Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA
od 16. ožujka 2023. [1]

Spojeni predmeti C-508/21 P i C-509/21 P

Europska komisija
protiv
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
i
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
protiv
Dansk Erhverv,

Europske komisije (C-509/21 P)

„Žalba – Državna potpora – Prodaja pića u ambalaži za jednokratnu uporabu danskim i švedskim rezidentima u pograničnim trgovinama u Njemačkoj – Pritužba – Izuzeće od obveze naplate pologa za ambalažu za jednokratnu uporabu pod uvjetom da se kupljena pića konzumiraju izvan njemačkog državnog područja – Nenaplaćivanje poreza na dodanu vrijednost (PDV) na vrijednost pologa – Neizricanje novčanih kazni – Odluka Komisije da ne podnese prigovor – Nepostojanje potpore – Direktiva 94/62/EZ – Ozbiljne poteškoće”

I. Uvod

1. Od pamtivijeka su razlike u cijenama pokretale trgovinu, pri čemu razlika u cijeni pića u Kraljevini Danskoj i Saveznoj Republici Njemačkoj nije iznimka. Snažno tržišno natjecanje među trgovcima u tim državama članicama dovelo je do toga da Dansk Erhverv, strukovna udruga koja zastupa interese danskih poduzetnika, Europskoj Komisiji podnese pritužbu u području državnih potpora. Dansk Erhverv među ostalim je naveo da su njemački konkurenti primali državnu potporu zbog toga što su njemačka tijela zauzela popustljiv stav u pogledu provedbe njemačkog zakona o recikliranju ambalažnog otpada. Komisija je zaključila da Njemačka nije dodijelila državnu potporu. Dansk Erhverv pobijao je tu odluku i uvjerio Opći sud Europske unije da je poništi. Komisija i Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), udruga koja zastupa interese trgovina na njemačkoj granici, podnijeli su Sudu žalbu protiv presude Općeg suda. U ovom se mišljenju Sudu predlaže način na koji bi mogao riješiti sva pitanja kako bi odlučio o objema žalbama. Među njima je i novo pitanje: je li Komisija dužna pokrenuti službeni istražni postupak na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a u okolnostima u kojima se državna potpora koja je predmet pritužbe sastoji od neizricanja novčanih kazni gospodarskim subjektima zbog navodnih povreda neprecizne zakonske obveze.

[1] Izvorni jezik: engleski

II. Činjenično stanje i postupak

A. Okolnosti žalbenih postupaka

2. U točkama 1. do 27. presude Općeg suda u predmetu Dansk Erhverv/Komisija [2] detaljno su iznesene okolnosti tih žalbenih postupaka. U nastavku se navodi sažetak.

3. Dansk Erhverv podnio je 14. ožujka 2016. pritužbu Komisiji zbog toga što je Njemačka dodijelila državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem grupi maloprodajnih trgovina koje se nalaze u blizini granice te države članice s Danskom (u daljnjem tekstu: pogranične trgovine). Prema mišljenju udruge Dansk Erhverv, pogranične trgovine prodavale su pića u ambalaži za jednokratnu uporabu potrošačima, uglavnom stanovnicima Danske i Švedske, koji su potpisali „izvoznu deklaraciju" kojom su se obvezali da će konzumirati pića i odložiti praznu ambalažu izvan njemačkog državnog područja, pri čemu se ne naplaćuje polog za tu ambalažu kao što se to zahtijeva njemačkim pravom. Navodna potpora sastojala se od toga da su tijela dviju saveznih zemalja, Schleswig-Holsteina i Mecklenburg-Zapadnog Pomorja (Njemačka) (u daljnjem tekstu: regionalna tijela), *de facto* odobravala oslobođenje od obveze naplate poreza na dodanu vrijednost (PDV) na vrijednost pologa i nisu izricala novčane kazne upraviteljima pograničnih trgovina koji nisu naplaćivali polog.

4. Komisija je 4. listopada 2018. donijela Odluku C(2018) 6315 *final* o državnoj potpori SA.44865 (2016/FC) – Njemačka – Navodna državna potpora njemačkim trgovinama pića koje se nalaze na granici (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

5. U odjeljku 3.1. sporne odluke ispituje se činjenica da pogranične trgovine nisu naplaćivale polog navedenim skupinama kupaca (u daljnjem tekstu: prva mjera) [3]. Maloprodajni sektor upravljao je sustavom pologa te naplaćeni polozi nikad nisu bili pod državnim nadzorom. Državna intervencija bila je ograničena na obvezu u Verordnungu über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) (Uredba o sprečavanju nastanka i recikliranju ambalažnog otpada) od 21. kolovoza 1998. (u daljnjem tekstu: Uredba o ambalažnom otpadu) [4], kojom se prenosi Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu [5], da se maloprodajnim kupcima naplaćuje polog u određenim definiranim okolnostima i da se taj polog vrati nakon povrata ambalaže [6]. Budući da se sustav pologa nije financirao iz državnih sredstava, Komisija je zaključila da prva mjera ne predstavlja državnu potporu [7].

[2] Presuda od 9. lipnja 2021., Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, EU:T:2021:331; u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

[3] U uvodnoj izjavi 32. sporne odluke navodi se da Dansk Erhverv nije tvrdio da nenaplaćivanje pologa predstavlja državnu potporu.

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

[5] SL 1994., L 365, str. 10. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 12.)

[6] Uvodne izjave 35. do 37. sporne odluke. U skladu s člankom 9. stavkom 1. Uredbe o ambalažnom otpadu „distributeri koji na tržište stavljaju piće u ambalaži namijenjenoj jednokratnoj uporabi, zapremine 0,1 litara do 3 litre, moraju svojim kupcima obračunati polog od najmanje [EUR 0.25] po jedinici ambalaže, koji uključuje PDV. Prva rečenica ne primjenjuje se na ambalažu koja se prodaje krajnjim potrošačima izvan teritorijalnog područja primjene Uredbe. Polog se obračunava u svim stadijima prodajnog lanca, a to čini svaki idući distributer, sve do prodaje ambalaže krajnjem potrošaču. Distributeri na ambalaži pića koje se prodaje u ambalaži namijenjenoj jednokratnoj uporabi, za koju postoji obveza pologa na temelju prve rečenice ovog članka, na vidljiv i čitak način navode da imaju obvezu naplate pologa, te su dio sustava pologa koji se provodi na saveznoj razini i koji omogućuje sudionicima da ispune međusobne zahtjeve za naknadu iznosa pologa. Polog se vraća prigodom povrata ambalaže. Ako se ambalaža ne vrati, polog se ne vraća. […]"

[7] Uvodna izjava 33. sporne odluke

6. U odjeljku 3.2. sporne odluke ispituje se nenaplaćivanje PDV-a na vrijednost pologa (u daljnjem tekstu: druga mjera). U njemu je donesen zaključak da se mjerom nije davala prednost iz državnih sredstava jer je nenaplaćivanje PDV-a na vrijednost pologa posljedica primjene općih pravila o PDV-u u okolnostima u kojima polog nije naplaćen [8].

7. U odjeljku 3.3. sporne odluke ocjenjuje se predstavlja li neizricanje novčanih kazni pograničnim trgovinama zbog njihovih navodnih povreda Uredbe o ambalažnom otpadu (u daljnjem tekstu: treća mjera) državnu potporu. Komisija je priznala da bi oslobođenje od obveze plaćanja novčanih kazni načelno moglo predstavljati prednost dodijeljenu iz državnih sredstava. Međutim, istaknula je da je svakom pravnom sustavu svojstveno da pojedinci ne bi trebali biti izloženi opasnosti od kažnjavanja zbog zakonitog ponašanja [9]. Poteškoće u tumačenju zakona značajka su svih pravnih sustava. Stoga može biti neprimjereno da tijela koja se suočavaju s razumnim sumnjama u pogledu tumačenja zakona izriču novčane kazne za navodnu povredu [10]. Komisija je istaknula da regionalna tijela nisu izuzela pogranične trgovine od plaćanja novčanih kazni za koje smatraju da bi ih inače trebale platiti. Ta su tijela umjesto toga smatrala da pogranične trgovine nisu zakonski obvezne naplaćivati polog i da stoga nisu počinile nikakav prekršaj [11].

