Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 16 marca 2023 r.[1]

Sprawy połączone C-508/21 P i C-509/21 P

Komisja Europejska
przeciwko
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
i
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
przeciwko
Dansk Erhverv,

Komisji Europejskiej (C-509/21 P)

Odwołanie – Pomoc państwa – Sprzedaż rezydentom duńskim i szwedzkim napojów w pojemnikach jednorazowych w sklepach przygranicznych w Niemczech – Skarga do Komisji – Zwolnienie z obowiązku pobierania kaucji od pojemników jednorazowych pod warunkiem spożywania zakupionych napojów poza terytorium Niemiec – Niepobieranie podatku od wartości dodanej (VAT) od wartości kaucji – Nienakładanie grzywien – Decyzja Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń – Brak pomocy – Dyrektywa 94/62/WE – Poważne trudności

I. Wprowadzenie

1. Od niepamiętnych czasów różnice w cenach napędzały handel, a różnica w cenie napojów między Królestwem Danii a Republiką Federalną Niemiec nie jest wyjątkiem. Silna konkurencja między przedsiębiorcami z obu tych państw członkowskich doprowadziła do tego, że Dansk Erhverv, stowarzyszenie handlowe reprezentujące interesy duńskich przedsiębiorców, złożyło do Komisji Europejskiej skargę w sprawie pomocy państwa. Stowarzyszenie to twierdziło między innymi, że jego niemieccy konkurenci otrzymali pomoc państwa poprzez przyjęcie przez władze niemieckie pobłażliwego stanowiska wobec egzekwowania niemieckiego prawa dotyczącego recyklingu odpadów opakowaniowych. Komisja stwierdziła, że Niemcy nie przyznały pomocy państwa. Dansk Erhverv zaskarżył tę decyzję i przekonał Sąd Unii Europejskiej do stwierdzenia jej nieważności. Komisja i Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), stowarzyszenie reprezentujące interesy sklepów znajdujących się przy niemieckiej granicy, odwołały się od wyroku Sądu do Trybunału. Niniejsza opinia ma na celu doradzenie Trybunałowi, w jaki sposób rozstrzygnąć wszystkie podniesione kwestie w celu wydania orzeczenia w przedmiocie obu tych odwołań. Wśród nich znajduje się nowa kwestia: czy Komisja ma obowiązek wszczęcia

[1] Język oryginału: angielski.

formalnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, w sytuacji gdy pomoc państwa, której dotyczy skarga, polega na nienakładaniu grzywien na podmioty gospodarcze za domniemane naruszenie nieprecyzyjnego obowiązku prawnego.

II. Okoliczności faktyczne sprawy oraz postępowanie

A. Okoliczności leżące u podstaw odwołań

2. Punkty 1–27 wyroku Sądu w sprawie Dansk Erhverv/Komisja [2] szczegółowo przedstawiają kontekst tych odwołań. Poniżej przedstawiono streszczenie.

3. W dniu 14 marca 2016 r. Dansk Erhverv złożył do Komisji skargę w sprawie pomocy państwa, w której stwierdził, że Niemcy przyznały pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym grupie sklepów detalicznych zlokalizowanych w pobliżu granicy tego państwa członkowskiego z Danią (zwanych dalej „sklepami przygranicznymi"). Zdaniem Dansk Erhverv sklepy przygraniczne sprzedawały napoje w pojemnikach jednorazowych konsumentom, głównie mieszkańcom Danii i Szwecji, którzy podpisywali „zgłoszenie wywozowe", zgodnie z którym spożywali napoje i pozbywali się pustych pojemników poza terytorium Niemiec, bez pobierania kaucji za te pojemniki, jak wymaga tego prawo niemieckie. Domniemana pomoc polegała na tym, że władze dwóch krajów związkowych, Szlezwiku-Holsztynu i Meklemburgii-Pomorza Przedniego (Niemcy) (zwane dalej „władzami regionalnymi"), przyznawały faktyczne zwolnienie z obowiązku pobierania podatku od wartości dodanej (VAT) od wartości kaucji i nie nakładały grzywien na podmioty prowadzące sklepy przygraniczne, które nie pobierały kaucji.

4. W dniu 4 października 2018 r. Komisja wydała decyzję C(2018) 6315 final w sprawie pomocy państwa SA.44865 (2016/FC) – Niemcy – Domniemana pomoc na rzecz znajdujących się na granicy niemieckiej sklepów sprzedających napoje (zwaną dalej „sporną decyzją").

5. W sekcji 3.1 spornej decyzji zbadano niepobieranie przez sklepy przygraniczne kaucji od wspomnianej grupy klientów (zwane dalej „pierwszym środkiem") [3]. Systemem kaucji zarządzał sektor detaliczny, a zebrane kaucje nigdy nie podlegały kontroli państwa. Interwencja państwa ograniczyła się do zawartego w Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) (rozporządzeniu w sprawie zapobiegania powstawaniu i odzysku odpadów opakowaniowych) z dnia 21 sierpnia 1998 r. (zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie odpadów opakowaniowych") [4] – które transponuje dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych [5] – obowiązku pobierania kaucji od nabywców

[2] Wyrok z dnia 9 czerwca 2021 r., Dansk Erhverv/Komisja (T-47/19, EU:T:2021:331, zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem").

[3] Motyw 32 spornej decyzji stanowi, że Dansk Erhverv nie twierdzi, iż niepobieranie kaucji stanowiło pomoc państwa.

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

[5] Dz.U. 1994, L 365, s. 10.

detalicznych w pewnych określonych okolicznościach i jej zwrotu po zwrocie opakowania [6]. Skoro system kaucji nie jest finansowany przy użyciu zasobów państwowych, Komisja stwierdziła, że środek ten nie ma znamion pomocy państwa [7].

6. W sekcji 3.2 spornej decyzji zbadano niepobieranie podatku VAT od wartości kaucji (zwane dalej „drugim środkiem"). Stwierdzono w niej, że ów środek nie przysporzył korzyści przy użyciu zasobów państwowych, ponieważ niepobieranie podatku VAT od wartości kaucji było konsekwencją stosowania ogólnych zasad w dziedzinie podatku VAT w okolicznościach, w których kaucja nie została pobrana [8].

7. W sekcji 3.3 spornej decyzji dokonano oceny, czy nienakładanie grzywien na sklepy przygraniczne w związku z ich domniemanym naruszeniem rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych (zwane dalej „trzecim środkiem") stanowiło pomoc państwa. Komisja przyjęła, iż zwolnienie z obowiązku zapłaty grzywny może co do zasady stanowić korzyść przyznaną przy użyciu zasobów państwowych. Zauważyła jednak, że nieodłącznym elementem każdego systemu prawnego jest to, że jednostki nie powinny być narażone na ryzyko karania za zgodne z prawem zachowanie [9]. Trudności w interpretacji przepisów prawa związane są z każdym systemem prawnym. W związku z tym nakładanie grzywien za domniemane naruszenie przepisów może być niewłaściwe dla władz, które mają racjonalne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa [10]. Komisja zauważyła, że władze regionalne nie zwalniały sklepów przygranicznych z obowiązku zapłaty grzywien, które ich zdaniem były należne w innych okolicznościach. Władze te uznały natomiast, że przepisy prawa nie zobowiązywały sklepów przygranicznych do pobierania kaucji, a zatem nie popełniły one żadnego naruszenia [11].

8. Zdaniem Komisji rozporządzenie w sprawie odpadów opakowaniowych ma na celu skuteczne zbieranie odpadów opakowaniowych w Niemczech. Cel ten nie wymaga pobierania kaucji od pojemników jednorazowych, które nie są usuwane na terytorium tego państwa członkowskiego. Sklepy przygraniczne znajdują się w takiej samej sytuacji jak eksporterzy napojów w puszkach, którzy zostali wyraźnie zwolnieni z obowiązku pobierania kaucji [12]. Ponieważ napoje są nabywane w celu spożywania poza terytorium Niemiec, pobieranie kaucji nie może stanowić dla konsumentów żadnej zachęty do przekazania pojemników, w których zostały nabyte, do niemieckiego systemu recyklingu [13]. W tych okolicznościach jest zasadne, aby sklepy przygraniczne nie pobierały kaucji od takich konsumentów [14]. Dyrektywa 94/62 nie nakłada również na państwo członkowskie obowiązku zapewnienia pobierania kaucji od napojów

[6] Motywy 35–37 spornej decyzji. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych „[d]ystrybutorzy wprowadzający do obrotu napoje w opakowaniach jednorazowych o pojemności od 0,1 litra do 3 litrów są zobowiązani do pobierania od odbiorców kaucji w wysokości co najmniej [0,25 EUR] od opakowania, obejmującej [VAT]. Zdanie pierwsze powyżej nie ma zastosowania do opakowań sprzedawanych konsumentom końcowym poza terytorialnym zakresem stosowania niniejszego rozporządzenia. Kaucja jest pobierana przez każdego kolejnego dystrybutora, na wszystkich etapach dystrybucji, aż do sprzedaży tego opakowania konsumentowi końcowemu. Dystrybutorzy wskazują na opakowaniu napojów sprzedawanych w opakowaniach jednorazowych podlegających obowiązkowi kaucji na podstawie zdania pierwszego niniejszego paragrafu, przed ich wprowadzeniem do obrotu, w sposób wyraźnie widoczny i czytelny, że podlegają one obowiązkowi kaucji, oraz uczestniczą w ustanowionym na szczeblu federalnym systemie kaucji umożliwiającym jego uczestnikom rozliczanie między nimi roszczeń o zwrot kwoty kaucji. Kwota ta jest zwracana przy zwrocie opakowania. Nie może ona zostać zwrócona w braku zwrotu opakowania. […]".

