Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. COLLINS
представено на 16 март 2023 година[1]

Съединени дела C-508/21 P и C-509/21 P

Европейска комисия
срещу
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
и
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
срещу
Dansk Erhverv,

Европейска комисия (C-509/21 P)

„Обжалване — Държавна помощ — Продажба на напитки в еднократни опаковки от германски погранични търговски обекти на датски и шведски жители — Административна жалба — Освобождаване от задължението за събиране на депозит за еднократни опаковки, при условие че закупените напитки се консумират извън територията на Германия — Неначисляване на данък върху добавената стойност (ДДС) върху стойността на депозита — Неналагане на глоби — Решение на Комисията да не повдига възражения — Липса на помощ — Директива 94/62/ЕО — Сериозни затруднения“

I. Въведение

1. От незапомнени времена ценовите разлики движат търговията, а разликата в цената на напитките между Кралство Дания и Федерална република Германия не прави изключение. Острата конкуренция между търговците, установени в тези две държави членки, кара Dansk Erhverv, професионално сдружение, представляващо интересите на датски предприятия, да подаде жалба във връзка с държавна помощ до Европейската комисия. То твърди по-специално, че германските му конкуренти получават държавна помощ, тъй като германските власти са заели снизходителна позиция спрямо прилагането на германското право относно рециклирането на отпадъците от опаковки. Комисията стига до заключението, че Германия не е предоставила държавна помощ. Dansk Erhverv обжалва това решение и убеждава Общия съд на Европейския съюз да го отмени. Комисията и Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), сдружение, представляващо интересите на търговски обекти на германската граница, обжалват решението на Общия съд пред Съда. Настоящото заключение има за цел да даде насоки на Съда как да разреши всички поставени въпроси, за да постанови решение по двете жалби. Сред тях е и неразглеждан

[1] Език на оригиналния текст: английски.

досега въпрос: длъжна ли е Комисията да започне официална процедура по разследване съгласно член 108, параграф 2 ДФЕС, когато държавната помощ, предмет на жалбата, се състои в неналагане на глоби на икономически оператори за предполагаеми нарушения на неточно определено правно задължение?

II. Фактите и производството

A. Обстоятелства, предхождащи жалбите

2. В точки 1—27 от решението на Общия съд по дело Dansk Erhverv/Комисия[2] са изложени подробно обстоятелствата, предхождащи настоящите жалби. По-долу следва резюме.

3. На 14 март 2016 г. Dansk Erhverv подава жалба до Комисията, съгласно която Германия предоставя несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ на група търговски обекти за продажба на дребно, намиращи се в близост до границата ѝ с Дания (наричани по-нататък „пограничните търговски обекти“ или „пограничните търговци“). Според Dansk Erhverv пограничните търговски обекти продават напитки в опаковки за еднократна употреба на потребители, пребиваващи основно в Дания и Швеция, които с подписване на „декларация за износ“ се задължават да консумират напитките и да обезвреждат опаковките извън територията на Германия, без търговските обекти да начисляват предвидения в германското законодателство депозит за тези опаковки. Твърдяната помощ се състои в това, че органите на две провинции, а именно Шлезвиг-Холщайн и Мекленбург-Предна Померания (Германия) (наричани по-нататък „регионалните органи“), са предоставили de facto освобождаване от задължението за начисляване на данък върху добавената стойност (ДДС) върху стойността на депозита и не налагат глоби на пограничните търговци, които не начисляват депозита.

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

5. В раздел 3.1 от спорното решение се разглежда неначисляването на депозит от пограничните търговци спрямо горепосочената група потребители (наричано по-нататък „първата мярка“)[3]. Секторът на търговията на дребно управлява депозитната система и начислените депозити никога не са били под контрола на държавата. Държавната намеса се ограничава до задължението, предвидено във Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung — VerpackV) (Наредба за предотвратяване и оползотворяване на отпадъците от опаковки) от 21 август 1998 г. (наричана по-нататък „Наредбата за отпадъците от опаковки“)[4], която транспонира Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 година относно опаковките и отпадъците от опаковки[5], за начисляване на депозита на купувачите

[2] Решение от 9 юни 2021 г., Dansk Erhverv/Комисия (T-47/19, EU:T:2021:331; наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

[3] Съгласно параграф 32 от спорното решение Dansk Erhverv не твърди, че неначисляването на депозита съставлява държавна помощ.

[4] BGBl. 1998 I, стр. 2379.

[5] ОВ L 365, 1994 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 238.

на дребно при определени обстоятелства и за възстановяването му при връщане на опаковката [6]. Комисията стига до извода, че първата мярка не съставлява държавна помощ, тъй като депозитната система не е финансирана с държавни ресурси [7].

6. В раздел 3.2 от спорното решение се разглежда неначисляването на ДДС върху стойността на депозита (наричано по-нататък „втората мярка“). Приема се, че мярката не предоставя предимство чрез държавни ресурси, тъй като неначисляването на ДДС върху стойността на депозита е последица от прилагането на общите правила в областта на ДДС в случаите, когато не е начислен депозит [8].

7. В раздел 3.3 от спорното решение се прави преценка дали неналагането на глоби на пограничните търговци заради евентуално нарушение на Наредбата за отпадъците от опаковки (наричано по-нататък „третата мярка“) съставлява държавна помощ. Комисията приема, че освобождаването от задължението за плащане на глоба по принцип може да съставлява предимство, предоставено чрез държавни ресурси. Тя обаче посочва, че за всяка правна система е присъщо правните субекти да не бъдат излагани на риск от санкции за законосъобразно поведение [9]. Наличието на затруднения при тълкуването на закона е характерно за всички правни системи. Следователно може да е неуместно органите, изправени пред основателни съмнения относно тълкуването на даден закон, да налагат глоби за предполагаемо нарушение [10]. Според Комисията регионалните органи не са освободили пограничните търговци от задължението да заплатят глоби, които иначе считат за дължими. Напротив, тези органи приемат, че законът не задължава пограничните търговци да начисляват депозит, и следователно те не са извършили никакво нарушение [11].

8. Според Комисията Наредбата за отпадъците от опаковки има за цел ефективното събиране на отпадъците от опаковки в Германия. За тази цел не било необходимо да се начислява депозит върху опаковките за еднократна употреба, които не се изхвърлят на територията на тази държава членка. Пограничните търговци се намирали в същото положение като износителите на напитки в кутии, които били изрично освободени от задължението да начисляват депозит [12]. Тъй като напитките били закупени за потребление извън Германия, начисляването на депозит едва ли щяло да стимулира потребителите да върнат опаковките, които са закупили, в германската система за рециклиране [13]. При тези обстоятелства не било необосновано пограничните търговци да не начисляват депозит на

[6] Параграфи 35—37 от спорното решение. Съгласно член 9, параграф 1 от Наредбата за отпадъците от опаковки „[д]истрибуторите, които търгуват с напитки в еднократни опаковки за напитки с капацитет от 0,1 литра до 3 литра, са длъжни да начисляват на клиентите си депозит в размер от най-малко 0,25 евро за опаковка с включен [ДДС]. Разпоредбата в изречение първо по-горе не се прилага за опаковките, продавани на крайните потребители извън териториалния обхват на настоящата наредба. Депозитът се начислява от всеки дистрибутор надолу по веригата, на всички етапи от търговската верига, до продажбата на опаковката на крайния потребител. Дистрибуторите посочват върху опаковката на напитките, продавани в опаковки за еднократна употреба, за които се прилага задължението за депозит съгласно изречение първо от настоящия параграф, преди пускането им на пазара, по ясно видим и четлив начин, че за тях трябва да се заплати депозит, и участват в установена на федерално равнище депозитна система, която позволява на участниците да уреждат помежду си исканията за възстановяване на сумата по депозита. Тази сума се възстановява при обратното приемане на опаковката. Тя не подлежи на възстановяване без обратно приемане на опаковката. […]“.