8. Prema Komisijinu mišljenju, cilj je Uredbe o ambalaži djelotvorno prikupljanje otpadne ambalaže na njemačkom državnom području. Tim se ciljem nije zahtijevalo naplaćivanje pologa za ambalažu za jednokratnu uporabu koja se ne odlaže na državnom području te države članice. Pogranične trgovine bile su u istoj situaciji kao izvoznici pića u limenkama, koji su izričito bili izuzeti od obveze naplaćivanja pologa [12]. Budući da su pića kupljena za konzumaciju izvan njemačkog državnog područja, nije vjerojatno da bi naplata pologa potaknula potrošače da ambalažu u kojoj su ta pića kupljena vrate u njemački sustav za reciklažu [13]. U tim okolnostima nije bilo nerazumno da pogranične trgovine takvim potrošačima ne naplaćuju polog [14]. Ni Direktivom 94/62 nije se od države članice zahtijevalo da osigura naplaćivanje pologa na pića koja se prodaju u ambalaži za jednokratnu uporabu za konzumaciju izvan njezina državnog područja [15]. Prema Komisijinu mišljenju, pristup regionalnih tijela prema nenaplaćivanju pologa u tim okolnostima predstavljao je razuman kompromis između ciljeva Direktive 94/62, odnosno zaštite okoliša i slobodnog kretanja robe [16].

9. Iako su savezna tijela osporavala tumačenje zakona koje su primijenila regionalna tijela, čini se da postojeća sudska praksa potvrđuje pristup regionalnih tijela [17]. Komisija je stoga smatrala da su se regionalna tijela, u okviru uobičajenog izvršavanja svojih javnih ovlasti, suočila s ozbiljnim i razumnim sumnjama u pogledu dosega i tumačenja zakonske obveze pograničnih trgovina da naplaćuju polog. Neizricanje novčanih kazni u tom slučaju nije podrazumijevalo prednost dodijeljenu iz državnih sredstava [18]. Stoga je u spornoj odluci zaključeno da nijedna od triju mjera koje se njome utvrđuju i analiziraju ne predstavlja državnu potporu.

8 Uvodne izjave 40. do 43. sporne odluke

9 Uvodne izjave 45. i 47. sporne odluke

10 Uvodne izjave 48. i 49. sporne odluke

11 Uvodna izjava 50. sporne odluke

12 Uvodne izjave 51. i 53. sporne odluke

13 Uvodna izjava 54. sporne odluke. U njezinoj uvodnoj izjavi 59. ističe se da bi potrošači morali putovati do 500 kilometara ako žele vratiti ambalažu.

14 Uvodna izjava 65. sporne odluke

15 Uvodna izjava 63. sporne odluke

16 Uvodna izjava 68. sporne odluke

17 Savezna tijela nisu uputila predmet na rješavanje Bundesratu (Savezno vijeće, Njemačka): uvodne izjave 61. i 62. sporne odluke.

18 Uvodna izjava 69. sporne odluke

B. Pobijana presuda

10. Dansk Erhverv podnio je 23. siječnja 2019. Općem sudu tužbu za poništenje sporne odluke. IGG je intervenirao u potporu Komisiji. Dansk Erhverv tvrdio je da je Komisija, time što nije pokrenula službeni istražni postupak, predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, unatoč postojanju ozbiljnih poteškoća u ispitivanju mjera, povrijedila postupovna prava kojima on raspolaže u svojstvu zainteresirane stranke [19]. U prvom dijelu jedinog tužbenog razloga Dansk Erhverv tvrdio je da Komisija nije ispitala spojivost nenaplaćivanja pologa s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, Direktivom 94/62, „načelom onečišćivač plaća" i određenim odredbama njemačkog prava. Drugi dio tog jedinog tužbenog razloga temeljio se na nedostacima u Komisijinom ispitivanju nenaplaćivanja PDV-a na vrijednost pologa. Treći dio temeljio se na tome da se u spornoj odluci nije u dovoljnoj mjeri ispitalo to što regionalna tijela nisu izricala novčane kazne [20].

11. Odlučujući o prvom dijelu, Opći sud presudio je da, iako neusklađenost nacionalne mjere s pravom Unije koje se ne odnosi na državne potpore može biti relevantna za ocjenu njegove spojivosti s unutarnjim tržištem, ta okolnost nema nikakav utjecaj na postojanje državne potpore, koje treba utvrditi isključivo s obzirom na članak 107. stavak 1. UFEU-a [21]. Isto se obrazloženje *a fortiori* primjenjuje na usklađenost mjere s nacionalnim pravom [22]. Čak i pod pretpostavkom da je Komisijino ispitivanje nenaplaćivanja pologa doista bilo nedostatno, taj propust nije mogao dovesti do poništenja sporne odluke. Opći sud stoga je odbio prvi dio kao bespredmetan [23].

12. Opći sud odbio je argumente koji se odnose na povredu različitih odredbi prava Unije i njemačkog prava iz drugog dijela zbog istih razloga kao što su oni izneseni u točki 11. ovog mišljenja [24]. Nenaplaćivanje PDV-a na vrijednost pologa bila je neizravna ali logična posljedica nenaplaćivanja pologa [25]. Prema tome, uvjet koji se odnosi na postojanje državnih sredstava nije bio ispunjen [26].

13. Kad je riječ o trećem dijelu, Opći sud presudio je da regionalna tijela nisu izrekla novčane kazne zbog svojeg tumačenja njemačkog prava, prema kojem pogranične trgovine nisu bile dužne naplaćivati polog u okolnostima opisanima u točki 3. ovog mišljenja. Situacija se stoga razlikovala od one koja je ispitana u okviru sudske prakse koja se odnosi na novčane kazne kao oblik državne potpore, koja je obuhvaćala odobrenja za postupanje koje bi inače dovelo do izricanja novčanih kazni [27] i oslobađanja od plaćanja novčanih kazni zbog takvog postupanja [28]. Komisija se stoga pravilno pozvala na novi pravni kriterij, prema kojem poteškoće u tumačenju nacionalnog zakonodavstva načelno mogu poduprijeti utvrđenje da neizricanje novčanih kazni ne predstavlja

[19] Točka 45. pobijane presude

[20] Točka 46. pobijane presude

[21] Točke 59. do 65. pobijane presude

[22] Točke 68. i 69. pobijane presude

[23] Točke 74. i 75. pobijane presude

[24] Točka 88. pobijane presude

[25] Točka 96. pobijane presude

[26] Točke 89. do 97. pobijane presude. Opći sud pozvao se na presudu od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, t. 21.).

[27] Presuda od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9)

[28] Presude od 1. prosinca 1998., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579) i od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551)

državnu potporu. Valja očuvati marginu prosudbe javnih tijela u pogledu izricanja novčanih kazni, koje su instrument javne politike, osobito kada se ta tijela suočavaju s poteškoćama u tumačenju primjenjivog prava [29].

14. Opći sud zatim je pojasnio taj kriterij time što je zaključio da takve poteškoće mogu opravdati neizricanje novčanih kazni u ograničenom razdoblju razumnog trajanja tijekom kojeg doseg i tumačenje primjenjivog propisa treba postupno razjasniti [30]. Kada je cilj tog propisa prenošenje direktive, kao u ovom slučaju, njegovo nejasno tumačenje tim manje može opravdati utvrđenje nepostojanja državne potpore [31]. U spornoj odluci nisu utvrđene nikakve posebne okolnosti koje bi opravdale stanje pravne nesigurnosti koje je postojalo između 2005., kada je započela praksa neizricanja novčanih kazni, i 2018., kada je donesena sporna odluka [32]. Savezna tijela nisu pokrenula postupak za razjašnjavanje zakona upućivanjem Saveznom vijeću [33]. Presude nacionalnih sudova kojima se potvrđuje tumačenje regionalnih tijela donesene su u okviru zahtjevâ za privremenu pravnu zaštitu [34]. Nacionalni sudovi mogli su Sudu uputiti prethodna pitanja u okviru tih postupaka u kojima se postavljaju pitanja o spojivosti neizricanja novčanih kazni s pravom Unije [35].

15. Zbog tih je razloga Opći sud zaključio da sporna odluka sadržava pogrešku koja se tiče prava jer se njome nije ispitalo jesu li poteškoće u tumačenju na koje se pozivaju regionalna tijela privremene i je li im svojstveno to da su predmet postupka postupnog razjašnjavanja zakona [36]. U svakom slučaju, sporna odluka nije se mogla osloniti na kriterij koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju primjenjivog prava s obzirom na to da se regionalna tijela nisu pozvala na takve poteškoće kako bi opravdala neizricanje novčanih kazni, već su umjesto toga smatrala da pogranične trgovine nisu zakonski obvezne naplaćivati polog [37].

16. Stoga je Opći sud prihvatio treći dio jedinog tužbenog razloga koji je istaknuo Dansk Erhverv jer se Komisija suočila s ozbiljnim poteškoćama prilikom ocjene postojanja državne potpore koja se sastojala od toga da regionalna tijela nisu izricala novčane kazne [38]. Budući da je nenaplaćivanje PDV-a na iznos pologa svojstveno nenaplaćivanju pologa, a da je nenaplaćivanje pologa neraskidivo povezano s neizricanjem novčanih kazni, Opći sud spornu je odluku poništio u cijelosti [39].

