Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
ANTHONY MICHAEL COLLINS IŠVADA,
pateikta 2023 m. kovo 16 d.[1]

Sujungtos bylos C-508/21 P ir C-509/21 P

Europos Komisija
prieš
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
ir
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
prieš
Dansk Erhverv,

Europos Komisiją (C-509/21 P)

„Apeliacinis skundas – Valstybės pagalba – Gėrimų pardavimas vienkartinėse pakuotėse Vokietijos pasienio parduotuvėse Danijos ir Švedijos gyventojams – Skundas – Atleidimas nuo pareigos rinkti užstatą už vienkartines pakuotes, jeigu nupirkti gėrimai bus suvartoti už Vokietijos ribų – Užstatui taikomo pridėtinės vertės mokesčio (PVM) nerinkimas – Baudų neskyrimas – Komisijos sprendimas neteikti prieštaravimų – Pagalbos nebuvimas – Direktyva 94/62/EB – Dideli sunkumai“

I. Įžanga

1. Nuo neatmenamų laikų kainų skirtumai skatino prekybą, o gėrimų kainų skirtumas Danijos Karalystėje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje nėra išimtis. Aktyvi abiejose šiose valstybėse narėse įsikūrusių prekybininkų konkurencija paskatino Danijos įmonių interesams atstovaujančią prekybos asociaciją *Dansk Erhverv* pateikti Europos Komisijai skundą dėl valstybės pagalbos. Ši asociacija, be kita ko, tvirtino, kad jos konkurentai Vokietijoje gavo valstybės pagalbą, nes šios valstybės narės valdžios institucijos laikėsi atlaidžios pozicijos dėl Vokietijos įstatymo dėl pakuočių atliekų perdirbimo įgyvendinimo. Komisija padarė išvadą, kad Vokietija nesuteikė valstybės pagalbos. *Dansk Erhverv* ginčijo tokį sprendimą ir įtikino Europos Sąjungos Bendrąjį Teismą jį panaikinti. Komisija ir Vokietijos pasienio parduotuvių interesams atstovaujanti asociacija *Interessengemeinschaft der Grenzhändler* (toliau – IGG) apskundė Bendrojo Teismo sprendimą Teisingumo Teismui. Šioje išvadoje sieksiu patarti Teisingumo Teismui, kaip išspręsti visus klausimus, kylančius nagrinėjant abu šiuos apeliacinius skundus. Tarp jų yra vienas naujas klausimas: ar Komisija privalo pradėti oficialią tyrimo procedūrą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį, kai valstybės pagalbą, dėl kurios skundžiamasi, sudaro baudų neskyrimas ūkio subjektams už tariamus netiksliai apibrėžtos teisinės prievolės pažeidimus.

[1] Originalo kalba: anglų.

II. Faktinės aplinkybės

A. Apeliacinių skundų aplinkybės

2. Šių apeliacinių skundų aplinkybės išsamiai išdėstytos Bendrojo Teismo sprendimo *Dansk Erhverv / Komisija*[2] (toliau – skundžiamas sprendimas) 1–27 punktuose. Jų santrauka pateikta toliau.

3. 2016 m. kovo 14 d. *Dansk Erhverv* pateikė Komisijai skundą, jame teigiama, kad Vokietija suteikė su vidaus rinka nesuderinamą valstybės pagalbą mažmeninės prekybos parduotuvių, esančių netoli šios valstybės narės sienos su Danija (toliau – pasienio parduotuvės), grupei. *Dansk Erhverv* teigimu, pasienio parduotuvės pardavinėjo gėrimus vienkartinėse pakuotėse vartotojams, daugiausia gyvenantiems Danijoje ir Švedijoje, kurie pasirašinėdavo „eksporto deklaraciją“, nurodančioje, kad jie gėrimus suvartos ir tuščias pakuotes utilizuos už Vokietijos ribų, ir nerinko užstato už šias pakuotes, kaip to reikalaujama pagal Vokietijos teisę. Tariamą pagalbą suteikė dviejų *Länder* – Šlėzvigo-Holšteino ir Meklenburgo-Vakarų Pomeranijos (Vokietija) – valdžios institucijos (toliau – regioninės valdžios institucijos), faktiškai atleisdamos nuo prievolės rinkti pridėtinės vertės mokestį (PVM) už pakuotės vertę ir netaikydamos baudų užstato nerinkusiems pasienio parduotuvių valdytojams.

4. 2018 m. spalio 4 d. Komisija priėmė Sprendimą C(2018) 6315 *final* dėl valstybės pagalbos SA.44865 (2016/FC) – Vokietija – Tariama pagalba Vokietijos pasienyje esančioms gėrimų parduotuvėms (toliau – ginčijamas sprendimas).

5. Ginčijamo sprendimo 3.1 skirsnyje nagrinėta tai, kad pasienio parduotuvės nerenka užstato iš minėtos klientų grupės (toliau – pirmoji priemonė)[3]. Mažmeninės prekybos sektorius valdė užstatų sistemą, o surinkti užstatai niekada nebuvo kontroliuojami valstybės. Valstybės įsikišimas apsiribojo tik tuo, kad ji 1998 m. rugpjūčio 21 d. *Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung)* (Nutarimas dėl pakuočių atliekų prevencijos ir utilizavimo) (toliau – Nutarimas dėl pakuočių atliekų)[4], kuriuo į nacionalinę teisę buvo perkelta 1994 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų[5], buvo nustačiusi įpareigojimą tam tikromis apibrėžtomis aplinkybėmis rinkti užstatą iš mažmeninių parduotuvių pirkėjų ir atlyginti užstato sumą, kai grąžinama pakuotė[6]. Kadangi užstato sistema nebuvo finansuojama iš valstybės išteklių, Komisija padarė išvadą, kad pirmoji priemonė nėra valstybės pagalba[7].

[2] 2021 m. birželio 9 d. Sprendimas *Dansk Erhverv* / *Komisija* (T-47/19, EU:T:2021:331; toliau – skundžiamas sprendimas).

[3] Ginčijamo sprendimo 32 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, jog *Dansk Erhverv* neteigė, kad užstato nerinkimas yra valstybės pagalba.

[4] *BGBl.* 1998 I, p. 2379.

[5] OL L 365, 1994, p. 10; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 13 t., p. 349.

[6] Ginčijamo sprendimo 35–37 konstatuojamosios dalys. Pagal Nutarimo dėl pakuočių atliekų 9 straipsnio 1 dalį „platintojai, parduodantys gėrimus vienkartinėmis pakuotėmis, kurių dydis nuo 0,1 litro iki 3 litrų, savo klientams turi taikyti mažiausiai 0,25 EUR užstatą, įskaitant [PVM], už kiekvieną pakuotę. Pirmas sakinys netaikomas pakuotėms, parduodamoms galutiniams vartotojams, nepatenkantiems į *VerpackV* teritorinę taikymo sritį. Užstatą į sąskaitą įtraukia kiekvienas paskesnis platintojas visuose prekybos grandinės etapuose iki pakuotės pardavimo galutiniam vartotojui. Prieš parduodami gėrimus ant vienkartinėmis pakuotėmis parduodamų gėrimų pakuočių, kurioms taikomas reikalavimas rinkti užstatą pagal šios dalies pirmą sakinį, platintojai aiškiai ir suprantamai nurodo, kad joms taikomas užstatas ir jas apima federalinė užstato sistema, kurios dalyviams sudaroma galimybė tarpusavyje susitarti dėl prašymų atlyginti užstato sumą tenkinimo. Ši suma atlyginama grąžinant pakuotę. Ji negali būti atlyginta, jei pakuotė negrąžinama. <…>“

[7] Ginčijamo sprendimo 33 konstatuojamoji dalis.

6. Ginčijamo sprendimo 3.2 skirsnyje buvo nagrinėjamas užstatui taikomo PVM nerinkimas (toliau – antroji priemonė). Jame nuspręsta, kad antrąja priemone nebuvo suteikta naudos iš valstybės išteklių, nes užstato vertei taikomas PVM nebuvo renkamas dėl bendrųjų taisyklių PVM srityje taikymo tokiomis aplinkybėmis, kai užstatas nebuvo renkamas [8].

7. Ginčijamo sprendimo 3.3 skirsnyje buvo vertinama, ar baudų neskyrimas pasienio parduotuvėms dėl to, kad jos tariamai pažeidė Nutarimą dėl pakuočių atliekų (toliau – trečioji priemonė), yra valstybės pagalba. Komisija pripažino, kad atleidimas nuo pareigos mokėti baudas iš esmės gali būti iš valstybės išteklių suteikta nauda. Vis dėlto tame skirsnyje pažymėta, jog nuo kiekvienos teisinės sistemos neatsiejama, kad asmenims neturėtų kilti pavojus būti nubaustiems už teisėtą elgesį [9]. Teisės aiškinimo sunkumai būdingi visoms teisinėms sistemoms. Taigi, jeigu valdžios institucijoms kyla pagrįstų abejonių dėl įstatymo aiškinimo, joms galbūt nederėtų skirti baudas už tariamą pažeidimą [10]. Komisija pažymėjo, kad regioninės valdžios institucijos neatleido pasienio įmonių nuo baudų, kurias jos priešingu atveju laikė mokėtinomis. Atvirkščiai, šios institucijos nusprendė, kad pagal teisės aktus pasienio įmonės neprivalo rinkti užstato, todėl jos nepadarė jokio pažeidimo [11].

8. Komisijos teigimu, Nutarimu dėl pakuočių atliekų buvo siekiama užtikrinti veiksmingą pakuočių atliekų surinkimą Vokietijoje. Siekiant šio tikslo nebuvo būtina rinkti užstato už šios valstybės narės teritorijoje neutilizuotas vienkartines pakuotes. Pasienio parduotuvių padėtis buvo tokia pati kaip ir gėrimų skardinėse eksportuotojų, kuriems buvo aiškiai netaikomas reikalavimas rinkti užstatą [12]. Kadangi gėrimai buvo perkami vartojimui už Vokietijos ribų, mažai tikėtina, kad užstato rinkimas būtų kaip nors paskatinęs vartotojus jų įsigytas pakuotes įtraukti į Vokietijos utilizavimo sistemą [13]. Tokiomis aplinkybėmis nebuvo nepagrįsta, kad pasienio parduotuvės nerenka užstato iš šių vartotojų [14]. Pagal Direktyvą 94/62 valstybės narės taip pat neįpareigojamos užtikrinti, kad už vienkartinėse pakuotėse parduodamus gėrimus, skirtus suvartoti už jų teritorijos ribų, būtų renkamas užstatas [15]. Komisijos nuomone, regioninės valdžios institucijų pozicija dėl užstato nerinkimo tokiomis aplinkybėmis deramai atitiko Direktyva 94/62 siekiamus aplinkos apsaugos ir laisvo prekių judėjimo tikslus [16].

