Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA,
predstavljeni 16. marca 2023 [1]

Združeni zadevi C-508/21 P in C-509/21 P

Evropska komisija
proti
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
in
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
proti
Dansk Erhverv,

Evropski komisiji (C-509/21 P)

„Pritožba – Državne pomoči – Prodaja pijač v embalaži za enkratno uporabo v obmejnih prodajalnah v Nemčiji danskim in švedskim rezidentom – Pritožba – Oprostitev obveznosti zbiranja kavcije za embalažo za enkratno uporabo, če se kupljene pijače zaužijejo zunaj Nemčije – Nepobiranje davka na dodano vrednost (DDV) na kavcijo – Nenalaganje glob – Sklep Komisije o nenasprotovanju – Neobstoj pomoči – Direktiva 94/62/ES – Resne težave“

I. Uvod

1. Razlike v ceni že od nekdaj poganjajo trgovino, kar velja tudi za razlike v ceni pijač med Kraljevino Dansko in Zvezno republiko Nemčijo. Zaradi zagrizene konkurence med trgovci v teh dveh državah članicah je Dansk Erhverv, trgovsko združenje, ki zastopa interese danskih podjetij, pri Evropski komisiji vložilo pritožbo v zvezi z državno pomočjo. Med drugim je zatrjevalo, da njihovi nemški konkurenti prejemajo državno pomoč, ker imajo nemški organi prizanesljiv pristop glede izvajanja nemškega zakona o predelavi odpadne embalaže. Komisija je ugotovila, da Nemčija ni dodelila državne pomoči. Združenje Dansk Erhverv je ta sklep izpodbijalo in Splošno sodišče Evropske unije prepričalo, da ga je razglasilo za ničen. Komisija in Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), združenje, ki zastopa interese prodajaln na nemški meji, sta pri Sodišču vložila pritožbo zoper sodbo Splošnega sodišča. Namen teh sklepnih predlogov je Sodišču svetovati, kako bi lahko rešilo vsa vprašanja, ki se postavljajo v okviru obeh pritožb. Med njimi je novo vprašanje: ali je Komisija dolžna sprožiti formalni postopek preiskave v skladu s členom 108(2) PDEU, kadar državno pomoč, ki je predmet pritožbe, pomeni nenalaganje glob gospodarskim subjektom zaradi zatrjevanih kršitev nejasne pravne obveznosti.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

II. Dejansko stanje in postopek

A. Ozadje pritožb

2. V točkah od 1 do 27 sodbe Splošnega sodišča Dansk Erhverv/Komisija [2] je podrobno opisano ozadje teh pritožb. Povzetek je podan v nadaljevanju.

3. Združenje Dansk Erhverv je 14. marca 2016 pri Komisiji vložilo pritožbo, v kateri je trdilo, da je Nemčija skupini maloprodajnih trgovin, ki se nahajajo blizu meje te države članice z Dansko (v nadaljevanju: obmejne prodajalne), dodelila državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgom. Po navedbah združenja Dansk Erhverv so obmejne prodajalne prodajale pijače v embalaži za enkratno uporabo potrošnikom, predvsem prebivalcem Danske in Švedske, ki so podpisali „izvozno deklaracijo“, da bodo pijače zaužili in prazno embalažo odložili zunaj Nemčije, ne da bi za to embalažo pobrale kavcijo, kot zahteva nemška zakonodaja. Zatrjevano pomoč naj bi pomenilo to, da so organi dveh dežel, Schleswig-Holstein in Mecklemburg - Predpomorjanska (Nemčija) (v nadaljevanju: deželni organi), odobrili dejansko oprostitev obveznosti pobiranja davka na dodano vrednost (DDV) na vrednost kavcije in da upravljavcem obmejnih prodajaln, ki niso pobirali kavcije, niso naložili globe.

4. Komisija je 4. oktobra 2018 sprejela Sklep C(2018) 6315 final o državni pomoči SA.44865 (2016/FC) – Nemčija – Zatrjevana državna pomoč nemškim obmejnim prodajalnam pijač (v nadaljevanju: sporni sklep).

5. V oddelku 3.1 spornega sklepa je bilo preučeno nezaračunanje kavcije od navedene skupine strank s strani obmejnih prodajaln (v nadaljevanju: prvi ukrep). [3] Sistem kavcij je upravljal sektor prodaje na drobno, zbrane kavcije pa nikoli niso bile pod nadzorom države. Posredovanje države je bilo omejeno na obveznost iz Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) (uredba o preprečevanju in predelavi odpadne embalaže) z dne 21. avgusta 1998 (v nadaljevanju: uredba o odpadni embalaži), [4] s katero je bila prenesena Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži, [5] da se v nekaterih opredeljenih okoliščinah od maloprodajnih kupcev pobere kavcija in da se ta vrne ob vračilu embalaže. [6] Ker se sistem kavcij ni financiral iz državnih sredstev, je Komisija ugotovila, da prvi ukrep ni državna pomoč. [7]

[2] Sodba z dne 9. junija 2021, Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, EU:T:2021:331, v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

[3] V točki 32 obrazložitve spornega sklepa je navedeno, da združenje Dansk Erhverv ni trdilo, da nezaračunanje kavcije pomeni državno pomoč.

[4] BGBl. 1998 I, str. 2379.

[5] UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 13, str. 349.

[6] Točke od 35 do 37 obrazložitve spornega sklepa. Člen 9(1) uredbe o odpadni embalaži določa, da morajo „[d]istributerji, ki tržijo pijače v embalaži za enkratno uporabo s prostornino od 0,1 litra do 3 litrov, […] kupcem zaračunati kavcijo v višini najmanj [0,25 EUR] na embalažo, ki vključuje [DDV]. Prvi stavek se ne uporablja za embalažo, ki se prodaja končnim potrošnikom zunaj ozemeljskega področja uporabe te uredbe. Kavcijo zaračuna vsak nadaljnji distributer v vseh fazah verige trženja do prodaje embalaže končnemu potrošniku. Distributerji na embalaži pijač, ki se prodajajo v embalaži za enkratno uporabo, za katero velja kavcijska obveznost na podlagi prvega stavka tega odstavka, pred trženjem na jasen način vidno in čitljivo navedejo, da zanje velja kavcija, in sodelujejo v kavcijskem sistemu, vzpostavljenem na zvezni ravni, ki udeležencem omogoča, da med seboj poravnajo zahteve za vračilo zneska kavcije. Kavcija se vrne ob vračilu embalaže. Brez vračila embalaže kavcije ni mogoče vrniti […]“

[7] Točka 33 obrazložitve spornega sklepa.

6. V oddelku 3.2 spornega sklepa je bilo preučeno nezaračunavanje DDV na kavcijo (v nadaljevanju: drugi ukrep). Ugotovljeno je bilo, da z ukrepom ni bila dodeljena prednost iz državnih sredstev, ker je neobračunavanje DDV na kavcijo posledica izvajanja splošnih pravil o DDV v okoliščinah, ko kavcija ni bila pobrana. [8]

7. V oddelku 3.3 spornega sklepa je bila opravljena presoja, ali nenalaganje glob obmejnim prodajalnam zaradi domnevnih kršitev uredbe o odpadni embalaži (v nadaljevanju: tretji ukrep) pomeni državno pomoč. Komisija je priznala, da lahko oprostitev obveznosti plačila glob načeloma pomeni prednost, dodeljeno iz državnih sredstev. Kljub temu je ugotovila, da je za vsak pravni sistem značilno, da posamezniki ne smejo biti izpostavljeni tveganju, da bodo kaznovani za zakonito ravnanje. [9] Težave pri razlagi prava naj bi bile značilnost vseh pravnih sistemov. Zato naj bi bilo lahko neprimerno, da bi organi, ki se soočajo z utemeljenimi dvomi glede razlage zakonodaje, naložili globe za domnevno kršitev. [10] Komisija je ugotovila, da deželni organi obmejnih prodajaln niso oprostili plačila glob, za katere so menili, da bi jih sicer morali plačati. Ti organi so namesto tega menili, da zakonodaja obmejnim prodajalnam ne nalaga obveznosti zaračunavanja kavcije in da zato niso storile nobenega prekrška. [11]

8. Po mnenju Komisije je bil namen uredbe o odpadni embalaži učinkovito zbiranje odpadne embalaže v Nemčiji. Ta cilj naj ne bi zahteval pobiranja kavcije za embalažo za enkratno uporabo, ki se ne odstrani na ozemlju te države članice. Obmejne prodajalne naj bi bile v enakem položaju kot izvozniki pijač v pločevinkah, ki so izrecno izvzeti iz zahteve po pobiranju kavcije. [12] Ker so bile pijače kupljene za zaužitje zunaj Nemčije, naj ne bi bilo verjetno, da bi zaračunavanje kavcije potrošnike spodbudilo, da bi embalažo, ki so jo kupili, oddali v nemški sistem recikliranja. [13] V teh okoliščinah naj ne bi bilo nerazumno, da obmejne prodajalne od takih potrošnikov niso zaračunale kavcije. [14] Direktiva 94/62 naj državi članici tudi ne bi nalagala, da zagotovi pobiranje kavcij za pijače, ki se prodajajo v embalaži za enkratno uporabo za porabo zunaj njenega ozemlja. [15] Komisija meni, da je bil pristop deželnih organov glede nepobiranja kavcije v teh okoliščinah razumen kompromis med ciljema Direktive 94/62, in sicer varstvom okolja in prostim pretokom blaga. [16]

9. Čeprav so zvezni organi izpodbijali razlago zakonodaje, ki so jo upoštevali deželni organi, naj bi obstoječa sodna praksa potrjevala stališče deželnih organov. [17] Komisija je tako menila, da imajo deželni organi v okviru običajnega izvajanja prerogativ javne oblasti resne in razumne dvome o obsegu in razlagi pravne obveznosti obmejnih prodajaln, da zaračunajo kavcijo. Nenalaganje glob naj v tej zadevi ne bi pomenilo prednosti, dodeljene iz državnih sredstev. [18] V spornem sklepu je bilo zato ugotovljeno, da nobeden od treh ukrepov, ki so bili v njem opredeljeni in analizirani, ne pomeni državne pomoči.