C. Žalbe

17. Komisija i IGG podnijeli su 18. kolovoza 2021. žalbe protiv presude Općeg suda u predmetima C-508/21 P i C-509/21 P. IGG je nakon toga intervenirao u potporu Komisijinoj žalbi u predmetu C-508/21 P. Dansk Erhverv druga je stranka u žalbenim postupcima i tvrdi da obje žalbe treba

[29] Točke 130. do 136. pobijane presude
[30] Točka 143. pobijane presude
[31] Točka 144. pobijane presude
[32] Točka 149. pobijane presude
[33] Točke 150. do 152. pobijane presude
[34] Točke 153. i 154. pobijane presude
[35] Točka 155. pobijane presude
[36] Točka 157. pobijane presude
[37] Točke 160. do 163. pobijane presude
[38] Točka 237. pobijane presude
[39] Točka 238. pobijane presude

odbiti. Sud je spojio predmete C-508/21 P i C-509/21 P u svrhu održavanja usmenog postupka i donošenja presude. Na raspravi održanoj 7. prosinca 2022. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pisana i usmena pitanja Suda.

III. Ocjena

18. Žalbene razloge ispitujem sljedećim redoslijedom: kao prvo, navodno nedostatno i proturječno obrazloženje pobijane presude; kao drugo, pogrešku koja se tiče prava jer je sporna odluka poništena u cijelosti; kao treće, pogrešku koja se tiče prava jer se smatralo da se Komisija suočila s ozbiljnim poteškoćama prilikom ispitivanja činjenice da regionalna tijela nisu izricala novčane kazne.

A. Obrazloženje pobijane presude

1. Argumenti stranaka

19. Drugim žalbenim razlogom Komisija, koju podupire IGG, tvrdi da pobijana presuda sadržava nedostatno i proturječno obrazloženje jer se njome u cijelosti poništava sporna odluka zbog utvrđenja da se Komisija suočila s ozbiljnim poteškoćama prilikom ocjene toga čini li praksa neizricanja novčanih kazni, koju su primjenjivala regionalna tijela, državnu potporu. Opći sud nije objasnio zašto je smatrao da su tri mjere obuhvaćene spornom odlukom neodvojive i, osobito, kako su pogreške utvrđene u odnosu na treću mjeru utjecale na valjanost Komisijine ocjene prve i druge mjere.

20. U šestom žalbenom razlogu IGG tvrdi da pobijana presuda proturječi samoj sebi jer se njome u cijelosti poništava sporna odluka, iako se u njoj istodobno zaključilo da nenaplaćivanje PDV-a na vrijednost pologa ne podrazumijeva upotrebu državnih sredstava.

21. Dansk Erhverv od Suda zahtijeva da odbije ovaj žalbeni razlog u vezi s obrazloženjem pobijane presude jer se u njezinoj točki 238. jasno navode razlozi zbog kojih je Opći sud smatrao da su tri mjere ispitane u spornoj odluci neraskidivo povezane.

2. Analiza

22. Prema ustaljenoj sudskoj praksi obveza obrazlaganja donošenja mjere bitan je postupovni zahtjev koji treba razlikovati od materijalne zakonitosti navedenog obrazloženja [40].

23. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, obrazloženje presude Općeg suda mora biti jasno i nedvosmisleno kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima donošenja odluke, a Sudu da provede svoju ovlast nadzora [41]. Postojanje proturječnosti ili manjkavosti u obrazloženju presude Općeg suda pravno je pitanje koje se može postaviti u okviru žalbe [42].

[40] Presuda od 10. ožujka 2022., Komisija/Freistaat Bayern i dr. (C-167/19 P i C-171/19 P, EU:C:2022:176, , t. 77. i navedena sudska praksa)

[41] Presuda od 19. prosinca 2019., HK/Komisija (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, t. 38. i navedena sudska praksa)

[42] *Ibidem*, t. 39. i navedena sudska praksa

24. Iako je u točki 237. pobijane presude prihvaćen treći dio jedinog tužbenog razloga zbog ozbiljnih poteškoća s kojima se Komisija suočila prilikom ispitivanja pitanja neizricanja novčanih kazni, u točki koja slijedi razmatraju se posljedice tog utvrđenja za spornu odluku. To se navodi na sljedeći način: „[b]udući da je nenaplaćivanje PDV-a svojstveno nenaplaćivanju pologa, a da je sâmo nenaplaćivanje pologa neraskidivo povezano s neizricanjem novčane kazne poduzećima koja ne naplaćuju polog, pobijanu odluku valja poništiti u cijelosti […]”.

25. Stoga se u točki 238. pobijane presude upućuje na zaključak Općeg suda da su tri mjere neraskidivo povezane, zbog čega je prihvaćanje trećeg dijela jedinog tužbenog razloga dovelo do poništenja sporne odluke. U toj se točki izričito ne navodi da su tri mjere koje je Komisija utvrdila neraskidivo povezane, ali taj se zaključak može izvesti iz sudske prakse navedene u toj točki [43]. To utvrđenje također je preduvjet za poništenje sporne odluke u cijelosti.

26. Komisija, koju podupire IGG, tvrdi da u presudi nije obrazloženo kako je Opći sud došao do tog zaključka.

27. Kako bi se ocijenila osnovanost te kritike, valja ispitati sastavne elemente sporne odluke kako su opisani u točkama 5. do 9. ovog mišljenja. Iz njezina sadržaja i strukture proizlazi da je Komisija ispitala postojanje državne potpore u odnosu na tri zasebne i različite mjere te se o tome i izjasnila. Pobijana presuda ne sadržava nikakvo objašnjenje o tome kako bi utvrđenje prema kojem bi jedna od tih triju mjera mogla predstavljati državnu potporu imalo ikakvog utjecaja na postojanje državne potpore u bilo kojoj od drugih dviju mjera, što bi opravdalo poništenje cijele odluke. Nadalje, može se istaknuti da priroda i doseg Komisijine žalbe u predmetu C-508/21 P uvjerljivo dokazuju da poništenje sporne odluke u cijelosti, za razliku od njezina dijela koji je Opći sud proglasio nezakonitim, ima praktične posljedice za način na koji ta institucija može izvršavati svoje ovlasti na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a.

28. Postoje još dva dokaza o znatnim proturječnostima u pristupu Općeg suda. Kao prvo, u točkama 74. i 75. pobijane presude odbija se kao bespredmetan prvi dio jedinog tužbenog razloga koji se temelji na „nedostatnom Komisijinu ispitivanju mjere nenaplaćivanja pologa”. Kao drugo, u točkama 89. do 105. pobijane presude utvrđeno je da je „Komisija osnovano mogla zaključiti […] da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen kada je riječ o nenaplaćivanju PDV-a na polog” te je stoga odbijen drugi dio jedinog tužbenog razloga. U presudi se ne objašnjava kako bi se ta utvrđenja moglo pomiriti s poništenjem prve, druge i treće mjere. U nedostatku jasnog objašnjenja u suprotnom smislu, čini se da ta utvrđenja proturječe zaključku do kojeg je Opći sud došao u točki 238. svoje presude.

29. Stoga predlažem Sudu da prihvati drugi Komisijin žalbeni razlog, koji podupire IGG, i prvi dio IGG-ova šestog žalbenog razloga, prema kojima pobijana presuda sadržava nedostatno i proturječno obrazloženje, te da je na toj osnovi ukine.

[43] Presuda od 10. prosinca 2002., Komisija/Vijeće (C-29/99, EU:C:2002:734, t. 45.)

B. Pogreške koje se tiču prava prilikom poništenja sporne odluke u cijelosti

1. Argumenti stranaka

30. Prvi i treći Komisijin žalbeni razlog temelje se na navodnoj pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio kada je u cijelosti poništio spornu odluku iako je utvrdio da je osnovan samo tužiteljev tužbeni razlog koji se odnosi na neizricanje novčanih kazni. Komisija smatra da su tri mjere koje se analiziraju u spornoj odluci odvojive. Te tri mjere uključuju primjenu različitih pravnih režima i različite sudionike. U spornoj odluci mjere se analiziraju u trima zasebnim odjeljcima kao samostalne i neovisne jedna o drugoj. Pogreške koje je Opći sud utvrdio u odnosu na treću mjeru stoga ne mogu utjecati na Komisijinu ocjenu valjanosti prve i druge mjere. Poništenje sporne odluke stoga se mora ograničiti na utvrđenje da se Komisija suočila s ozbiljnim poteškoćama u svojoj ocjeni neizricanja novčanih kazni. U drugom dijelu IGG-ova šestog žalbenog razloga također se tvrdi da je zbog poništenja sporne odluke u cijelosti u pobijanoj presudi počinjena pogreška time što nije primijenjen pojam odvojivosti.