[7] Параграф 33 от спорното решение.

[8] Параграфи 40—43 от спорното решение.

[9] Параграфи 45 и 47 от спорното решение.

[10] Параграфи 48 и 49 от спорното решение.

[11] Параграф 50 от спорното решение.

[12] Параграфи 51 и 53 от спорното решение.

[13] Параграф 54 от спорното решение. В параграф 59 от него се посочва, че ако потребителите пожелаят да върнат опаковките, ще трябва да пропътуват до 500 километра.

такива клиенти [14]. Директива 94/62 също не задължавала държавата членка да осигури начисляването на депозити върху напитките, продавани в опаковки за еднократна употреба, за потребление извън нейната територия [15]. Според Комисията подходът на регионалните органи по отношение на неначисляването на депозит при тези обстоятелства, представлява разумен компромис между целта за опазване на околната среда, преследвана с Директива 94/62, и свободното движение на стоки [16].

9. Въпреки че федералните органи оспорват възприетото от регионалните органи тълкуване на закона, съществуващата съдебна практика по-скоро потвърждава подхода на последните [17]. Поради това Комисията приема, че при нормалното упражняване на своите публичноправни правомощия регионалните органи са изправени пред сериозни и основателни съмнения относно обхвата и тълкуването на правното задължение на пограничните търговци да начисляват депозит. В такъв случай неналагането на глоба не съставлява предимство, предоставено чрез държавни средства [18]. Поради това в спорното решение се заключава, че никоя от трите установени и разгледани в него мерки не съставлява държавна помощ.

Б. Обжалваното съдебно решение

10. На 23 януари 2019 г. Dansk Erhverv подава пред Общия съд жалба за отмяна на спорното решение. IGG встъпва в производството в подкрепа на Комисията. Dansk Erhverv твърди, че като не е започнала официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, въпреки сериозните затруднения при разглеждането на мерките, Комисията е нарушила процесуалните права, с които то разполага в качеството си на заинтересована страна [19]. В рамките на първата част на единственото правно основание на Dansk Erhverv се твърди, че Комисията не е проверила съвместимостта на освобождаването от депозит с член 4, параграф 3 ДЕС, Директива 94/62, „принципа „замърсителят плаща“, както и някои разпоредби на германското право. В рамките на втората част на единственото правно основание се поддържа, че са налице пропуски в проверката на Комисията относно неначисляването на ДДС върху стойността на депозита. В рамките на третата част се твърди, че спорното решение не разглежда в достатъчна степен мярката, състояща се в неналагане на глоба от страна на регионалните органи [20].

11. По първата част на правното основание Общият съд постановява, че несъответствието на национална мярка с разпоредби от правото на Съюза, различни от тези относно държавните помощи, може да е релевантно за преценката на съвместимостта ѝ с вътрешния пазар, но не засяга наличието на държавна помощ, което се установява единствено с оглед на член 107, параграф 1 ДФЕС [21]. Същите съображения важат a fortiori за съответствието на дадена мярка с националното право [22]. Дори да се докаже, че извършената от Комисията

[14] Параграф 65 от спорното решение.

[15] Параграф 63 от спорното решение.

[16] Параграф 68 от спорното решение.

[17] Освен това федералните органи не са отнесли този въпрос за разрешаване пред Bundesrat (Федерален съвет, Германия): параграфи 61 и 62 от спорното решение.

[18] Параграф 69 от спорното решение.

[19] Точка 45 от обжалваното съдебно решение.

[20] Точка 46 от обжалваното съдебно решение.

[21] Точки 59—65 от обжалваното съдебно решение.

[22] Точки 68 и 69 от обжалваното съдебно решение.

проверка на мярката, състояща се в неначисляване на депозита, е била непълна, този пропуск не може да доведе до отмяна на спорното решение. Поради това Общият съд отхвърля първата част като неотносима [23].

12. Общият съд отхвърля доводите относно нарушението на различни разпоредби на правото на Съюза и на германското право, разгледани в рамките на втората част, със същите мотиви като изложените в точка 11 от настоящото заключение [24]. Неначисляването на ДДС върху стойността на депозита е косвена, но логична последица от неначисляването на депозит [25]. Следователно условието, свързано с наличие на държавни ресурси, не е изпълнено [26].

13. Що се отнася до третата част, Общият съд приема, че регионалните органи не са наложили глоби поради възприетото от тях тълкуване на германското право, според което пограничните търговски обекти не са длъжни да начисляват депозита при обстоятелствата, изложени в точка 3 от настоящото заключение. Положението се различава от вече разгледаните в съдебната практика относно глобите като вид държавна помощ хипотези, при които са налице предварително разрешение да се възприеме определено поведение, което иначе би било санкционирано с глоба [27], и освобождаване от глоба при възприемане на такова поведение [28]. При това положение Комисията правилно се е основала на нов правен критерий, според който при наличието на затруднения при тълкуването на националната правна уредба по принцип би могло да се приеме, че неналагането на глоби не съставлява държавна помощ. Свободата на преценка на публичните органи във връзка с налагането на глоби, което е инструмент от сферата на обществения ред, следва да се запази, особено когато тези органи срещат затруднения при тълкуването на приложимото право [29].

14. По-нататък Общият съд уточнява този критерий, като приема, че подобни затруднения могат да обосноват неналагането на глоба през ограничен период от време с разумна продължителност, през който постепенно трябва да се изяснят обхватът и смисълът на приложимата правна уредба [30]. Когато с тази правна уредба се транспонира директива, както е в случая, наличието на неяснота при тълкуването ѝ може в още по-малка степен да обоснове извода, че не е налице държавна помощ [31]. В спорното решение не се посочва никакво особено обстоятелство, което да обоснове наличието на правна неяснота в периода между 2005 г., когато е започнала практиката да не се налагат глоби, и 2018 г., когато е прието спорното решение [32]. Федералните органи не са използвали процедурата за изясняване на нормите чрез сезиране на Bundesrat (Федерален съвет, Германия) [33]. Решенията на националните съдилища, които подкрепят тълкуването на регионалните

23 Точки 74 и 75 от обжалваното съдебно решение.

24 Точка 88 от обжалваното съдебно решение.

25 Точка 96 от обжалваното съдебно решение.

26 Точки 89—97 от обжалваното съдебно решение. Общият съд се позовава на решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73/91, EU:C:1993:97, т. 21).

27 Решение от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

28 Решения от 1 декември 1998 г., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579), и от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

29 Точки 130—136 от обжалваното съдебно решение.

30 Точка 143 от обжалваното съдебно решение.

31 Точка 144 от обжалваното съдебно решение.

32 Точка 149 от обжалваното съдебно решение.

33 Точки 150—152 от обжалваното съдебно решение.

органи, са постановени в контекста на искания за допускане на временни мерки [34]. В рамките на тези производства националните съдилища са можели да сезират Съда с преюдициални запитвания относно съответствието на неналагането на глоба с правото на Съюза [35].

15. Поради тези съображения Общият съд стига до извода, че със спорното решение е допусната грешка при прилагане на правото, тъй като не е направена проверка дали затрудненията при тълкуването, на които се позовават регионалните органи, са временни и неразривно свързани с процеса на постепенното изясняване на нормите [36]. Във всеки случай спорното решение не може да се основава на критерий, изведен от наличието на затруднения при тълкуването на приложимото право, при положение че регионалните органи не са посочили тези затруднения като основание за неналагането на глоби, а са приели, че пограничните търговци по право не са длъжни да начисляват депозита [37].