8 Točke od 40 do 43 obrazložitve spornega sklepa.

9 Točki 45 in 47 obrazložitve spornega sklepa.

10 Točki 48 in 49 obrazložitve spornega sklepa.

11 Točka 50 obrazložitve spornega sklepa.

12 Točki 51 in 53 obrazložitve spornega sklepa.

13 Točka 54 obrazložitve spornega sklepa. V točki 59 obrazložitve spornega sklepa je navedeno, da bi morali potrošniki prepotovati do 500 kilometrov, če bi želeli vrniti embalažo.

14 Točka 65 obrazložitve spornega sklepa.

15 Točka 63 obrazložitve spornega sklepa.

16 Točka 68 obrazložitve spornega sklepa.

17 Zvezni organi zadeve tudi niso predložili v reševanje Bundesrat (zvezni senat, Nemčija): točki 61 in 62 obrazložitve spornega sklepa.

18 Točka 69 obrazložitve spornega sklepa.

B. Izpodbijana sodba

10. Združenje Dansk Erhverv je 23. januarja 2019 pri Splošnem sodišču vložilo tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa. Združenje IGG je interveniralo v podporo Komisiji. Združenje Dansk Erhverv je trdilo, da je Komisija s tem, da ni začela formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU kljub resnim težavam, ki jih je povzročala preučitev ukrepov, kršila njegove postopkovne pravice, ki jih ima kot zadevna stranka.[19] S prvim delom edinega tožbenega razloga je združenje Dansk Erhverv trdilo, da Komisija ni preučila združljivosti nepobiranja kavcije s členom 4(3) PEU, Direktivo 94/62, načelom „plača povzročitelj obremenitve“ in nekaterimi določbami nemškega prava. Z drugim delom tega edinega tožbenega razloga se je sklicevalo na pomanjkljivosti v preučitvi, ki jo je Komisija opravila v zvezi z neobdavčitvijo kavcije z DDV. S tretjim delom je trdilo, da v spornem sklepu ni bila dovolj natančno preučeno nenalaganje glob s strani deželnih organov.[20]

11. Splošno sodišče je pri odločanju o prvem delu ugotovilo, da čeprav je neskladnost nacionalnega ukrepa s pravom Unije, ki se ne nanaša na državne pomoči, lahko upoštevna za presojo njegove združljivosti z notranjim trgom, pa ne vpliva na obstoj državne pomoči, kar je treba preveriti izključno glede na člen 107(1) PDEU.[21] Enako razlogovanje naj bi *a fortiori* veljalo za skladnost ukrepa z nacionalnim pravom.[22] Tudi če bi bila preučitev nepobiranja kavcije, ki jo je opravila Komisija, dokazano pomanjkljiva, naj to ne bi moglo voditi k razglasitvi spornega sklepa za ničen. Splošno sodišče je zato prvi del zavrnilo kot brezpredmeten.[23]

12. Splošno sodišče je trditve v zvezi s kršitvijo različnih določb prava Unije in nemškega prava, obravnavanih v okviru drugega dela, zavrnilo iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 11 teh sklepnih predlogov.[24] Neobračunavanje DDV na kavcijo naj bi bilo posredna, vendar logična posledica nepobiranja kavcije.[25] Pogoj v zvezi z obstojem državnih sredstev naj torej ne bi bil izpolnjen.[26]

13. Glede tretjega dela je Splošno sodišče razsodilo, da deželni organi niso naložili glob zaradi njihove razlage nemškega prava, v skladu s katero obmejne prodajalne niso bile dolžne pobirati kavcije v okoliščinah, opisanih v točki 3 teh sklepnih predlogov. Položaj naj bi bil torej drugačen od tistega, ki je bil obravnavan v sodni praksi o globah kot obliki državne pomoči in je vključeval dovoljenja za ravnanje, za katero bi bile sicer naložene globe,[27] in oprostitve glob zaradi takega ravnanja[28]. Komisija naj bi se torej pravilno oprla na novo pravno merilo, v skladu s katerim je s težavami, ki jih povzroča razlaga nacionalne zakonodaje, načeloma mogoče podpreti ugotovitev, da nenalaganje glob ne pomeni državne pomoči. Diskrecijsko pravico javnih organov, da naložijo globe, kar naj bi bil instrument javne politike, naj bi bilo treba ohraniti, zlasti kadar imajo ti organi težave pri razlagi prava, ki se uporablja.[29]

[19] Točka 45 izpodbijane sodbe.

[20] Točka 46 izpodbijane sodbe.

[21] Točke od 59 do 65 izpodbijane sodbe.

[22] Točki 68 in 69 izpodbijane sodbe.

[23] Točki 74 in 75 izpodbijane sodbe.

[24] Točka 88 izpodbijane sodbe.

[25] Točka 96 izpodbijane sodbe.

[26] Točke od 89 do 97 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče se je sklicevalo na sodbo z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97, točka 21).

[27] Sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

[28] Sodbi z dne 1. decembra 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579), in z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

[29] Točke od 130 do 136 izpodbijane sodbe.

14. Splošno sodišče je nato to merilo prilagodilo s tem, da je razsodilo, da je s takimi težavami mogoče nenalaganje glob utemeljiti v omejenem in razumnem obdobju, v katerem je treba postopoma razjasniti področje uporabe in pomen predpisov, ki se uporabljajo.[30] Če je namen teh predpisov prenos direktive, kot v obravnavani zadevi, naj bi nejasnosti pri njihovi razlagi lahko toliko manj utemeljevale ugotovitev, da ne gre za državno pomoč.[31] V spornem sklepu naj ne bi bila opredeljena nobena posebna okoliščina, ki bi lahko utemeljevala stanje pravne negotovosti, ki je trajalo od leta 2005, ko se je praksa nenalaganja glob začela, do leta 2018, ko je bil sprejet sporni sklep.[32] Zvezni organi naj ne bi uporabili postopka za pojasnitev zakonodaje s predložitvijo Bundesrat (zvezni senat, Nemčija).[33] Sodbe nacionalnih sodišč, ki so podpirale razlago deželnih organov, naj bi bile izdane v okviru predlogov za izdajo začasnih odredb.[34] Nacionalna sodišča naj bi lahko v okviru teh postopkov, v katerih so se postavljala vprašanja o skladnosti nenalaganja glob s pravom Unije, pri Sodišču vložila predloge za sprejetje predhodne odločbe.[35]

15. Iz teh razlogov je Splošno sodišče ugotovilo, da je bilo v spornem sklepu napačno uporabljeno pravo, ker v njem ni bilo preučeno, ali so težave pri razlagi, na katere so se oprli deželni organi, začasne in neločljivo povezane s procesom postopnega razjasnjevanja zakonodaje.[36] Vsekakor naj se sporni sklep ne bi mogel opirati na merilo v zvezi z obstojem težav pri razlagi zakonodaje, ki se uporablja, saj naj se deželni organi ne bi sklicevali na take težave, da bi utemeljili nenalaganje glob, temveč so menili, da obmejne prodajalne zakonsko niso dolžne pobirati kavcije.[37]

16. Splošno sodišče je tako ugodilo tretjemu delu edinega tožbenega razloga združenja Dansk Erhverv, ker naj bi se Komisija pri presoji obstoja državne pomoči pri nenalaganju glob s strani deželnih organov soočila z resnimi težavami.[38] Ker naj bi bilo neobračunavanje DDV na kavcijo sestavni del nepobiranja kavcije, ki naj bi bilo neločljivo povezano z nenalaganjem glob, je Splošno sodišče sporni sklep v celoti razglasilo za ničen.[39]

C. Pritožbi

17. Komisija in združenje IGG sta 18. avgusta 2021 vložila pritožbi zoper sodbo Splošnega sodišča v zadevah C-508/21 P oziroma C-509/21 P. Združenje IGG je nato interveniralo v podporo pritožbi Komisije v zadevi C-508/21 P. Združenje Dansk Erhverv nastopa kot nasprotna stranka v pritožbah in meni, da bi bilo treba obe pritožbi zavrniti. Sodišče je zadevi C-508/21 P in C-509/21 P združilo za ustni del postopka in izdajo sodbe. Stranke so na obravnavi 7. decembra 2022 ustno predstavile stališča ter odgovorile na pisna in ustna vprašanja Sodišča.