[7] Motyw 33 spornej decyzji.

[8] Motywy 40–43 spornej decyzji.

[9] Motywy 45, 47 spornej decyzji.

[10] Motywy 48, 49 spornej decyzji.

[11] Motyw 50 spornej decyzji.

[12] Motywy 51, 53 spornej decyzji.

[13] Motyw 54 spornej decyzji. W motywie 59 tej decyzji zauważono, że konsumenci musieliby pokonać do 500 km, gdyby chcieli zwrócić pojemniki.

[14] Motyw 65 spornej decyzji.

sprzedawanych w pojemnikach jednorazowych, przeznaczonych do spożycia poza jego terytorium [15]. Zdaniem Komisji podejście władz regionalnych do niepobierania w tych okolicznościach kaucji stanowiło racjonalny kompromis pomiędzy celem dyrektywy 94/62, a mianowicie ochroną środowiska, a zasadą swobodnego przepływu towarów [16].

9. Wprawdzie władze federalne zakwestionowały wykładnię prawa dokonaną przez władze regionalne, jednak istniejące orzecznictwo zdaje się potwierdzać przyjęte przez nie podejście [17]. Komisja uznała zatem, że władze regionalne stanęły, w ramach normalnego wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej, wobec poważnych i racjonalnych wątpliwości co do zakresu i znaczenia obowiązku pobierania kaucji przez sklepy przygraniczne. Nienakładanie grzywien w tej sprawie nie wiązało się z korzyścią przyznaną przy użyciu zasobów państwowych [18]. W spornej decyzji stwierdzono zatem, że żaden z trzech środków, które zostały w niej zidentyfikowane i przeanalizowane, nie stanowi pomocy państwa.

B. Zaskarżony wyrok

10. W dniu 23 stycznia 2019 r. stowarzyszenie Dansk Erhverv wniosło do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. IGG przystąpiło do sprawy w charakterze interwenienta popierającego Komisję. Dansk Erhverv twierdził, że Komisja, nie wszczynając – pomimo poważnych trudności, jakie napotkała przy badaniu środków – przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE formalnego postępowania wyjaśniającego, naruszyła uprawnienia proceduralne, które przysługują mu jako stronie zainteresowanej [19]. Część pierwsza jedynego zarzutu Dansk Erhverv dotyczy tego, że Komisja nie zbadała zgodności niepobierania kaucji z art. 4 ust. 3 TUE, dyrektywą 94/62, zasadą „zanieczyszczający płaci" oraz niektórymi przepisami prawa niemieckiego. Część druga tego jedynego zarzutu dotyczy uchybień Komisji w zakresie zbadania nieobciążania wartości kaucji podatkiem VAT. Część trzecia dotyczy tego, że w spornej decyzji nie zbadano w wystarczający sposób nienakładania grzywien przez władze regionalne [20].

11. Orzekając w przedmiocie części pierwszej, Sąd stwierdził, że o ile niezgodność środka krajowego z przepisami prawa Unii innymi niż dotyczące pomocy państwa może mieć znaczenie dla oceny jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, o tyle nie ma ona wpływu na istnienie pomocy państwa, która jest oceniana wyłącznie poprzez odniesienie do art. 107 ust. 1 TFUE [21]. To samo rozumowanie, a fortiori, dotyczy zgodności danego środka z przepisami prawa państwa członkowskiego [22]. Nawet gdyby okazało się, że zbadanie przez Komisję niepobierania kaucji było niewystarczające, uchybienie to nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności spornej decyzji. W ten sposób Sąd oddalił część pierwszą jako bezskuteczną [23].

15 Motyw 63 spornej decyzji.

16 Motyw 68 spornej decyzji.

17 Władze federalne nie przekazały również sprawy do rozstrzygnięcia przez Bundesrat (radę federalną, Niemcy): motywy 61, 62 spornej decyzji.

18 Motyw 69 spornej decyzji.

19 Punkt 45 zaskarżonego wyroku.

20 Punkt 46 zaskarżonego wyroku.

21 Punkty 59–65 zaskarżonego wyroku.

22 Punkty 68, 69 zaskarżonego wyroku.

23 Punkty 74, 75 zaskarżonego wyroku.

12. Sąd oddalił argumenty dotyczące naruszenia poszczególnych norm prawa Unii i prawa niemieckiego, powołanych w części drugiej zarzutu z tych samych przyczyn, które zostały wskazane w pkt 11 niniejszej opinii [24]. Niepobieranie podatku VAT od wartości kaucji jest pośrednią, ale logiczną konsekwencją jej niepobierania [25]. W związku z tym przesłanka istnienia zasobów państwowych nie została spełniona [26].

13. W odniesieniu do części trzeciej Sąd stwierdził, że władze regionalne nie nakładały grzywien ze względu na przyjętą przez nie wykładnię prawa niemieckiego, zgodnie z którą sklepy przygraniczne nie były zobowiązane do pobierania kaucji w okolicznościach opisanych w pkt 3 niniejszej opinii. Sytuacja różniła się zatem od tej analizowanej w orzecznictwie dotyczącym grzywien jako formy pomocy państwa, które dotyczyło zezwoleń na zachowania, które w przeciwnym razie podlegałyby grzywnom [27], oraz zwolnień z grzywien z powodu takich zachowań [28]. Komisja zatem słusznie oparła się na nowym kryterium prawnym, zgodnie z którym trudności z wykładnią przepisów krajowych mogą co do zasady przemawiać za stwierdzeniem, iż nienałożenie grzywny nie stanowi pomocy państwa. Należy zatem zachować zakres uznania przysługujący państwom członkowskim w dziedzinie nakładania grzywien, będący instrumentem porządku publicznego, w szczególności w przypadku, gdy istnieją trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy [29].

14. Następnie Sąd dokonał kwalifikacji tego kryterium, stwierdzając, że takie trudności mogą uzasadniać nienakładanie grzywien przez ograniczony i rozsądny okres, w którym powinno się stopniowo dokonywać wyjaśniania obowiązujących przepisów [30]. Niejednoznaczność uregulowania krajowego wydaje się jeszcze mniej właściwym uzasadnieniem stwierdzenia o braku pomocy państwa, jeśli celem tego uregulowania jest, jak w niniejszym przypadku, dokonanie transpozycji dyrektywy [31]. W spornej decyzji nie wskazano na żadną szczególną okoliczność pozwalającą uzasadnić utrzymywanie się stanu braku pewności prawa pomiędzy rokiem 2005, gdy rozpoczęto praktykę nienakładania grzywien a rokiem 2018, w którym sporna decyzja została przyjęta [32]. Władze federalne nie skorzystały z procedury wyjaśnienia przepisów prawa w drodze zwrócenia się do Bundesrat (rady federalnej, Niemcy) [33]. Wyroki sądów krajowych, które poparły interpretację władz regionalnych, zostały wydane w ramach wniosków o zastosowanie środków tymczasowych [34]. W ramach tych postępowań sądy krajowe mogły skierować do Trybunału wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności nienałożenia grzywny z prawem Unii [35].

[24] Punkt 88 zaskarżonego wyroku.

[25] Punkt 96 zaskarżonego wyroku.

[26] Punkty 89–97 zaskarżonego wyroku. Sąd oparł się na wyroku z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 21).

[27] Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

[28] Wyroki: z dnia 1 grudnia 1998 r., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579); z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

[29] Punkty 130–136 zaskarżonego wyroku.