16. Така Общият съд уважава третата част от единственото основание на Dansk Erhverv с мотива, че Комисията е била изправена пред сериозни затруднения при разглеждането на въпроса дали неналагането на глоби от страна на регионалните органи съставлява държавна помощ [38]. Тъй като неначисляването на ДДС върху размера на депозита е неразривно свързано с неначисляването на самия депозит, което от своя страна е неразривно свързано с неналагането на глоби, Общият съд отменя обжалваното решение в неговата цялост [39].

B. Жалбите

17. На 18 август 2021 г. Комисията и IGG подават жалби срещу решението на Общия съд съответно по дело C-508/21 P и дело C-509/21 P. Впоследствие IGG встъпва в подкрепа на жалбата на Комисията по дело C-508/21 P. Dansk Erhverv е ответник по жалбите и иска те да бъдат отхвърлени. Съдът съединява дела C-508/21 P и C-509/21 P за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение. Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Съда писмени и устни въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 7 декември 2022 г.

III. Анализ

18. Ще разгледам правните основания на жалбите в следния ред: първо, твърдението за непълнота и противоречивост на мотивите на обжалваното съдебно решение; второ, грешката при прилагане на правото, свързана с отмяната на спорното решение в неговата цялост; трето, грешката при прилагане на правото, свързана с констатацията, че Комисията е била изправена пред сериозни затруднения при разглеждането на въпроса за неналагането на глоби от страна на регионалните органи.

[34] Точки 153 и 154 от обжалваното съдебно решение.

[35] Точка 155 от обжалваното съдебно решение.

[36] Точка 157 от обжалваното съдебно решение.

[37] Точки 160—163 от обжалваното съдебно решение.

[38] Точка 237 от обжалваното съдебно решение.

[39] Точка 238 от обжалваното съдебно решение.

A. По мотивите на обжалваното съдебно решение

1. Доводи на страните

19. С второто си основание за обжалване Комисията, подкрепена от IGG, твърди, че обжалваното съдебно решение е опорочено поради непълни и противоречиви мотиви, тъй като спорното решение е отменено изцяло на основание, че Комисията е била изправена пред сериозни затруднения при преценката дали неналагането на глоби от страна на регионалните органи съставлява държавна помощ. Общият съд не е обяснил защо според него трите мерки, разгледани в спорното решение, са неразривно свързани, и по-специално как грешките, установени във връзка с третата мярка, засягат валидността на преценката на Комисията относно първите две мерки.

20. С шестото си основание за обжалване IGG твърди, че обжалваното съдебно решение е вътрешно противоречиво, тъй като с него спорното решение се отменя изцяло, въпреки същевременно направения извод, че неначисляването на ДДС върху стойността на депозита не води до използването на държавни ресурси.

21. Dansk Erhverv твърди, че Съдът следва да отхвърли основанието за обжалване, изведено от мотивите на обжалваното съдебно решение, тъй като в точка 238 от него се пояснява защо според Общия съд трите мерки, разгледани в спорното решение, са неразривно свързани.

2. Анализ

22. Съгласно постоянната съдебна практика задължението за мотивиране на даден акт представлява съществено процесуално изискване, което трябва да се разграничава от въпроса за основателността на мотивите [40].

23. Съдът многократно е постановявал, че мотивите на съдебното решение трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на Общия съд, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетото решение, а на Съда — да упражни своя контрол [41]. Наличието на противоречия или недостатъци в мотивите на решение на Общия съд е правен въпрос, който като такъв може да бъде повдигнат в рамките на обжалване [42].

24. Докато в точка 237 от обжалваното съдебно решение се приема, че единственото основание е налице в третата му част поради сериозните затруднения на Комисията при разглеждането на въпроса за неналагането на глоби, в следващата точка се посочват последиците от тази констатация за спорното решение. Те са формулирани по следния начин: „[т]ъй като неначисляването на ДДС е неразривно свързано с неначисляването на депозит, което от своя страна е неразривно свързано с неналагането на глоба на предприятията, които не начисляват депозит, обжалваното решение следва да бъде отменено в неговата цялост“.

[40] Решение от 10 март 2022 г., Комисия/Freistaat Bayern и др. (C-167/19 P и C-171/19 P, EU:C:2022:176, т. 77 и цитираната съдебна практика).

[41] Решение от 19 декември 2019 г., НК/Комисия (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, т. 38 и цитираната съдебна практика).

[42] Пак там, точка 39 и цитираната съдебна практика.

25. Така точка 238 от обжалваното съдебно решение дава основание да се приеме, че Общият съд е стигнал до заключението, че трите мерки са неразривно свързани, поради което уважаването на третата част от единственото правно основание води до отмяната на спорното решение. В тази точка не се заявява изрично, че трите посочени от Комисията мерки са неразривно свързани, но този извод може да се изведе от цитираната в нея съдебна практика [43]. Тази констатация също така е предпоставка да се вземе решение за отмяна на спорното решение в неговата цялост.

26. Комисията, подкрепена от IGG, твърди, че в съдебното решение липсва обосновка как Общият съд е стигнал до този извод.

27. За да се прецени основателността на тази критика, трябва да се разгледат съставните елементи на спорното решение, описани в точки 5—9 от настоящото заключение. Съдържанието и структурата на решението ясно показват, че Комисията е разгледала и се е произнесла по въпроса за наличието на държавна помощ с оглед на три отделни и различни мерки. Обжалваното съдебно решение не съдържа никакво обяснение как констатацията, че една от тези три мерки може да съставлява държавна помощ, засяга наличието на държавна помощ във връзка с другите две мерки по такъв начин, че да обоснове отмяната на цялото решение. Освен това може да се отбележи, че естеството и обхватът на жалбата на Комисията по дело C-508/21 P убедително доказват, че отмяната на спорното решение в неговата цялост, а не само в частта, която Общият съд обявява за незаконосъобразна, има практически последици за начина, по който тази институция може да упражни правомощията си по член 108, параграф 3 ДФЕС.

28. В подхода на Общия съд намират проявление още две съществени противоречия. Първо, в точки 74 и 75 от обжалваното съдебно решение се приема за неотносима първата част от единственото правно основание, свързана с „непълна проверка от страна на Комисията на мярката, състояща се в неначисляване на депозита“. Второ, в точки 89—105 от обжалваното съдебно решение се констатира, че „Комисията правилно е заключила […], че условието, свързано с финансирането с държавни ресурси, не е изпълнено, що се отнася до неначисляването на ДДС върху депозита“, и съответно се отхвърля втората част от единственото правно основание. В съдебното решение не се пояснява как е възможно тези констатации да бъдат съвместими с отмяната на решението в частта му относно първата и втората мярка заедно с частта относно третата мярка. При липсата на ясно обяснение за обратното тези констатации се оказват в противоречие с извода, до който стига Общият съд в точка 238 от решението си.

29. Поради това предлагам на Съда да уважи второто основание за обжалване на Комисията, подкрепено от IGG, както и първата част от шестото основание за обжалване на IGG, съгласно които мотивите на обжалваното съдебно решение са непълни и противоречиви, и на това основание да го отмени.

[43] Решение от 10 декември 2002 г., Комисия/Съвет (C-29/99, EU:C:2002:734, т. 45).

Б. По отношение на грешките при прилагане на правото, свързани с отмяната на спорното решение в неговата цялост

1. Доводи на страните

30. С първото и третото си основание за обжалване Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като, макар да е приел, че основанието на жалбоподателя е налице само в частта относно неналагането на глоби, е отменил спорното решение изцяло. Комисията твърди, че трите мерки, анализирани в обжалваното решение, могат да бъдат разделени. Трите мерки предполагат прилагането на различни правни режими и ангажират различни участници. В спорното решение те са разгледани в три отделни части, самостоятелно и независимо една от друга. Затова грешките, които Общият съд установява във връзка с третата мярка, не можели да засегнат преценката на Комисията за валидността на първата и втората мярка. Следователно отмяната на спорното решение трябвало да се ограничи до констатация, че Комисията е била изправена пред сериозни затруднения при анализа си във връзка с неналагането на глоби. Във втората част от шестото основание за обжалване на IGG също така се твърди, че с отмяната на спорното решение в неговата цялост Общият съд неправилно е пропуснал да приложи понятието за отделимост.