30 Točka 143 izpodbijane sodbe.

31 Točka 144 izpodbijane sodbe.

32 Točka 149 izpodbijane sodbe.

33 Točke od 150 do 152 izpodbijane sodbe.

34 Točki 153 in 154 izpodbijane sodbe.

35 Točka 155 izpodbijane sodbe.

36 Točka 157 izpodbijane sodbe.

37 Točke od 160 do 163 izpodbijane sodbe.

38 Točka 237 izpodbijane sodbe.

39 Točka 238 izpodbijane sodbe.

III. Presoja

18. Pritožbene razloge bom obravnaval v naslednjem vrstnem redu: na prvem mestu domnevno nezadostno in protislovno obrazložitev izpodbijane sodbe; na drugem mestu napačno uporabo prava, ker je bil sporni sklep razglašen za ničen v celoti; na tretjem mestu napačno uporabo prava, ker je bilo ugotovljeno, da se je Komisija soočila z resnimi težavami pri preučitvi nenalaganja glob s strani deželnih organov.

A. Obrazložitev izpodbijane sodbe

1. Trditve strank

19. Komisija ob podpori združenja IGG s svojim drugim pritožbenim razlogom trdi, da je obrazložitev izpodbijane sodbe nezadostna in protislovna, saj je s to sodbo sporni sklep v celoti razglašen za ničen na podlagi tega, da se je Komisija pri presoji obstoja državne pomoči z nenalaganjem glob s strani deželnih organov soočila z resnimi težavami. Splošno sodišče naj ne bi pojasnilo, zakaj meni, da so trije ukrepi, na katere se nanaša sporni sklep, neločljivo povezani, in zlasti kako napake, ugotovljene v zvezi s tretjim ukrepom, vplivajo na veljavnost presoje prvega in drugega ukrepa, ki jo je opravila Komisija.

20. Združenje IGG v svojem šestem pritožbenem razlogu trdi, da je izpodbijana sodba zašla v protislovje, saj je v njej izpodbijani sklep razglašen za ničen v celoti, kljub temu da je hkrati ugotovljeno, da nepobiranje DDV za kavcijo ne pomeni uporabe državnih sredstev.

21. Združenje Dansk Erhverv trdi, da bi moralo Sodišče pritožbeni razlog v zvezi z obrazložitvijo izpodbijane sodbe zavrniti, saj je v njeni točki 238 jasno navedeno, zakaj je Splošno sodišče menilo, da so trije ukrepi, ki so bili obravnavani v spornem sklepu, neločljivo povezani.

2. Analiza

22. V skladu z ustaljeno sodno prakso je obveznost obrazložitve ukrepa bistvena postopkovna zahteva, ki jo je treba razlikovati od vsebinske zakonitosti sprejete obrazložitve. [40]

23. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora biti obrazložitev sodbe Splošnega sodišča jasna in nedvoumna, da se lahko zainteresirane stranke seznanijo z njo in da lahko Sodišče opravi sodni nadzor. [41] Obstoj protislovij ali pomanjkljivosti v obrazložitvi sodbe Splošnega sodišča je pravno vprašanje, na katero se je mogoče sklicevati v okviru pritožbe. [42]

24. Medtem ko je bil v točki 237 izpodbijane sodbe sprejet tretji del edinega tožbenega razloga, ker naj bi se Komisija pri preučevanju vprašanja v zvezi z nenalaganjem glob soočala z resnimi težavami, pa so bile v naslednji točki obravnavane posledice te ugotovitve za sporni sklep. Pri tem je bilo navedeno: „Ker je nepobiranje DDV sestavni del nepobiranja kavcije, ki je prav tako neločljivo povezano z nenaložitvijo globe podjetjem, ki ne pobirajo kavcije, je treba izpodbijani sklep v celoti razglasiti za ničen.“

[40] Sodba z dne 10. marca 2022, Komisija/Freistaat Bayern in drugi (C-167/19 P in C-171/19 P, EU:C:2022:176, točka 77 in navedena sodna praksa).

[41] Sodba z dne 19. decembra 2019, HK/Komisija (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, točka 38 in navedena sodna praksa).

[42] Prav tam (točka 39 in navedena sodna praksa).

25. Na podlagi točke 238 izpodbijane sodbe je tako mogoče sklepati, da je Splošno sodišče ugotovilo, da so vsi trije ukrepi neločljivo povezani, zaradi česar je sprejetje tretjega dela edinega tožbenega razloga povzročilo razglasitev ničnosti spornega sklepa. V tej točki ni izrecno navedeno, da so vsi trije ukrepi, ki jih je opredelila Komisija, neločljivo povezani, vendar je to mogoče izpeljati iz v njej navedene sodne prakse.[43] Ta ugotovitev je tudi pogoj za odločitev, da se sporni sklep v celoti razglasi za ničen.

26. Komisija ob podpori združenja IGG trdi, da v sodbi ni razloženo, kako je Splošno sodišče prišlo do te ugotovitve.

27. Za presojo utemeljenosti tega očitka je treba preučiti sestavne elemente spornega sklepa, kot so opisani v točkah od 5 do 9 teh sklepnih predlogov. Tako iz njegove vsebine kot strukture je jasno razvidno, da je Komisija opravila preučitev in se izrekla o obstoju državne pomoči glede na tri ločene in nepovezane ukrepe. V izpodbijani sodbi ni razloženo, kako je ugotovitev, da bi eden od navedenih treh ukrepov lahko pomenil državno pomoč, vplivala na obstoj državne pomoči pri katerem koli od drugih dveh ukrepov, tako da bi to upravičevalo razglasitev celotnega sklepa za ničen. Ugotoviti je mogoče tudi, da je iz narave in obsega pritožbe Komisije v zadevi C-508/21 P prepričljivo razvidno, da ima razglasitev ničnosti celotnega spornega sklepa, in ne tistega dela tega sklepa, ki ga je Splošno sodišče razglasilo za nezakonit, praktične posledice za način, kako bi ta institucija lahko izvajala svoja pooblastila v skladu s členom 108(3) PDEU.

28. Opazna sta še dva primera velikih protislovij v pristopu Splošnega sodišča. Prvič, v točkah 74 in 75 izpodbijane sodbe je bil kot brezpredmeten zavrnjen prvi del edinega tožbenega razloga, ki se je nanašal na „nezadostno preučitev Komisije v zvezi z ukrepom nepobiranja kavcije“. Drugič, v točkah od 89 do 105 izpodbijane sodbe je bilo ugotovljeno, da je „Komisija lahko […] pravilno ugotovila, da pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen, kar zadeva nepobiranje DDV za kavcijo“, in posledično je bil zavrnjen drugi del edinega tožbenega razloga. V tej sodbi ni pojasnjeno, kako je navedeni ugotovitvi mogoče uskladiti z razglasitvijo ničnosti prvega in drugega ukrepa skupaj s tretjim. Ker ni jasne razlage o nasprotnem, se zdi, da ti ugotovitvi nasprotujeta sklepu, do katerega je Splošno sodišče prišlo v točki 238 svoje sodbe.

29. Sodišču zato predlagam, naj ugodi tako drugemu pritožbenemu razlogu Komisije, ki jo podpira združenje IGG, kot prvemu delu šestega pritožbenega razloga združenja IGG, s katerima se zatrjuje, da izpodbijana sodba vsebuje nezadostno in protislovno obrazložitev, in naj to sodbo na tej podlagi razveljavi.

B. Napačna uporaba prava, ker je bil sporni sklep razglašen za ničen v celoti

1. Trditve strank

30. Komisija s prvim in tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je sporni sklep razglasilo za ničen v celoti, čeprav je ugotovilo, da je bil utemeljen le tožbeni razlog tožeče stranke v zvezi z nenalaganjem glob. Komisija trdi, da so trije ukrepi, ki so bili analizirani v spornem sklepu, ločljivi. Pri teh treh ukrepih naj bi se uporabljale različne pravne ureditve in v njih naj bi sodelovali različni deležniki. V spornem sklepu naj bi bili ukrepi analizirani v treh različnih oddelkih kot samostojni in neodvisni eden od drugega. Napake, ki jih je Splošno sodišče ugotovilo v zvezi s tretjim ukrepom, naj tako ne bi mogle vplivati na

[43] Sodba z dne 10. decembra 2002, Komisija/Svet (C-29/99, EU:C:2002:734, točka 45).

presojo Komisije, da sta prvi in drugi ukrep zakonita. Razglasitev spornega sklepa za ničen naj bi bilo torej treba omejiti na ugotovitev, da se je Komisija pri presoji nenalaganja glob soočila z resnimi težavami. Združenje IGG v drugem delu šestega pritožbenega razloga trdi tudi, da v izpodbijani sodbi s tem, ko je bil sporni sklep v celoti razglašen za ničen, napačno ni bil uporabljen pojem „ločljivost“.