9. Nors federalinės valdžios institucijos ginčijo regioninės valdžios institucijų pateiktą teisės aktų aiškinimą, regis, regioninės valdžios institucijų aiškinimas atitiko tuometinę teismų praktiką [17]. Taigi Komisija nusprendė, kad regioninės valdžios institucijoms, įprastai vykdančioms savo viešosios valdžios įgaliojimus, kilo rimtų ir pagrįstų abejonių dėl pasienio parduotuvių teisinės prievolės rinkti užstatą apimties ir reikšmės. Baudų neskyrimas tokiu atveju nereiškė iš valstybės išteklių suteiktos naudos [18]. Taigi ginčijamame sprendime padaryta išvada, kad nė viena iš trijų jame nurodytų ir išnagrinėtų priemonių nėra valstybės pagalba.

[8] Ginčijamo sprendimo 40–43 konstatuojamosios dalys.

[9] Ginčijamo sprendimo 45 ir 47 konstatuojamosios dalys.

[10] Ginčijamo sprendimo 48 ir 49 konstatuojamosios dalys.

[11] Ginčijamo sprendimo 50 konstatuojamoji dalis.

[12] Ginčijamo sprendimo 51 ir 53 konstatuojamosios dalys.

[13] Ginčijamo sprendimo 54 konstatuojamoji dalis. Ginčijamo sprendimo 59 konstatuojamojoje dalyje pažymima, kad vartotojai turėtų nuvykti iki 500 km, jei pageidautų grąžinti konteinerius.

[14] Ginčijamo sprendimo 65 konstatuojamoji dalis.

[15] Ginčijamo sprendimo 63 konstatuojamoji dalis.

[16] Ginčijamo sprendimo 68 konstatuojamoji dalis.

[17] Federalinės valdžios institucijos perdavė šį klausimą *Bundesrat* (Federalinė prokuratūra, Vokietija): ginčijamo sprendimo 61 ir 62 konstatuojamosios dalys.

[18] Ginčijamo sprendimo 69 konstatuojamoji dalis.

B. Skundžiamas sprendimas

10. 2019 m. sausio 23 d. *Dansk Erhverv* Bendrajame Teisme pareiškė ieškinį dėl ginčijamo sprendimo panaikinimo. IGG įstojo į bylą palaikyti Komisiją. *Dansk Erhverv* teigia, kad Komisija, nepradėjusi SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytos oficialios tyrimo procedūros, nepaisant to, kad nagrinėjant priemones kilo didelių sunkumų, pažeidė šios asociacijos kaip suinteresuotosios šalies procesines teises [19]. Savo vienintelio ieškinio pagrindo pirmoje dalyje *Dansk Erhvev* kaltino Komisiją neišnagrinėjus, ar užstato nerinkimas atitiko ESS 4 straipsnio 3 dalį, Direktyvą 94/62, principą „teršėjas moka“ ir tam tikras Vokietijos teisės nuostatas. Šio vienintelio pagrindo antroje dalyje buvo nurodyti Komisijos atlikto vertinimo, susijusio su užstatui taikomo PVM nerinkimu, trūkumai. Trečia dalis buvo grindžiama tuo, kad ginčijamame sprendime tinkamai neišnagrinėta, kad regioninės valdžios institucijos neskyrė baudų [20].

11. Priimdamas sprendimą dėl pirmos ieškinio pagrindo dalies Bendrasis Teismas nusprendė, kad nors nacionalinės priemonės, kuri nėra susijusi su valstybės pagalba, nesuderinamumas su Sąjungos teise gali būti reikšmingas vertinant jos suderinamumą su vidaus rinka, jis neturi įtakos valstybės pagalbos, kuri turi būti vertinama atsižvelgiant tik į SESV 107 straipsnio 1 dalį, buvimui [21]. Tokie patys argumentai tuo labiau taikomi priemonės suderinamumui su nacionaline teise [22]. Net jei būtų įrodyta, kad Komisijos atlikta užstato nerinkimo analizė turėjo trūkumų, ginčijamas sprendimas negalėtų būti panaikintas dėl šios priežasties. Taigi Bendrasis Teismas atmetė pirmą ieškinio pagrindo dalį kaip nereikšmingą [23].

12. Bendrasis Teismas atmetė antroje ieškinio pagrindo dalyje nurodytus argumentus, susijusius su įvairių Sąjungos teisės ir Vokietijos teisės nuostatų pažeidimu dėl tų pačių motyvų, kokie nurodyti šios išvados 11 punkte [24]. Užstatui taikomo PVM nerinkimas buvo netiesioginė, bet logiška šio užstato nerinkimo pasekmė [25]. Vadinasi, sąlyga, susijusi su valstybės išteklių buvimu, nebuvo įvykdyta [26].

13. Dėl trečios ieškinio pagrindo dalies Bendrasis Teismas nusprendė, kad regioninės valdžios institucijos neskyrė baudų dėl Vokietijos teisės aiškinimo, pagal kurį pasienio parduotuvės neprivalėjo rinkti užstato šios išvados 3 punkte aprašytomis aplinkybėmis. Taigi situacija skyrėsi nuo situacijos, kuri nagrinėta jurisprudencijoje dėl baudų kaip valstybės pagalbos, susijusios su leidimu elgtis tam tikru būdu, nes priešingu atveju būtų skirtos baudos [27], ir atleidimu nuo baudų už tokį elgesį [28]. Taigi Komisija teisingai rėmėsi nauju teisiniu kriterijumi, pagal kurį išvadą, kad baudų neskyrimas nėra valstybės pagalba, iš esmės buvo galima grįsti nacionalinės teisės aiškinimo sunkumais. Valdžios institucijų diskrecija skirti baudas, kurios yra viešosios tvarkos priemonė, turi būti išsaugota, ypač kai šioms institucijoms kyla taikytinos teisės aiškinimo sunkumų [29].

[19] Skundžiamo sprendimo 45 punktas.

[20] Skundžiamo sprendimo 46 punktas.

[21] Skundžiamo sprendimo 59–65 punktai;

[22] Skundžiamo sprendimo 68 ir 69 punktai.

[23] Skundžiamo sprendimo 74 ir 75 punktai.

[24] Skundžiamo sprendimo 88 punktas.

[25] Skundžiamo sprendimo 96 punktas.

[26] Skundžiamo sprendimo 89–97 punktai; Bendrasis Teismas rėmėsi 1993 m. kovo 17 d. Sprendimu *Sloman Neptun* (C-72/91 ir C-73/91, EU:C:1993:97, 21 punktas).

[27] 2015 m. sausio 14 d. Sprendimas *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9).

[28] 1998 m. gruodžio 1 d. Sprendimas *Ecotrade* (C-200/97, EU:C:1998:579) ir 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

[29] Skundžiamo sprendimo 130–136 punktai;

14. Toliau Bendrasis Teismas šį kriterijų patikslino nusprendęs, kad tokie sunkumai gali pateisinti baudų neskyrimą ribotą ir protingą laikotarpį, per kurį turi būti laipsniškai išsiaiškinta taikytinų teisės aktų taikymo sritis ir reikšmė [30]. Kai šių teisės aktų tikslas yra perkelti direktyvą į nacionalinę teisę, kaip yra nagrinėjamu atveju, mažiau tikėtina, kad neaiškiu jų aiškinimu būtų galima pateisinti išvadą dėl valstybės pagalbos nebuvimo [31]. Ginčijamame sprendime nebuvo nurodyta jokios ypatingos aplinkybės, pateisinančios teisinį netikrumą, kuris tęsėsi nuo 2005 m., kai buvo pradėta taikyti baudų neskyrimo praktika, iki 2018 m., kai buvo priimtas ginčijamas sprendimas [32]. Federalinės valdžios institucijos nepasinaudojo teisės aktų išaiškinimo procedūra, kreipdamosi į *Bundesrat* (Federalinis Senatas, Vokietija) [33]. Nacionalinių teismų sprendimai, kuriais buvo grindžiamas regioninės valdžios institucijų aiškinimas, buvo priimti nagrinėjant prašymus taikyti laikinąsias apsaugos priemones [34]. Nacionaliniai teismai, nagrinėdami tokias bylas, galėjo kreiptis prejudicinio sprendimo į Teisingumo Teismą, iškeldami klausimus dėl baudų neskyrimo atitikties Sąjungos teisei [35].

15. Dėl šių priežasčių Bendrasis Teismas konstatavo, kad ginčijamame sprendime buvo padaryta teisės klaida, nes jame nebuvo išnagrinėta, ar aiškinimo sunkumai, kuriais rėmėsi regioninės valdžios institucijos, yra laikini ir būdingi laipsniško teisės aiškinimo procesui [36]. Bet kuriuo atveju ginčijamas sprendimas negalėjo būti paremtas kriterijumi, grindžiamu taikytinos teisės aiškinimo sunkumais, nes regioninės valdžios institucijos nesirėmė tokiais sunkumais, kad pateisintų baudų neskyrimą, ir vietoj to nusprendė, kad pasienio parduotuvės teisiškai neprivalėjo rinkti užstato [37].

16. Taigi Bendrasis Teismas pripažino pagrįsta trečią *Dansk Erhvev* ieškinio vienintelio pagrindo dalį, motyvuodamas tuo, kad Komisijai kilo didelių sunkumų vertinant, ar regioninės valdžios institucijos, neskirdamos baudų, suteikė valstybės pagalbą [38]. Kadangi užstato sumos neapmokestinimas PVM buvo neatsiejamas nuo užstato nerinkimo, o jo paties nebuvo galima atsieti nuo baudų neskyrimo, Bendrasis Teismas panaikino visą ginčijamą sprendimą [39].