31. Dansk Erhverv иска тези основания да бъдат отхвърлени поради три съображения. Първо, делимостта на спорното решение се определяла не от структурата му, а от наличието на неразривна връзка между трите мерки, които то разглежда. От параграф 71 от спорното решение било видно, че направеното от регионалните органи тълкуване на Наредбата за отпадъците от опаковки установява обща връзка между тези мерки. Трите мерки не предполагали прилагането на различни правни режими и не ангажирали различни субекти. Единствено компетентните германски органи можели да наложат задължението да се начислява депозит, както и да се начислява ДДС върху него, и да налагат глоби за неизпълнение на тези задължения. Второ, делимостта на спорното решение не изисквала да се установи, че всеки от елементите на предполагаемата мярка за помощ, анализирани независимо един от друг, съдържа държавна помощ. Трето, от точки 96 и 132 от обжалваното съдебно решение следвало, че неначисляването на ДДС върху стойността на депозита и неналагането на глоби са последици от несъбирането на депозит.

2. Анализ

32. Съгласно постоянната съдебна практика уважаването на основание в подкрепа на жалба за отмяна не води автоматично да отмяна на обжалвания акт в неговата цялост, а цялостната отмяна не е възможна, когато уваженото основание, което се отнася единствено до специфичен аспект на обжалвания акт, е основание само за частична отмяна [44]. Частичната отмяна е възможна само ако частта, за която се иска отмяна, може да бъде отделена от останалата част на акта. Това условие не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта води до изменение на неговата същност, като това трябва да се прецени въз основа на обективни, а не на субективни критерии, свързани с волята на органа, приел въпросния акт [45].

[44] Решения от 11 декември 2008 г., Комисия/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, т. 104), и от 6 декември 2012 г., Комисия/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, т. 37).

[45] Решения от 11 декември 2008 г., Комисия/Département du Loiret (C-295-/07 P, EU:C:2008:707, т. 105 и 106), и от 6 декември 2012 г., Комисия/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, т. 38).

33. Точка 238 от обжалваното съдебно решение предполага неотделимост на трите мерки. Както посочих в точки 5—9 от настоящото заключение, спорното решение анализира три мерки в три отделни раздела и за всяка от тях стига до извода, че не съставлява държавна помощ, по различни съображения. Въпреки че наличието на задължение за пограничните търговски обекти да начисляват депозит, е релевантно за анализа на трите мерки с оглед на правилата в областта на държавните помощи, от това не следва, че всяка от тези мерки отговаря автоматично на условията по член 107, параграф 1 ДФЕС[46]. Първата мярка се отнася до частни споразумения между частни предприятия, които не използват държавни ресурси, което освен това страните не оспорват. Втората мярка е правната последица от неначисляването на депозит на потребителите за закупените напитки в еднократни опаковки. Третата мярка включва упражняването на публичноправни правомощия от публичен орган във връзка с налагането на глоби на лица за поведение, което органът не счита за нарушение на закона, при положение че съществува несигурност при тълкуването на този закон. Противно на поддържаното от Dansk Erhverv, обективният поглед върху естеството и съдържанието на трите мерки, разглеждани в спорното решение, води до извода, че всяка от тях се отличава от другите по своя характер и последици. При това положение частичната отмяна на спорното решение не би изменила същността на всяко от трите решения, които съдържа този акт.

34. Изводът, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отменил спорното решение в неговата цялост, се подкрепя от две допълнителни съображения, свързани с първата и втората мярка. Първо, както изтъква Комисията, нито една от трите части на единственото правно основание на Dansk Erhverv не е насочена срещу констатацията, че първата мярка не представлява предимство, предоставено чрез държавни ресурси. Второ, в точки 96 и 97 от обжалваното съдебно решение недвусмислено се отхвърля втората част от единственото правно основание на Dansk Erhverv, като се приема, че Комисията правилно е заключила, позовавайки се на решение Sloman Neptun[47], че втората мярка няма за цел да предостави предимство на определени предприятия чрез държавни ресурси. Не е много ясно по какъв начин грешките при прилагане на правото, които Общият съд е установил в рамките на своя контрол върху преценката на Комисията относно неналагането на глоби, биха могли да засегнат валидността на единия или другия от тези изводи.

35. Доводът на Dansk Erhverv, че за целите на критерия за отделимост не е необходимо всяка от анализираните мерки да съставлява сама по себе си държавна помощ, се основава на погрешно тълкуване на съдебната практика, цитирана в подкрепа на тази теза.

36. В решение Комисия/Нидерландия и ING Groep[48] нидерландското правителство уведомява Комисията за план за преструктуриране на кредитна институция, който се състои от три мерки: капиталова вноска, мярка за обезценените активи и впоследствие изменение на условията за изплащане на капиталовата вноска. Комисията обявява мерките за съвместими с вътрешния пазар, при условие че бъдат спазени някои ангажименти. След

[46] Първо, трябва да е налице намеса от страна на държавата или чрез ресурси на държавата. Второ, намесата трябва да предоставя предимство на бенефициера. Трето, тя трябва да поставя в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки спрямо други, които се намират в сходно фактическо и правно положение (избирателност). Четвърто, тази намеса трябва да е в състояние да засегне търговията между държавите членки. Пето, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията (в този смисъл вж. решения от 24 юли 2003 г., Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, т. 74 и 75, и от 3 март 2005 г., Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, т. 40).

[47] Решение от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73-/91, EU:C:1993:97). Считам, че Общият съд правилно е приел позоваването от страна на Комисията на това решение. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли като неоснователно искането на Dansk Erhverv за замяна на мотивите в точки 96—105 от обжалваното съдебно решение.

[48] Решение от 3 април 2014 г., Комисия/Нидерландия и ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

като установява, че Комисията е допуснала грешка в преценката си относно изменението на условията за изплащане на капиталовата вноска, като е приела, че то представлява „допълнителна помощ“, Общият съд отменя изцяло диспозитива на решението ѝ. В производството по обжалване Съдът постановява, че тъй като не е възможно да се определи точният размер на „допълнителната помощ“, частичната отмяна на диспозитива на спорното решение би довела до изменение на неговата същност[49]. „Допълнителната помощ“ била неразделна част от преценката на Комисията по отношение на равнището на ангажиментите, необходими, за да може помощта да се обяви за съвместима с вътрешния пазар[50]. Ако „допълнителната помощ“ не представлявала държавна помощ или ако съставлявала такава в по-малък размер, вероятно щели да са необходими по-малко ангажименти, за да може другите мерки да се считат за съвместими. Това фактическо положение няма никакво сходство с настоящия случай, в който уважаването на третата част от единственото правно основание на Dansk Erhverv би задължило Комисията да започне официална процедура по разследване по член 108, параграф 2 ДФЕС само по отношение на третата мярка. Решение Trapeza Eurobank Ergasias[51] не подкрепя твърдението на Dansk Erhverv, тъй като това решение не се отнася до частична отмяна на акт.

37. На последно място, Dansk Erhverv твърди, че съществува връзка между трите мерки, тъй като неначисляването на ДДС върху стойността на депозита и неналагането на глоби били неразривно свързани с неначисляването на депозит. Предлагам на Съда да отхвърли този довод поради съображенията, изложени в точка 33 от настоящото заключение.

38. Ето защо предлагам Съдът да уважи първото и третото основание за обжалване на Комисията, както и втората част от шестото основание за обжалване на IGG. Вследствие на това предлагам на Съда да отмени обжалваното съдебно решение с мотива, че отменяйки спорното решение в неговата цялост, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото във връзка с тълкуването и прилагането на понятието за отделимост.