31. Združenje Dansk Erhverv predlaga, naj se ti pritožbeni razlogi zavrnejo iz treh razlogov. Prvič, ločljivost spornega sklepa naj bi bila odvisna od obstoja neločljivih povezav med tremi ukrepi, ki se obravnavajo v njem, in ne od strukture spornega sklepa. Iz točke 71 obrazložitve spornega sklepa naj bi bilo razvidno, da razlaga uredbe o odpadni embalaži, ki so jo podali deželni organi, pomeni skupno povezavo med temi ukrepi. Pri teh treh ukrepih naj se ne bi uporabljale različne pravne ureditve in v njih naj ne bi sodelovali različni deležniki. Obveznost pobiranja kavcije, obračunavanja DDV nanjo in nalaganja glob za kršitev teh obveznosti naj bi lahko uveljavljali samo pristojni nemški organi. Drugič, ločljivost spornega sklepa naj ne bi pomenila, da je treba ugotoviti, da vsak element domnevnega ukrepa pomoči vsebuje državno pomoč, kadar se analizirajo neodvisno eden od drugega. Tretjič, iz točk od 96 do 132 izpodbijane sodbe naj bi izhajalo, da sta neobračunavanje DDV na kavcijo in nenalaganje glob posledici nepobiranja kavcije.

2. Analiza

32. V skladu z ustaljeno sodno prakso sprejetje tožbenega razloga, navedenega v podporo ničnostni tožbi, ne povzroči samodejno razglasitve ničnosti spornega akta v celoti, ki ni mogoča, če je sprejeti tožbeni razlog, ki se nanaša samo na poseben vidik spornega akta, lahko podlaga le za razglasitev njegove delne ničnosti.[44] Taka razglasitev delne ničnosti je mogoča le, kadar je elemente, ki so predmet razglasitve ničnosti, mogoče ločiti od preostalega spornega akta. Ta zahteva ni izpolnjena, če razglasitev delne ničnosti akta spremeni njegovo bistvo, kar je treba presojati na podlagi objektivnih meril, in ne na podlagi subjektivne volje organa, ki je akt sprejel.[45]

33. Iz točke 238 izpodbijane sodbe izhaja, da so trije ukrepi neločljivi. Kot je razvidno iz točk od 5 do 9 teh sklepnih predlogov, so bili v spornem sklepu analizirani trije ukrepi v treh ločenih oddelkih, pri čemer je bilo ugotovljeno, da nobeden od njih iz različnih razlogov ne pomeni državne pomoči. Čeprav je obstoj obveznosti obmejnih prodajaln, da pobirajo kavcijo, upošteven za analizo vseh treh ukrepov glede na pravila o državni pomoči, pa iz tega ne izhaja, da vsak od teh ukrepov samodejno izpolnjuje pogoje iz člena 107(1) PDEU.[46] Prvi ukrep je vključeval zasebne dogovore med zasebnimi podjetji, ki niso vključevali državnih sredstev, česar stranke prav tako ne izpodbijajo. Drugi ukrep je pravna posledica nepobiranja kavcije od potrošnikov ob nakupu pijače v embalaži za enkratno uporabo. Tretji ukrep vključuje izvajanje prerogativ javne oblasti s strani javnega organa v zvezi z nalaganjem glob posameznikom za ravnanje, ki po njegovem mnenju ne pomeni kršitve prava, v okoliščinah, v katerih je razlaga tega prava negotova. V nasprotju s trditvami združenja Dansk Erhverv je mogoče na podlagi objektivnega pogleda na naravo in

[44] Sodbi z dne 11. decembra 2008, Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, točka 104), in z dne 6. decembra 2012, Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, točka 37).

[45] Sodbi z dne 11. decembra 2008, Komisija/Département du Loiret (C-295-/07 P, EU:C:2008:707, točki 105 in 106), in z dne 6. decembra 2012, Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, točka 38).

[46] Prvič, intervencija mora biti državna ali iz državnih sredstev. Drugič, upravičencu mora biti z njo podeljena prednost. Tretjič, dajati mora prednost posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga v primerjavi z drugimi podjetji in proizvodnjo blaga, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju (selektivnost). Četrtič, intervencija mora biti taka, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami. Petič, izkrivljati mora konkurenco ali groziti z izkrivljanjem konkurence (glej v tem smislu sodbi z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, točki 74 in 75, in z dne 3. marca 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, točka 40).

vsebine treh ukrepov, ki so bili analizirani v spornem sklepu, ugotoviti, da so imeli vsak svoj značaj in različne posledice. V teh okoliščinah razglasitev delne ničnosti spornega sklepa ne bi spremenila bistva nobene od treh odločitev, ki jih je vseboval.

34. Ugotovitev, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je sporni sklep razglasilo za ničen v celoti, je podprta z dvema dodatnima ugotovitvama, ki se nanašata na prvi in drugi ukrep. Prvič, kot trdi Komisija, se nobeden od treh delov edinega tožbenega razloga združenja Dansk Erhverv ni nanašal na ugotovitev, da prvi ukrep ne pomeni prednosti, podeljene iz državnih sredstev. Drugič, v točkah 96 in 97 izpodbijane sodbe je nedvoumno zavrnjen drugi del edinega tožbenega razloga združenja Dansk Erhverv, pri čemer je ugotovljeno, da je Komisija lahko ob sklicevanju na sodbo Sloman Neptun[47] pravilno ugotovila, da namen drugega ukrepa ni bil podeliti prednost nekaterim podjetjem iz državnih sredstev. Še zdaleč ni jasno, kako bi lahko napačna uporaba prava, ki jo je ugotovilo Splošno sodišče pri nadzoru nad presojo nenalaganja glob, ki jo je izvedla Komisija, vplivala na veljavnost katere koli od teh ugotovitev.

35. Trditev združenja Dansk Erhverv, da za namen merila ločljivosti ni potrebno, da vsak od analiziranih ukrepov, kadar se obravnava ločeno, pomeni državno pomoč, temelji na napačni razlagi sodne prakse, navedene v podporo tej trditvi.

36. Nizozemska vlada je v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Komisija/Nizozemska in ING Groep,[48] Komisiji priglasila načrt prestrukturiranja kreditne institucije, ki je bil sestavljen iz treh ukrepov: kapitalskega vložka, ukrepa glede oslabljenih sredstev in, nato, spremembe pogojev poplačila kapitalskega vložka. Komisija je ukrepe razglasila za združljive z notranjim trgom pod pogojem, da so podane določene zaveze. Splošno sodišče je po tem, ko je ugotovilo, da je Komisija napačno presodila spremembo pogojev poplačila kapitalskega vložka, ki jo je štela za „dodatno pomoč“, razglasilo celoten izrek njenega sklepa za ničen. Sodišče je v pritožbenem postopku razsodilo, da ker ni mogoče določiti točnega zneska „dodatne pomoči“, bi razglasitev delne ničnosti izreka spornega sklepa spremenila njegovo bistvo.[49] „Dodatna pomoč“ je bila sestavni del presoje, ki jo je opravila Komisija v zvezi z zavezami, ki jih je zahtevala, da bi se lahko pomoč štela za združljivo z notranjim trgom.[50] Če „dodatna pomoč“ ne bi pomenila državne pomoči ali če bi bil njen znesek manjši, bi bilo morda potrebnih manj zavez, da bi se drugi ukrepi šteli za združljive. Naveden dejanski položaj ni podoben obravnavani zadevi, v kateri bi morala Komisija v primeru, da bi bil tretji del edinega tožbenega razloga združenja Dansk Erhverv sprejet, začeti formalni postopek preiskave v skladu s členom 108(2) PDEU samo v zvezi s tem tretjim ukrepom. Sodba Trapeza Eurobank Ergasias[51] ne podpira trditve združenja Dansk Erhverv, saj odločba, izdana v njej, ni vključevala razglasitve delne ničnosti ukrepa.

37. Združenje Dansk Erhverv nazadnje trdi, da med tremi ukrepi obstaja povezava, saj sta bila neobračunavanje DDV na kavcijo in nenalaganje glob neločljivo povezana z nepobiranjem kavcije. Sodišču predlagam, naj to trditev zavrne iz razlogov, navedenih v točki 33 teh sklepnih predlogov.

[47] Sodba z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 in C-73-/91, EU:C:1993:97). Menim, da je Splošno sodišče pravilno odobrilo sklicevanje Komisije na to sodbo. Sodišču zato predlagam, naj predlog združenja Dansk Erhverv za nadomestitev obrazložitve v točkah od 96 do 105 izpodbijane sodbe zavrne kot neutemeljen.