[30] Punkt 143 zaskarżonego wyroku.

[31] Punkt 144 zaskarżonego wyroku.

[32] Punkt 149 zaskarżonego wyroku.

[33] Punkty 150–152 zaskarżonego wyroku.

[34] Punkty 153, 154 zaskarżonego wyroku.

[35] Punkt 155 zaskarżonego wyroku.

15. Z tych powodów Sąd stwierdził, że w spornej decyzji doszło do naruszenia prawa, nie zawiera ona bowiem analizy tego, czy trudności z wykładnią, na które powołują się władze regionalne, były czasowe i związane ze stopniowym wyjaśnianiem norm przepisów prawa [36]. W każdym wypadku sporna decyzja nie mogła opierać się na kryterium istnienia trudności w interpretacji obowiązujących przepisów prawa, ponieważ władze regionalne nie powołały się na takie trudności w celu uzasadnienia nienakładania grzywien, lecz uznały, iż sklepy przygraniczne nie były prawnie zobowiązane do pobierania kaucji [37].

16. Sąd uwzględnił w ten sposób trzecią część jedynego zarzutu Dansk Erhverv, ponieważ Komisja napotkała poważne trudności przy ocenie istnienia pomocy państwa w związku z nienakładaniem grzywien przez władze regionalne [38]. Ponieważ niepobieranie podatku VAT od wartości kaucji jest związane z niepobieraniem kaucji, które z kolei jest nierozerwalnie związane z nienakładaniem grzywien na przedsiębiorstwa, które nie pobierają tej kaucji, Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w całości [39].

C. W przedmiocie odwołań

17. W dniu 18 sierpnia 2021 r. Komisja i IGG wniosły odwołania od wyroku Sądu odpowiednio w sprawach C-508/21 P i C-509/21 P. Następnie IGG przystąpiło do sprawy w charakterze interwenienta na poparcie odwołania Komisji w sprawie C-508/21 P. Dansk Erhverv występuje w charakterze strony pozwanej w tych odwołaniach i twierdzi, że oba powinny zostać oddalone. Trybunał połączył sprawy C-508/21 P i C-509/21 P do celów postępowania ustnego i wydania wyroku. Na rozprawie w dniu 7 grudnia 2022 r. strony przedstawiły argumenty ustnie i udzieliły odpowiedzi na pytania pisemne i ustne pytania Trybunału.

III. Ocena

18. Zbadam zarzuty odwołania w następującej kolejności: po pierwsze, rzekomo niewystarczające i sprzeczne uzasadnienie zaskarżonego wyroku; po drugie, naruszenie prawa w związku ze stwierdzeniem nieważności całości spornej decyzji; po trzecie, naruszenie prawa w związku ze stwierdzeniem, że Komisja napotkała poważne trudności w toku badania nienakładania grzywien przez władze regionalne.

A. W przedmiocie uzasadnienia zaskarżonego wyroku

1. Argumenty stron

19. W ramach zarzutu drugiego odwołania Komisja, popierana przez IGG, podnosi, że zaskarżony wyrok jest obarczony niewystarczającym i wewnętrznie sprzecznym uzasadnieniem, ponieważ stwierdza się w nim nieważność spornej decyzji w całości ze względu na to, że Komisja napotkała poważne trudności przy ocenie istnienia pomocy państwa w związku z nienakładaniem grzywien przez władze regionalne. Sąd nie wyjaśnił, dlaczego uznał, że trzy środki składające się na

[36] Punkt 157 zaskarżonego wyroku.

[37] Punkty 160–163 zaskarżonego wyroku.

[38] Punkt 237 zaskarżonego wyroku.

[39] Punkt 238 zaskarżonego wyroku.

sporną decyzję są nierozłączne, a w szczególności, w jaki sposób naruszenia prawa stwierdzone w odniesieniu do trzeciego środka wpłynęły na ważność dokonanej przez Komisję oceny pierwszego i drugiego środka.

20. W zarzucie szóstym odwołania IGG podnosi, że zaskarżony wyrok jest wewnętrznie sprzeczny, ponieważ stwierdza nieważność spornej decyzji w całości, a jednocześnie stwierdza, że niepobieranie podatku VAT od wartości kaucji nie pociąga za sobą wykorzystania zasobów państwowych.

21. Dansk Erhverv uważa, że Trybunał powinien oddalić zarzut odwołania dotyczący uzasadnienia zaskarżonego wyroku, ponieważ pkt 238 tego wyroku wyjaśnia, dlaczego Sąd uznał, że trzy środki, które zostały zbadane w spornej decyzji, są nierozłączne.

2. Analiza

22. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia przyjęcia danego środka stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia wchodzącej w zakres materialnej legalności przyjętego uzasadnienia [40].

23. Trybunał wielokrotnie orzekał, że uzasadnienie wyroku powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Sądu, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydanego orzeczenia, a Trybunałowi – na dokonanie jego kontroli sądowej [41]. Kwestia, czy uzasadnienie wyroku Sądu jest wewnętrznie sprzeczne lub niewystarczające, stanowi zagadnienie prawne, które może zostać podniesione w ramach odwołania [42].

24. Podczas gdy w pkt 237 zaskarżonego wyroku uwzględniono część trzecią jedynego zarzutu ze względu na poważne trudności, jakie Komisja napotkała przy badaniu kwestii nienakładania grzywien, w następnym punkcie omówiono konsekwencje tego stwierdzenia dla spornej decyzji: „Ponieważ niepobieranie podatku VAT jest związane z niepobieraniem kaucji, które z kolei jest nierozerwalnie związane z nienakładaniem grzywny na przedsiębiorstwa, które nie pobierają tej kaucji, należy stwierdzić nieważność [spornej] decyzji w całości”.

25. Z pkt 238 zaskarżonego wyroku wynika zatem, że Sąd doszedł do wniosku, iż te trzy środki są nierozłączne, w związku z czym uwzględnienie części trzeciej jedynego zarzutu prowadzi do stwierdzenia nieważności spornej decyzji. Punkt ten nie wskazuje wyraźnie, że trzy środki wskazane przez Komisję mają nierozłączny charakter, ale taki wniosek można wyciągnąć z przytoczonego w nim orzecznictwa [43]. Stwierdzenie to jest również warunkiem koniecznym do wydania orzeczenia o stwierdzeniu nieważności spornej decyzji w całości.

26. Komisja, popierana przez IGG, podnosi, że wyrok nie zawiera uzasadnienia, w jaki sposób Sąd doszedł do tego wniosku.

[40] Wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Komisja/Freistaat Bayern i in. (C-167/19 P i C-171/19 P, EU:C:2022:176, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

[41] Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., HK/Komisja (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

[42] Ibidem, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

[43] Wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., Komisja/Rada (C-29/99, EU:C:2002:734, pkt 45).

27. Aby ocenić zasadność tej krytyki, należy zbadać elementy składowe spornej decyzji, opisane w pkt 5–9 niniejszej opinii. Zarówno z jej treści, jak i struktury jasno wynika, że Komisja zbadała i rozstrzygnęła kwestię istnienia pomocy państwa w odniesieniu do trzech odrębnych i różniących się od siebie środków. Zaskarżony wyrok nie zawiera żadnego wyjaśnienia, w jaki sposób stwierdzenie, że jeden z tych trzech środków może stanowić pomoc państwa, miało jakikolwiek wpływ na istnienie pomocy państwa w ramach któregokolwiek z dwóch pozostałych środków, co uzasadniałoby stwierdzenie nieważności całej decyzji. Ponadto można zauważyć, że charakter i zakres odwołania Komisji w sprawie C-508/21 P przekonuje, że stwierdzenie nieważności całości spornej decyzji, w odróżnieniu od części uznanej przez Sąd za niezgodną z prawem, ma praktyczne konsekwencje dla sposobu, w jaki instytucja ta może wykonywać swoje uprawnienia na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE.

28. Istnieją dwa kolejne przejawy istotnych sprzeczności w podejściu Sądu. Po pierwsze, w pkt 74 i 75 zaskarżonego wyroku oddalono jako nieskuteczną część pierwszą jedynego zarzutu dotyczącą „niewystarczającego zbadania przez Komisję środka polegającego na niepobieraniu kaucji". Po drugie, w pkt 89–105 zaskarżonego wyroku stwierdzono, że „Komisja słusznie mogła stwierdzić, […] że w odniesieniu do niepobierania podatku VAT związanego z kaucją przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona" i w związku z tym oddalono część drugą jedynego zarzutu. Wyrok ten nie wyjaśnia, w jaki sposób można pogodzić te ustalenia ze stwierdzeniem nieważności środków pierwszego i drugiego wraz ze środkiem trzecim. Wobec braku wyraźnie przeciwnego wyjaśnienia ustalenia te wydają się sprzeczne z wnioskiem, do którego doszedł Sąd w pkt 238 wyroku.