31. Dansk Erhverv zahtijeva da se ti žalbeni razlozi odbiju zbog triju razloga. Kao prvo, odvojivost sporne odluke ovisi o postojanju neraskidivih veza između triju mjera koje se njome razmatraju, a ne o strukturi pobijane odluke. Iz uvodne izjave 71. sporne odluke proizlazi da tumačenje Uredbe o ambalažnom otpadu koje su primijenila regionalna tijela predstavlja zajedničku vezu između tih mjera. Tri mjere nisu uključivale primjenu različitih pravnih režima niti različite sudionike. Samo nadležna njemačka tijela mogu osigurati izvršenje obveza naplate pologa i naplate PDV-a na polog te izreći novčane kazne za povredu tih obveza. Kao drugo, odvojivost sporne odluke ne zahtijeva utvrđenje da svaki od elemenata navodne mjere potpore sadržava državnu potporu kada se analiziraju zasebno. Kao treće, iz točaka 96. i 132. pobijane presude proizlazi da je nenaplaćivanje PDV-a na vrijednost pologa i neizricanje novčanih kazni posljedica nenaplaćivanja pologa.

2. Analiza

32. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, prihvaćanje tužbenog razloga u prilog tužbi za poništenje ne dovodi automatski do poništenja spornog akta u cijelosti, koje nije moguće ako prihvaćeni tužbeni razlog usmjeren protiv određenog dijela spornog akta predstavlja osnovu samo za njegovo djelomično poništenje [44]. Takvo djelomično poništenje moguće je samo ako se elementi koji podliježu poništenju mogu odvojiti od ostatka spornog akta. Taj zahtjev nije ispunjen ako djelomično poništenje akta mijenja njegovu bit, što treba provjeriti s obzirom na objektivne kriterije, a ne subjektivnu namjeru tijela koje ga je donijelo [45].

33. Iz točke 238. pobijane presude proizlazi da su tri mjere neraskidivo povezane. Kao što to proizlazi iz točaka 5. do 9. ovog mišljenja, u spornoj odluci analiziraju se tri mjere u tri zasebna odjeljka i zaključuje se da nijedna od njih ne predstavlja državnu potporu zbog različitih razloga. Iako je postojanje obveze pograničnih trgovina da naplaćuju polog relevantno za analizu triju mjera s obzirom na pravila o državnim potporama, iz toga ne proizlazi da svaka od tih mjera

[44] Presude od 11. prosinca 2008., Komisija/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, t. 104.) i od 6. prosinca 2012., Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, t. 37.)

[45] Presude od 11. prosinca 2008., Komisija/Département du Loiret (C-295-/07 P, EU:C:2008:707, t. 105. i 106.) i od 6. prosinca 2012., Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, t. 38.)

automatski ispunjava uvjete iz članka 107. stavka 1. UFEU-a [46]. Prva mjera odnosila se na privatne dogovore između privatnih poduzetnika koji ne upotrebljavaju državna sredstva, što osim toga stranke ne osporavaju. Druga je pravna posljedica toga da se potrošačima ne naplaćuje polog pri kupnji ambalaže za višekratnu uporabu. Treća se odnosi na izvršavanje javnih ovlasti javnog tijela u vezi s izricanjem novčanih kazni osobama za postupanje koje, prema njegovu mišljenju, ne predstavlja povredu zakona u okolnostima u kojima je tumačenje tog zakona nejasno. Suprotno onomu što tvrdi Dansk Erhverv, objektivno shvaćanje prirode i sadržaja triju mjera koje se analiziraju spornom odlukom dovodi do zaključka da svaka od njih ima zaseban karakter i različite posljedice. U tim okolnostima djelomično poništenje sporne odluke ne bi izmijenilo bit svake od triju odluka koje ona obuhvaća.

34. Zaključak da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je poništio spornu odluku u cijelosti potkrjepljuju dva dodatna očitovanja koja se odnose na prvu i drugu mjeru. Kao prvo, kao što to ističe Komisija, nijedan od triju dijelova jedinog tužbenog razloga koji je istaknuo Dansk Erhverv nije bio usmjeren protiv utvrđenja da prva mjera nije predstavljala prednost dodijeljenu iz državnih sredstava. Kao drugo, u točkama 96. i 97. pobijane presude nedvosmisleno je odbijen drugi dio jedinog tužbenog razloga koji je istaknuo Dansk Erhverv, pri čemu se smatralo da je Komisija osnovano mogla zaključiti da se drugom mjerom određenim poduzetnicima ne nastoji dodijeliti prednost iz državnih sredstava s obzirom na presudu Suda u predmetu Sloman. Neptun [47]. Nije jasno na koji bi način pogreške koje se tiču prava koje je Opći sud utvrdio u okviru svojeg nadzora Komisijine ocjene neizricanja novčanih kazni mogle utjecati na valjanost bilo kojeg od tih zaključaka.

35. Argument koji je istaknuo Dansk Erhverv, prema kojem za potrebe kriterija odvojivosti nije potrebno da svaka od analiziranih mjera predstavlja državnu potporu kada se promatraju zasebno temelji se na pogrešnom tumačenju sudske prakse navedene u prilog toj tezi.

36. U predmetu Komisija/Nizozemska i ING Groep [48], nizozemska vlada dostavila je Komisiji plan restrukturiranja kreditne institucije koji se sastojao od tri mjere: ulaganje u kapital, mjera koja se tiče imovine umanjene vrijednosti i, nakon toga, izmjena uvjeta otplate ulaganja u kapital. Komisija je smatrala da su mjere spojive s unutarnjim tržištem pod uvjetom preuzimanja određenih obveza. Nakon što je utvrdio da je Komisija počinila pogrešku prilikom ocjene izmjene uvjeta otplate ulaganja u kapital, koju je smatrala „dodatnom potporom", Opći sud poništio je cijelu izreku odluke. Sud je u žalbenom postupku presudio da bi, s obzirom na nemogućnost da se utvrdi točan iznos „dodatne potpore", djelomično poništenje izreke sporne odluke izmijenilo njezin meritum [49]. „Dodatna potpora" bila je sastavni dio Komisijine ocjene obveza koje su bile potrebne da bi se potporu ocijenilo spojivom s unutarnjim tržištem [50]. Da „dodatna potpora" nije predstavljala državnu potporu ili da ju je predstavljala u manjem iznosu, možda bi bilo potrebno manje obveza da bi se ostale mjere ocijenilo spojivima. Ta činjenična situacija nema nikakve sličnosti s ovim predmetom, u kojem bi prihvaćanje trećeg dijela jedinog tužbenog razloga

[46] Kao prvo, mora se raditi o intervenciji države ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ona mora dati prednost svojem korisniku. Kao treće, mora staviti određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe u povoljniji položaj u odnosu na druge koji se nalaze u usporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji (selektivnost). Kao četvrto, intervencija mora utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao peto, mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti u tom smislu presude od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 74. i 75. i od 3. ožujka 2005., Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, t. 40.).

[47] Presuda od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97). Smatram da je Opći sud pravilno prihvatio Komisijino oslanjanje na tu presudu. Stoga predlažem Sudu da odbije kao neosnovan zahtjev koji je iznio Dansk Erhverv za preinaku obrazloženja iz točaka 96. do 105. pobijane presude.

[48] Presuda od 3. travnja 2014., Komisija/Kraljevina Nizozemska i dr. (C-224/12 P, EU:C:2014:213)

[49] *Ibidem*, t. 58.

[50] *Ibidem*, t. 62.

udruge Dansk Erhverv zahtijevalo od Komisije da pokrene službeni istražni postupak na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a samo u odnosu na treću mjeru. Presuda u predmetu Trapeza Eurobank Ergasias [51] ne sadržava elemente koji bi poduprli tvrdnju koju je iznio Dansk Erhverv jer ta odluka nije uključivala djelomično poništenje mjere.

37. Naposljetku, Dansk Erhverv ističe da postoji veza između triju mjera s obzirom na to da su nenaplaćivanje PDV-a na vrijednost pologa i neizricanje novčanih kazni neraskidivo povezani s neplaćanjem pologa. Predlažem Sudu da odbije taj argument zbog razloga navedenih u točki 33. ovog mišljenja.

38. Stoga predlažem Sudu da prihvati prvi i treći Komisijin žalbeni razlog, kao i drugi dio IGG-ova šestog žalbenog razloga. Slijedom toga, predlažem Sudu da ukine pobijanu presudu jer je Opći sud, time što je poništio spornu odluku u cijelosti, počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja i primjene pojma odvojivosti.