C. Dėl apeliacinių skundų

17. 2021 m. rugpjūčio 18 d. Komisija ir IGG pateikė apeliacinius skundus dėl Bendrojo Teismo sprendimų atitinkamai bylose C-508/21 P ir C-509/21 P. Vėliau IGG įstojo į bylą palaikyti Komisijos apeliacinio skundo reikalavimų byloje C-508/21 P. *Dansk Erhverv* yra kita apeliacinių bylų šalis, ji prašo atmesti abu apeliacinius skundus. Teisingumo Teismas sujungė bylas C-508/21 P ir C-509/21 P, kad būtų bendrai vykdoma žodinė proceso dalis ir priimtas sprendimas. 2022 m. gruodžio 7 d. posėdyje šalys pateikė žodinius argumentus ir atsakė į Teisingumo Teismo raštu ir žodžiu pateiktus klausimus.

30 Skundžiamo sprendimo 143 punktas.
31 Skundžiamo sprendimo 144 punktas.
32 Skundžiamo sprendimo 149 punktas.
33 Skundžiamo sprendimo 150–152 punktai;
34 Skundžiamo sprendimo 153 ir 154 punktai.
35 Skundžiamo sprendimo 155 punktas.
36 Skundžiamo sprendimo 157 punktas.
37 Skundžiamo sprendimo 160–163 punktai.
38 Skundžiamo sprendimo 237 punktas.
39 Skundžiamo sprendimo 238 punktas.

III. Vertinimas

18. Apeliacinio skundo pagrindus nagrinėsiu tokia tvarka: pirma, tariamai nepakankamą ir prieštaringą skundžiamo sprendimo motyvavimą, antra, teisės klaidą panaikinant visą ginčijamą sprendimą, trečia, teisės klaidą konstatuojant, kad Komisijai kilo rimtų sunkumų nagrinėjant tai, kad regioninės valdžios institucijos neskyrė baudų.

A. Skundžiamo sprendimo motyvavimas

1. Šalių argumentai

19. Antrajame apeliacinio skundo pagrinde Komisija, palaikoma IGG, teigia, kad skundžiamas sprendimas nepakankamai ir prieštaringai motyvuotas, nes juo panaikintas visas ginčijamas sprendimas, motyvuojant tuo, kad Komisijai kilo rimtų sunkumų vertinant valstybės pagalbą, suteiktą dėl to, kad regioninės valdžios institucijos neskyrė baudų. Bendrasis Teismas nepaaiškino priežasčių, dėl kurių nusprendė, kad trys ginčijamą sprendimą sudarančios priemonės yra neatsiejamos viena nuo kitos ir, konkrečiai kalbant, kodėl nustatytos klaidos, susijusios su trečiąja priemone, turėjo įtakos Komisijos atlikto pirmosios ir antrosios priemonių vertinimo pagrįstumui.

20. Šeštajame apeliacinio skundo pagrinde IGG teigia, kad skundžiamas sprendimas yra prieštaringas, nes juo panaikinamas visas ginčijamas sprendimas, nepaisant to, kad jame kartu padaryta išvada, jog užstatui taikomo PVM nerinkimas nereiškė valstybės išteklių naudojimo.

21. *Dansk Erhverv* teigia, kad Teisingumo Teismas turėtų atmesti apeliacinio skundo pagrindą, susijusį su skundžiamo sprendimo motyvavimu, nes iš jo 238 punkto aišku, kodėl Bendrasis Teismas nusprendė, kad trys ginčijamame sprendime nagrinėjamos priemonės yra neatsiejamos.

2. Analizė

22. Pagal suformuotą jurisprudenciją pareiga motyvuoti priimtą priemonę esminis procedūrinis reikalavimas, kurį reikia atskirti nuo pateiktų motyvų pagrįstumo iš esmės [40].

23. Teisingumo Teismas ne kartą yra nusprendęs, kad Bendrojo Teismo sprendimo motyvai turi būti aiškūs ir nedviprasmiški, kad suinteresuotieji asmenys galėtų susipažinti su priimto sprendimo pagrindimu, o Teisingumo Teismas – vykdyti jo kontrolę [41]. Klausimas, ar Bendrojo Teismo sprendimo motyvai yra prieštaringi ar nepakankami, yra teisės klausimas ir gali būti keliamas apeliaciniame skunde [42].

24. Skundžiamo sprendimo 237 punkte trečia vienintelio apeliacinio skundo pagrindo dalis dėl rimtų sunkumų, kurių Komisijai kilo tiriant klausimą dėl baudų neskyrimo, buvo pripažinta pagrįsta, o kitame punkte buvo nagrinėjamos šio konstatavimo pasekmės ginčijamam sprendimui. Jis suformuluotas taip: „kadangi PVM nesurinkimas yra neatsiejamas nuo užstato nerinkimo, kurio paties negalima atsieti nuo baudų neskyrimo užstato nerenkančioms įmonėms, reikia panaikinti visą ginčijamą sprendimą. <…>“

[40] 2022 m. kovo 10 d. Sprendimas *Komisija / Freistaat Bayern ir kt.* (C-167/19 P ir C-171/19 P, EU:C:2022:176, 77 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[41] 2019 m. gruodžio 19 d. Sprendimas *HK / Komisija* (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, 38 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[42] Ten pat, 39 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

25. Taigi iš skundžiamo sprendimo 238 punkto galima spręsti, jog Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad šios trys priemonės yra neatsiejamos, todėl, pripažinus trečią vienintelio pagrindo dalį pagrįsta, ginčijamas sprendimas buvo panaikintas. Tame punkte nėra aiškiai pasakyta, kad Komisijos nustatytos trys priemonės yra neatsiejamos viena nuo kitos, tačiau tokią išvadą galima daryti remiantis jame nurodyta jurisprudencija[43]. Tokia išvada taip pat yra būtina sprendimo panaikinti visą ginčijamą sprendimą sąlyga.

26. Komisija, palaikoma IGG, tvirtina, kad skundžiamame sprendime nepateikta jokių motyvų dėl to, kaip Bendrasis Teismas priėjo prie tokios išvados.

27. Siekiant įvertinti tokios kritikos esmę, reikia išnagrinėti ginčijamo sprendimo sudedamąsias dalis, apibūdintas šios išvados 5–9 punktuose. Tiek iš jo turinio, tiek iš struktūros aiškiai matyti, kad Komisija išnagrinėjo valstybės pagalbos buvimą ir priėmė sprendimą dėl jo, kiek tai susiję su trimis atskiromis ir skirtingomis priemonėmis. Skundžiamame sprendime niekaip nepaaiškinta, kokios įtakos išvada, kad viena iš šių trijų priemonių gali būti valstybės pagalba, turėjo valstybės pagalbos buvimui pagal vieną ar kitą iš dviejų kitų priemonių, tiek, kad būtų buvę pateisinama panaikinti visą sprendimą. Be to, galima pažymėti, kad Komisijos apeliacinio skundo byloje C-508/21 P pobūdis ir apimtis įtikinamai parodo, kad viso ginčijamo sprendimo panaikinimas, atskyrus jo dalį, kurią Bendrasis Teismas pripažino neteisėta, turi praktinių pasekmių tam, kaip ši institucija galėtų įgyvendinti savo įgaliojimus pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį.

28. Bendrojo Teismo pozicijos prieštaringumą parodo dar du aspektai. Pirma, skundžiamo sprendimo 74 ir 75 punktuose kaip nereikšminga atmesta ieškinio vienintelio pagrindo pirma dalis, grindžiama tuo, kad „Komisija nepakankami išnagrinėjo priemonę, kurią sudarė užstato nerinkimas“. Antra, skundžiamo sprendimo 89–105 punktuose buvo konstatuota, jog „Komisija galėjo pagrįstai padaryti išvadą, kad su valstybės ištekliais susijusi sąlyga nebuvo įvykdyta, kalbant apie su užstatu susijusio PVM nesurinkimą“, todėl atmetė ieškinio vienintelio pagrindo antrą dalį. Skundžiamame sprendime nepaaiškinta, kaip šios išvados galėtų derėti su pirmosios ir antrosios priemonių panaikinimu kartu su trečiąja priemone. Nesant aiškių tai paneigiančių paaiškinimų, atrodo, kad šios išvados neatitinka skundžiamo sprendimo 238 punkte Bendrojo Teismo padarytos išvados.

29. Taigi siūlau Teisingumo Teismui patenkinti tiek Komisijos apeliacinio skundo antrąjį pagrindą, kurį palaikė IGG, tiek IGG apeliacinio skundo šeštojo pagrindo pirmą dalį, kad skundžiamas sprendimas yra nepakankamai ir prieštaringai motyvuotas, ir šiuo pagrindu jį panaikinti.

B. Teisės klaidos, padarytos panaikinant visą ginčijamą sprendimą

1. Šalių argumentai

30. Pirmajame ir trečiajame apeliacinio skundo pagrinduose Komisija tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai panaikino visą ginčijamą sprendimą, nors nusprendė, kad yra pagrįstas tik apeliantės pagrindas dėl baudų neskyrimo. Komisijos teigimu, ginčijamame sprendime analizuotas tris priemones galima atskirti viena nuo kitos. Jos susijusios su skirtingos teisinės tvarkos taikymu ir skirtingais subjektais. Ginčijamame sprendime šios trys priemonės buvo nagrinėjamos trijose skirtingose dalyse kaip savarankiškos ir nepriklausomos viena nuo

[43] 2002 m. gruodžio 10 d. Sprendimas *Komisija / Taryba* (C-29/99, EU:C:2002:734, 45 punktas).

kitos. Taigi klaidos, kurias Bendrasis Teismas nustatė dėl trečiosios priemonės, negali paveikti Komisijos vertinimo, kad pirmoji ir antroji priemonės yra pagrįstos. Todėl panaikinant ginčijamą sprendimą reikia apsiriboti tik išvada, kad Komisijai kilo didelių sunkumų vertinant baudų neskyrimą. IGG apeliacinio skundo šeštojo pagrindo antroje dalyje taip pat teigia, kad, panaikinus visą ginčijamą sprendimą, skundžiamu sprendimu buvo klaidingai pritaikyta atskiriamumo sąvoka.