29. Zalecam zatem, aby Trybunał uwzględnił zarówno zarzut drugi odwołania Komisji, popieranej przez IGG, jak i część pierwszą zarzutu szóstego odwołania IGG, zgodnie z którymi zaskarżony wyrok zawiera niewystarczające i wewnętrznie sprzeczne uzasadnienie, i na tej podstawie uchylił ten wyrok.

B. Naruszenia prawa związane ze stwierdzeniem nieważności spornej decyzji w całości

1. Argumenty stron

30. W ramach zarzutów pierwszego i trzeciego odwołania Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo, stwierdziwszy nieważność spornej decyzji w całości, mimo że uznał za zasadny jedynie zarzut skarżącego stowarzyszenia dotyczący nienakładania grzywien. Komisja twierdzi, że trzy środki, które zostały przeanalizowane w spornej decyzji, można rozdzielić. Te trzy środki wiązały się z zastosowaniem różnych systemów prawnych oraz angażowały różne podmioty. W spornej decyzji przeanalizowano owe środki w trzech odrębnych sekcjach jako samodzielne i od siebie niezależne. Naruszenia, które Sąd stwierdził w odniesieniu do trzeciego środka, nie mogą zatem wpłynąć na ocenę Komisji dotyczącą ważności pierwszego i drugiego środka. Stwierdzenie nieważności spornej decyzji powinno zatem ograniczać się do stwierdzenia, że Komisja napotkała poważne trudności w trakcie oceny nienakładania grzywien. W części drugiej zarzutu szóstego odwołania IGG podnosi również, że stwierdzając w zaskarżonym wyroku nieważność spornej decyzji w całości, błędnie nie zastosowano pojęcia rozdzielności.

31. Dansk Erhverv wnosi o oddalenie tych zarzutów odwołania z trzech powodów. Po pierwsze, rozdzielność spornej decyzji zależy od obecności nierozerwalnych związków pomiędzy trzema rozpatrywanymi w niej środkami, a nie od struktury spornej decyzji. Motyw 71 spornej decyzji wskazuje, że interpretacja rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych dokonana przez

władze regionalne stanowi wspólne ogniwo pomiędzy tymi środkami. Te trzy środki nie wiązały się z zastosowaniem różnych systemów prawnych ani nie angażowały różnych podmiotów. Jedynie właściwe organy władz niemieckich mogą egzekwować obowiązek pobierania kaucji, naliczać od niej podatek VAT i nakładać grzywny w przypadku naruszenia tych obowiązków. Po drugie, rozdzielność spornej decyzji nie wymaga stwierdzenia, że każdy z elementów domniemanego środka pomocy zawiera pomoc państwa, gdy są one analizowane niezależnie od siebie. Po trzecie, z pkt 96 i 132 zaskarżonego wyroku wynika, że niepobieranie podatku VAT od wartości kaucji i nienakładanie grzywien są konsekwencjami niepobierania kaucji.

2. Analiza

32. Trybunał wielokrotnie orzekał, iż uwzględnienie zarzutu podniesionego na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności nie prowadzi automatycznie do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości; nie może ono nastąpić, gdy uwzględniony zarzut, który odnosi się wyłącznie do specyficznego aspektu zakwestionowanego aktu, może uzasadniać jedynie stwierdzenie częściowej nieważności [44]. Takie stwierdzenie nieważności części aktu jest możliwe jedynie wtedy, gdy elementy, o których stwierdzenie nieważności wniesiono, mogą zostać oddzielone od reszty aktu. Ten wymóg rozdzielności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu byłaby zmiana jego istoty, co należy oceniać na podstawie kryterium obiektywnego, a nie kryterium subiektywnego związanego z wolą polityczną organu, który wydał dany akt [45].

33. Z pkt 238 zaskarżonego wyroku wynika, że trzy środki są nierozłączne. Jak wskazują pkt 5–9 niniejszej opinii, w spornej decyzji przeanalizowano trzy środki w trzech odrębnych sekcjach i stwierdzono, że żaden z nich nie stanowi pomocy państwa z różnych powodów. Chociaż istnienie obowiązku pobierania kaucji przez sklepy przygraniczne jest istotne dla analizy trzech środków w świetle przepisów dotyczących pomocy państwa, nie wynika z tego, że każdy z tych środków automatycznie spełnia przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE [46]. Pierwszy środek dotyczył prywatnych ustaleń między prywatnymi przedsiębiorstwami, które nie angażują zasobów państwowych, czego strony ponadto nie kwestionują. Drugi z nich jest konsekwencją prawną niepobierania od konsumentów kaucji przy zakupie pojemników wielokrotnego użytku na napoje. Trzeci z nich dotyczy wykonywania przez organ publiczny przysługujących mu prerogatyw władzy publicznej w zakresie nakładania grzywien na osoby za zachowania, które jego zdaniem nie stanowią naruszenia prawa, w okolicznościach, w których wykładnia tego prawa jest niepewna. Wbrew temu, co twierdzi Dansk Erhverv, obiektywne spojrzenie na charakter i treść trzech środków, które były przedmiotem analizy w ramach spornej decyzji, prowadzi do wniosku, że każdy z nich miał odrębny charakter i różne konsekwencje. W tych okolicznościach częściowe stwierdzenie nieważności spornej decyzji nie zmieniłoby istoty każdej z trzech decyzji w niej zawartych.

[44] Wyroki: z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, pkt 104); z dnia 6 grudnia 2012 r., Komisja/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, pkt 37).

[45] Wyroki: z dnia 11 grudnia 2008 r., Komisja/Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, pkt 105, 106); z dnia 6 grudnia 2012 r., Komisja/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, pkt 38).

[46] Po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub interwencja przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, musi ona przynosić korzyść beneficjentowi. Po trzecie, musi ona sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w porównaniu do innych, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (selektywność). Po czwarte, musi istnieć możliwość, że interwencja ta wpłynie na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po piąte, musi ona zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 74, 75; z dnia 3 marca 2005 r., Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, pkt 40).

34. Wniosek, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając nieważność spornej decyzji w całości, wspierają dwie dodatkowe uwagi, które dotyczą pierwszego i drugiego środka. Po pierwsze, jak twierdzi Komisja, żadna z trzech części jedynego zarzutu Dansk Erhverv nie była skierowana przeciwko stwierdzeniu, że pierwszy środek nie stanowił korzyści przyznanej przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, w pkt 96 i 97 zaskarżonego wyroku jednoznacznie oddalono część drugą jedynego zarzutu Dansk Erhverv, uznawszy, że Komisja miała pełne prawo stwierdzić – powołując się na wyrok Trybunału w sprawie Sloman Neptun [47] – iż drugi środek nie miał na celu przyznania korzyści niektórym przedsiębiorstwom przy użyciu zasobów państwowych. Nie jest jasne, w jaki sposób naruszenia prawa, które Sąd stwierdził w ramach kontroli dokonanej przez Komisję oceny dotyczącej nienakładania grzywien, mogłyby wpłynąć na ważność któregokolwiek z tych wniosków.

35. Argument podniesiony przez Dansk Erhverv, zgodnie z którym dla celów kryterium rozdzielności nie jest konieczne, by każdy z analizowanych środków stanowił pomoc państwa, gdy jest rozpatrywany oddzielnie, opiera się na błędnej interpretacji orzecznictwa przytoczonego na poparcie tej tezy.

36. W sprawie Komisja/Niderlandy i ING Groep [48] rząd niderlandzki zgłosił Komisji plan restrukturyzacji instytucji kredytowej, który składał się z trzech środków: wkładu kapitałowego, środka dotyczącego aktywów o obniżonej wartości, a następnie zmiany warunków spłaty wkładu kapitałowego. Komisja uznała środki za zgodne z rynkiem wewnętrznym pod warunkiem podjęcia pewnych zobowiązań. Stwierdziwszy, że Komisja popełniła błąd w ocenie zmiany warunków spłaty wkładu kapitałowego, którą uznała za „dodatkową pomoc", Sąd stwierdził nieważność całej sentencji decyzji Komisji. W postępowaniu odwoławczym Trybunał orzekł, że częściowe stwierdzenie nieważności sentencji spornej decyzji skutkowałoby zmianą jej istoty ze względu na niemożność określenia dokładnej kwoty „dodatkowej pomocy" [49]. „Dodatkowa pomoc" stanowiła integralną część oceny Komisji dotyczącej zobowiązań, których wymagała w celu uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym [50]. Gdyby „dodatkowa pomoc" nie stanowiła pomocy państwa lub gdyby była mniejsza, można by było wymagać mniej zobowiązań, aby uznać pozostałe środki za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Te stan faktyczny nie przypomina niniejszej sprawy, w której uwzględnienie części trzeciej jedynego zarzutu Dansk Erhverv wymagałoby od Komisji wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE wyłącznie w odniesieniu do trzeciego środka. Wyrok Trapeza Eurobank Ergasias [51] nie potwierdza stanowiska Dansk Erhverv, ponieważ wyrok ten nie dotyczył częściowego stwierdzenia nieważności środka.