C. Pogreške koje se tiču prava u pogledu postojanja ozbiljnih poteškoća u ispitivanju neizricanja novčanih kazni

39. U svojoj žalbi u predmetu C-509/21 P, IGG iznosi pet žalbenih razloga prema kojima je Opći sud počinio nekoliko pogrešaka koje se tiču prava u pogledu postojanja ozbiljnih poteškoća s kojima se Komisija suočila prilikom ispitivanja činjenice da regionalna tijela nisu izricala novčane kazne.

40. Tih pet žalbenih razloga treba ocijeniti s obzirom na obveze koje su Komisiji propisane prilikom primjene postupka prethodnog ispitivanja na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a. Postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a primjenjuje se kada Komisija naiđe na ozbiljne poteškoće prilikom ocjene toga je li potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Komisija se može ograničiti na postupak iz članka 108. stavka 3. UFEU-a samo ako se nakon provedbe prethodnog ispitivanja uvjeri da potpora ne postoji ili da je spojiva s unutarnjim tržištem. Ako to prethodno ispitivanje dovede Komisiju do suprotnog zaključka ili joj ne omogući da prevlada sve poteškoće u utvrđivanju spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem, ona je dužna zatražiti mišljenja zainteresiranih strana i u tu svrhu pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a [52]. Komisija je dužna savjesno i nepristrano ispitati mjere koje su predmet postupka kako bi u trenutku donošenja konačne odluke o postojanju potpore i/ili njezinoj nespojivosti ili nezakonitosti na raspolaganju imala najpotpunije i najpouzdanije moguće informacije [53]. Prilikom utvrđivanja postojanja i zakonitosti državne potpore Komisija može biti obvezna ići dalje od ispitivanja činjenica i pravnih pitanja na koja joj je skrenuta pozornost; nije dužna, na vlastitu inicijativu i u nedostatku dokaza u tom smislu, tražiti sve informacije koje bi mogle biti povezane s predmetom koji rješava [54].

41. U okviru tužbe za poništenje odluke donesene na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a sudovi Unije trebaju utvrditi je li Komisijina ocjena informacija i elemenata kojima je raspolagala tijekom prethodnog ispitivanja morala izazvati objektivne sumnje u pogledu kvalifikacije mjere s obzirom na to da postojanje takvih poteškoća dovodi do obveze pokretanja postupka iz članka 108. stavka 2.

[51] Presuda od 16. travnja 2015. Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235)

[52] Presuda od 17. studenoga 2022., Irish Wind Farmers' Association i dr./Komisija, (C-578/21 P, neobjavljena, EU:C:2022:898, t. 53. i 60. i navedena sudska praksa)

[53] *Ibidem*, t. 57.

[54] *Ibidem*, t. 58.

UFEU-a[55]. Budući da je kriterij ozbiljnih poteškoća objektivne prirode, postojanje takvih poteškoća treba utvrditi s obzirom na okolnosti donošenja Komisijine odluke nakon što je provela prethodno ispitivanje i ocjene na koje se u tom kontekstu oslonila[56].

1. Pogreške koje se tiču prava u pogledu neizricanja novčanih kazni u slučajevima kada postoje poteškoće u tumačenju zakona

a) Argumenti stranaka

42. Svojim prvim, drugim i trećim žalbenim razlogom, koje valja ispitati zajedno, IGG tvrdi da je Opći sud iskrivio spornu odluku i počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom ispitivanja činjenice da regionalna tijela nisu izricala novčane kazne pograničnim trgovinama. U svojoj ocjeni Opći sud zanemario je potrebu postojanja dovoljno izravne veze između prednosti i državnog proračuna. Osim toga, izricanje novčanih kazni bilo je nemoguće u danim okolnostima. Kao prvo, regionalna tijela smatrala su da pogranične trgovine nisu zakonski obvezne naplaćivati polog. Kao drugo, da je postojala ta obveza, sankcije za njezinu povredu mogle su se izreći samo ako su uključene osobe to učinile namjerno ili iz nehaja, kao što se to priznaje u točkama 140. do 142. pobijane presude.

43. Iako je Opći sud priznao da je načelno bilo prikladno da se Komisija osloni na novi pravni kriterij kako bi utvrdila je li riječ o dodjeljivanju prednosti iz državnih sredstava u slučajevima kada postoje poteškoće u tumačenju zakona, počinio je pogrešku time što je smatrao da se taj kriterij ne primjenjuje zbog činjenice da se regionalna tijela nisu pozvala na takve poteškoće. Opći sud također je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da se takvim poteškoćama može opravdati neizricanje novčanih kazni samo u ograničenom razdoblju tijekom kojeg se tumačenje primjenjivog propisa treba razjasniti. Opći sud počinio je dodatnu pogrešku koja se tiče prava jer je od Komisije očekivao da iscrpno ispita postojanje obveze naplaćivanja pologa u smislu njemačkog prava, što bi dovelo do miješanja u ovlasti nacionalnih tijela i nacionalnih sudova.

44. Dansk Erhverv smatra da IGG-ov prvi, drugi i treći žalbeni razlog treba odbiti. Tvrdi da su žalbeni razlozi nedopušteni u dijelu u kojem IGG osporava sadržaj njemačkih propisa. To je pitanje izvan nadležnosti Suda, osim ako IGG može dokazati da se pobijanom presudom iskrivilo primjenjivo njemačko pravo.

45. Prema mišljenju udruge Dansk Erhverv, Opći sud pravilno je smatrao da je vjerojatno da bi novčane kazne bile izrečene kada bi poduzetnik uporno odbijao naplaćivati polog. Također je pravilno odbio mogućnost da se Komisija osloni na razumne poteškoće nacionalnih tijela pri tumačenju zakona u okolnostima u kojima se ona nisu pozvala na takve poteškoće. U svakom slučaju, ta se tijela ne mogu neograničeno pozivati na poteškoće te prirode. U ovom slučaju njemačka nadležna tijela nisu učinila ništa kako bi razjasnila zakon. Pobijanom presudom Komisiji se nije nametnuo pretjerano velik teret ispitivanja.

46. Dansk Erhverv od Suda zahtijeva i da obrazloženje iz točaka 135. do 138. pobijane presude zamijeni time da je činjenica da je Komisija uvela novi kriterij sama po sebi dokaz da je naišla na ozbiljne poteškoće prilikom ocjene postojanja državne potpore u okviru prethodnog ispitivanja na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a.

[55] *Ibidem*, t. 55.

[56] Presuda od 3. rujna 2020., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i dr./Komisija (C-817/18 P, EU:C:2020:637, t. 79.)

b) Analiza

47. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, oslobođenje od obveze plaćanja dospjelih novčanih kazni može predstavljati prednost dodijeljenu iz državnih sredstava [57]. Također je prihvaćeno da niti u jednom pravnom sustavu osobe ne mogu biti izložene opasnosti od sankcija za ponašanja koja su dopuštena kao zakonita [58].

48. U okviru ove žalbe postavlja se pitanje jesu li pogranične trgovine bile zakonski obvezne naplatiti polog i, ako jesu, je li njihovo nenaplaćivanje trebalo dovesti do toga da im nadležna tijela izreknu novčane kazne. Da je postojanje takve zakonske obveze bilo jasno utvrđeno, pobijana presuda ne bi se mogla smatrati pogrešnom zato što se njome zaključilo da je Komisija povrijedila obveze koje ima na temelju postupka iz članka 108. stavka 3. UFEU-a.

49. Najprije napominjem da je u točki 172. pobijane presude utvrđeno da „kada je riječ o pravu Unije, Komisija je u pobijanoj odluci (uvodna izjava 67.) navela da Direktiva 94/62 ne predviđa iznimku koja opravdava neprimjenjivanje pologa na pogranične trgovine". U spornoj odluci zapravo se zaključilo da se člankom 7. stavkom 1. Direktive 94/62 ne obvezuje državu članicu da od maloprodajnih kupaca zahtijeva naplaćivanje pologa za ambalažu za jednokratnu uporabu ako se piće konzumira izvan njezina državnog područja, kao što je to Komisija potvrdila na raspravi [59].

50. Slažem se s tumačenjem članka 7. stavka 1. Direktive 94/62 u spornoj odluci. Tim se člankom predviđa da države članice moraju osigurati uspostavu sustava za povrat i/ili prikupljanje uporabljene ambalaže i/ili ambalažnog otpada od potrošača. Ti se sustavi pod nediskriminirajućim uvjetima moraju primjenjivati na uvozne proizvode kako bi se izbjegle zapreke u trgovini ili narušavanje tržišnog natjecanja. U odgovoru na pitanja Suda Komisija je iznijela stajalište da kada potrošači koji borave u jednoj državi članici kupuju pića u ambalaži u drugoj državi članici s namjerom da konzumiraju njihov sadržaj u državi članici u kojoj borave, prazna ambalaža postaje otpad u potonjoj državi članici [60]. Na taj se način člankom 7. stavkom 1. Direktive 94/62 postiže razuman kompromis između zahtjeva zaštite okoliša i zahtjeva slobodnog kretanja robe.

