:799).

[72] Uo., 46. pont.

[73] BGBl. 2012 I, 212. o.

88. Ami e jogalap második részét illeti, a Radlberger ítélet[74] nem támasztja alá azt az álláspontot, hogy a betétdíj beszedése a szóban forgó körülmények között ellentétes lenne az EUMSZ 34. cikkel, ahogyan azt az IGG állítja. E cikk nem vonatkozik a pénzügyi terhekre, mivel nem vonatkozik a Szerződés más rendelkezései által szabályozott kereskedelmi akadályokra. Az EUMSZ 28. cikk, az EUMSZ 30. cikk és az EUMSZ 110. cikk pénzbeli vagy vámokkal azonos hatású akadályokkal foglalkozik, és így nem tartozik az EUMSZ 34. cikkben foglalt tilalom hatálya alá.[75] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint minden olyan pénzügyi teher, amelyet egyoldalúan vetnek ki – bármi legyen is az elnevezése és alkalmazásának módja –, valamint amely a határ átlépésének tényéből eredően sújtja az árukat, amennyiben az nem minősül a szó szoros értelmében vett vámnak, az EUMSZ 28. és az EUMSZ 30. cikk szerinti vámmal azonos hatású díj.[76] Az IGG nem fejtette ki érvelését a Szerződés e rendelkezéseire hivatkozva. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el az IGG ötödik fellebbezési jogalapjának második részét.

89. Ezért azt javaslom a Bíróságnak, hogy az IGG ötödik fellebbezési jogalapját teljes egészében utasítsa el.

IV. A Törvényszék előtti kereset

90. Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének második mondata értelmében a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet érdemben maga is eldöntheti, ha a per állása megengedi.

91. A jelen indítvány 47–64. és 75–80. pontjában kifejtett megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a megtámadott ítélet alapjául szolgáló ügyben a vitatott határozat megsemmisítése iránt benyújtott keresetet utasítsa el, amely határozatban a Bizottság úgy határozott, hogy nem indítja meg az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást.

V. A költségek

92. A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikke (2) bekezdésének értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, és a jogvita kapcsán a Bíróság hoz végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről.

93. E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése, amely az említett szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó, akként rendelkezik, hogy a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

94. Mivel a Bizottság és az IGG fellebbezésének helyt kell adni, azt javaslom, hogy a Bíróság a Dansk Erhvervet a saját költségein felül kötelezze a fellebbezők költségeinek viselésére mind az elsőfokú eljárásban, mind pedig a jelen fellebbezésekkel összefüggésben.

[74] 2004. december 14-i Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ítélet (C-309/15, EU:C:2004:799).

[75] 2003. június 7-i De Danske Bilimportører ítélet (C-383/01, EU:C:2003:352, 33. pont).

[76] 2015. december 17-i Viamar ítélet (C-402/14, EU:C:2015:830, 44. pont). Ebben az ítéletben a Bíróság a Görögország által egy másik tagállamban gyártott járművek importőrére kivetett regisztrációs adót vizsgálta. A járműveket Görögországban nem értékesítették és nem vették nyilvántartásba, hanem egy másik tagállamba újraexportálták azokat, ahol forgalomba helyezték és értékesítették azokat. A görög hatóságok megtagadták a megfizetett regisztrációs adó visszatérítését. A Bíróság megállapította, hogy ezen adót kizárólag valamely tagállam határának átlépése okán szedték be, és így az EUMSZ 30. cikk által tiltott azonos hatású díjat képezett (2015. december 17-i Viamar ítélet, C-402/14, EU:C:2015:830, 45. pont).

VI. Végkövetkeztetés

95. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

(1) A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2021. június 9-i Dansk Erhverv kontra Bizottság ítéletét (T-47/19, EU:T:2021:331) hatályon kívül helyezi.

(2) A Bíróság a Dansk Erhverv által az Európai Unió Törvényszéke előtt a T-47/19. sz. ügyben benyújtott keresetet elutasítja.

(3) A Dansk Erhverv viseli saját költségein felül az Európai Bizottság és az Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) részéről a Törvényszék előtti eljárással és a jelen fellebbezésekkel összefüggésben felmerült költségeket.