37. Dansk Erhverv podnosi wreszcie, że istnieje związek między trzema środkami, ponieważ niepobieranie podatku VAT od wartości kaucji i nienakładanie grzywien są nierozerwalnie związane z niepobieraniem kaucji. Proponuję, aby Trybunał oddalił ten argument z powodów podanych w pkt 33 niniejszej opinii.

[47] Wyrok z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97). Jestem zdania, że Sąd słusznie zaaprobował powołanie się przez Komisję na ten wyrok. W związku z tym zalecam Trybunałowi oddalić jako bezzasadny wniosek Dansk Erhverv o zastąpienie uzasadnienia zawartego w pkt 96–105 zaskarżonego wyroku.

[48] Wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Niderlandy i ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

[49] Ibidem, pkt 58.

[50] Ibidem, pkt 62.

[51] Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

38. Proponuję zatem, by Trybunał uwzględnił zarówno pierwszy i trzeci zarzut odwołania Komisji, jak i część drugą zarzutu szóstego odwołania IGG. W związku z tym zalecam Trybunałowi uchylenie zaskarżonego wyroku ze względu na to, że stwierdzając nieważność spornej decyzji w całości, Sąd naruszył prawo w zakresie wykładni i stosowania pojęcia rozdzielności.

C. Naruszenia prawa dotyczące istnienia poważnych trudności przy badaniu nienakładania grzywien

39. W odwołaniu w sprawie C-509/21 P IGG podnosi pięć zarzutów, zgodnie z którymi Sąd kilkakrotnie naruszył prawo w odniesieniu do istnienia poważnych trudności, przed którymi stanęła Komisja w ramach badania nienakładania grzywien przez władze regionalne.

40. Te pięć zarzutów odwołania należy ocenić w świetle obowiązków, jakie ciążą na Komisji, gdy korzysta ona ze wstępnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE. Postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE ma zastosowanie w każdym przypadku, gdy Komisja ma poważne trudności z ustaleniem zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. Komisja może ograniczyć się do postępowania określonego w art. 108 ust. 3 TFUE jedynie w przypadku, gdy po przeprowadzeniu wstępnego etapu badania jest w stanie stwierdzić, że pomoc nie istnieje lub że taka pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Jeżeli ten wstępny etap badania doprowadzi Komisję do przeciwnego wniosku lub nie pozwoli jej na przezwyciężenie wszystkich trudności związanych z określeniem zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, jest ona zobowiązana do zasięgnięcia opinii zainteresowanych stron i wszczęcia w tym celu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE[52]. Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia starannego i bezstronnego badania przedstawionych jej środków, tak aby podejmując ostateczną decyzję w sprawie istnienia pomocy lub jej niezgodności z rynkiem wewnętrznym lub jej bezprawnego charakteru, dysponowała możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami[53]. W celu ustalenia istnienia i zgodności z prawem pomocy państwa Komisja może być zobowiązana do wyjścia poza badanie okoliczności faktycznych i kwestii prawnych podanych do jej wiadomości; nie jest zobowiązana, z własnej inicjatywy i w braku jakichkolwiek przesłanek w tym zakresie, do poszukiwania wszelkich możliwych informacji związanych z rozpatrywaną przez nią sprawą[54].

41. W ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE sądy Unii muszą ustalić, czy dokonana przez Komisję ocena informacji i dowodów, którymi dysponowała ona w trakcie wstępnego postępowania wyjaśniającego, powinna była wzbudzić obiektywne wątpliwości co do kwalifikacji danego środka, ponieważ to właśnie istnienie takich trudności powoduje wymóg wszczęcia postępowania na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE[55]. Ze względu na to, że pojęcie poważnych trudności ma obiektywny charakter, ustalenie w przedmiocie istnienia takich trudności powinno być dokonywane nie tylko w świetle okoliczności przyjęcia decyzji po przeprowadzeniu przez Komisję badania wstępnego, ale także w świetle ocen, na których oparła się Komisja[56].

[52] Wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Irish Wind Farmers' Association i in./Komisja (C-578/21 P, niepublikowany, EU:C:2022:898, pkt 53, 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

[53] Ibidem, pkt 57.

[54] Ibidem, pkt 58.

[55] Ibidem, pkt 55.

[56] Wyrok z dnia 3 września 2020 r., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i in./Komisja (C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 79).

1. Naruszenia prawa dotyczące nienakładania grzywien w przypadku trudności w wykładni przepisów prawa

a) Argumenty stron

42. W ramach zarzutów pierwszego, drugiego i trzeciego odwołania, które mogą być rozpatrywane łącznie, IGG podnosi, że Sąd przeinaczył sporną decyzję i naruszył prawo przy badaniu nienakładania przez władze regionalne grzywien na sklepy przygraniczne. W ocenie Sądu pominięto konieczność istnienia wystarczająco bezpośredniego związku między korzyścią a budżetem państwa. Nakładanie grzywien było ponadto niemożliwe w tych okolicznościach. Po pierwsze, władze regionalne uznały, że sklepy przygraniczne nie są prawnie zobowiązane do pobierania kaucji. Po drugie, gdyby obowiązek ten istniał, ewentualne sankcje za jego naruszenie mogłyby zostać nałożone jedynie w przypadku, gdy zainteresowane osoby uczyniły to umyślnie lub przez niedbalstwo, jak przyznano w pkt 140–142 zaskarżonego wyroku.

43. Chociaż Sąd zgodził się, że co do zasady właściwe jest, aby Komisja oparła się na nowym kryterium prawnym w celu ustalenia, czy korzyść została przyznana przy użyciu zasobów państwowych w przypadkach, w których występują trudności w interpretacji przepisów prawa, to jednak naruszył prawo, uznawszy, że kryterium to nie ma zastosowania ze względu na okoliczność, iż władze regionalne nie powołały się na takie trudności. Sąd naruszył również prawo, gdy orzekł, że tego rodzaju trudności mogą uzasadniać nienakładanie grzywien jedynie przez określony czas, w którym ma zostać wyjaśniona interpretacja obowiązujących przepisów. Sąd dopuścił się kolejnego naruszenia prawa, ponieważ zobowiązał Komisję do wyczerpującego zbadania istnienia obowiązku pobrania kaucji zgodnie z prawem niemieckim, które to badanie stanowiłoby ingerencję w kompetencje organów krajowych i sądów krajowych.

44. Dansk Erhverv podnosi, że zarzuty pierwszy, drugi i trzeci odwołania IGG powinny zostać oddalone. Stowarzyszenie to podnosi, że w zakresie, w jakim IGG kwestionuje treść przepisów prawa niemieckiego, jego zarzuty są niedopuszczalne. Kwestia ta nie wchodzi w zakres właściwości Trybunału, chyba że IGG może wykazać, że zaskarżony wyrok przeinaczył właściwe przepisy prawa niemieckiego.

45. Zdaniem Dansk Erhverv Sąd słusznie uznał, że istnieje prawdopodobieństwo nakładania grzywien, w przypadku gdy przedsiębiorstwo uporczywie odmawia pobrania kaucji. Sąd słusznie odrzucił również możliwość powołania się przez Komisję na uzasadnione trudności władz krajowych w interpretacji przepisów prawa w okolicznościach, w których władze te nie powołały się na takie trudności. W każdym wypadku władze te nie mogą bez końca powoływać się na trudności tego rodzaju. W niniejszej sprawie władze niemieckie nie zrobiły nic, aby wyjaśnić te przepisy prawa. W zaskarżonym wyroku nie nałożono na Komisję nadmiernego obciążenia czynnościami dochodzeniowymi.