31. *Dansk Erhverv* prašo atmesti šiuos apeliacinio skundo pagrindus dėl trijų priežasčių. Pirma, ginčijamo sprendimo atskiriamumas priklauso nuo to, ar jame nagrinėtos trys priemonės yra susijusios neatsiejamais ryšiais, o ne nuo ginčijamo sprendimo struktūros. Ginčijamo sprendimo 71 konstatuojamoji dalis įrodo, kad regioninės valdžios institucijų pateikiamas Nutarimo dėl pakuočių atliekų aiškinimas parodo šių priemonių tarpusavio ryšį. Šios trys priemonės nebuvo susijusios su skirtingos teisės sistemos taikymu ar skirtingų subjektų dalyvavimu. Tik kompetentingos Vokietijos valdžios institucijos gali užtikrinti prievolės rinkti užstatą vykdymą, įpareigoti rinkti jam taikomą PVM ir skirti baudas už šių prievolių pažeidimus. Antra, ginčijamo sprendimo atskiriamumui nebūtina konstatuoti, kad kiekvienas tariamos pagalbos priemonės elementas apima valstybės pagalbą, analizuojant šiuos elementus atskirai vieną nuo kito. Trečia, iš skundžiamo sprendimo 96 ir 132 punktų darytina išvada, kad užstato sumai taikomo PVM nerinkimas ir baudų neskyrimas yra paties užstato nerinkimo pasekmė.

2. Analizė

32. Teisingumo Teismas ne kartą yra nusprendęs, jog vien tai, kad ieškinio dėl panaikinimo pagrindas buvo pripažintas pagrįstu, savaime nelemia viso teisės akto panaikinimo, nes to padaryti negalima, jei pagrįstu pripažintas ieškinio pagrindas, pateiktas dėl konkrečios ginčijamo akto dalies, gali pagrįsti šio akto panaikinimą tik iš dalies [44]. Aktą panaikinti iš dalies galima, jei tik prašomas panaikinti dalis įmanoma atskirti nuo likusios ginčijamo akto dalies. Šis reikalavimas netenkinamas, jei aktą panaikinus iš dalies būtų pakeista jo esmė, o tai turi būti vertinama remiantis objektyviais kriterijais, o ne subjektyvia jį priėmusios institucijos valia [45].

33. Iš skundžiamo sprendimo 238 punkto galima spręsti, kad trys priemonės yra neatskiriamos. Kaip matyti iš šios išvados 5–9 punktų, ginčijamame sprendime trys priemonės buvo nagrinėjamos trijuose skirtinguose skirsniuose ir padaryta išvada, kad dėl skirtingų priežasčių kiekviena iš jų nėra valstybės pagalba. Nors prievolės pasienio parduotuvėms rinkti užstatą buvimas yra svarbus nagrinėjant tris priemones atsižvelgiant į valstybės pagalbos taisykles, tai nereiškia, kad kiekviena iš šių priemonių automatiškai atitinka SESV 107 straipsnio 1 dalies sąlygas [46]. Pirmoji priemonė buvo susijusi su privačių įmonių privačiais susitarimais, pagal kuriuos valstybės ištekliai nenaudojami, ir šalys to neginčija. Antroji priemonė yra teisinė pasekmė to, kad iš vartotojų, jiems perkant nevienkartines gėrimų pakuotes, nebuvo renkamas užstatas. Trečioji priemonė susijusi su valdžios institucijos viešosios valdžios įgaliojimų įgyvendinimu skiriant asmenims baudas už elgesį, kuris, jų nuomone, nėra teisės pažeidimas, tokiomis aplinkybėmis, kai neaišku, kaip aiškinti šią teisę. Priešingai, nei teigia *Dansk Erhverv*, objektyvus trijų ginčijamame

[44] 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Komisija / Département du Loiret* (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 104 punktas) ir 2012 m. gruodžio 6 d. Sprendimas *Komisija / Verhuizingen Coppens* (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 37 punktas).

[45] 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Komisija / Département du Loiret* (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 105 ir 106 punktai) ir 2012 m. gruodžio 6 d. Sprendimas *Komisija / Verhuizingen Coppens* (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38 punktas).

[46] Pirma, turi būti valstybės įsikišimas arba naudojami valstybės ištekliai. Antra, ji turi suteikti naudą pagalbos gavėjui. Trečia, ja turi būti palaikomos tam tikros įmonės ar tam tikrų prekių gamyba, palyginti su kitomis, kurių faktinė ir teisinė padėtis yra panaši (atrankumas). Ketvirta, intervencija turi galėti daryti poveikį valstybių narių tarpusavio prekybai. Penkta, ji turi iškraipyti arba galėti iškraipyti konkurenciją (šiuo klausimu žr. 2003 m. liepos 24 d. Sprendimo *Altmark Trans ir Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, 74 ir 75 punktus ir 2005 m. kovo 3 d. Sprendimo *Heiser*, C-172/03, EU:C:2005:130, 40 punktą).

sprendime nagrinėtų priemonių pobūdžio ir turinio vertinimas leidžia daryti išvadą, kad kiekvienos iš jų pobūdis ir pasekmės skiriasi. Tokiomis aplinkybėmis ginčijamo sprendimo dalies panaikinimas nepakeistų kiekvieno iš trijų jame esančių sprendimų esmės.

34. Išvadą, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai panaikino visą ginčijamą sprendimą, patvirtina dvi papildomos pastabos dėl pirmosios ir antrosios priemonių. Pirma, kaip tvirtina Komisija, nė viena iš trijų *Dansk Erhverv* ieškinio vienintelio pagrindo dalių nebuvo nukreipta prieš išvadą, kad pirmoji priemonė nėra iš valstybės išteklių suteikta nauda. Antra, skundžiamo sprendimo 96 ir 97 punktuose vienareikšmiškai atmesta *Dansk Erhverv* ieškinio vienintelio pagrindo antra dalis, nurodant, kad Komisija padarė teisingą išvadą, jog antrąja priemone nebuvo siekiama suteikti naudos tam tikroms įmonėms iš valstybės išteklių, remdamasi Teisingumo Teismo sprendimu *Sloman Neptun*[47]. Visiškai neaišku, kaip teisės klaidos, kurias Bendrasis Teismas nustatė vykdydamas Komisijos atlikto baudų neskyrimo vertinimo kontrolę, galėtų paveikti kurios nors iš šių išvadų galiojimą.

35. *Dansk Erhverv* argumentas, kad taikant atskiriamumo kriterijų nebūtina, kad kiekviena iš nagrinėtų priemonių būtų valstybės pagalba, nagrinėjant jas atskirai, grindžiamas klaidingu šiam teiginiui pagrįsti nurodytos jurisprudencijos aiškinimu.

36. Sprendime *Komisija / Nyderlandai ir ING Groep*[48] Nyderlandų vyriausybė pranešė Komisijai apie kredito įstaigos restruktūrizavimo planą, kurį sudarė trys priemonės: kapitalo injekcija, nuvertėjusių aktyvų priemonė ir paskui – kapitalo injekcijos grąžinimo sąlygų pakeitimas. Komisija pripažino, kad priemonės suderinamos su vidaus rinka, jeigu bus prisiimti tam tikri įsipareigojimai. Konstatavęs, kad Komisija klaidingai įvertino kapitalo injekcijos grąžinimo sąlygų pakeitimą, kurį ji laikė „papildoma pagalba“, Bendrasis Teismas panaikino visą jos sprendimo rezoliucinę dalį. Išnagrinėjęs apeliacinį skundą Teisingumo Teismas nusprendė: kadangi neįmanoma nustatyti tikslios „papildomos pagalbos“ sumos, iš dalies panaikinus ginčijamo sprendimo rezoliucinę dalį pasikeistų jo esmė[49]. „Papildoma pagalba“ buvo neatsiejama Komisijos atlikto įsipareigojimų, kurių ji reikalavo tam, kad pagalba būtų laikoma suderinama su vidaus rinka, vertinimo dalis[50]. Jei „papildoma pagalba“ nebūtų valstybės pagalba arba jeigu jos suma būtų buvusi mažesnė, galbūt būtų buvę galima reikalauti mažiau įsipareigojimų, kad kitos priemonės būtų laikomos suderinamomis. Ši faktinė situacija visiškai nepanaši į nagrinėjamąją šioje byloje, kurioje, jei *Dansk Erhverv* ieškinio vienintelio pagrindo trečia dalis būtų pripažinta pagrįsta, Komisijai tektų pradėti oficialią tyrimo procedūrą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį tik dėl trečiosios priemonės. Sprendimas *Trapeza Eurobank Ergasias*[51] niekaip nepagrindžia *Dansk Erhverv* argumento, nes jis nebuvo susijęs su akto daliniu panaikinimu.

37. Galiausiai *Dansk Erhverv* teigia, kad trys priemonės yra susijusios tarpusavyje, nes užstatui taikomo PVM nerinkimas ir baudų neskyrimas buvo neatsiejami nuo užstato nerinkimo. Siūlau Teisingumo Teismui atmesti šį argumentą dėl šios išvados 33 punkte nurodytų priežasčių.

[47] 1993 m. kovo 17 d. Sprendimas *Sloman Neptun* (C-72/91 ir C-73/91, EU:C:1993:97). Manau, kad Bendrasis Teismas teisingai patvirtino Komisijos rėmimąsi Sprendimu *Sloman Neptun*. Taigi siūlau Teisingumo Teismui atmesti *Dansk Erhverv* prašymą pakeisti skundžiamo sprendimo 96–105 punktuose pateiktus motyvus kaip nepagrįstą.

[48] 2014 m. balandžio 3 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai ir ING Groep* (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

[49] Ten pat, 58 punktas.

[50] Ten pat, 62 punktas.

[51] 2015 m. balandžio 16 d. Sprendimas *Trapeza Eurobank Ergasias* (C-690/13, EU:C:2015:235).