51. U skladu s tim tumačenjem članka 7. stavka 1. Direktive 94/62 nacionalna tijela nisu obvezna zahtijevati naplaćivanje pologa u okolnostima kao što su one koje čine pozadinu ove žalbe. Sud je napomenuo da se sustavom pologa mogu ostvariti ciljevi Direktive 94/62 samo ako potrošači koji su platili polog mogu za njega lako dobiti povrat a da se pritom ne moraju vratiti u mjesto prvotne kupnje [61]. U tom smislu, prodaja pića u limenkama u pograničnim trgovinama potrošačima koji potpišu izvoznu deklaraciju odgovara prodaji robe trgovcima za potrebe izvoza za koju prodavatelj nije obvezan naplatiti polog.

52. U uvodnim izjavama 50. do 53. sporne odluke navodi se da regionalna tijela nisu izuzela pogranične trgovine od izricanja novčanih kazni jer su smatrala da nisu bile obvezne naplaćivati polog s obzirom na Uredbu o ambalažnom otpadu i da stoga nisu počinile nikakav prekršaj. Cilj Uredbe o ambalažnom otpadu u pogledu promicanja djelotvornog prikupljanja otpadne

[57] Vidjeti u tom smislu presude od 1. prosinca 1998., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, t. 42 i 43.); od 17. lipnja 1999., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, t. 41. i 42.) i od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 106.).

[58] Presuda od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, t. 36.)

[59] Vidjeti uvodne izjave 54., 63. do 68. i bilješku 19. sporne odluke. Vidjeti i točku 8. ovog mišljenja.

[60] Kad je riječ o pojmu „otpad", vidjeti po analogiji presude od 3. listopada 2013., Brady (C-113/12, EU:C:2013:627) i od 17. studenoga 2022., Porr Bau (C-238/21 EU:C:2022:885).

[61] Vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, t. 46.).

ambalaže u Njemačkoj nije zahtijevao naplaćivanje pologa za ambalažu za višekratnu uporabu čiji je sadržaj kupljen za konzumaciju izvan njemačkog državnog područja. Kao što se to ističe u točki 51. ovog mišljenja, pogranične trgovine bile su u situaciji usporedivoj s onima izvoznika pića u limenkama, koji nisu bili dužni naplaćivati polog.

53. Iako se u spornoj odluci zaključilo da su regionalna tijela razumno tumačila primjenjiva pravila s obzirom na pravo Unije i njemačko pravo zbog razloga navedenih u točki 8. ovog mišljenja, u njoj je uzeta u obzir činjenica da su savezna tijela osporila to tumačenje. U tom se kontekstu u spornoj odluci razmatralo bi li treća mjera predstavljala državnu potporu ako bi se pokazalo da je tumačenje regionalnih tijela pogrešno. Uvodne izjave 56. do 60. sporne odluke upućuju na postojanje dvaju proturječnih pravnih mišljenja o obvezi naplaćivanja pologa. U skladu s uvodnom izjavom 61. sporne odluke, postojeća sudska praksa podupire stajalište regionalnih tijela. U uvodnoj izjavi 62. sporne odluke navodi se da savezna tijela nisu primijenila postupak u okviru kojeg Savezno vijeće može odlučiti o tumačenju nacionalnog prava u sporovima između saveznih i regionalnih tijela.

54. S obzirom na ta razmatranja, iz uvodnih izjava 69. i 70. sporne odluke proizlazi da čak i da su pogranične trgovine bile obvezne naplaćivati polog na temelju njemačkog prava, neizricanje novčanih kazni nije predstavljalo prednost dodijeljenu iz državnih sredstava zbog četiriju razloga. Kao prvo, postojanje ozbiljnih i razumnih sumnji u pogledu tumačenja Uredbe o ambalažnom otpadu. Kao drugo, nedostatak bilo kakvog razjašnjenja tog tumačenja u okviru postupaka pred nacionalnim sudovima ili drugih postupaka u tu svrhu. Kao treće, činjenica da su regionalna tijela primijenila svoje tumačenje na sve subjekte koji su se našli u sličnim okolnostima. Kao četvrto, činjenica da se tumačenje Uredbe o ambalažnom otpadu koje su primijenila regionalna tijela ne protivi Direktivi 94/62.

55. Ako s jedne strane ostavimo pitanje je li se pobijanom presudom pravilno kvalificiralo postupanje regionalnih tijela kao odobravanje „odstupanja” bez ikakve posebne pravne osnove [62] i je li takvo tumačenje bilo pogrešno [63], kao što to tvrdi IGG, u njezinim točkama 135. do 138. priznaje se da je primjenjivo nacionalno pravo u najboljem slučaju bilo neizvjesno. Opći sud je, prema tome, priznao da se spornom odlukom moglo uzeti u obzir postojanje poteškoća u tumačenju relevantnih odredbi kako bi se utvrdilo je li neizricanje novčanih kazni pograničnim trgovinama predstavljalo državnu potporu.

56. U točkama 140. i 141. pobijane presude podsjeća se na to da je načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni opće pravno načelo na kojem se temelje ustavne tradicije zajedničke državama članicama, koje zahtijeva jasnu definiciju kažnjivih djela i za njih propisanih kazni. U točki 147. pobijane presude utvrđuje se da, prema presudi Suda u predmetu AC-Treuhand [64], to načelo ne zabranjuje oslanjanje na naknadno objašnjenje pravila o kaznenoj odgovornosti sudskim tumačenjem od predmeta do predmeta, pod uvjetom da je tumačenje pripisano toj odredbi bilo razumno predvidljivo u trenutku počinjenja kaznenog djela. Međutim, u točkama 146. i 148. pobijane presude Opći sud dodao je da se na takve poteškoće može pozvati kako bi se potvrdilo

[62] Vidjeti točke 133., 134., 173. i 181. pobijane presude. Napominjem da činjenica da nadležna tijela u određenim okolnostima tumače zakon i zaključuju da iz njega ne proizlazi nikakva obveza ne predstavlja odstupanje, nego je dio uobičajenog postupka tumačenja i primjene zakona.

[63] Suprotno onome što se navodi u točkama 170. i 171. pobijane presude, Komisija nije smatrala da se člankom 9. stavkom 1. Uredbe o ambalažnom otpadu od pograničnih trgovina zahtijeva da naplaćuju polog: vidjeti točku 52. ovog mišljenja.

[64] Presuda od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija (C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 39. do 41.)

utvrđenje da državna potpora ne postoji ako su ispunjena dva uvjeta: da su poteškoće u tumačenju privremene; i da su predmet postupka koji vodi postupnom razjašnjavanju zakona. U pobijanoj presudi zaključeno je u točkama 149. do 156. da sporna odluka nije ispunjavala ta dva uvjeta.

57. Smatram da se u utvrđenjima iz točaka 146. do 156. pobijane presude pogrešno primjenjuje načelo prema kojem zakon mora sadržavati jasnu definiciju kaznenih djela i kazni [65]. To da kazne moraju imati odgovarajuću pravnu osnovu nužna je posljedica načela pravne sigurnosti kojim se, među ostalim, zahtijeva da svaki propis, osobito onaj kojim se dodjeljuju ovlasti za izricanje kazni, mora biti jasan i precizan kako bi zainteresirane osobe mogle nedvosmisleno znati prava i obveze koje iz njega proizlaze te na odgovarajući način urediti svoje poslove [66]. Međutim, Sud je u presudi AC-Treuhand [67] presudio da načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni ne zabranjuje naknadno objašnjenje tih pravila sudskim tumačenjem. Na navodnu nedostatnu jasnoću pravila ne može se pozvati u slučajevima u kojima je naknadno donošenje presude razjasnilo njihovo značenje. Međutim, iz toga se ne može zaključiti, kao što se to učinilo u pobijanoj presudi, da uvijek mora postojati takav postupak postupnog razjašnjavanja. Sve dok značenje pravila nije razjašnjeno upotrebom odgovarajućih mehanizama u tu svrhu, osobe na koje se ta pravila primjenjuju mogu se protiviti izricanju sankcija zbog tog nedostatka sigurnosti. U suprotnom bi se povrijedilo načelo da zakon mora sadržavati jasnu osnovu i jasnu definiciju kaznenih djela i kazni.