B. По отношение на грешките при прилагане на правото, свързани с наличието на сериозни затруднения при разглеждането на мярката, състояща се в неналагане на глоби

39. В жалбата си по дело C-509/21 P IGG изтъква пет основания, изведени от няколко допуснати от Общият съд грешки при прилагане на правото, що се отнася до наличието на сериозни затруднения, пред които била изправена Комисията при разглеждането на мярката, състояща се в неналагане на глоби от страна на регионалните органи.

40. Тези пет основания за обжалване трябва да се преценяват с оглед на задълженията на Комисията при започване на процедурата по предварително разглеждане по член 108, параграф 3 ДФЕС. Процедурата по член 108, параграф 2 ДФЕС се прилага във всички случаи, в които Комисията среща сериозни затруднения при преценката дали дадена помощ е съвместима с вътрешния пазар. Комисията може да се задоволи единствено с процедурата по член 108, параграф 3 ДФЕС само ако след предварително разглеждане се е убедила, че не е налице помощ или че помощта е съвместима с вътрешния пазар. Ако обаче това предварително разглеждане е довело Комисията до противоположното заключение

[49] Пак там, точка 58.

[50] Пак там, точка 62.

[51] Решение от 16 април 2015 г., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

или не ѝ дало възможност да преодолее всички затруднения, възникнали при преценката на съвместимостта на тази помощ с вътрешния пазар, Комисията има задължението да поиска мненията на заинтересованите страни и да открие за тази цел процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС[52]. Комисията е длъжна да разгледа внимателно и безпристрастно мерките, с които е сезирана, така че при вземането на окончателното си решение относно наличието на помощ и/или нейната несъвместимост или незаконосъобразност тя да разполага с възможно най-пълната и надеждна информация[53]. За да установи дали е налице държавна помощ и дали тя е законосъобразна, Комисията може да бъде задължена да излезе извън рамките на проверката на фактическите и правните обстоятелства, които са ѝ станали известни. Тя обаче не е длъжна по своя собствена инициатива и при липсата на каквото и да било доказателство в този смисъл да издирва цялата информация, която би могла да има връзка с разглеждания от нея случай[54].

41. В рамките на жалба за отмяна на решение по член 108, параграф 3 ДФЕС съдът на Съюза трябва да определи дали преценката на Комисията на информацията и данните, с които е разполагала в хода на предварителното разглеждане, е трябвало да породи обективни съмнения относно квалифицирането на мярката, като се има предвид, че наличието на такива затруднения поражда задължението за започване на процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС[55]. Тъй като критерият „сериозни затруднения“ има обективен характер, наличието на такива трябва да се установи с оглед на обстоятелствата по приемането на решението на Комисията, взето след предварителното разглеждане, и на преценките, на които се е основала Комисията в този контекст[56].

1. По отношение на грешките при прилагане на правото, свързани с неналагането на глоби в случаите на затруднения при тълкуване на правото

а) Доводи на страните

42. С първото, второто и третото си основание за обжалване, които могат да бъдат разгледани заедно, IGG твърди, че Общият съд е изопачил спорното решение и е допуснал грешка при прилагане на правото при разглеждането на мярката, състояща се в неналагане на глоби на пограничните търговци от страна на регионалните органи. Преценката на Общия съд не отчитала необходимостта от достатъчно пряка връзка между дадено предимство и държавния бюджет. Освен това налагането на глоби в случая било невъзможно. Първо, регионалните органи са приели, че пограничните търговци нямат законово задължение да начисляват депозит. Второ, дори това задължение да съществуваше, евентуални санкции за нарушаването му биха могли да се наложат само ако нарушителите са действали умишлено или поради небрежност, както се посочва в точки 140—142 от обжалваното съдебно решение.

[52] Решение от 17 ноември 2022 г., Irish Wind Farmers' Association и др./Комисия (C-578/21 P, непубликувано, EU:C:2022:898, т. 53 и 60 и цитираната съдебна практика).

[53] Пак там, точка 57.

[54] Пак там, точка 58.

[55] Пак там, точка 55.

[56] Решение от 3 септември 2020 г., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland и др./Комисия (C-817/18 P, EU:C:2020:637, т. 79).

43. Макар Общият съд да е приел, че по принцип Комисията правилно се е основала на нов правен критерий, за да установи дали предимството е финансирано с държавни ресурси в случаите на затруднения при тълкуването на правото, той е допуснал грешка, като е приел, че този критерий не се прилага, поради това че регионалните органи не са се позовали на такива затруднения. Освен това Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че тези затруднения могат да обосноват неналагането на глоби само през ограничен период от време, през който трябва да се изясни тълкуването на приложимата правна уредба. Общият съд допуснал и друга грешка при прилагане на правото, тъй като изискал от Комисията да извърши изчерпателна проверка относно съществуването на задължение за начисляване на депозит съгласно германското право — проверка, която би представлявала намеса в правомощията на националните органи и юрисдикции.

44. Dansk Erhverv твърди, че първото, второто и третото основание за обжалване на IGG трябва да бъдат отхвърлени. Според него, доколкото IGG оспорва съдържанието на германската правна уредба, основанията му за обжалване са недопустими. Този въпрос бил извън компетентността на Съда, освен ако IGG можел да докаже, че обжалваното съдебно решение е изопачило приложимото германско право.

45. Според Dansk Erhverv Общият съд правилно е приел, че налагането на глоба е вероятно, ако дадено предприятие трайно отказва да прилага депозитната система. Той също така основателно отхвърлил възможността Комисията да се позове на значителните затруднения на националните органи при тълкуването на правото, след като те самите не са изтъкнали такива затруднения. Във всеки случай тези органи не можели безкрайно дълго време да се позовават на затруднения от подобно естество. В случая германските органи не били направили нищо, за да изяснят правната уредба. Обжалваното съдебно решение не налагало на Комисията прекомерно обременителна тежест за разследване.

46. Освен това Dansk Erhverv иска от Съда да замени мотивите в точки 135—138 от обжалваното съдебно решение в смисъл, че въвеждането на нов критерий от Комисията само по себе си доказва, че е срещнала сериозни затруднения при преценката си за наличието на държавна помощ в рамките на предварителното разглеждане по член 108, параграф 3 ДФЕС.

б) Анализ

47. Съгласно постоянната съдебна практика освобождаването от задължение за плащане на дължими глоби може да представлява предимство, предоставено чрез държавни ресурси [57]. Освен това се приема като характерно за всяка правна система, че правните субекти не подлежат на санкции за поведение, което е определено като законосъобразно и разрешено [58].

48. В настоящото производство по обжалване се поставя въпросът дали пограничните търговци са били правно задължени да начисляват депозита, и ако отговорът е положителен, дали неначисляването му е трябвало да доведе до налагане на глоби от компетентните органи. Ако наличието на такова правно задължение е било ясно

[57] В този смисъл вж. решения от 1 декември 1998 г., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, т. 42 и 43), от 17 юни 1999 г., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, т. 41 и 42), и от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия (C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 106).

[58] Решение от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 36).

установено, обжалваното съдебно решение не би могло да бъде опорочено от грешка в извода, че Комисията не е изпълнила задълженията си съгласно процедурата по член 108, параграф 3 ДФЕС.

49. В самото начало отбелязвам, че в точка 172 от обжалваното съдебно решение се посочва, че „що се отнася до правото на Съюза, в [спорното] решение (параграф 67) Комисията посочва, че Директива 94/62 не предвижда изключение, което да обосновава неприлагането на депозита за пограничните търговци“. Всъщност в спорното решение се заключава, че член 7, параграф 1 от Директива 94/62 не задължава държавите членки да изискват събирането на депозит от купувачите на дребно на напитки в еднократни опаковки, закупени за консумация извън тяхната територия, което Комисията потвърждава в съдебното заседание [59].