38. Taigi siūlau Teisingumo Teismui pripažinti pagrįstomis Komisijos apeliacinio skundo pagrindo pirmą ir trečią dalis ir IGG apeliacinio skundo šeštojo pagrindo antrą dalį. Todėl siūlau Teisingumo Teismui panaikinti skundžiamą sprendimą, motyvuojant tuo, kad Bendrasis Teismas, panaikindamas visą ginčijamą sprendimą, padarė teisės klaidą, kai aiškino ir taikė atskiriamumo sąvoką.

C. Dėl teisės klaidų, susijusių su dideliais sunkumais nagrinėjant baudų neskyrimą

39. Savo apeliaciniame skunde byloje C-509/21 P IGG nurodo penkis pagrindus, juose teigia, kad Bendrasis Teismas padarė kelias teisės klaidas, susijusias su dideliais sunkumais, kurių Komisijai kilo nagrinėjant tai, kad regioninės valdžios institucijos neskyrė baudų.

40. Šie penki apeliacinio skundo pagrindai turi būti vertinami atsižvelgiant į Komisijos pareigas, jai tenkančias vykdant pirminio tyrimo procedūrą pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį. SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatyta procedūra taikoma, kai Komisijai kyla didelių sunkumų nustatant, ar pagalba yra suderinama su vidaus rinka. Komisija gali apsiriboti SESV 108 straipsnio 3 dalyje numatyta procedūra tik tuo atveju, jei atlikusi pirminį tyrimą gali įsitikinti, kad nėra pagalbos arba kad ši pagalba yra suderinama su vidaus rinka. Jei atlikusi tokį pirminį tyrimą Komisija padaro priešingą išvadą arba jeigu jis neleidžia jai įveikti visų sunkumų nustatant šios pagalbos suderinamumą su vidaus rinka, ji privalo prašyti suinteresuotųjų šalių nuomonių ir šiuo tikslu pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą [52]. Komisija privalo stropiai ir nešališkai išnagrinėti jai pateiktas priemones tam, kad priimdama galutinį sprendimą dėl pagalbos buvimo ir (arba) jos nesuderinamumo ar neteisėtumo turėtų kuo išsamesnę ir patikimesnę informaciją [53]. Nustatant valstybės pagalbos buvimą ir teisėtumą, Komisijai gali tekti patikrinti ne tik jai žinomas faktines ir teisines aplinkybes; vis dėlto ji neprivalo savo iniciatyva, jei šiuo klausimu nėra jokių įrodymų, ieškoti visos informacijos, kuri galėtų būti susijusi su jos nagrinėjama byla [54].

41. Nagrinėdamas ieškinį dėl sprendimo panaikinimo pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį Sąjungos teismas turi nustatyti, ar Komisijos atliktas informacijos ir įrodymų, kurie jai buvo prieinami per pirminį tyrimą, vertinimas turėjo sukelti objektyvių abejonių dėl priemonės kvalifikavimo, nes būtent, kai kyla tokių sunkumų, taikomas reikalavimas pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą [55]. Kadangi didelių sunkumų kriterijus yra objektyvus, jų buvimas turi būti nustatomas atsižvelgiant į aplinkybes, kuriomis Komisija priėmė sprendimą po pirminio tyrimo, ir į vertinimus, kuriais ji rėmėsi šiomis aplinkybėmis [56].

[52] 2022 m. lapkričio 17 d. Sprendimas *Irish Wind Farmers' Association ir kt. / Komisija* (C-578/21 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2022:898, 53 ir 60 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

[53] Ten pat, 57 punktas.

[54] Ten pat, 58 punktas.

[55] Ten pat, 55 punktas.

[56] 2020 m. rugsėjo 3 d. Sprendimas *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland ir kt. / Komisija* (C-817/18 P, EU:C:2020:637, 79 punktas).

1. Teisės klaidos, susijusios su baudų neskyrimu tais atvejais, kai kyla teisės aiškinimo sunkumų

a) Šalių argumentai

42. Pirmajame, antrajame ir trečiajame apeliacinio skundo pagrinduose, kuriuos galima nagrinėti kartu, IGG teigia, kad Bendrasis Teismas iškraipė ginčijamą sprendimą ir padarė teisės klaidą, nagrinėdamas tai, kad regioninės valdžios institucijos neskyrė baudų pasienio parduotuvėms. Atlikdamas vertinimą Bendrasis Teismas neatsižvelgė į tai, kad tarp naudos ir valstybės biudžeto turi būti pakankamai tiesioginis ryšys. Be to, baudų skyrimas tokiomis aplinkybėmis buvo neįmanomas. Pirma, regioninės valdžios institucijos manė, kad pasienio parduotuvės neturėjo jokios teisinės pareigos rinkti užstatą. Antra, jei tokia pareiga būtų buvusi, galimas sankcijas už jos pažeidimą būtų buvę galima skirti tik tuo atveju, jei atitinkami asmenys tai būtų darę tyčia ar dėl aplaidumo, kaip tai pripažįstama skundžiamo sprendimo 140–142 punktuose.

43. Nors Bendrasis Teismas pripažino, kad iš esmės Komisija tinkamai rėmėsi nauju teisiniu kriterijumi, siekdama nustatyti, ar nauda suteikiama iš valstybės išteklių, tais atvejais, kai kyla teisės aiškinimo sunkumų, jis klaidingai nusprendė, kad šis kriterijus netaikomas dėl to, kad regioninės valdžios institucijos nesirėmė tokiais sunkumais. Bendrasis Teismas taip pat padarė teisės klaidą, kai nusprendė, kad tokie sunkumai gali pateisinti baudų neskyrimą tik ribotą laikotarpį, per kurį reikia išsiaiškinti, kaip aiškinti taikytinus teisės aktus. Bendrasis Teismas padarė dar vieną teisės klaidą, nes reikalavo, kad Komisija išsamiai patikrintų, ar pagal Vokietijos teisę buvo pareiga rinkti užstatą, o tai reikštų kišimąsi į nacionalinės valdžios institucijų ir nacionalinių teismų įgaliojimus.

44. *Dansk Erhverv* teigia, kad IGG apeliacinio skundo pirmąjį, antrąjį ir trečiąjį pagrindus reikia atmesti. Ji tvirtina, kad tiek, kiek IGG ginčija Vokietijos teisės aktų turinį, jos apeliacinio skundo motyvai yra nepriimtini. Šis klausimas nepriklauso Teisingumo Teismo jurisdikcijai, nebent IGG galėtų įrodyti, kad skundžiamame sprendime buvo iškraipyta taikytina Vokietijos teisė.

45. *Dansk Erhverv* teigimu, Bendrasis Teismas teisingai nusprendė, jog tikėtina, kad baudos būtų skiriamos, jei įmonė atkakliai atsisakytų rinkti užstatą. Jis taip pat teisingai atmetė Komisijos galimybę remtis pagrįstais nacionalinės valdžios institucijų sunkumais aiškinant teisę tokiomis aplinkybėmis, kai jos nenurodė tokių sunkumų. Bet kuriuo atveju šios valdžios institucijos negali neribotą laiką remtis tokio pobūdžio sunkumais. Šiuo atveju Vokietijos valdžios institucijos nepadarė nieko, kad išsiaiškintų teisę. Skundžiamu sprendimu Komisijai nebuvo nustatyta pernelyg didelės tyrimo pareigos.

46. *Dansk Erhverv* taip pat prašo Teisingumo Teismo pakeisti skundžiamo sprendimo 135–138 punktuose pateiktus motyvus, pagal kuriuos tai, kad Komisija taikė naują kriterijų, savaime yra įrodymas, kad atliekant pirminį valstybės pagalbos buvimo vertinimą pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį jai kilo didelių sunkumų.

b) Analizė

47. Pagal suformuotą jurisprudenciją atleidimas nuo pareigos mokėti mokėtinas baudas gali būti laikomas iš valstybės išteklių suteikta nauda [57]. Taip pat pripažįstama, kad kiekvienoje teisės sistemoje teisės subjektams negali grėsti sankcijos už elgesį, kuris yra leidžiamas kaip teisėtas [58].

48. Nagrinėjant šį apeliacinį skundą kyla klausimas, ar pasienio parduotuvėms buvo nustatyta teisinė prievolė rinkti užstatą, ir, jei taip, ar dėl jo nerinkimo tam įgaliotos valdžios institucijos turėjo skirti baudas. Jeigu tokios teisinės prievolės buvimas būtų buvęs aiškiai nustatytas, skundžiamo sprendimo nebūtų buvę galima kritikuoti už išvadą, kad Komisija neįvykdė jai pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį tenkančių pareigų.

49. Pirmiausia pažymėtina, kad skundžiamo sprendimo 172 punkte konstatuota: „dėl Sąjungos teisės Komisija ginčijamame sprendime (67 [konstatuojamoji dalis]) pažymėjo, kad Direktyvoje 94/62 nenumatyta išimti[es], pateisinan[čios] užstato nerinkimą pasienio parduotuvėse“. Ginčijamame sprendime iš tikrųjų padaryta išvada, kad pagal Direktyvos 94/62 7 straipsnio 1 dalį valstybė narė neįpareigojama reikalauti rinkti užstatą iš mažmeninių vienkartinių pakuočių pirkėjų, siekiančių vartoti gėrimus už jos teritorijos ribų, kaip per teismo posėdį patvirtino Komisija [59].

50. Pritariu ginčijamame sprendime pateiktam Direktyvos 94/62 7 straipsnio 1 dalies aiškinimui. Direktyvos 94/62 7 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog valstybės narės privalo užtikrinti, kad būtų įdiegtos panaudotų pakuočių ir (arba) pakuočių atliekų grąžinimo ir (arba) surinkimo sistemos. Šios sistemos turi būti taikomos importuotiems produktams nediskriminacinėmis sąlygomis, siekiant išvengti prekybos kliūčių ar konkurencijos iškraipymo. Atsakydama į Teisingumo Teismo klausimus Komisija pareiškė, kad, kai vienoje valstybėje narėje gyvenantys vartotojai perka gėrimų pakuotes kitoje valstybėje narėje, kad galėtų suvartoti turinį savo gyvenamosios vietos valstybėje narėje, tuščios pakuotės tampa atliekomis pastarojoje valstybėje narėje [60]. Taip Direktyvos 94/62 7 straipsnio 1 dalimi aplinkos apsaugos reikalavimai suderinami su laisvo prekių judėjimo reikalavimais.