[48] Sodba z dne 3. aprila 2014, Komisija/Nizozemska in ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

[49] Prav tam (točka 58).

[50] Prav tam (točka 62).

[51] Sodba z dne 16. aprila 2015,Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

38. Sodišču torej predlagam, naj ugodi tako prvemu in tretjemu pritožbenemu razlogu Komisije kot drugemu delu šestega pritožbenega razloga združenja IGG. Zato Sodišču predlagam, naj izpodbijano sodbo razveljavi, ker je Splošno sodišče s tem, da je sporni sklep v celoti razglasilo za ničen, napačno uporabilo pravo pri razlagi in uporabi pojma ločljivosti.

C. Napačna uporaba prava v zvezi z obstojem resnih težav pri preučitvi nenalaganja glob

39. Združenje IGG v svoji pritožbi v zadevi C-509/21 P navaja pet pritožbenih razlogov, s katerimi trdi, da je Splošno sodišče večkrat napačno uporabilo pravo v zvezi z obstojem resnih težav, s katerimi se je soočila Komisija pri preučevanju nenalaganja glob s strani deželnih organov.

40. Teh pet pritožbenih razlogov je treba presojati glede na obveznosti, ki jih ima Komisija pri izvajanju postopka predhodne preučitve iz člena 108(3) PDEU. Postopek na podlagi člena 108(2) PDEU se uporabi, če ima Komisija resne težave pri presoji združljivosti pomoči s skupnim trgom. Komisija se lahko omeji na postopek iz člena 108(3) PDEU le, če je na podlagi predhodne preučitve prepričana, da pomoč ne obstaja ali da je taka pomoč združljiva z notranjim trgom. Če se Komisija na podlagi te predhodne preučitve prepriča o nasprotnem ali če z njo ne more premostiti vseh težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti navedene pomoči z notranjim trgom, je dolžna zbrati mnenja zainteresiranih strank in v ta namen začeti postopek iz člena 108(2) PDEU.[52] Komisija je dolžna skrbno in nepristransko voditi postopek preučitve ukrepov, ki so ji predloženi, tako da ima ob sprejetju končnega sklepa glede obstoja pomoči in/ali njene nezdružljivosti ali nezakonitosti na voljo najpopolnejše in najzanesljivejše podatke za to.[53] Komisija je pri ugotavljanju obstoja in zakonitosti državne pomoči lahko primorana narediti več kot le preučiti dejstva in pravna vprašanja, ki so ji predložena, ni pa dolžna na lastno pobudo in brez kakršnih koli dokazov v zvezi s tem poiskati vseh informacij, ki bi morda lahko bile povezane z zadevo, ki jo obravnava.[54]

41. Sodišča Unije morajo v okviru tožbe za razglasitev ničnosti sklepa na podlagi člena 108(3) PDEU ugotoviti, ali bi morala presoja informacij in elementov, ki jih je imela Komisija med predhodno preučitvijo, objektivno vzbuditi dvome o opredelitvi ukrepa, saj prav obstoj takih težav sproži obveznost uvedbe postopka iz člena 108(2) PDEU.[55] Merilo resnih težav je objektivno, zato je treba njihov obstoj ugotavljati na podlagi okoliščin, v katerih je Komisija sprejela sklep po tem, ko je opravila predhodno preučitev, in presoj, na katere se je v tem okviru oprla.[56]

[52] Sodba z dne 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association in drugi/Komisija (C-578/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:898, točki 53 in 60 ter navedena sodna praksa).

[53] Prav tam (točka 57).

[54] Prav tam (točka 58).

[55] Prav tam (točka 55).

[56] Sodba z dne 3. septembra 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland in drugi/Komisija (C-817/18 P, EU:C:2020:637, točka 79).

1. Napačna uporaba prava v zvezi z nenalaganjem glob v primeru težav pri razlagi zakonodaje

a) Trditve strank

42. Združenje IGG s prvim, drugim in tretjim pritožbenim razlogom, ki jih je mogoče obravnavati skupaj, trdi, da je Splošno sodišče pri preučitvi nenalaganja glob obmejnim prodajalnam s strani deželnih organov izkrivilo sporni sklep in napačno uporabilo pravo. Splošno sodišče naj bi pri presoji prezrlo potrebo po dovolj neposredni povezavi med prednostjo in državnim proračunom. Poleg tega naj nalaganje glob v teh okoliščinah ne bi bilo mogoče. Prvič, deželni organi naj bi menili, da obmejne prodajalne nimajo pravne obveznosti, da pobirajo kavcijo. Drugič, če bi taka obveznost obstajala, naj bi bilo udeleženim osebam morebitne kazni za njeno kršitev mogoče naložiti samo, če bi to storile namerno ali iz malomarnosti, kot je priznano v točkah od 140 do 142 izpodbijane sodbe.

43. Čeprav naj bi Splošno sodišče priznalo, da se je Komisija načeloma pravilno oprla na novo pravno merilo, da bi ugotovila, ali je v primerih, ko obstajajo težave pri razlagi prava, dodeljena prednost iz državnih sredstev, pa naj bi napačno menilo, da se navedeno merilo ne uporablja, ker se deželni organi niso sklicevali na take težave. Poleg tega naj bi Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je razsodilo, da je s takimi težavami nenalaganje glob mogoče utemeljiti samo v omejenem obdobju, v katerem je treba pojasniti razlago predpisov, ki se uporabljajo. Splošno sodišče naj bi napačno uporabilo pravo tudi s tem, da je od Komisije zahtevalo, naj temeljito preuči obstoj obveznosti pobiranja kavcije v nemškem pravu, kar naj bi pomenilo poseg v pooblastila nacionalnih organov in sodišč.

44. Združenje Dansk Erhverv trdi, da je treba prvi, drugi in tretji pritožbeni razlog združenja IGG zavrniti. Zatrjuje, da združenje IGG izpodbija vsebino nemškega predpisa in da so zato njegovi pritožbeni razlogi nedopustni. Sodišče naj ne bi bilo pristojno za navedeno vprašanje, razen če združenje IGG lahko dokaže, da je bilo z izpodbijano sodbo izkrivljeno nemško pravo, ki se uporablja.

45. Po navedbah združenja Dansk Erhverv je Splošno sodišče pravilno menilo, da bi bile te globe verjetno naložene, če bi podjetje vztrajno zavračalo pobiranje kavcije. Prav tako naj bi pravilno zavrnilo možnost, da bi se Komisija sklicevala na resne težave nacionalnih organov pri razlagi prava v okoliščinah, v katerih se ti niso sklicevali na take težave. Navedeni organi naj se nikakor ne bi mogli trajno sklicevati na tovrstne težave. V obravnavanem primeru naj nemški organi ne bi storili ničesar, da bi pojasnili pravo. Z izpodbijano sodbo naj Komisiji ne bi bilo naloženo pretirano preiskovalno breme.

46. Združenje Dansk Erhverv Sodišču tudi predlaga, naj nadomesti obrazložitev iz točk od 135 do 138 izpodbijane sodbe, v skladu s katero je to, da je Komisija uvedla novo merilo, samo po sebi dokaz, da se je pri presoji obstoja državne pomoči v okviru predhodne preučitve iz člena 108(3) PDEU soočila z resnimi težavami.

b) Analiza

47. V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko oprostitev obveznosti plačila dolgovanih glob pomeni prednost, dodeljeno iz državnih sredstev.[57] Prav tako je sprejeto, da v nobenem pravnem sistemu osebe ne morejo biti izpostavljene tveganju sankcij za ravnanja, ki so dovoljena kot zakonita.[58]

48. V okviru te pritožbe se postavlja vprašanje, ali so bile obmejne prodajalne pravno zavezane pobirati kavcijo, in, če je tako, ali bi moralo nepobiranje te kavcije voditi k nalaganju glob s strani pristojnih organov. Če bi bil obstoj take pravne obveznosti jasno dokazan, izpodbijani sodbi ne bi bilo mogoče očitati, da je bilo v njej ugotovljeno, da Komisija ni izpolnila obveznosti, ki jih ima v skladu s postopkom iz člena 108(3).

49. Najprej moram navesti, da je bilo v točki 172 izpodbijane sodbe ugotovljeno, da je Komisija „v [spornem] sklepu (točka 67 obrazložitve) v zvezi s pravom Unije navedla, da Direktiva 94/62 ne določa izjeme, ki bi utemeljevala neuporabo kavcije za obmejne prodajalne“. V spornem sklepu je bilo dejansko ugotovljeno, da s členom 7(1) Direktive 94/62 državi članici ni naložena obveznost, da zahteva pobiranje kavcije od maloprodajnih kupcev, ki so embalažo za enkratno uporabo kupili z namenom, da bi pijače zaužili zunaj ozemlja te države članice, kot je na obravnavi potrdila Komisija.[59]

50. Strinjam se z razlago člena 7(1) Direktive 94/62 iz spornega sklepa. Ta člen določa, da morajo države članice zagotoviti, da se vzpostavijo sistemi za vračanje in/ali zbiranje rabljene embalaže in/ali odpadne embalaže od potrošnika. Taki sistemi se morajo brez razlikovanja uporabljati za uvožene proizvode, da ne pride do trgovinskih ovir ali izkrivljanja konkurence. Komisija je v odgovor na vprašanja Sodišča menila, da kadar potrošniki, ki prebivajo v eni državi članici, kupijo embalažo s pijačo v drugi državi članici, da bi pijačo zaužili v državi članici svojega prebivališča, prazna embalaža postane odpadek v zadnjenavedeni državi članici.[60] Člen 7(1) Direktive 94/62 je tako kompromis med zahtevami varstva okolja in zahtevami prostega pretoka blaga.