50. Споделям тълкуването на член 7, параграф 1 от Директива 94/62 в обжалваното решение. Съгласно този член държавите членки трябва да гарантират, че системите са създадени, за да осигурят връщане и/или събиране на използвани опаковки и/или отпадъци от опаковки от потребителя. Тези системи трябва да се прилагат за внесени продукти съгласно недискриминиращи условия, за да не поставят бариери пред търговията или да нарушават конкуренцията. В отговор на въпроси на Съда Комисията изразява мнението, че когато пребиваващи в една държава членка потребители купуват опаковани напитки в друга, за да консумират съдържанието в държавата членка на пребиваване, празните опаковки се превръщат в отпадъци в последната държава членка [60]. По този начин член 7, параграф 1 от Директива 94/62 съчетава изискванията за опазване на околната среда с тези за свободното движение на стоки.

51. Съгласно това тълкуване на член 7, параграф 1 от Директива 94/62 националните органи не са длъжни да изискват начисляването на депозит при обстоятелства като разглежданите по настоящото дело. Съдът е приел, че депозитната система е в състояние да постигне целите, преследвани с Директива 94/62, само когато потребителите могат лесно да си възстановят сумата по платения депозит, без да се връщат на мястото, в което са купили продуктите [61]. От тази гледна точка продажбата на напитки в кутии в погранични търговски обекти на потребители, които подписват декларация за износ, е аналогична на продажбата на стоки на търговци с цел износ, за които стоки продавачът не е длъжен да начислява депозит.

52. В параграфи 50—53 от спорното решение се посочва, че регионалните органи не са освободили пограничните търговци от заплащането на глоби, тъй като са счели, че Наредбата за отпадъците от опаковки не задължава тези търговци да начисляват депозит, и следователно те не са извършили нарушение. Целта на Наредбата за отпадъците от опаковки за насърчаване на ефективното събиране на отпадъците от опаковки в Германия, не изисквала да се начислява депозит върху опаковките за многократна употреба, чието съдържание е закупено, за да бъде консумирано извън Германия. Както се отбелязва в точка 51 от настоящото заключение, пограничните търговци са били в положение, аналогично на това на износителите на напитки в кутии, които не са били длъжни да начисляват депозит.

[59] Вж. параграфи 54, 63—68 и бележка под линия 19 от спорното решение. Вж. още точка 8 от настоящото заключение.

[60] Що се отнася до понятието „отпадък“, вж. по аналогия решения от 3 октомври 2013 г., Brady (C-113/12, EU:C:2013:627), и от 17 ноември 2022 г., Porr Bau (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] В този смисъл вж. решение от 14 декември 2004 г., Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, т. 46).

53. Макар в спорното решение да се приема, че възприетото от регионалните органи тълкуване на приложимите правила е разумно от гледна точка както на правото на Съюза, така и на германското право поради съображенията, изложени в точка 8 от настоящото заключение, то отчита и факта, че федералните органи са оспорили това тълкуване. Именно в този контекст в спорното решение се разглежда въпросът дали третата мярка би съставлявала държавна помощ, ако тълкуването на регионалните органи се окаже погрешно. В параграфи 56—60 от спорното решение се посочва, че съществуват две противоречиви правни становища относно задължението за начисляване на депозити. Съгласно параграф 61 от спорното решение съществуващата съдебна практика потвърждава позицията на регионалните органи. В параграф 62 от спорното решение се посочва, че федералните органи не са задействали процедурата, в рамките на която Bundesrat (Федерален съвет) може да се произнесе относно тълкуването на националното право при спорове между федералните и регионалните органи.

54. С оглед на тези съображения в параграфи 69 и 70 от спорното решение се заключава, че дори германското право да задължава пограничните търговци да начисляват депозита, неналагането на глоби не представлява предимство, предоставено чрез държавни ресурси, по четири причини. Първо, съществуват сериозни и основателни съмнения относно тълкуването на Наредбата за отпадъците от опаковки. Второ, липсват каквито и да било опити за изясняване на това тълкуване чрез производство пред националните съдилища или чрез други процедури за тази цел. Трето, регионалните органи са приложили тълкуването си към всички оператори, които са се намирали в сходно положение. Четвърто, възприетото от регионалните органи тълкуване на Наредбата за отпадъците от опаковки не противоречи на Директива 94/62.

55. Като оставим настрана въпроса дали поведението на регионалните органи правилно е квалифицирано в обжалваното съдебно решение като предоставяне на „изключение“, без да има конкретно правно основание за това[62], и дали това тълкуване е неправилно[63], както твърди IGG, в точки 135—138 от това решение се приема, че приложимото национално право е било най-малкото неясно. По този начин Общият съд признава, че в спорното решение е могло да се вземе предвид наличието на затруднения при тълкуването на съответните разпоредби, за да се установи дали неналагането на глоби на пограничните търговски обекти представлява държавна помощ.

56. В точки 140 и 141 от обжалваното съдебно решение се припомня, че принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията е общ принцип на правото, който е в основата на общите конституционни традиции на държавите членки и изисква законът ясно да определя нарушенията и наказанията, с които те се санкционират. В точка 147 от обжалваното съдебно решение се посочва, че съгласно решение AC-Treuhand/Комисия[64] този принцип допуска позоваване на постепенното изясняване на нормите относно наказателната отговорност посредством тълкуването им от съдилищата по всяко следващо дело, стига резултатът да е бил разумно предвидим към момента на извършването на нарушението. В точки 146 и 148 от обжалваното съдебно решение обаче Общият съд допълва, че подобни затруднения могат да бъдат изтъкнати, за да се потвърди изводът, че

[62] Вж. точки 133, 134, 173 и 181 от обжалваното съдебно решение. Според мен фактът, че при определени обстоятелства компетентните органи тълкуват правната уредба и правят извода, че тя не поражда никакво задължение, не е равнозначен на изключение, а по-скоро е част от обичайния процес на тълкуване и прилагане на правото.

[63] Обратно на изложеното в точки 170 и 171 от обжалваното съдебно решение, Комисията не счита, че член 9, параграф 1 от Наредбата за отпадъците от опаковки задължава пограничните търговци да начисляват депозит: вж. точка 52 от настоящото заключение.

[64] Решение от 22 октомври 2015 г., AC-Treuhand/Комисия (C-194/14 P, EU:C:2015:717, т. 39—41).

не е налице държавна помощ, ако са изпълнени две условия: затрудненията при тълкуването да са временни и да са част от процес на постепенно изясняване на нормите. В точки 149—156 от обжалваното съдебно решение се стига до извода, че спорното решение не отговаря на тези две условия.

57. Считам, че констатациите в точки 146—156 от обжалваното съдебно решение прилагат неправилно принципа, че законът трябва ясно да определя нарушенията и наказанията [65]. Всъщност законоустановеността на наказанията е следствие от принципа на правна сигурност, който изисква по-специално всяка правна уредба, и в частност тази, която възлага правомощия за налагане на санкции, да бъде ясна и точна, така че заинтересованите лица да могат да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно с тях [66]. В решение AC-Treuhand [67] обаче Съдът приема, че принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията допуска постепенното изясняване на тези норми чрез тълкуването им от съдилищата. Не може да се прави позоваване на липсата на яснота на нормите, когато смисълът им е бил изяснен в последващо съдебно производство. От това обаче не може да се изведе изводът, направен в обжалваното съдебно решение, че винаги трябва да е налице такъв процес на постепенно изясняване. Докато смисълът на нормите не бъде изяснен чрез използването на подходящи за целта механизми, лицата, които са задължени да ги прилагат, могат да се противопоставят на налагането на санкции поради тази неяснота. Обратното би нарушило принципа, според който законът трябва да съдържа ясно основание и ясно определение на нарушенията и санкциите.