51. Pagal tokį Direktyvos 94/62 7 straipsnio 1 dalies aiškinimą nacionalinės valdžios institucijos neprivalo reikalauti, kad tokiomis aplinkybėmis, dėl kurių pateiktas šis apeliacinis skundas, būtų renkamas užstatas. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad užstato sistema Direktyvoje 94/62 numatytus tikslus galima pasiekti tik tuo atveju, kai užstatą sumokėję vartotojai gali nesunkiai jį susigrąžinti, neprivalėdami grįžti į pirminio pirkimo vietą [61]. Atsižvelgiant į tai, skardinėse esančių gėrimų pardavimas pasienio parduotuvėse vartotojams, kurie pasirašo eksporto deklaraciją, yra analogiškas prekių pardavimui prekiautojams eksportui, kai pardavėjas neprivalo rinkti užstato.

52. Ginčijamo sprendimo 50–53 konstatuojamosiose dalyse pažymėta, kad regioninės valdžios institucijos neatleido pasienio parduotuvių nuo baudų, nes jos laikėsi nuomonės, kad pagal Nutarimą dėl pakuočių atliekų šios parduotuvės neprivalo rinkti užstato, todėl jos nepadarė jokio pažeidimo. Siekiant Nutarimo dėl pakuočių atliekų tikslo skatinti veiksmingą atliekų surinkimą

[57] Šiuo klausimu žr. 1998 m. gruodžio 1 d. Sprendimą *Ecotrade* (C-200/97, EU:C:1998:579, 42 ir 43 punktai); 1999 m. birželio 17 d. Sprendimą *Piaggio* (C-295/97, EU:C:1999:313, 41 ir 42 punktai) ir 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Komisija / Nyderlandai* (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 106 punktas).

[58] 2015 m. sausio 14 d. Sprendimas *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9, 36 punktas).

[59] Žr. ginčijamo sprendimo 54, 63–68 konstatuojamąsias dalis ir 19 išnašą. Taip pat žr. šios išvados 8 punktą.

[60] Dėl atliekų sąvokos pagal analogiją žr. 2013 m. spalio 3 d. Sprendimą *Brady* (C-113/12, EU:C:2013:627) ir 2022 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Porr Bau* (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] Šiuo klausimu žr. 2004 m. gruodžio 14 d. Sprendimą *Radlberger Getränkegesellschaft ir S. Spitz* (C-309/02, EU:C:2004:799, 46 punktas).

Vokietijoje, nebuvo reikalaujama rinkti užstato už nevienkartines pakuotes, kurių turinys buvo nupirktas siekiant suvartoti jį už Vokietijos ribų. Kaip pažymėta šios išvados 51 punkte, pasienio parduotuvių padėtis buvo analogiška skardinėse parduodamų gėrimų eksportuotojų, neprivalėjusių rinkti užstato, padėčiai.

53. Nors ginčijamame sprendime konstatuota, kad dėl šios išvados 8 punkte nurodytų priežasčių regioninės valdžios institucijų pateiktas taikytinų taisyklių aiškinimas buvo pagrįstas tiek pagal Sąjungos teisę, tiek pagal Vokietijos teisę, jame atsižvelgta į tai, kad federalinės valdžios institucijos ginčijo tokį aiškinimą. Šiomis aplinkybėmis ginčijamame sprendime svarstyta, ar trečioji priemonė būtų valstybės pagalba, paaiškėjus, kad regioninės valdžios institucijų pateiktas aiškinimas yra klaidingas. Ginčijamo sprendimo 56–60 konstatuojamosiose dalyse pabrėžiama, kad dėl pareigos rinkti užstatą yra dvi viena kitai prieštaraujančios teisinės nuomonės. Pagal ginčijamo sprendimo 61 konstatuojamąją dalį esama jurisprudencija patvirtina regioninės valdžios institucijų poziciją. Ginčijamo sprendimo 62 konstatuojamojoje dalyje pažymima, kad federalinės valdžios institucijos nepasinaudojo procedūra, per kurią *Bundesrat* (Federalinis Senatas) gali priimti sprendimą dėl nacionalinės teisės aiškinimo kilus ginčui tarp federalinės ir regioninės valdžios institucijų.

54. Atsižvelgiant į tokius argumentus, ginčijamo sprendimo 69 ir 70 konstatuojamosiose dalyse daroma išvada, kad net jei pasienio parduotuvės privalėtų rinkti užstatą pagal Vokietijos teisę, baudų neskyrimas nebuvo iš valstybės išteklių suteikta nauda, dėl keturių priežasčių. Pirma, yra rimtų ir pagrįstų abejonių dėl Nutarimo dėl pakuočių atliekų aiškinimo. Antra, toks aiškinimas nebuvo pateiktas nei nacionaliniuose teismuose vykstančiuose procesuose, nei per kitas tam tikslui skirtas procedūras. Trečia, regioninės valdžios institucijos taikė savo aiškinimą visiems ūkio subjektams, kurių padėtis yra panaši. Ketvirta, regioninės valdžios institucijų pateiktas Nutarimo dėl pakuočių atliekų aiškinimas neprieštaravo Direktyvai 94/62.

55. Nevertinant, ar skundžiamame sprendime regioninės valdžios institucijų elgesys teisingai apibūdintas kaip „leidžiančios nukrypti nuostatos“ taikymas be jokio konkretaus teisinio pagrindo[62] ir ar toks aiškinimas buvo klaidingas[63], kaip teigia IGG, to sprendimo 135–138 punktuose pripažįstama, kad taikytina nacionalinė teisė buvo bent jau neaiški. Taigi Bendrasis Teismas pripažino, kad siekiant nustatyti, ar baudų neskyrimas pasienio parduotuvėms yra valstybės pagalba, ginčijamame sprendime buvo galima atsižvelgti į reikšmingų nuostatų aiškinimo sunkumus.

56. Skundžiamo sprendimo 140–141 punktuose priminta, kad nusikaltimų ir bausmių teisėtumo principas yra bendrasis teisės principas, kuriuo grindžiamos valstybėms narėms bendros konstitucinės tradicijos, ir pagal kurį reikalaujama aiškiai apibrėžti nusikaltimus ir už juos taikomas bausmes. Skundžiamo sprendimo 147 punkte konstatuota, kad pagal Teisingumo Teismo sprendimą *AC-Treuhand* / Komisija[64] taikant šį principą nedraudžiama remtis laipsnišku baudžiamosios atsakomybės aiškinimu jurisprudencijoje, atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį, jeigu šios nuostatos išaiškinimą buvo galima protingai numatyti pažeidimo padarymo metu. Vis dėlto skundžiamo sprendimo 146 ir 148 punktuose Bendrasis Teismas pridūrė, kad tokiais sunkumais galima remtis siekiant pagrįsti išvadą, kad valstybės pagalbos nėra, jeigu įvykdomos dvi

[62] Žr. skundžiamo sprendimo 133, 134, 173 ir 181 punktus. Pažymiu, jog tai, kad tam tikromis aplinkybėmis kompetentingos institucijos aiškina teisę ir padaro išvadą, kad iš jų neišplaukia jokios pareigos, yra ne išimtis, o veikiau įprasto teisės aiškinimo ir taikymo proceso dalis.

[63] Priešingai, nei atrodo iš skundžiamo sprendimo 170 ir 171 punktų, Komisija nesilaikė nuomonės, jog Nutarimo dėl pakuočių atliekų 9 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad pasienio parduotuvės rinktų užstatą: žr. šios išvados 52 punktą.

[64] 2015 m. spalio 22 d. Sprendimas *AC-Treuhand / Komisija* (C-194/14 P, EU:C:2015:717, 39–41 punktai).

sąlygos: aiškinimo sunkumai turi būti laikinojo pobūdžio ir jie turi būti susiję su laipsniško teisės normų aiškinimo procesu. Skundžiamo sprendimo 149–156 punktuose padaryta išvada, kad ginčijamas sprendimas neatitinka šių dviejų sąlygų.

57. Mano nuomone, skundžiamo sprendimo 146–156 punktuose padarytose išvadose klaidingai taikomas principas, pagal kurį teisės aktuose turi būti aiškiai apibrėžti nusikaltimai ir bausmės [65]. Reikalavimas, kad sankcijos turėtų tinkamą teisinį pagrindą, kyla iš teisinio saugumo principo, pagal kurį reikalaujama, be kita ko, kad visi teisės aktai, ypač tie, kuriais įgaliojama skirti sankcijas, būtų aiškūs ir tikslūs tam, kad suinteresuotieji asmenys galėtų aiškiai žinoti iš jų kylančias teises ir pareigas ir imtis atitinkamų priemonių [66]. Sprendime *AC-Treuhand* [67] Teisingumo Teismas vis dėlto konstatavo, jog pagal nusikaltimų ir bausmių teisėtumo principą nedraudžiama, kad šios taisyklės būtų laipsniškai aiškinamos jurisprudencijoje. Taisyklių neaiškumu negalima remtis, jei vėliau bylinėjantis buvo išaiškinta jų reikšmė. Vis dėlto iš to negalima daryti išvados, kaip tai padaryta skundžiamame sprendime, kad toks laipsniško aiškinimo procesas turi vykti visada. Jeigu taisyklių reikšmė nėra išaiškinta pasitelkiant šiam tikslui tinkamus mechanizmus, asmenys, kuriems taikomos šios taisyklės, gali prieštarauti sankcijų skyrimui, motyvuodami tokio aiškumo stoka. Antraip būtų pažeistas principas, pagal kurį įstatyme turi būti numatytas aiškus nusikalstamų veikų ir bausmių pagrindas ir jos turi būti aiškiai apibrėžtos.