46. Dansk Erhverv zwraca się również do Trybunału o zastąpienie uzasadnienia zawartego w pkt 135–138 zaskarżonego wyroku w ten sposób, że wprowadzenie przez Komisję nowego kryterium samo w sobie stanowi dowód na to, że napotkała ona poważne trudności w ocenie istnienia pomocy państwa w ramach wstępnego etapu badania na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE.

b) Analiza

47. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zwolnienie z obowiązku zapłaty należnych grzywien może stanowić korzyść przyznaną przy użyciu zasobów państwowych [57]. Przyjmuje się również, że okoliczność, iż zachowanie zgodne z prawem i dozwolone nie może narażać podmiotów prawa na sankcje, jest właściwa każdemu systemowi prawnemu [58].

48. W niniejszym odwołaniu powstaje pytanie, czy sklepy przygraniczne były prawnie zobowiązane do pobierania kaucji, a jeśli tak, to czy jej niepobieranie powinno było doprowadzić do nakładania grzywien przez uprawnione do tego organy. Gdyby istnienie takiego prawnego zobowiązania zostało wyraźnie stwierdzone, nie można byłoby zarzucić Sądowi, że uznał, iż Komisja uchybiła swoim obowiązkom w ramach postępowania na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE.

49. Na wstępie pragnę zauważyć, że w pkt 172 zaskarżonego wyroku stwierdzono, że „w odniesieniu do prawa Unii Komisja w [spornej] decyzji ([motyw] 67) wskazała, że dyrektywa 94/62 nie przewiduje wyjątku uzasadniającego brak stosowania kaucji w przypadku sklepów przygranicznych". W spornej decyzji stwierdzono bowiem, że art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/62 nie zobowiązuje państwa członkowskiego do wymagania pobierania kaucji od nabywców detalicznych pojemników jednorazowych w celu spożycia napojów poza jego terytorium, co Komisja potwierdziła na rozprawie [59].

50. Zgadzam się z wykładnią art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/62 zawartą w spornej decyzji. Artykuł ten stanowi, że państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia ustanowienia systemów zwrotu i/lub zbiórki zużytych opakowań i/lub odpadów opakowaniowych od konsumenta. Systemy te muszą mieć zastosowanie do wyrobów przywożonych na niedyskryminacyjnych warunkach, aby uniknąć przeszkód w handlu oraz zakłóceń konkurencji. W odpowiedzi na pytania Sądu Komisja wyraziła pogląd, że gdy konsumenci zamieszkali w jednym państwie członkowskim nabywają pojemniki na napoje w innym państwie członkowskim z zamiarem spożycia ich zawartości w państwie członkowskim zamieszkania, to puste pojemniki stają się odpadami w tym ostatnim państwie członkowskim [60]. W ten sposób art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/62 stanowi kompromis pomiędzy ochroną środowiska a wymogami swobodnego przepływu towarów.

51. Zgodnie z taką wykładnią art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/62 władze krajowe nie są zobowiązane do żądania pobierania kaucji w okolicznościach takich jak te, które stanowią podstawę niniejszego odwołania. Trybunał zauważył, że system kaucji może osiągnąć cele, do których zmierza dyrektywa 94/62, tylko wtedy, gdy konsumenci, którzy wpłacili kaucję, mogą ją łatwo odzyskać bez konieczności powrotu do miejsca pierwotnego zakupu [61]. W tym świetle sprzedaż napojów w puszkach w sklepach przygranicznych konsumentom, którzy podpisują zgłoszenie wywozowe, jest analogiczna do sprzedaży towarów przedsiębiorcom w celu wywozu, w odniesieniu do których sprzedawca nie jest zobowiązany do pobrania kaucji.

[57] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 1 grudnia 1998 r., Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, pkt 42, 43); z dnia 17 czerwca 1999 r., Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, pkt 41, 42); z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 106).

[58] Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 36).

[59] Zobacz motywy 54, 63–68 oraz przypis 19 spornej decyzji. Zobacz także pkt 8 niniejszej opinii.

[60] Jeśli chodzi o pojęcie „odpadów", zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Brady (C-113/12, EU:C:2013:627); z dnia 17 listopada 2022 r., Porr Bau (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, pkt 46).

52. W motywach 50–53 spornej decyzji zauważa się, że władze regionalne nie zwolniły sklepów przygranicznych z nakładania grzywien, ponieważ uznały, że nie są one zobowiązane do pobierania kaucji na podstawie rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych i że w związku z tym nie dokonały naruszenia prawa. Cel rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych polegający na wspieraniu skutecznej zbiórki odpadów opakowaniowych w Niemczech nie wymagał pobierania kaucji od pojemników wielorazowego użytku, których zawartość została zakupiona z zamiarem spożycia poza terytorium Niemiec. Jak zauważono w pkt 51 niniejszej opinii, sklepy przygraniczne znajdowały się w sytuacji analogicznej do tej, w jakiej działali eksporterzy napojów w puszkach, którzy nie byli zobowiązani do pobierania kaucji.

53. O ile w spornej decyzji uznano, że dokonana przez władze regionalne interpretacja mających zastosowanie przepisów jest uzasadniona zarówno z punktu widzenia prawa Unii, jak i prawa niemieckiego z powodów przedstawionych w pkt 8 niniejszej opinii, o tyle uwzględniono okoliczność, że władze federalne zakwestionowały tę interpretację. W tym kontekście w spornej decyzji rozważano, czy trzeci środek stanowiłby pomoc państwa, gdyby interpretacja władz regionalnych okazała się błędna. Motywy 56–60 spornej decyzji wskazują na istnienie dwóch sprzecznych opinii prawnych dotyczących obowiązku pobierania kaucji. Zgodnie z motywem 61 spornej decyzji istniejące orzecznictwo przemawia za stanowiskiem władz regionalnych. W motywie 62 spornej decyzji zauważono, że władze federalne nie skorzystały z procedury, w ramach której Bundesrat (rada federalna) może orzekać o wykładni prawa krajowego w sporach między władzami federalnymi i regionalnymi.

54. W świetle tych rozważań w motywach 69 i 70 spornej decyzji stwierdza się, że nawet w przypadku, w którym sklepy przygraniczne byłyby zobowiązane do pobierania kaucji zgodnie z prawem niemieckim, nienakładanie grzywien nie stanowiło korzyści przyznanej przy użyciu zasobów państwowych z czterech powodów. Po pierwsze, istniały poważne i uzasadnione wątpliwości co do interpretacji rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych. Po drugie, brak było jakiegokolwiek wyjaśnienia tej interpretacji w drodze postępowania przed sądami krajowymi lub innych procedur służących temu celowi. Po trzecie, władze regionalne zastosowały swoją interpretację do wszystkich podmiotów, które znalazły się w podobnej sytuacji. Po czwarte, interpretacja rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych dokonana przez władze regionalne nie jest sprzeczna z dyrektywą 94/62.

55. Pozostawiając na boku kwestię, czy w zaskarżonym wyroku prawidłowo zakwalifikowano zachowanie władz regionalnych jako przyznanie „odstępstwa” bez konkretnej podstawy prawnej[62] i czy ta interpretacja była błędna[63], jak twierdzi IGG, w pkt 135–138 tego wyroku przyznano, że właściwe przepisy prawa krajowego były w najlepszym razie niepewne. Sąd przyznał zatem, że w spornej decyzji można było uwzględnić istnienie trudności w interpretacji odpowiednich przepisów w celu ustalenia, czy nienakładanie grzywien na sklepy przygraniczne stanowiło pomoc państwa.

56. W pkt 140 i 141 zaskarżonego wyroku przypomniano, że zasada, zgodnie z którą czyny zabronione i kary muszą mieć odpowiednią podstawę prawną, jest ogólną zasadą prawną leżącą u podstaw tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich i wymaga jasnego

[62] Zobacz pkt 133, 134, 173 i 181 zaskarżonego wyroku. Pragnę zauważyć, że fakt, iż właściwe organy w pewnych okolicznościach dokonują wykładni prawa i dochodzą do wniosku, że nie wynika z niego żadne zobowiązanie, nie jest równoznaczny z odstępstwem, lecz stanowi raczej część zwykłego procesu wykładni i stosowania prawa.