58. Впрочем цитираната от Общия съд съдебна практика не подкрепя тезата, че евентуалните затруднения при тълкуването трябва да са временни и че засегнатите лица могат да се позовават на наличието на правна неяснота само през ограничен период от време. В точка 149 от обжалваното съдебно решение се визира положение на правна неяснота, съществувало в периода между 2005 г. и 2018 г. Според мен допускането, че определено поведение е законосъобразно (чрез неналагане на глоби за него), и продължилата толкова дълго време неяснота относно неговата законосъобразност по-скоро подкрепят, отколкото обезсилват мотивите за неналагане на санкции.

59. Противно на констатациите в точки 151 и 152 от обжалваното съдебно решение, нежеланието на федералните органи да сезират Bundesrat (Федерален съвет) за изясняване на приложимата правна уредба, не може да попречи на засегнатите лица да се позоват на произтичащата от това правна неяснота, за да се противопоставят на налагането на евентуални санкции спрямо тях. След като тези лица нямат достъп до тази процедура, те не трябва да търпят отрицателни последици от нежеланието на органите да я задействат.

60. Изложените в точки 144 и 145 от обжалваното съдебно решение съображения не подкрепят направените в тях констатации. Макар да се приема, че не може да се изтъква липса на яснота в национално законодателство, прието с цел транспониране на директива, както се пояснява в точки 49—51 от настоящото заключение, Директива 94/62 не задължава държавите членки да изискват от пограничните търговци да начисляват депозит.

[65] Що се отнася до престъпленията, вж. по аналогия член 49, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

[66] Решение от 5 април 2006 г., Degussa/Комисия (T-279/02, EU:T:2006:103, т. 66 и цитираната съдебна практика). В този смисъл вж. също решение от 22 май 2008 г., Evonik Degussa/Комисия и Съвет (C-266/06 P, непубликувано, EU:C:2008:295, т. 38 и 39).

[67] Решение от 22 октомври 2015 г., AC-Treuhand/Комисия (C-194/14 P, EU:C:2015:717, т. 40).

61. Противно на постановеното в точки 160—163 от обжалваното съдебно решение, за Комисията не е имало пречка при разглеждането на въпроса дали неналагането на глоби съставлява държавна помощ, да вземе предвид наличието на сериозни затруднения при тълкуването на приложимото национално право. Без значение е дали регионалните органи обосновават неналагането на глоби с наличието на такива затруднения, или с твърдяната от тях липса на правонарушение. Дори впоследствие да се окаже, че германското право изисква начисляването на депозит, сериозните затруднения, които регионалните органи срещат при установяването на това задължение, обективно обосновават неналагането на глоби на пограничните търговци. Както твърди IGG, горепосочените констатации в обжалваното съдебно решение също са опорочени от грешка при прилагане на правото.

62. Освен това бих искал да отбележа, че в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС и при спазване на предоставената компетентност и на институционалното равновесие, закрепени в член 13, параграф 2 ДЕС, изясняването на смисъла на съответните вътрешни правни норми посредством предвидените за целта производства е преди всичко задача на правните системи на държавите членки. Въпреки че Комисията може да бъде задължена да тълкува националното право — по-специално в контекста на установяване на наличието на държавна помощ и нейната съвместимост с вътрешния пазар — както и да защитава това тълкуване в производствата пред съдилищата на Съюза[68], тя не е правно задължена да извършва това във всички случаи, в които прилага процедурата по член 108, параграф 3 ДФЕС. По същите съображения предлагам на Съда да отхвърли искането на Dansk Erhverv за замяна на точки 135—138 от обжалваното съдебно решение.

63. С оглед на съдебната практика, цитирана в точки 40 и 41 от настоящото заключение, както и на изложените по-горе съображения стигам до извода, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 157 от обжалваното съдебно решение, че съдържащият се в спорното решение анализ по въпроса за неналагането на глоби на пограничните търговци е недостатъчен и непълен.

64. Ето защо предлагам на Съда да обяви първото, второто и третото основание за обжалване на IGG за обосновани и на това основание да отмени обжалваното съдебно решение.

65. В случай че Съдът приеме това предложение, няма да е необходимо да разглежда четвъртото и петото основание за обжалване на IGG. Аз все пак ще разгледам тези две основания, в случай че Съдът реши да не се съобрази с моето предложение.

[68] В този смисъл вж. решение от 15 ноември 2011 г., Комисия и Испания/Government of Gibraltar и Обединено кралство (C-106/09 P и C-107/09 P, EU:C:2011:732), където Комисията успешно поддържа, че предлаганата реформа на законодателството на Гибралтар относно корпоративния данък представлява държавна помощ, която е несъвместима с вътрешния пазар.

2. По отношение на грешките при прилагане на правото, свързани с допълнителни съображения в подкрепа на наличието на сериозни затруднения за Комисията

а) Доводи на страните

66. С четвъртото си основание за обжалване IGG изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при разглеждането на допълнителните доводи на Dansk Erhverv в подкрепа на констатацията, че Комисията е срещнала сериозни затруднения при извършване на преценката за наличие на предимство, предоставено чрез държавни ресурси, произтичащо от неналагането на глоби.

67. Първо, Общият съд изопачил изводите в спорното решение, като приел, че регионалните органи са освободили от глоби пограничните търговци без правно основание. Вместо това в спорното решение се констатирало, че пограничните търговци не са били длъжни да начисляват депозита, и следователно няма никакво основание регионалните органи да налагат глоби.

68. Второ, обжалваното съдебно решение изопачавало спорното решение и неправилно прилагало понятието „сериозни затруднения“, тъй като Комисията била изяснила в достатъчна степен защо разликата в тълкуването на федералните и на регионалните органи не налага започване на официалната процедура по разследване.

69. Трето, според обжалваното съдебно решение не било доказано, че изключението от задължението за начисляване на депозит се прилага еднакво за всички погранични зони на Германия. По този начин Общият съд изопачил спорното решение и приложил неправилно понятието „сериозни затруднения“, тъй като всички разглеждани погранични търговски обекти се намират в Шлезвиг-Холщайн и Мекленбург-Предна Померания.

70. Четвърто, обжалваното съдебно решение изопачавало доказателствата, като се позовавало избирателно на текста на проект на предложение за изменение на Наредбата за отпадъците от опаковки от 2004 г., в който се заявява, че Наредбата се стреми да насърчи целите на Директива 94/62 и да задължи пограничните търговци да участват в депозитните системи на други държави членки.

71. Пето, Общият съд приложил неправилно понятието „сериозни затруднения“, като изискал от Комисията да проучи изчерпателно националната правна уредба относно задължението за начисляване на депозит.

72. Шесто, Общият съд изопачил спорното решение, като отхвърлил аналогията, направена с оглед на целта на начисляването на депозит, между стоките за износ и напитките в опаковки за еднократна употреба, закупени за консумация в чужбина.

73. Dansk Erhverv иска от Съда да отхвърли четвъртото основание за обжалване.

б) Анализ

74. Точки 47—64 от настоящото заключение се отнасят до въпросите, повдигнати в първата, втората, петата и шестата част от разглежданото основание за обжалване. Затова ще се ограничa в анализа си до двата елемента, които балансират това основание.

75. IGG твърди, че в точки 178—182 от обжалваното съдебно решение се изопачава спорното решение, като се приема, че Комисията не е доказала, че тълкуването на германското право е било прилагано еднакво за съответните погранични зони.