58. Be to, Bendrojo Teismo nurodyta jurisprudencija nepatvirtina teiginio, kad bet kokie aiškinimo sunkumai turi būti laikini, o atitinkami asmenys gali remtis teisinio nesaugumo situacija tik ribotą laikotarpį. Skundžiamo sprendimo 149 punkte daroma nuoroda į 2005–2018 m. buvusią teisinio nesaugumo situaciją. Mano nuomone, išvada, kad tam tikri veiksmai buvo teisėti (neskiriant už juos baudų), ir netikrumas dėl jų teisėtumo tokį ilgą laiką veikiau sustiprina, o ne susilpnina sankcijų neskyrimo pateisinimą.

59. Priešingai, nei buvo konstatuota skundžiamo sprendimo 151 ir 152 punktuose, federalinės valdžios institucijų nenoras kreiptis į *Bundesrat* (Federalinis Senatas) dėl taikytinos teisės išaiškinimo negali sutrukdyti atitinkamiems asmenims remtis dėl to susiklosčiusiomis teisinio nesaugumo aplinkybėmis, siekiant ginčyti sankcijų jiems skyrimą. Kadangi šie asmenys negali pasinaudoti šia procedūra, jie neturėtų patirti neigiamų pasekmių dėl valdžios institucijų nenoro ja pasinaudoti.

60. Skundžiamo sprendimo 144 ir 145 punktuose pateikti motyvai nepagrindžia juose padarytų išvadų. Nors pripažįstama, kad negalima remtis nacionalinės teisės aktų, priimtų siekiant perkelti direktyvą, aiškumo stoka, pagal Direktyvą 94/62 valstybės narės neįpareigojamos reikalauti, kad pasienio parduotuvės rinktų užstatą, kaip pažymėta šios išvados 49–51 punktuose.

61. Priešingai, nei konstatuota skundžiamo sprendimo 160–163 punktuose, Komisijai nebuvo uždrausta atsižvelgti į pagrįstus taikytinos nacionalinės teisės aiškinimo sunkumus nagrinėjant klausimą, ar baudų neskyrimas yra valstybės pagalba. Nesvarbu, ar regioninės valdžios institucijos neskyrė baudų dėl to, kad jos rėmėsi tokių sunkumų buvimu, ar dėl to, kad manė, jog teisės aktai nebuvo pažeisti. Net jei vėliau paaiškėtų, kad pagal Vokietijos teisę privaloma rinkti užstatą,

[65] Pagal analogiją žr. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 49 straipsnio 1 dalį dėl nusikalstamų veikų.

[66] 2006 m. balandžio 5 d. Sprendimas *Degussa* / *Komisija* (T-279/02, EU:T:2006:103, 66 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Šiuo tikslu taip pat žr. 2008 m. gegužės 22 d. Sprendimą *Evonik Degussa* / *Komisija ir Taryba* (C-266/06 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2008:295, 38 ir 39 punktai).

[67] 2015 m. spalio 22 d. Sprendimas *AC-Treuhand / Komisija* (C-194/14 P, EU:C:2015:717, 40 punktas).

pagrįsti sunkumai, kurių regioninės valdžios institucijoms kilo nustatant šios pareigos buvimą, objektyviai pateisina baudų neskyrimą pasienio parduotuvėms. Kaip teigė IGG, minėtose skundžiamo sprendimo išvadose taip pat padaryta teisės klaida.

62. Be to, pažymėtina, kad pagal ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą lojalaus bendradarbiavimo principą ir ESS 13 straipsnio 2 dalyje įtvirtintus įgaliojimų suteikimo ir institucinės pusiausvyros principus būtent valstybių narių teisinėse sistemose turi būti paaiškinta jų atitinkamos nacionalinės teisės reikšmė pasitelkiant joje numatytus teismo sprendimų priėmimo procesus. Nors Komisijai gali tekti aiškinti nacionalinę teisę, be kita ko, vertinant valstybės pagalbos buvimą ir jos suderinamumą su vidaus rinka, ir ginti šį aiškinimą Sąjungos teismuose nagrinėjamose bylose[68], ji teisiškai neprivalo pasinaudoti šia teise visais atvejais, kai taiko SESV 108 straipsnio 3 dalyje numatytą procedūrą. Dėl tų pačių priežasčių siūlau Teisingumo Teismui atmesti *Dansk Erhverv* prašymą pakeisti skundžiamo sprendimo 135–138 punktus.

63. Atsižvelgdamas tiek į šios išvados 40 ir 41 punktuose nurodytą jurisprudenciją, tiek į pirma išdėstytus argumentus, darau išvadą, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamo sprendimo 157 punkte konstatavo, kad ginčijamame sprendime nepakankamai ir neišsamiai išnagrinėtas baudų pasienio parduotuvėms neskyrimas.

64. Taigi siūlau Teisingumo Teismui pripažinti IGG apeliacinio skundo pirmąjį, antrąjį ir trečiąjį pagrindus pagrįstais ir tuo remiantis panaikinti skundžiamą sprendimą.

65. Jeigu Teisingumo Teismas pritartų šiam siūlymui, jam nereikėtų nagrinėti IGG apeliacinio skundo ketvirtojo ir penktojo pagrindų. Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų nepritarti mano siūlymui šiuo klausimu, išnagrinėsiu abu šiuos pagrindus.

2. Teisės klaidos, susijusios su papildomais argumentais, kuriais grindžiami dideli sunkumai, kurių patyrė Komisija

a) Šalių argumentai

66. Ketvirtajame apeliacinio skundo pagrinde IGG tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nagrinėdamas *Dansk Erhverv* papildomus argumentus, kuriais buvo grindžiama išvada, kad Komisija patyrė rimtų sunkumų, susijusių su naudos iš valstybės išteklių buvimu dėl baudų neskyrimo.

67. Bendrasis Teismas pirmiausia iškraipė ginčijamo sprendimo išvadas, konstatavęs, kad regioninės valdžios institucijos be jokio teisinio pagrindo atleido pasienio parduotuves nuo baudų. Ginčijamame sprendime kaip tik konstatuota, kad pasienio parduotuvės neprivalėjo rinkti užstato, todėl regioninės valdžios institucijos neturėjo jokio pagrindo skirti baudas.

68. Antra, skundžiamu sprendimu buvo iškraipytas ginčijamas sprendimas ir neteisingai pritaikyta didelių sunkumų sąvoka, nes Komisija pakankamai paaiškino, kodėl dėl federalinės ir regioninės valdžios institucijų pateikiamo skirtingo aiškinimo neturėtų būti pradėta oficiali tyrimo procedūra.

[68] Šiuo klausimu žr. 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Komisija ir Ispanija* / *Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė* (C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732), kuriame Komisija pagrįstai teigė, kad siūloma Gibraltaro įmonių pelno mokesčio teisės reforma yra su vidaus rinka nesuderinama valstybės pagalba.

69. Trečia, skundžiamame sprendime konstatuota, jog neįrodyta, kad nukrypimas nuo prievolės rinkti užstatą buvo nuosekliai taikomas visuose Vokietijos pasienio regionuose. Taip Bendrasis Teismas iškraipė ginčijamą sprendimą ir klaidingai taikė didelių sunkumų sąvoką, nes visos aptariamos pasienio parduotuvės yra Šlėzvigo-Holšteino ir Meklenburgo-Pomeranijos žemėse.

70. Ketvirta, skundžiamame sprendime buvo iškraipyti įrodymai, nes atrankiuoju būdu remtasi pasiūlymo iš dalies pakeisti 2004 m. Nutarimą dėl pakuočių atliekų tekstu, kuriame buvo teiginys, kad juo siekiama skatinti Direktyvos 94/62 tikslus ir nustatyti pasienio parduotuvėms reikalavimą dalyvauti kitų valstybių narių užstato sistemose.

71. Penkta, Bendrasis Teismas klaidingai taikė didelių sunkumų sąvoką, pareikalavęs, kad Komisija išsamiai išnagrinėtų nacionalinės teisės aktus dėl pareigos rinkti užstatą.

72. Šešta, Bendrasis Teismas iškraipė ginčijamą sprendimą, nes atmetė analogiją, susijusią su užstato rinkimu, kalbant apie eksportui skirtas prekes ir vienkartinėse pakuotėse įsigytus ir vartoti užsienyje skirtus gėrimus.

73. *Dansk Erhverv* Teisingumo Teismo prašo atmesti ketvirtąjį apeliacinio skundo pagrindą.

b) Analizė

74. Šios išvados 47–64 punktuose nagrinėjami šio apeliacinio skundo pagrindo pirmoje, antroje, penktoje ir šeštoje dalyse iškelti klausimai. Todėl nagrinėsiu tik du likusius šio pagrindo aspektus.

75. IGG tvirtina, kad skundžiamo sprendimo 178–182 punktuose ginčijamas sprendimas buvo iškraipytas, nes juose konstatuota, jog Komisija neįrodė, kad Vokietijos teisės aiškinimas buvo nuosekliai taikomas atitinkamose pasienio regionuose.

76. Pagal SESV 256 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 58 straipsnio pirmą pastraipą apeliacinis skundas gali būti teikiamas tik teisės klausimais. Tik Bendrasis Teismas turi jurisdikciją konstatuoti ir vertinti reikšmingas faktines aplinkybes ir įrodymus, todėl faktinių aplinkybių ir įrodymų vertinimas, išskyrus tuos atvejus, kai jie buvo iškreipti, nėra teisės klausimas, dėl kurio galima pateikti apeliacinį skundą Teisingumo Teismui [69]. Jeigu teigiama, kad Bendrasis Teismas iškraipė įrodymus, remiantis SESV 256 straipsniu, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 58 straipsnio pirma pastraipa ir Teisingumo Teismo procedūros reglamento 168 straipsnio 1 dalies d punktu, turi būti aiškiai nurodyta, kokius įrodymus jis iškraipė, taip pat vertinimo klaidos, dėl kurių tas teismas juos iškraipė. Toks iškraipymas turi būti akivaizdžiai matomas iš Teisingumo Teismo bylos medžiagos, nesant reikalo iš naujo vertinti faktinių aplinkybių ir įrodymų [70].