58. Osim toga, iz sudske prakse koju je naveo Opći sud ne proizlazi da eventualne poteškoće u tumačenju moraju biti privremene i da se zainteresirane osobe mogu pozivati na situaciju pravne nesigurnosti samo tijekom ograničenog razdoblja. Točka 149. pobijane presude odnosi se na situaciju pravne nesigurnosti između 2005. i 2018. Prema mojem mišljenju, posljedica da je određeno postupanje bilo zakonito (time što za njega nije izrečena novčana kazna) i nesigurnost u pogledu njegove zakonitosti tijekom tako dugog razdoblja jačaju, a ne umanjuju, opravdanje za neizricanje sankcija.

59. Suprotno onomu što je utvrđeno u točkama 151. i 152. pobijane presude, nesklonost saveznih tijela da zatraže mišljenje Saveznog vijeća kako bi se razjasnilo primjenjivo pravo ne može spriječiti zainteresirane osobe da se pozovu na posljedičnu pravnu nesigurnost kako bi osporile izricanje sankcija protiv njih. Budući da te osobe ne mogu pristupiti tom postupku, ne bi trebale trpjeti nikakve negativne posljedice nesklonosti tijela da se na njih pozovu.

60. Razlozi navedeni u točkama 144. i 145. pobijane presude ne idu u prilog njezinim utvrđenjima. Iako se prihvaća da možda nije moguće pozivati se na nedostatak jasnoće u nacionalnom zakonodavstvu donesenom radi prenošenja direktive, Direktivom 94/62 ne obvezuje se države članice da od pograničnih trgovina zahtijevaju naplaćivanje pologa, kao što se to pojašnjava u točkama 49. i 51. ovog mišljenja.

61. Suprotno utvrđenjima iz točaka 160. do 163. pobijane presude, Komisija nije bila spriječena uzeti u obzir postojanje razumnih poteškoća u tumačenju primjenjivog nacionalnog prava prilikom ispitivanja toga predstavlja li neizricanje novčanih kazni državnu potporu. Nije relevantno jesu li regionalna tijela odlučila ne izricati novčane kazne zato što su se oslonila na postojanje takvih poteškoća ili zato što su smatrala da nije bilo povrede zakona. Čak i da se naknadno ispostavilo da se njemačkim pravom zahtijeva naplaćivanje pologa, razumne poteškoće

[65] Vidjeti po analogiji članak 49. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u pogledu kaznenih djela.

[66] Presuda od 5. travnja 2006., Degussa/Komisija (T-279/02, EU:T:2006:103, t. 66. i navedena sudska praksa). Vidjeti u tom smislu i presudu od 22. svibnja 2008., Evonik Degussa/Komisija i Vijeće (C-266/06 P, neobjavljena, EU:C:2008:295, t. 38. i 39.).

[67] Presuda od 22. listopada 2015., AC-Treuhand/Komisija (C-194/14 P, EU:C:2015:717, t. 40.)

s kojima su se regionalna tijela suočila prilikom utvrđivanja postojanja te obveze objektivno opravdavaju neizricanje novčanih kazni pograničnim trgovinama. Kao što je to tvrdio IGG, navedena utvrđenja pobijane presude također sadržavaju pogrešku koja se tiče prava.

62. Nadalje, napominjem da je, u skladu s načelima lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, dodjeljivanja ovlasti i institucionalne ravnoteže iz članka 13. stavka 2. UEU-a, u prvom redu na pravnim porecima država članica da pojasne značenje svojih nacionalnih prava u okviru pravosudnih postupaka koje predviđaju. Iako se od Komisije može zahtijevati da tumači nacionalno pravo u okviru, među ostalim, utvrđivanja postojanja državne potpore i njezine spojivosti s unutarnjim tržištem te da brani to tumačenje u okviru postupaka pred sudovima Unije[68], ona to nije zakonski obvezna činiti u svakom predmetu u kojem se provodi postupak iz članka 108. stavka 3. UFEU-a. Zbog tih razloga predlažem Sudu da odbije zahtjev udruge Dansk Erhverv za preinaku točaka 135. do 138. pobijane presude.

63. Uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točkama 40. i 41. ovog mišljenja i prethodna razmatranja, zaključujem da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 157. pobijane presude zaključio da sporna odluka sadržava nedostatno i nepotpuno ispitivanje neizricanja novčanih kazni pograničnim trgovinama.

64. Stoga predlažem Sudu da IGG-ov prvi, drugi i treći žalbeni razlog proglasi osnovanima i da na toj osnovi ukine pobijanu presudu.

65. Ako se Sud složi s ovim prijedlogom, neće biti potrebno ispitati IGG-ov četvrti i peti žalbeni razlog. U slučaju da se Sud ne složi s mojim prijedlogom u tom pogledu, ispitat ću oba razloga.

2. Pogreške koje se tiču prava u pogledu dodatnih razmatranja kojima se podupire postojanje ozbiljnih poteškoća s kojima se suočila Komisija

a) Argumenti stranaka

66. U okviru svojeg četvrtog žalbenog razloga IGG tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom ispitivanja dodatnih argumenata udruge Dansk Erhverv kojima se podupire utvrđenje da se Komisija suočila s ozbiljnim poteškoćama u pogledu postojanja prednosti dodijeljene iz državnih sredstava koja proizlazi iz neizricanja novčanih kazni.

67. Opći sud je najprije iskrivio utvrđenja sporne odluke time što je smatrao da su regionalna tijela izuzela pogranične trgovine od novčanih kazni bez ikakve pravne osnove. Spornom odlukom je, naprotiv, utvrđeno da pogranične trgovine nisu bile obvezne naplaćivati polog te stoga nije postojao nikakav razlog da regionalna tijela izreknu novčane kazne.

68. Kao drugo, pobijanom presudom iskrivila se sporna odluka i pogrešno primijenio pojam ozbiljnih poteškoća s obzirom na to da je Komisija na odgovarajući način objasnila zašto različito tumačenje regionalnih i saveznih tijela ne bi trebalo dovesti do pokretanja službenog istražnog postupka.

[68] Vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Government of Gibraltar i Ujedinjena Kraljevina (C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732), u kojima je Komisija uspješno tvrdila da predložena reforma gibraltarskog zakona o porezu na dobit predstavlja državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem.

69. Kao treće, u pobijanoj presudi smatralo se da nije utvrđeno da se odstupanje od obveze naplaćivanja pologa dosljedno primjenjivalo u svim njemačkim pograničnim područjima. Time je Opći sud iskrivio spornu odluku i pogrešno primijenio pojam ozbiljnih poteškoća s obzirom na to da se sve pogranične trgovine o kojima je riječ nalaze u Schleswig-Holsteinu i Mecklenburgu-Zapadnom Pomorju.

70. Kao četvrto, pobijanom presudom iskrivili su se dokazi time što se Opći sud selektivno oslanjao na tekst nacrta prijedloga izmjene Uredbe o ambalažnom otpadu iz 2004., koji je sadržavao izjavu da se njome nastoje promicati ciljevi Direktive 94/62 i propisati obveze pograničnim trgovinama da sudjeluju u sustavima pologa drugih država članica.

71. Kao peto, Opći sud pogrešno je primijenio pojam ozbiljnih poteškoća time što je zahtijevao od Komisije da iscrpno ispita nacionalni pravni okvir na kojem se temelji obveza naplaćivanja pologa.

72. Kao šesto, Opći sud iskrivio je spornu odluku time što je odbio analogiju istaknutu u kontekstu naplaćivanja pologa između robe za izvoz i pića u ambalaži za jednokratnu uporabu kupljenih za konzumaciju u inozemstvu.

73. Dansk Erhverv od Suda zahtijeva da odbije četvrti žalbeni razlog.

b) Analiza

74. Točke 47. do 64. ovog mišljenja odnose se na pitanja istaknuta u prvom, drugom, petom i šestom dijelu ovog žalbenog razloga. Stoga ću svoje ispitivanje ograničiti na preostala dva elementa tog razloga.

75. IGG tvrdi da se u točkama 178. do 182. pobijane presude iskrivila sporna odluka time što se smatralo da Komisija nije dokazala da se tumačenje njemačkog prava dosljedno primjenjivalo u pograničnim područjima o kojima je riječ.

76. U skladu s člankom 256. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU–a i člankom 58. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, žalba je ograničena na pitanja prava. Budući da je Opći sud jedini nadležan utvrditi i ocijeniti relevantne činjenice i ocijeniti dokaze, ocjena tih činjenica i tih dokaza, osim u slučaju njihova iskrivljavanja, ne čini pravno pitanje koje je podložno nadzoru Suda u okviru žalbe[69]. Prilikom navođenja da je Opći sud iskrivio dokaze potrebno je, primjenom članka 256. UFEU-a, članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 168. stavka 1. točke (d) Poslovnika Suda Europske unije, precizno navesti dokaze koji su iskrivljeni i pogreške u ocjeni koji su doveli do toga da je Opći sud iskrivio te dokaze. Takvo iskrivljavanje mora očito proizlaziti iz dokumenata u sudskom spisu a da nije potrebno provoditi novu ocjenu činjenica i dokaza[70].