51. V skladu z navedeno razlago člena 7(1) Direktive 94/62 nacionalni organi niso dolžni zahtevati pobiranja kavcije v okoliščinah, kot so tiste iz te pritožbe. Sodišče je ugotovilo, da je mogoče s kavcijskim sistemom doseči cilje Direktive 94/62 le, če potrošniki, ki so plačali kavcijo, to zlahka dobijo vrnjeno, ne da bi se jim bilo treba vrniti na začetni kraj nakupa.[61] S tega vidika je prodaja pijač v pločevinkah v obmejnih prodajalnah potrošnikom, ki podpišejo izvozno deklaracijo, podobna prodaji blaga trgovcem za izvoz, pri čemer prodajalcu za to blago ni treba pobirati kavcije.

52. V točkah od 50 do 53 obrazložitve spornega sklepa je ugotovljeno, da deželni organi obmejnih prodajaln niso oprostili plačila glob, saj so menili, da jim v skladu z uredbo o odpadni embalaži ni treba pobirati kavcije in da zato niso storile nobenega prekrška. Cilj uredbe o odpadni embalaži, ki je spodbujati učinkovito zbiranje odpadne embalaže v Nemčiji, ni zahteval pobiranja kavcije za

[57] Glej v tem smislu sodbe z dne 1. decembra 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, točki 42 in 43); z dne 17. junija 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, točki 41 in 42), in z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 106).

[58] Sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, točka 36).

[59] Glej točke 54 in od 63 do 68 obrazložitve ter opombo 19 spornega sklepa. Glej tudi točko 8 teh sklepnih predlogov.

[60] V zvezi s pojmom „odpadek“ glej po analogiji sodbi z dne 3. oktobra 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627), in z dne 17. novembra 2022, Porr Bau (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] Glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, točka 46).

embalažo za večkratno uporabo, katere vsebina je bila kupljena za zaužitje zunaj Nemčije. Kot je ugotovljeno v točki 51 teh sklepnih predlogov, so bile obmejne prodajalne v enakem položaju kot izvozniki pijač v pločevinkah, katerim ni bilo treba pobirati kavcije.

53. Čeprav je Komisija iz razlogov, navedenih v točki 8 teh sklepnih predlogov, v spornem sklepu menila, da je razlaga veljavnih pravil prava Unije in nemškega prava, ki so jo podali deželni organi, razumna, pa je upoštevala dejstvo, da so zvezni organi to razlago izpodbijali. V tem okviru je v spornem sklepu preučila, ali bi tretji ukrep pomenil državno pomoč, če bi se razlaga deželnih organov izkazala za napačno. V točkah od 56 do 60 obrazložitve spornega sklepa je opozorjeno na obstoj dveh nasprotujočih si pravnih mnenj o obveznosti pobiranja kavcij. V skladu s točko 61 obrazložitve spornega sklepa je obstoječa sodna praksa podpirala stališče deželnih organov. V točki 62 obrazložitve spornega sklepa je navedeno, da zvezni organi niso uporabili postopka, v skladu s katerim lahko v sporih med zveznimi in deželnimi organi v zvezi z razlago nacionalne zakonodaje odloči Bundesrat (zvezni svet, Nemčija).

54. Ob upoštevanju teh preudarkov je v točkah 69 in 70 obrazložitve spornega sklepa ugotovljeno, da tudi če bi obmejne prodajalne v skladu z nemškim pravom morale pobirati kavcijo, nenalaganje glob ne bi pomenilo prednosti, dodeljene iz državnih sredstev, iz štirih razlogov. Prvič, obstajajo resni in razumni dvomi glede razlage uredbe o odpadni embalaži. Drugič, ta razlaga ni bila pojasnjena s postopki pred nacionalnimi sodišči ali drugimi temu namenjenimi postopki. Tretjič, deželni organi so svojo razlago uporabili za vse upravljavce, ki so bili v podobnih položajih. Četrtič, razlaga uredbe o odpadni embalaži, ki so jo podali deželni organi, ni bila v nasprotju z Direktivo 94/62.

55. Če pustimo ob strani vprašanji, ali je bilo ravnanje deželnih oblasti v izpodbijani sodbi pravilno opredeljeno kot odobritev „odstopanja“ brez posebne pravne podlage [62] in ali je bila ta razlaga napačna, [63] kot trdi združenje IGG, pa je v točkah od 135 do 138 te sodbe priznano, da je bilo nacionalno pravo, ki se je uporabljalo, v najboljšem primeru negotovo. Splošno sodišče je zato priznalo, da bi se v spornem sklepu lahko upošteval obstoj težav pri razlagi upoštevnih določb, da bi se ugotovilo, ali nenalaganje glob obmejnim prodajalnam pomeni državno pomoč.

56. V točkah 140 in 141 izpodbijane sodbe je bilo opozorjeno, da je načelo zakonitosti v kazenskem pravu splošno pravno načelo, na katerem temeljijo skupne ustavne tradicije držav članic in ki zahteva, da so kazniva dejanja in kazni, ki so zagrožene zanje, jasno opredeljene. V točki 147 izpodbijane sodbe je bilo ugotovljeno, da v skladu s sodbo Sodišča AC-Treuhand [64] to načelo ne prepoveduje sklicevanja na postopno razjasnjevanje pravil glede kazenske odgovornosti s sodno razlago posameznih primerov, če je bila razlaga zadevne določbe ob nastanku kršitve razumno predvidljiva. Vendar je Splošno sodišče v točkah 146 in 148 izpodbijane sodbe dodatno navedlo, da se je za potrditev ugotovitve, da državna pomoč ne obstaja, mogoče sklicevati na take težave, če sta izpolnjena dva pogoja: da so težave pri razlagi začasne in da so del procesa, ki vodi do postopnega razjasnjevanja zakonodaje. V točkah od 149 do 156 izpodbijane sodbe je bilo ugotovljeno, da sporni sklep ni izpolnjeval teh dveh pogojev.

[62] Glej točke 133, 134, 173 in 181 izpodbijane sodbe. Ugotavljam, da to, da pristojni organi v nekaterih okoliščinah razlagajo pravo in pridejo do zaključka, da iz njega ne izhaja nobena obveznost, ni enako odstopanju, temveč je prej del običajnega procesa razlage in uporabe prava.

[63] V nasprotju s tem, kar je navedeno v točkah 170 in 171 izpodbijane sodbe, Komisija ni menila, da člen 9(1) uredbe o odpadni embalaži obmejnim prodajalnam nalaga pobiranje kavcije: glej točko 52 teh sklepnih predlogov.

[64] Sodba z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija (C-194/14 P, EU:C:2015:717, točke od 39 do 41).

57. Menim, da je bilo v ugotovitvah iz točk od 146 do 156 izpodbijane sodbe napačno uporabljeno načelo, v skladu s katerim mora zakon jasno opredeliti kazniva dejanja in kazni.[65] Načelo zakonitosti teh kazni izhaja iz načela pravne varnosti, ki med drugim zahteva, da so vsi predpisi, zlasti tisti, ki dopuščajo nalaganje sankcij, jasni in natančni, da se lahko zadevne osebe nedvoumno seznanijo s pravicami in obveznostmi, ki iz njih izhajajo, ter lahko ustrezno ukrepajo.[66] Sodišče je v sodbi AC-Treuhand[67] kljub temu odločilo, da načelo zakonitosti v kazenskem pravu ne prepoveduje postopnega razjasnjevanja teh pravil s sodno razlago. Na ugotovljeno nejasnost predpisov se tako ni mogoče sklicevati, kadar je poznejši pravdni postopek razjasnil njihov pomen. Vendar iz tega ni mogoče izpeljati, kot je bilo to storjeno v izpodbijani sodbi, da mora vedno obstajati tak proces postopnega razjasnjevanja. Dokler pomen predpisov ni razjasnjen z uporabo ustreznih temu namenjenih mehanizmov, lahko osebe, za katere ti predpisi veljajo, nasprotujejo nalaganju kazni zaradi navedene negotovosti. Sicer bi bilo ogroženo načelo zakonitosti v kazenskem pravu, v skladu s katerim mora zakon jasno opredeliti kazniva dejanja in kazni.