77. Kaip nurodo IGG, ginčijamo sprendimo 11 konstatuojamojoje dalyje pažymima, kad prekyba pasienio parduotuvėse vyksta abiejose nagrinėjamose *Länder* dėl alaus ir kitų gėrimų kainų skirtumų Vokietijoje, Danijoje ir Švedijoje. Kaip matyti iš skundžiamo sprendimo 179 punkto, šią aplinkybę patvirtino Komisijos raštu pateiktos pastabos. Nėra jokios informacijos, kad panašios

[69] 2023 m. sausio 12 d. Sprendimas *Lietuvos geležinkeliai / Komisija* (C-42/21 P, EU:C:2023:12, 60 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[70] 2023 m. sausio 12 d. Sprendimas *HSBC Holdings ir kt. / Komisija* (C-883/19 P, EU:C:2023:11, 167 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

pasienio parduotuvės būtų veikusios kitose *Länder*. Taigi skundžiamo sprendimo 178–182 punktuose padarytos išvados grindžiamos tiek ginčijamo sprendimo turinio, tiek Bendrajam Teismui pateiktų įrodymų iškraipymu.

78. IGG taip pat teigia, kad skundžiamo sprendimo 183–190 punktuose yra iškraipyti įrodymai, nes atrankiuoju būdu remtasi pasiūlymo projekto, kurį abi *Länder* 2004 m. pateikė siekdamos, kad būtų iš dalies pakeistas Nutarimas dėl atliekų pakuočių, tekstu.

79. Šio pasiūlymo tekste nurodyta, kad jis pateisinamas ekonominiais, užimtumo ir aplinkos apsaugos sumetimais ir kad į jį įtrauktas įpareigojimas pasienio parduotuvėms dalyvauti kitose valstybėse narėse taikomose užstato sistemose. Darytina išvada, kad Bendrasis Teismas iškraipė jam pateiktus įrodymus, nes neatsižvelgė į tai, kad šiuo pasiūlymu buvo siekiama skatinti aplinkos apsaugą, įpareigojant pasienio parduotuves dalyvauti kitose valstybėse narėse taikomose užstato sistemose.

80. Taigi siūlau Teisingumo Teismui pripažinti IGG apeliacinio skundo ketvirtąjį pagrindą pagrįstu.

3. Teisės klaidos, susijusios su papildomais argumentais, pateiktais grindžiant išvadą, kad Komisijai nekilo didelių sunkumų

a) Šalių argumentai

81. Penktajame apeliacinio skundo pagrinde IGG tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nes atmetė du argumentus, kuriuos ji pateikė siekdama pagrįsti tai, kad, kai Komisija atliko vertinimą, jai nekilo didelių sunkumų, susijusių su valstybės pagalbos buvimu.

82. Pirma, priešingai, nei konstatavo Bendrasis Teismas, kompetentingos institucijos „gali“ skirti baudas už pareigos rinkti užstatą nevykdymą. Tai reiškia, kad šios institucijos turi teisę, o ne pareigą, skirti baudas. Taigi skundžiamu sprendimu buvo iškraipytas ginčijamo sprendimo turinys ir Bendrajam Teismui pateikti įrodymai.

83. Antra, Bendrasis Teismas suklydo, kai atmetė IGG argumentą, grindžiamą Teisingumo Teismo sprendimu *Radlberger*[71], kad užstato rinkimas būtų prilygęs eksporto mokesčiui, prieštaraujančiam SESV 34 straipsniui. Tame sprendime, kuris buvo susijęs su perėjimu nuo surinkimo sistemos prie privalomojo užstato ir grąžinimo sistemos siekiant utilizuoti vienkartines pakuotes Vokietijoje, Teisingumo Teismas konstatavo, kad valstybė narė turi pasirūpinti pakankamu priėmimo punktų skaičiumi, kad užstatą sumokėję vartotojai galėtų jį susigrąžinti, neprivalėdami grįžti į pakuotės įsigijimo vietą[72].

84. *Dansk Erhverv* Teisingumo Teismo prašo atmesti penktąjį apeliacinio skundo pagrindą.

[71] 2004 m. gruodžio 14 d. Sprendimas *Radlberger Getränkegesellschaft ir S. Spitz* (C-309/02, EU:C:2004:799).

[72] Ten pat, 46 punktas.

b) Analizė

85. Apeliacinio skundo penktojo pagrindo pirmoje dalyje IGG teigia, kad regioninės valdžios institucijos turi diskreciją skirti sankcijas, neatsižvelgiant į tai, ar taikytinos taisyklės yra aiškios, ar ne.

86. Kaip nurodyta ginčijamo sprendimo 22 konstatuojamojoje dalyje ir skundžiamo sprendimo 4 punkte, pagal Nutarimo dėl pakuočių atliekų 15 straipsnio 1 dalies 14 punktą užstato nerinkimas pažeidžiant 9 straipsnio 1 dalį yra administracinis nusižengimas. 2012 m. vasario 24 d. *Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts* (Įstatymas dėl žiedinės ekonomikos ir atliekų tvarkymo teisės aktų peržiūros)[73] 69 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad už tokios rūšies nusižengimą gali būti skirta iki 100 000 EUR bauda.

87. Nors skundžiamo sprendimo 136 punkte valstybėms narėms viešosios tvarkos srityje pripažįstama diskrecija, kai jos sprendžia dėl baudų skyrimo, ypač kai joms kyla sunkumų aiškinant taikytinas nuostatas, šio sprendimo 223 punkte teisingai nurodyta, kad ginčijamas sprendimas negrindžiamas šiais argumentais. Todėl siūlau Teisingumo Teismui atmesti IGG apeliacinio skundo penktojo pagrindo pirmą dalį.

88. Kalbant apie šio apeliacinio skundo pagrindo antrą dalį, pažymėtina, kad Sprendimas *Radlberger*[74] nepatvirtina nuomonės, kad užstato rinkimas nagrinėjamomis aplinkybėmis prieštarautų SESV 34 straipsniui, kaip teigia IGG. Šis straipsnis netaikomas piniginiams mokėjimams, nes juo nereglamentuojamos prekybos kliūtys, kurioms skirtos kitos Sutarties nuostatos. SESV 28, 30 ir 110 straipsniuose reglamentuojamos finansinio pobūdžio kliūtys arba muitams lygiaverčio poveikio kliūtys, todėl joms netaikomas SESV 34 straipsnyje nustatytas draudimas[75]. Pagal suformuotą jurisprudenciją bet kokia vienašališkai taikoma piniginė prievolė, nepaisant jos pavadinimo ir taikymo būdo, kuria prekės apmokestinamos dėl to, kad jos kerta sieną, ir kuri nėra muitas tiesiogine šio žodžio prasme, yra lygiaverčio poveikio mokėjimas, kaip tai suprantama pagal SESV 28 ir 30 straipsnius[76]. IGG nepateikė argumentų remdamasi šiomis Sutarties nuostatomis. Todėl siūlau Teisingumo Teismui atmesti IGG apeliacinio skundo penktojo pagrindo antrą dalį.

89. Taigi siūlau Teisingumo Teismui atmesti visą penktąjį IGG apeliacinio skundo pagrindą.

IV. Ieškinys Bendrajame Teisme

90. Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnio pirmos pastraipos antrą sakinį Teisingumo Teismas, panaikinęs Bendrojo Teismo sprendimą, gali pats paskelbti galutinį sprendimą, jei toje bylos stadijoje tai galima daryti.

[73] *BGBl.* 2012 I, p. 212.

[74] 2004 m. gruodžio 14 d. Sprendimas *Radlberger Getränkegesellschaft ir S. Spitz* (C-309/02, EU:C:2004:799).

[75] 2003 m. birželio 17 d. Sprendimas *De Danske Bilimportører* (C-383/01, EU:C:2003:352, 32 ir 33 punktai).

[76] 2015 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Viamar* (C-402/14, EU:C:2015:830, 44 punktas). Sprendime *Viamar* Teisingumo Teismas nagrinėjo registracijos mokestį, kurį Graikija taikė kitoje valstybėje narėje pagamintų transporto priemonių importuotojui. Transporto priemonės nebuvo nei parduodamos, nei registruotos Graikijoje, bet buvo reeksportuojamos į kitą valstybę narę, kur jos buvo pradedamos eksploatuoti ir parduodamos. Graikijos valdžios institucijos atsisakė grąžinti sumokėtą registracijos mokestį. Teisingumo Teismas nusprendė, kad mokestis buvo renkamas tik dėl valstybės narės sienos kirtimo, todėl yra muitui lygiaverčio poveikio mokėjimas, kaip tai suprantama pagal SESV 30 straipsnį (2015 m. gruodžio 17 d. Sprendimo *Viamar*, C-402/14, EU:C:2015:830, 45 punktas).

91. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta šios išvados 47–64 ir 75–80 punktuose, siūlau Teisingumo Teismui atmesti skundžiamame sprendime nagrinėtą ieškinį dėl ginčijamo sprendimo, kuriuo Komisija nusprendė nepradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytos oficialios tyrimo procedūros, panaikinimo.

V. Dėl bylinėjimosi išlaidų

92. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 184 straipsnio 2 dalį, jeigu apeliacinis skundas yra pagrįstas ir Teisingumo Teismas priima galutinį sprendimą byloje, išlaidų klausimą sprendžia Teisingumo Teismas.

93. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį, taikomą apeliacinėse bylose pagal jo 184 straipsnio 1 dalį, pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo.

94. Kadangi Komisijos ir IGG apeliaciniai skundai buvo patenkinti, siūlau priteisti iš *Dansk Erhverv* ne tik jos, bet ir apeliančių bylinėjimosi išlaidas, patirtas tiek pirmojoje instancijoje, tiek nagrinėjant šiuos apeliacinius skundus.

VI. Išvada

95. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

1) panaikinti 2021 m. birželio 9 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *Dansk Erhverv / Komisija* (T-47/19, EU:T:2021:331),

2) atmesti ieškinį, kurį *Dansk Erhverv* pareiškė Europos Sąjungos Bendrajame Teisme byloje T-47/19,

3) *Dansk Erhverv* padengia savo, Europos Komisijos ir *Interessengemeinschaft der Grenzhändler* (IGG) bylinėjimosi išlaidas, patirtas Bendrajame Teisme nagrinėtoje byloje ir nagrinėjant šias apeliacines bylas.