76. Съгласно член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз обжалването се ограничава само до правни въпроси. Тъй като единствено Общият съд е компетентен да установява и преценява относимите факти, както и да преценява доказателствата, преценката на тези факти и тези доказателства, освен в случай на тяхното изопачаване, не представлява правен въпрос, който да подлежи на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване [69]. Когато се твърди изопачаване на доказателствата от Общия съд, е необходимо — съгласно член 256 ДФЕС, член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 168, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник на Съда — да се посочат точно доказателствата, които са изопачени, и грешките в анализа, които са довели до това изопачаване. Това изопачаване трябва ясно да личи от материалите по делото, без да е необходимо да се прибягва до нова преценка на фактите и доказателствата [70].

77. Както отбелязва IGG, в параграф 11 от спорното решение се посочва, че търговията, осъществявана от погранични търговски обекти във въпросните двете провинции съществува поради разликата в цената на бирата и на други напитки между Германия, Дания и Швеция. Както е видно от точка 179 от обжалваното съдебно решение, писменото становище на Комисията потвърждава този факт. Няма данни за подобни погранични търговски обекти, функциониращи в други провинции. Следователно констатациите, съдържащи се в точки 178—182 от обжалваното съдебно решение, се основават на изопачаване на съдържанието на спорното решение, както и на представените пред Общия съд доказателства.

78. IGG също така твърди, че в точки 183—190 от обжалваното съдебно решение са изопачени доказателствата, като се посочва избирателно текстът на проект на предложение за изменение на Наредбата за отпадъците от опаковки, внесен от двете провинции през 2004 г.

79. Текстът на този проект на предложение показва, че последното е обосновано от икономически и свързани със заетостта и опазването на околната среда съображения и че включва задължение за пограничните търговци да участват в депозитните системи в други държави членки. От това следва, че Общият съд е изопачил представените пред него доказателства, като е пропуснал факта, че предложението има за цел да засили опазването на околната среда, като задължи пограничните търговци да участват в депозитните системи, прилагани в други държави членки.

80. Ето защо предлагам на Съда да обяви четвъртото основание за обжалване на IGG за обосновано.

[69] Решение от 12 януари 2023 г., Lietuvos geležinkeliai/Комисия (C-42/21 P, EU:C:2023:12, т. 60 и цитираната съдебна практика).

[70] Решение от 12 януари 2023 г., HSBC Holdings и др./Комисия (C-883/19 P, EU:C:2023:11, т. 167 и цитираната съдебна практика).

3. По отношение на грешките при прилагане на правото, свързани с допълнителни съображения в подкрепа на липсата на сериозни затруднения за Комисията

а) Доводи на страните

81. С петото си основание за обжалване IGG твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил изтъкнатите от него два довода в подкрепа на липсата на сериозни затруднения за Комисията при извършване на преценката за наличие на държавна помощ.

82. Първо, противно на приетото от Общия съд, компетентните органи „могат“ да налагат глоби в случай на неизпълнение на задължението за начисляване на депозит. От това следвало, че тези органи имат правомощие, а не задължение да налагат глоби. Следователно обжалваното съдебно решение изопачавало съдържанието на спорното решение и представените пред Общия съд доказателства.

83. Второ, Общият съд допуснал грешка, като отхвърлил довода на IGG, основан на решение на Съда по дело Radlberger[71], че начисляването на депозит би представлявало облагане с експортна такса в противоречие с член 34 ДФЕС. В това решение, което се отнася до преминаването от система за събиране към система за задължително заплащане на депозит и обратно приемане на опаковки за еднократна употреба в Германия, Съдът постановява, че държавата членка трябва да гарантира, че са налице достатъчно на брой места за обратно приемане, за да могат потребителите, платили депозита, да си възстановят сумата, без да е необходимо да се връщат на мястото, където са закупили опаковката[72].

84. Dansk Erhverv иска от Съда да отхвърли петото основание за обжалване.

б) Анализ

85. В рамките на първата част от петото основание за обжалване IGG изтъква, че регионалните органи разполагат със свобода на преценка при налагането на санкции, независимо от яснотата на нормите, които следва да се прилагат.

86. Съгласно параграф 22 от спорното решение и точка 4 от обжалваното съдебно решение, по силата на член 15, параграф 1, точка 14 от Наредбата за отпадъците от опаковки несъбирането на депозит в нарушение на член 9, параграф 1 представлява административно нарушение. Член 69, параграф 3 от Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (Закон за преработване на правната уредба относно кръговата икономика и отпадъците) от 24 февруари 2012 г.[73] предвижда, че за този вид нарушение може да бъде наложена глоба в размер до 100 000 евро.

87. Макар в точка 136 от обжалваното съдебно решение да се признава свободата на преценка на държавите членки при налагането на глоби като инструменти на обществения ред, и по-специално когато съществуват затруднения при тълкуването на приложимите

[71] Решение от 14 декември 2004 г., Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[72] Пак там, точка 46.

[73] BGBl. 2012 I, стр. 212.

разпоредби, в точка 223 от него правилно се посочва, че спорното решение не се основава на тези доводи. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли първата част от петото основание за обжалване на IGG.

88. Що се отнася до втората част от това основание за обжалване, решение Radlberger[74] не подкрепя становището, че събирането на депозита при разглежданите обстоятелствата би било в противоречие с член 34 ДФЕС, както твърди IGG. Този член не се прилага за паричните налози, тъй като не регламентира пречките пред търговията, уредени в други разпоредби на Договора. Членове 28, 30 и 110 ДФЕС уреждат пречките от имуществен характер или имащи равностоен на мито ефект, поради което тези пречки не попадат в обхвата на забраната по член 34 ДФЕС[75]. Съгласно постоянната съдебна практика всеки едностранно наложен паричен налог, независимо от наименованието и начина си на събиране, с който се облагат стоките поради факта, че преминават граница, и който не е мито в прекия смисъл на това понятие, представлява такса с равностоен ефект по смисъла на членове 28 и 30 ДФЕС[76]. IGG не излага доводи, основани на тези разпоредби от Договора. Затова предлагам на Съда да отхвърли втората част от петото основание за обжалване на IGG.

89. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли изцяло петото основание на IGG.

IV. По жалбата пред Общия съд

90. Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз, ако Съдът отмени решението на Общия съд, той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

91. С оглед на съображенията, изложени в точки 47—64 и 75—80 от настоящото заключение, предлагам на Съда да отхвърли жалбата, разглеждана в обжалваното съдебно решение, за отмяна на спорното решение, с което Комисията е решила да не започва официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

V. Съдебни разноски

92. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.

93. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

[74] Решение от 14 декември 2004 г., Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[75] Решение от 17 юни 2003 г., De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, т. 32 и 33).

[76] Решение от 17 декември 2015 г., Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, т. 44). В това решение Съдът разглежда такса за регистрация, наложена в Гърция на вносител на автомобили, произведени в друга държава членка. Автомобилите не са нито продадени, нито регистрирани в Гърция, а са реекспортирани в друга държава членка, където са пуснати в движение и продадени. Гръцките органи отказват да възстановят платената такса за регистрация. Съдът приема, че таксата е събрана единствено поради преминаването на граница на държава членка и следователно представлява такса с равностоен на мито ефект по смисъла на член 30 ДФЕС (решение от 17 декември 2015 г., Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, т. 45).

94. Тъй като Комисията и IGG са спечелилите делото страни, предлагам Dansk Erhverv да бъде осъдено да заплати, наред с направените от него съдебни разноски, разноските на жалбоподателите в първоинстанционното производство и в настоящото производство по обжалване.

VI. Заключение

95. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да постанови следното:

1) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 9 юни 2021 г., Dansk Erhverv/Комисия (T-47/19, EU:T:2021:331).

2) Отхвърля жалбата, подадена от Dansk Erhverv пред Общия съд на Европейския съюз по дело T-47/19.

3) Осъжда Dansk Erhverv да понесе направените от него съдебни разноски и да заплати разноските, направени от Европейската комисия и Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) в производството пред Общия съд и в настоящото производство по обжалване.