58. Poleg tega sodna praksa, ki jo je navedlo Splošno sodišče, ne podpira trditve, da morajo biti vsakršne težave pri razlagi začasne in da se zadevne osebe na položaj pravne negotovosti lahko sklicujejo samo v omejenem časovnem obdobju. V točki 149 izpodbijane sodbe je navedeno, da je položaj pravne negotovosti trajal od leta 2005 do leta 2018. Menim, da nakazovanje na to, da je bilo neko ravnanje zakonito (z nenalaganjem glob za to ravnanje), in tako dolgotrajna negotovost glede njegove zakonitosti dodatno upravičujeta nenalaganje kazni, ne pa mu nasprotujeta.

59. Oklevanje zveznih organov pri pridobivanju mnenja Bundesrat (zvezni svet, Nemčija), da bi razjasnili pravo, ki se uporablja, v nasprotju z ugotovitvami iz točk 151 in 152 izpodbijane sodbe zadevnim osebam ne more preprečiti, da bi se pri izpodbijanju tega, da se jim naložijo kazni, sklicevale na kakršne koli posledice pravne negotovosti. Ker te osebe ne morejo dostopati do tega postopka, ne bi smele utrpeti nobenih negativnih posledic zaradi zadržanosti organov do tega, da bi ga uporabili.

60. Obrazložitev v točkah 144 in 145 izpodbijane sodbe ne potrjuje ugotovitev, ki so navedene v njej. Čeprav je priznano, da se morda ni mogoče sklicevati na nejasnost nacionalne zakonodaje, ki je bila sprejeta zaradi prenosa direktive, pa se z Direktivo 94/62 državam članicam ne nalaga obveznost, da od obmejnih prodajaln zahtevajo, naj pobirajo kavcijo, kot je pojasnjeno v točkah od 49 do 51 teh sklepnih predlogov.

61. V nasprotju z ugotovitvami iz točk od 160 do 163 izpodbijane sodbe Komisiji ni bilo prepovedano, da pri preučitvi, ali nenalaganje glob pomeni državno pomoč, upošteva obstoj resnih težav pri razlagi nacionalnega prava, ki se uporablja. Ni pomembno, ali deželni organi glob niso naložili, ker so se sklicevali na obstoj takih težav, ali zato, ker so menili, da ni bilo kršitve prava. Tudi če bi se pozneje izkazalo, da se z nemškim pravom nalaga pobiranje kavcije, je mogoče nenalaganje glob obmejnim prodajalnam objektivno utemeljiti z resnimi težavami, ki so jih imeli deželni organi pri ugotavljanju obstoja te obveznosti. Kot trdi združenje IGG, je bilo v zgoraj navedenih ugotovitvah iz izpodbijane sodbe pravo napačno uporabljeno.

[65] Glej po analogiji člen 49(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, kar zadeva kazniva dejanja.

[66] Sodba z dne 5. aprila 2006, Degussa/Komisija (T-279/02, EU:T:2006:103, točka 66 in navedena sodna praksa). Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 22. maja 2008, Evonik Degussa/Komisija in Svet (C-266/06 P, neobjavljena, EU:C:2008:295, točki 38 in 39).

[67] Sodba z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija (C-194/14 P, EU:C:2015:717, točka 40).

62. Naj pripomnim še, da je treba v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU ter načeloma prenosa pristojnosti in institucionalnega ravnovesja iz člena 13(2) PEU v prvi vrsti s pravnimi redi držav članic pojasniti pomen njihovega nacionalnega prava, in sicer s postopki odločanja, ki so določeni v njem. Čeprav se od Komisije lahko zahteva, da razlaga nacionalno pravo med drugim v okviru ugotavljanja obstoja državne pomoči in njene združljivosti z notranjim trgom ter da to razlago zagovarja v postopkih pred sodišči Unije,[68] pa tega ni dolžna početi v vsaki zadevi, v kateri izvaja postopek iz člena 108(3) PDEU. Iz istih razlogov Sodišču predlagam, naj zavrne predlog združenja Dansk Erhverv po nadomestitvi točk od 135 do 138 izpodbijane sodbe.

63. Ob upoštevanju tako sodne prakse, navedene v točkah 40 in 41 teh sklepnih predlogov, kot zgornjih preudarkov ugotavljam, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je v točki 157 izpodbijane sodbe menilo, da sporni sklep vsebuje nezadostno in nepopolno preučitev nenalaganja glob obmejnim prodajalnam.

64. Sodišču zato predlagam, naj prvi, drugi in tretji pritožbeni razlog združenja IGG razglasi za utemeljene in na tej podlagi razveljavi izpodbijano sodbo.

65. Če bi se Sodišče strinjalo s tem predlogom, ne bo treba preučiti četrtega in petega pritožbenega razloga združenja IGG. Za primer, da bi se Sodišče odločilo, da ne bo sledilo mojemu predlogu v zvezi s tem, bom preučil ta pritožbena razloga.

2. Napačna uporaba prava v zvezi z dodatnimi preudarki v podporo ugotovitvi obstoja resnih težav, s katerimi je bila soočena Komisija

a) Trditve strank

66. Združenje IGG s četrtim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri preučitvi dodatnih trditev združenja Dansk Erhverv v podporo ugotovitvi, da se je Komisija soočala z resnimi težavami v zvezi z obstojem prednosti iz državnih sredstev, ki izhaja iz nenalaganja glob.

67. Prvič, Splošno sodišče naj bi izkrivilo ugotovitve iz spornega sklepa, ker je menilo, da so deželni organi obmejne prodajalne oprostili glob brez vsakršne pravne podlage. V spornem sklepu naj bi bilo nasprotno ugotovljeno, da obmejnim prodajalnam ni bilo treba pobirati kavcije in da zato deželni organi niso imeli razloga za nalaganje glob.

68. Drugič, v izpodbijani sodbi naj bi bil izkrivljen sporni sklep in napačno uporabljen pojem resnih težav, saj naj bi Komisija ustrezno razložila, zakaj razlike v razlagi med zveznimi in deželnimi organi ne bi smele voditi k začetku formalnega postopka preiskave.

69. Tretjič, v izpodbijani sodbi naj bi bilo ugotovljeno, da ni bilo dokazano, da se je odstopanje od obveznosti pobiranja kavcije dosledno uporabljalo na vseh obmejnih območjih Nemčije. Splošno sodišče naj bi s tem izkrivilo sporni sklep in napačno uporabilo pojem resnih težav, saj naj bi bile vse zadevne obmejne prodajalne v deželah Schleswig-Holstein in Mecklemburg - Predpomorjanska.

[68] Glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2011, Komisija in Španija/Government of Gibraltar in Združeno kraljestvo (C-106/09 P in C-107/09 P, EU:C:2011:732), v kateri je Komisija uspešno dokazovala, da pomeni predlagana reforma davka od dobička pravnih oseb, ki jo je nameravala izvesti Government of Gibraltar, državno pomoč, ki ni združljiva z notranjim trgom.

70. Četrtič, v izpodbijani sodbi naj bi bili izkrivljeni dokazi, ker naj bi se Splošno sodišče selektivno oprlo na besedilo osnutka predloga spremembe uredbe o odpadni embalaži iz leta 2004, ki je vključeval izjavo, da je namenjen spodbujanju ciljev Direktive 94/62 in nalaganju obveznosti obmejnim prodajalnam, da sodelujejo v kavcijskih sistemih drugih držav članic.

71. Petič, Splošno sodišče naj bi napačno uporabilo pojem resnih težav, ker je od Komisije zahtevalo, naj temeljito preuči obstoj obveznosti pobiranja kavcije v nacionalnem pravnem okviru.

72. Šestič, Splošno sodišče naj bi izkrivilo sporni sklep, ker je zavrnilo primerjavo med blagom za izvoz in pijačami v embalaži za enkratno uporabo, kupljenimi za zaužitje v tujini, za namen pobiranja kavcije.

73. Združenje Dansk Erhverv Sodišču predlaga, naj četrti pritožbeni razlog zavrne.

b) Analiza

74. V točkah od 47 do 64 teh sklepnih predlogov so obravnavana vprašanja, postavljena v prvem, drugem, petem in šestem delu tega pritožbenega razloga. Tako se bom pri svoji preučitvi omejil na preostala dva elementa tega pritožbenega razloga.

75. Združenje IGG trdi, da je v točkah od 178 do 182 izpodbijane sodbe izkrivljen sporni sklep, ker je ugotovljeno, da Komisija ni dokazala, da se je razlaga nemškega prava dosledno uporabljala na zadevnih obmejnih območjih.