77. Kao što to ističe IGG, u uvodnoj izjavi 11. sporne odluke napominje se da pogranična trgovina u dvjema saveznim zemljama o kojima je riječ postoji zbog razlike u cijeni piva i drugih pića između Njemačke, Danske i Švedske. Komisija je u svojim pisanim podnescima potvrdila tu činjenicu, kao što to proizlazi iz točke 179. pobijane presude. Nema naznaka da su slične

[69] Presuda od 12. siječnja 2023., Lietuvos geležinkeliai/Komisija (C-42/21 P, EU:C:2023:12, t. 60. i navedena sudska praksa)

[70] Presuda od 12. siječnja 2023., HSBC Holdings i dr./Komisija (C-883/19 P, EU:C:2023:11, t. 167. i navedena sudska praksa)

pogranične trgovine poslovale u drugim saveznim zemljama. Utvrđenja iz točaka 178. do 182. pobijane presude stoga se temelje na iskrivljavanju sadržaja sporne odluke i dokaza podnesenih Općem sudu.

78. IGG tvrdi i da su se u točkama 183. do 190. pobijane presude iskrivili dokazi time što se u njima selektivno oslanjalo na tekst nacrta prijedloga iz 2004. koji su te dvije savezne zemlje podnijele radi izmjene Uredbe o ambalažnom otpadu.

79. Tekst tog nacrta prijedloga upućuje na to da je to bilo opravdano s obzirom na gospodarske aspekte, aspekte zapošljavanja i aspekte zaštite okoliša te uključuje obvezu pograničnih trgovina da sudjeluju u sustavima pologa u drugim državama članicama. Iz toga proizlazi da je Opći sud iskrivio dokaze koji su mu podneseni time što je izostavio činjenicu da se prijedlogom nastojala poboljšati zaštita okoliša tako da se od pograničnih trgovina zahtijeva da sudjeluju u sustavima pologa koji se primjenjuju u drugim državama članicama.

80. Stoga predlažem Sudu da IGG-ov četvrti žalbeni razlog proglasi osnovanim.

3. Pogreške koje se tiču prava u pogledu dodatnih razmatranja kojima se podupire nepostojanje ozbiljnih poteškoća s kojima se Komisija suočila

a) Argumenti stranaka

81. Svojim petim žalbenim razlogom IGG tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odbio dva argumenta koja je IGG istaknuo u prilog nepostojanju ozbiljnih poteškoća prilikom Komisijina ocjenjivanja postojanja državne potpore.

82. Kao prvo, suprotno onomu što je utvrdio Opći sud, nadležna tijela „mogu" izreći novčane kazne u slučaju nepoštovanja obveze naplaćivanja pologa. Iz toga slijedi da ta tijela imaju ovlast, a ne obvezu, izricati novčane kazne. Pobijanom presuda stoga se iskrivljavaju sadržaj sporne odluke i dokazi podneseni Općem sudu.

83. Kao drugo, Opći sud počinio je pogrešku time što je odbio IGG-ov argument koji se temelji na presudi Suda u predmetu Radlberger [71], prema kojem bi naplaćivanje pologa predstavljalo porez na izvoz protivan članku 34. UFEU-a. U toj presudi, koja se odnosila na prijelaz sa sustava prikupljanja na sustav obveznog pologa i povrata za recikliranje ambalaže za jednokratnu uporabu u Njemačkoj, Sud je presudio da država članica mora osigurati dovoljan broj mjesta za povrat ambalaže kako bi se potrošačima koji su platili polog omogućio povrat pologa a da se ne moraju vratiti na mjesto gdje su kupili ambalažu [72].

84. Dansk Erhverv od Suda zahtijeva da odbije peti žalbeni razlog.

b) Analiza

85. U okviru prvog dijela petog žalbenog razloga IGG tvrdi da regionalna tijela raspolažu marginom prosudbe prilikom izricanja sankcija, neovisno o jasnoći ili nejasnoći pravila koja treba primijeniti.

[71] Presuda od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799)

[72] *Ibidem*, t. 46.

86. U skladu s uvodnom izjavom 22. sporne odluke i točkom 4. pobijane presude, na temelju članka 15. stavka 1. točke 14. Uredbe o ambalažnom otpadu, nenaplaćivanje pologa, protivno odredbama njezina članka 9. stavka 1., predstavlja prekršaj. Člankom 69. stavkom 3. Gesetza zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (Zakon o izmjeni Zakona o kružnom gospodarstvu i upravljanju otpadom) od 24. veljače 2012.[73] predviđa da se za taj prekršaj može izreći novčana kazna u iznosu do 100 000 eura.

87. Iako se u točki 136. pobijane presude priznaje da države članice u okviru javne politike raspolažu marginom prosudbe prilikom odlučivanja o izricanju novčanih kazni, osobito kada se suočavaju s poteškoćama u tumačenju primjenjivih odredbi, u njezinoj točki 223. pravilno se navodi da se sporna odluka ne temelji na toj argumentaciji. Stoga predlažem Sudu da odbije prvi dio IGG-ova petog žalbenog razloga.

88. Kad je riječ o drugom dijelu ovog žalbenog razloga, presudom Radlberger[74] ne podupire se stajalište da bi naplata pologa u okolnostima o kojima je riječ bila protivna članku 34. UFEU-a, kao što to tvrdi IGG. Taj se članak ne primjenjuje na novčana davanja jer ne uređuje prepreke trgovini obuhvaćene drugim odredbama Ugovora. Članci 28. , 30. 110. UFEU-a odnose se na prepreke novčane prirode ili prepreke koje imaju učinak istovrstan carinama i stoga nisu obuhvaćene zabranom iz članka 34. UFEU-a[75]. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, svako jednostrano nametnuto novčano davanje, bez obzira na svoju namjenu i način primjene, koje se plaća na robu s obzirom na činjenicu prelaska granice, ako nije carina u užem smislu, čini davanje s istovrsnim učinkom u smislu članka 28. i članka 30. UFEU-a[76]. IGG nije iznio argument pozivajući se na te odredbe Ugovora. Stoga predlažem Sudu da odbije drugi dio IGG-ova petog žalbenog razloga.

89. Stoga predlažem Sudu da u cijelosti odbije IGG-ov peti žalbeni razlog.

IV. Tužba pred Općim sudom

90. U skladu s člankom 61. prvim stavkom drugom rečenicom Statuta Suda Europske unije, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, Sud može sâm konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

91. S obzirom na razmatranja iznesena u točkama 47. do 64. i 75. do 80. ovog mišljenja, predlažem Sudu da odbije zahtjev iz pobijane presude za poništenje sporne odluke kojom je Komisija odlučila da neće pokrenuti službeni istražni postupak na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.

V. Troškovi

92. U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima.

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

[74] Presuda od 14. prosinca 2004., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799)

[75] Presuda od 17. lipnja 2003., De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, t. 32. i 33.)

[76] Presuda od 17. prosinca 2015., Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, t. 44.). U toj je presudi Sud ispitivao porez na registraciju koji je Grčka naplatila uvozniku vozila proizvedenih u drugoj državi članici. Vozila nisu prodana ni registrirana u Grčkoj, već su ponovno izvezena u drugu državu članicu, gdje su stavljena u promet i prodana. Grčka nadležna tijela odbila su vratiti plaćeni porez na registraciju. Sud je presudio da je davanje naplaćeno isključivo zbog činjenice prelaska granice države članice, zbog čega predstavlja davanje s učinkom istovrsnim carini u smislu članka 30. UFEU-a (presuda od 17. prosinca 2015., Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, t. 45.).

93. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, predviđa se da je stranka koja ne uspije u postupku dužna, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

94. Budući da su Komisija i IGG uspjeli u žalbenom postupku, predlažem da se udruzi Dansk Erhverv naloži da, uz vlastite troškove, snosi troškove žaliteljâ u prvostupanjskom postupku i u okviru ovih žalbenih postupaka.

VI. Zaključak

95. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, predlažem Sudu da utvrdi sljedeće:

(1) Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 9. lipnja 2021., Dansk Erhverv/Komisija (T-47/19, EU:T:2021:331);

(2) Odbija se tužba koju je Dansk Erhverv podnio Općem sudu Europske unije u predmetu T-47/19, a; i

(3) Udruzi Dansk Erhverv nalaže se snošenje vlastitih troškova te troškova Europske komisije i Interessengemeinschafta de Grenzhändler (IGG) nastalih u postupku pred Općim sudom i povodom ovih žalbi.