[63] Wbrew temu, co wynika z pkt 170 i 171 zaskarżonego wyroku, Komisja nie uznała, że § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych zobowiązuje sklepy przygraniczne do pobierania kaucji: zob. pkt 52 niniejszej opinii.

określenia czynów zabronionych i związanych z nimi kar. W pkt 147 zaskarżonego wyroku stwierdzono, że zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie AC-Treuhand [64] zasada ta nie stoi na przeszkodzie stopniowemu uszczegóławianiu zasad odpowiedzialności karnej w drodze wykładni sądowej w poszczególnych sprawach, jeśli rezultat tej wykładni był w rozsądny sposób przewidywalny w chwili, gdy dokonano naruszenia. W pkt 146 i 148 zaskarżonego wyroku Sąd dodał jednak, że na tego rodzaju trudnościach można oprzeć stwierdzenie, że pomoc państwa nie istnieje, o ile spełnione są dwa warunki: że trudności te mają charakter czasowy i wpisują się w proces stopniowego wyjaśniania norm. W zaskarżonym wyroku w pkt 149–156 stwierdzono, że sporna decyzja nie spełniła tych dwóch warunków.

57. Moim zdaniem ustalenia zawarte w pkt 146–156 zaskarżonego wyroku stanowią błędne zastosowanie zasady, zgodnie z którą prawo powinno jasno określać czyny zabronione i kary [65]. Zasada legalności kar, która wynika z zasady pewności prawa, stawia zwłaszcza wymóg, aby każde uregulowanie było jasne i dokładne, w szczególności w przypadku, gdy nakłada ono lub dopuszcza nałożenie sankcji, po to, aby zainteresowane osoby mogły poznać jednoznacznie swoje prawa i obowiązki, które z niego wynikają, i aby mogły w konsekwencji odpowiednio ułożyć swoje sprawy [66]. W wyroku AC-Treuhand [67] Trybunał jednakże orzekł, że zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar nie stoi na przeszkodzie ich stopniowemu uszczegóławianiu w drodze wykładni sądowej. Nie można zatem powoływać się na rzekomy brak jasności przepisów, jeżeli ich znaczenie zostało wyjaśnione w późniejszym postępowaniu sądowym. Nie można jednak z tego wywnioskować, jak to uczyniono w zaskarżonym wyroku, że zawsze musi mieć miejsce taki proces stopniowego wyjaśniania. Dopóki znaczenie przepisów nie zostanie wyjaśnione poprzez odwołanie się do odpowiednich w tym celu mechanizmów, osoby objęte ich stosowaniem mogą sprzeciwić się nałożeniu sankcji z powodu tego braku pewności. Przyjęcie odmiennego stanowiska podważyłoby zasadę, zgodnie z którą prawo musi przewidywać jasną podstawę czynów zabronionych i kar oraz określać ich jasną definicję.

58. Przytoczone przez Sąd orzecznictwo nie potwierdza ponadto tezy, że ewentualne trudności interpretacyjne muszą mieć charakter przejściowy i że zainteresowane osoby mogą powoływać się na sytuację niepewności prawnej jedynie w ograniczonym czasie. W pkt 149 zaskarżonego wyroku mowa jest o sytuacji niepewności prawnej w latach 2005–2018. Moim zdaniem domniemanie zgodności z prawem pewnych zachowań (które doprowadziło do nienakładania na nie grzywien) oraz niepewność co do ich zgodności z prawem w tak długim okresie raczej wzmacnia niż osłabia uzasadnienie nienakładania sankcji.

59. Wbrew stwierdzeniom zawartym w pkt 151 i 152 zaskarżonego wyroku, niechęć władz federalnych do zwrócenia się o opinię Bundesrat (rady federalnej) w celu wyjaśnienia mającego zastosowanie prawa nie może uniemożliwiać zainteresowanym osobom powoływania się na wynikającą z tego niepewność prawa w celu zakwestionowania nałożenia na nie ewentualnych sankcji. Ponieważ osoby te nie mają dostępu do tego postępowania, nie powinny ponosić żadnych negatywnych konsekwencji z powodu niechęci władz do jego wszczęcia.

[64] Wyrok z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja (C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 39–41).

[65] Zobacz analogicznie art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do czynów zabronionych.

[66] Wyrok z dnia 5 kwietnia 2006 r., Degussa/Komisja (T-279/02, EU:T:2006:103, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 maja 2008 r., Evonik Degussa/Komisja i Rada (C-266/06 P, niepublikowany, EU:C:2008:295, pkt 38, 39).

[67] Wyrok z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja (C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 40).

60. Uzasadnienie zawarte w pkt 144 i 145 zaskarżonego wyroku nie potwierdza poczynionych w nich ustaleń. O ile należy przyznać, że nie można powoływać się na brak jasności przepisów krajowych wydanych w celu transpozycji dyrektywy, dyrektywa 94/62 nie zobowiązuje państw członkowskich do nałożenia na sklepy przygraniczne obowiązku pobierania kaucji, jak wyjaśniono w pkt 49–51 niniejszej opinii.

61. Wbrew stwierdzeniom zawartym w pkt 160–163 zaskarżonego wyroku Komisja nie była pozbawiona możliwości uwzględnienia istnienia uzasadnionych trudności w interpretacji mających zastosowanie przepisów prawa krajowego w ramach analizy, czy nienakładanie grzywien stanowiło pomoc państwa. Nie ma znaczenia, czy władze regionalne nie nakładały grzywien, ponieważ oparły się na istnieniu takich trudności, czy też uznały, że nie doszło do naruszenia prawa. Nawet gdyby później okazało się, że prawo niemieckie wymaga pobierania kaucji, to uzasadnione trudności, jakie władze regionalne napotkały w stwierdzeniu istnienia tego obowiązku, stanowią obiektywne uzasadnienie nienakładania grzywien na sklepy przygraniczne. Jak twierdzi IGG, wspomniane wnioski zawarte w zaskarżonym wyroku są również obarczone naruszeniem prawa.

62. Ponadto pragnę zauważyć, że zgodnie z zasadami: lojalnej współpracy określonej w art. 4 ust. 3 TUE oraz przyznania kompetencji i równowagi instytucjonalnej określonymi w art. 13 ust. 2 TUE, do porządków prawnych państw członkowskich należy przede wszystkim wyjaśnienie znaczenia ich odpowiednich przepisów krajowych poprzez przewidziane w nich postępowania sądowe. Chociaż Komisja może być zobowiązana do dokonywania wykładni prawa krajowego w kontekście, między innymi, ustalenia istnienia pomocy państwa i jej zgodności z rynkiem wewnętrznym oraz do obrony tej wykładni w postępowaniach przed sądami Unii[68], nie jest ona zobowiązana z mocy prawa do wykonywania tego zadania w każdym przypadku, w którym korzysta z postępowania określonego w art. 108 ust. 3 TFUE. Z tych samych powodów zalecam Trybunałowi oddalenie wniosku Dansk Erhverv o zastąpienie pkt 135–138 zaskarżonego wyroku.

63. Uwzględniając zarówno orzecznictwo przytoczone w pkt 40 i 41 niniejszej opinii, jak i powyższe rozważania, stwierdzam, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 157 zaskarżonego wyroku, że sporna decyzja zawiera niewystarczające i niekompletne badanie dotyczące kwestii nienakładania grzywien na sklepy przygraniczne.

64. Proponuję zatem, aby Trybunał uznał zarzuty pierwszy, drugi i trzeci odwołania IGG za zasadne i na tej podstawie uchylił zaskarżony wyrok.

65. Jeżeli Trybunał zgodzi się z tą propozycją, nie będzie konieczne badanie zarzutów czwartego i piątego odwołania IGG. Na wypadek gdyby Trybunał postanowił nie skorzystać z moich zaleceń w tym względzie, zbadam oba te zarzuty.

[68] Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo (C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732), w którym Komisja skutecznie podniosła, że proponowana reforma gibraltarskiego prawa dotycząca podatku dochodowego od osób prawnych stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

2. Naruszenia prawa dotyczące dodatkowych względów przemawiających za istnieniem poważnych trudności, które napotkała Komisja

a) Argumenty stron

66. Zarzut czwarty odwołania IGG dotyczy naruszenia prawa przez Sąd przy badaniu dodatkowych argumentów Dansk Erhverv na poparcie twierdzenia, że Komisja napotkała poważne trudności w odniesieniu do istnienia korzyści przy użyciu zasobów państwowych wynikającej z nienakładania grzywien.

67. Po pierwsze, Sąd przeinaczył ustalenia spornej decyzji, stwierdzając, że władze regionalne zwolniły sklepy przygraniczne z grzywien bez żadnej podstawy prawnej. W spornej decyzji stwierdzono natomiast, że sklepy przygraniczne nie były zobowiązane do pobierania kaucji, a zatem nie było powodu, aby władze regionalne nakładały grzywny.