76. V skladu s členom 256(1), drugi pododstavek, PDEU in členom 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije je pritožba omejena na pravna vprašanja. Ker je Splošno sodišče izključno pristojno za ugotavljanje in presojo upoštevnih dejstev ter presojo dokazov, presoja teh dejstev in dokazov, razen v primeru njihovega izkrivljanja, ni pravno vprašanje, ki bi bilo predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.[69] V okviru trditve, da je Splošno sodišče izkrivilo dokaze, je treba v skladu s členom 256 PDEU, členom 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in členom 168(1)(d) njegovega poslovnika natančno navesti dokaze, ki naj bi jih to sodišče izkrivilo, in napake pri analizi, zaradi katerih naj bi Splošno sodišče izkrivilo dokaze. Tako izkrivljanje mora biti očitno razvidno iz listin v spisu, ne da bi bilo treba na novo presojati dejstva in dokaze.[70]

77. Kot opozarja združenje IGG, je v točki 11 obrazložitve spornega sklepa ugotovljeno, da obmejna trgovina v zadevnih dveh deželah obstaja zaradi razlik v ceni piva in drugih pijač med Nemčijo, Dansko in Švedsko. Kot je razvidno iz točke 179 izpodbijane sodbe, je Komisija v pisnem stališču to potrdila. Nič ne kaže na to, da bi podobne obmejne prodajalne delovale v drugih deželah. Ugotovitve iz točk od 178 do 182 izpodbijane sodbe tako temeljijo na izkrivljanju vsebine spornega sklepa in dokazov, ki so bili predloženi Splošnemu sodišču.

78. Združenje IGG trdi tudi, da je Splošno sodišče v točkah od 183 do 190 izpodbijane sodbe izkrivilo dokaze, ker se je selektivno oprlo na besedilo osnutka predloga, ki sta ga ti dve deželi vložili za spremembo uredbe o odpadni embalaži iz leta 2004.

[69] Sodba z dne 12. januarja 2023, Lietuvos geležinkeliai/Komisija (C-42/21 P, EU:C:2023:12, točka 60 in navedena sodna praksa).

[70] Sodba z dne 12. januarja 2023, HSBC Holdings in drugi/Komisija (C-883/19 P, EU:C:2023:11, točka 167 in navedena sodna praksa).

79. V besedilu tega osnutka predloga je navedeno, da je bil utemeljen z ekonomskimi razlogi ter razlogi, povezanimi z zaposlovanjem in varstvom okolja, ter da je vključeval obveznost, da obmejne trgovine sodelujejo v kavcijskih sistemih drugih držav članic. Iz tega izhaja, da je Splošno sodišče izkrivilo dokaze, ki so mu bili predloženi, ker je prezrlo dejstvo, da je bil cilj predloga spodbujati varstvo okolja tako, da bi se od obmejnih prodajaln zahtevalo, da sodelujejo v kavcijskih sistemih drugih držav članic.

80. Sodišču zato predlagam, naj ugotovi, da je četrti pritožbeni razlog združenja IGG utemeljen.

3. Napačna uporaba prava v zvezi z dodatnimi preudarki v podporo ugotovitvi, da Komisija ni bila soočena z resnimi težavami

a) Trditve strank

81. Združenje IGG s petim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je zavrnilo dve trditvi, ki jih je združenje IGG navedlo v utemeljitev neobstoja resnih težav v zvezi z obstojem državne pomoči, ko je Komisija izvajala svojo presojo.

82. Prvič, v nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča naj bi pristojni organi „lahko“ naložili globe v primeru neizpolnjevanja obveznosti pobiranja kavcije. Iz tega naj bi sledilo, da imajo navedeni organi pristojnost, in ne obveznost, da naložijo globe. V izpodbijani sodbi naj bi bili torej izkrivljeni vsebina spornega sklepa in dokazi, ki so bili predloženi Splošnemu sodišču.

83. Drugič, Splošno sodišče naj bi napačno zavrnilo trditev združenja IGG, ki temelji na sodbi Sodišča Radlberger,[71] v skladu s katero naj bi pobiranje kavcije pomenilo izvozno dajatev, ki je v nasprotju s členom 34 PDEU. V tej sodbi, ki se je nanašala na prehod s sistema zbiranja na obvezen sistem kavcije in vračanja za recikliranje embalaže za enkratno uporabo v Nemčiji, je Sodišče odločilo, da mora država članica zagotoviti zadostno število mest za vračanje, da bi potrošniki, ki so plačali kavcijo, lahko prejeli znesek kavcije, ne da bi se jim bilo treba vrniti na kraj, kjer so embalažo kupili.[72]

84. Združenje Dansk Erhverv Sodišču predlaga, naj peti pritožbeni razlog zavrne.

b) Analiza

85. Združenje IGG v okviru prvega dela petega pritožbenega razloga trdi, da imajo deželni organi polje proste presoje pri nalaganju kazni ne glede na jasnost ali nejasnost predpisov, ki jih je treba uporabljati.

86. V skladu s točko 22 obrazložitve spornega sklepa in točko 4 izpodbijane sodbe nepobiranje kavcije v nasprotju s členom 9(1) uredbe o odpadni embalaži pomeni prekršek v skladu s členom 15(1), točka 14, te uredbe. Člen 69(3) Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (zakon o prenovitvi upravljanja življenjskega cikla izdelkov in gospodarjenja z odpadki) z dne 24. februarja 2012[73] določa, da se tovrstni prekršek lahko kaznuje z globo največ 100.000 EUR.

[71] Sodba z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[72] Prav tam (točka 46).

[73] BGBI. 2012 I, str. 212.

87. Čeprav je v točki 136 izpodbijane sodbe priznano, da imajo države članice v skladu z javnim redom polje proste presoje pri odločanju o nalaganju glob, zlasti kadar se soočajo s težavami pri razlagi določb, ki se uporabljajo, pa je v točki 223 te sodbe pravilno navedeno, da se sporni sklep ne sklicuje na take trditve. Sodišču zato predlagam, naj prvi del petega pritožbenega razloga združenja IGG zavrne.

88. Kar zadeva drugi del tega pritožbenega razloga, sodba Radlberger [74] ne podpira stališča, da bi bilo pobiranje kavcije v obravnavanih okoliščinah v nasprotju s členom 34 PDEU, kot trdi združenje IGG. Ta člen se ne uporablja za denarne dajatve, saj ne ureja ovir za trgovanje, ki jih obravnavajo druge določbe Pogodbe. V členih 28, 30 in 110 PDEU so obravnavane denarne ovire ali ovire z enakim učinkom, kot ga imajo carine, in zato zanje ne velja prepoved iz člena 34 PDEU. [75] V skladu z ustaljeno sodno prakso je vsaka denarna dajatev, ne glede na obliko in način uporabe, ki se enostransko naloži in s katero je obremenjeno blago zaradi prestopa meje, če ni carina v ožjem pomenu, dajatev z enakim učinkom v smislu členov 28 PDEU in 30 PDEU. [76] Združenje IGG ni navedlo trditev v zvezi z navedenimi določbami Pogodbe. Sodišču zato predlagam, naj drugi del petega pritožbenega razloga združenja IGG zavrne.

89. Sodišču tako predlagam, naj zavrne peti pritožbeni razlog združenja IGG v celoti.

IV. Tožba pred Splošnim sodiščem

90. Sodišče lahko v skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

91. Glede na ugotovitve iz točk od 47 do 64 in od 75 do 80 teh sklepnih predlogov Sodišču predlagam, naj zavrne tožbo v izpodbijani sodbi za razglasitev ničnosti spornega sklepa, s katerim je Komisija odločila, da ne bo začela formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU.

V. Stroški

92. Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča odloči o stroških, če je pritožba utemeljena in samo dokončno odloči v sporu.

93. V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se na podlagi njegovega člena 184(1) tega poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

94. Ker sta Komisija in združenje IGG s pritožbama uspela, predlagam, naj se združenju Dansk Erhverv naloži, da poleg lastnih stroškov nosi tudi stroške pritožnic, nastale tako na prvi stopnji kot v okviru teh pritožb.

[74] Sodba z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[75] Sodba z dne 17. junija 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, točki 32 in 33).

[76] Sodba z dne 17. decembra 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, točka 44). Sodišče je v tej sodbi preučilo dajatev ob registraciji, ki jo je Grčija zaračunala uvozniku vozil, proizvedenih v drugi državi članici. Vozila niso bila ne prodana ne registrirana v Grčiji, temveč izvožena naprej v drugo državo članico, kjer so se začela uporabljati in bila prodana. Grški organi so zavrnili vračilo plačane dajatve ob registraciji. Sodišče je razsodilo, da je bila dajatev pobrana izključno zaradi prehoda meje države članice in je bila tako dajatev z enakim učinkom kot carina v smislu člena 30 PDEU (sodba z dne 17. decembra 2015, Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, točka 45).

VI. Predlog

95. Glede na navedene preudarke Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 9. junija 2021, Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, EU:T:2021:331), se razveljavi.

2. Tožba, ki jo je združenje Dansk Erhverv vložilo pri Splošnem sodišču Evropske unije v zadevi T-47/19, se zavrne.

3. Združenje Dansk Erhverv nosi svoje stroške in plača stroške, ki sta jih priglasila Evropska komisija in združenje Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) v zvezi s postopkom pred Splošnim sodiščem in tem pritožbenim postopkom.