68. Po drugie, w zaskarżonym wyroku przeinaczono sporną decyzję i błędnie zastosowano w nim pojęcie poważnych trudności, ponieważ Komisja w wystarczający sposób wyjaśniła, dlaczego rozbieżność interpretacji między władzami federalnymi i regionalnymi nie powinna prowadzić do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

69. Po trzecie, w zaskarżonym wyroku stwierdzono, że nie zostało wykazane, iż odstępstwo od obowiązku pobierania kaucji było stosowane konsekwentnie we wszystkich niemieckich strefach przygranicznych. W ten sposób Sąd przeinaczył sporną decyzję i błędnie zastosował pojęcie poważnych trudności, ponieważ wszystkie sklepy przygraniczne, o których mowa, znajdują się w Szlezwiku-Holsztynie i Meklemburgii-Pomorzu Przednim.

70. Po czwarte, w zaskarżonym wyroku przeinaczono dowody, opierając się wybiórczo na tekście projektu wniosku z 2004 r. w przedmiocie zmiany rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych, który zawierał stwierdzenie, że ma na celu wspieranie celów dyrektywy 94/62 i nałożenie na sklepy przygraniczne obowiązku uczestnictwa w systemach kaucji innych państw członkowskich.

71. Po piąte, Sąd błędnie zastosował pojęcie poważnych trudności, zobowiązując Komisję do wyczerpującego zbadania krajowych ram prawnych dotyczących obowiązku pobierania kaucji.

72. Po szóste, Sąd przeinaczył sporną decyzję, odrzucając analogię zastosowaną w celu poboru kaucji między towarami przeznaczonymi na wywóz a napojami w opakowaniach jednorazowych zakupionymi w celu spożycia za granicą.

73. Dansk Erhverv wnosi o oddalenie zarzutu czwartego odwołania.

b) Analiza

74. Punkty 47–64 niniejszej opinii dotyczą kwestii podniesionych w częściach pierwszej, drugiej, piątej i szóstej niniejszego zarzutu. Ograniczę zatem moją analizę do dwóch pozostałych elementów tego zarzutu.

75. IGG twierdzi, że w pkt 178–182 zaskarżonego wyroku przeinaczono sporną decyzję, stwierdzając, że Komisja nie wykazała, iż wykładnia prawa niemieckiego została zastosowana w sposób jednolity w odnośnych obszarach przygranicznych.

76. Zgodnie z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE i z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odwołanie ogranicza się do kwestii prawnych. Ponieważ wyłącznie Sąd jest właściwy do dokonania ustaleń i oceny istotnych okoliczności faktycznych oraz oceny dowodów, ocena tych okoliczności faktycznych i tych dowodów nie stanowi zatem, z zastrzeżeniem przypadku ich przeinaczenia, kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego [69]. W zarzucie przeinaczenia przez Sąd materiału dowodowego należy – zgodnie z art. 256 TFUE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 168 § 1 lit. d) regulaminu postępowania przed Trybunałem – dokładnie wskazać, które dowody zostały rzekomo przeinaczone przez Sąd, oraz wykazać błędy w ocenie, które doprowadziły do takiego przeinaczenia. Ponadto przeinaczenie musi w oczywisty sposób wynikać z akt sprawy, bez konieczności dokonywania nowej oceny faktów i dowodów [70].

77. Jak wskazuje IGG, w motywie 11 spornej decyzji zauważono, że w obu omawianych krajach związkowych istnieje handel prowadzony przez przygraniczne sklepy z powodu różnicy w cenie piwa i innych napojów między Niemcami, Danią i Szwecją. Uwagi na piśmie Komisji potwierdziły tę okoliczność, jak wynika z pkt 179 zaskarżonego wyroku. Nic nie wskazuje na to, że podobne sklepy graniczne funkcjonowały w innych krajach związkowych. Ustalenia zawarte w pkt 178–182 zaskarżonego wyroku opierają się zatem na przeinaczeniu zarówno treści spornej decyzji, jak i dowodów przedstawionych przed Sądem.

78. IGG twierdzi również, że w pkt 183–190 zaskarżonego wyroku przeinaczono dowody, opierając się wybiórczo na tekście projektu wniosku, który oba kraje związkowe przedłożyły w 2004 r. w przedmiocie zmiany rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych.

79. Z treści tego projektu wniosku wynika, że był on uzasadniony względami gospodarczymi, związanymi z zatrudnieniem i ochroną środowiska oraz że przewidywał zobowiązanie sklepów przygranicznych do uczestnictwa w systemach kaucji w innych państwach członkowskich. Wynika z tego, że Sąd przeinaczył przedstawione mu dowody, pomijając okoliczność, że wniosek miał na celu wspieranie ochrony środowiska poprzez zobowiązanie sklepów przygranicznych do uczestnictwa w systemach kaucji prowadzonych w innych państwach członkowskich.

80. Proponuję zatem, aby Trybunał uznał zarzut czwarty odwołania IGG za zasadny.

3. Naruszenia prawa dotyczące dodatkowych względów przemawiających za brakiem poważnych trudności, które napotkała Komisja

a) Argumenty stron

81. W ramach zarzutu piątego odwołania IGG podnosi, że Sąd naruszył prawo, oddalając dwa argumenty, które przedstawiło ono na poparcie braku poważnych trudności w momencie dokonywania oceny przez Komisję w zakresie istnienia pomocy państwa.

[69] Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., Lietuvos geležinkeliai/Komisja (C-42/21 P, EU:C:2023:12, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

[70] Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., HSBC Holdings i in./Komisja (C-883/19 P, EU:C:2023:11, pkt 167 i przytoczone tam orzecznictwo).

82. Po pierwsze, wbrew stwierdzeniu Sądu, właściwe organy „mogą” nakładać grzywny w przypadku nieprzestrzegania obowiązku pobierania kaucji. Wynika z tego, że organy te mają uprawnienie, a nie obowiązek, do nakładania grzywien. W ten sposób w zaskarżonym wyroku przeinaczono treść spornej decyzji i dowody przedstawione przed Sądem.

83. Po drugie, Sąd naruszył prawo, odrzucając argument IGG, oparty na wyroku Trybunału w sprawie Radlberger[71], zgodnie z którym pobranie kaucji stanowiłoby podatek wywozowy niezgodny z art. 34 TFUE. W wyroku tym, który dotyczył przejścia od systemu zbierania do obowiązkowego systemu kaucji i zwrotu w zakresie recyklingu opakowań jednorazowych w Niemczech, Trybunał orzekł, że państwo członkowskie musi zapewnić istnienie wystarczającej liczby punktów zwrotu, aby umożliwić konsumentom, którzy wpłacili kaucję, jej odzyskanie bez konieczności powrotu do miejsca, w którym nabyli pojemnik[72].

84. Dansk Erhverv wnosi o oddalenie zarzutu piątego odwołania.

b) Analiza

85. W kontekście części pierwszej zarzutu piątego odwołania IGG podnosi, że władze regionalne korzystają z marginesu uznania w zakresie nakładania sankcji, niezależnie od jasności lub braku jasności przepisów, które należy zastosować.

86. Zgodnie z motywem 22 spornej decyzji oraz pkt 4 zaskarżonego wyroku, w myśl § 15 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia w sprawie odpadów opakowaniowych, niepobranie kaucji z naruszeniem § 9 ust. 1 stanowi wykroczenie administracyjne. Paragraf 69 ust. 3 Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (ustawy o ujednoliceniu prawa gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki odpadami) z dnia 24 lutego 2012 r.[73] stanowi, że ten rodzaj naruszenia może być ukarany grzywną o maksymalnej wysokości 100 000 EUR.

87. Wprawdzie w pkt 136 zaskarżonego wyroku uznano, że państwa członkowskie dysponują, w dziedzinie porządku publicznego, marginesem uznania przy podejmowaniu decyzji o nakładaniu grzywien, w szczególności, gdy napotykają trudności w interpretacji mających zastosowanie przepisów, jednak w pkt 223 tego wyroku słusznie stwierdzono, że sporna decyzja nie opiera się na tej linii argumentacyjnej. Proponuję zatem, aby Trybunał oddalił część drugą zarzutu piątego odwołania IGG.

88. Co do części drugiej tego zarzutu odwołania wyrok Radlberger[74] nie potwierdza poglądu, że pobieranie kaucji w rozpatrywanych okolicznościach byłoby sprzeczne z art. 34 TFUE, jak twierdzi IGG. Artykuł ten nie ma zastosowania do obciążeń pieniężnych, ponieważ nie ma zastosowania do przeszkód w handlu, o których mowa w innych postanowieniach traktatu. Artykuły 28, 30 i 110 TFUE dotyczą przeszkód o charakterze pieniężnym lub o skutku równoważnym z cłami, a zatem nie są objęte zakazem określonym w art. 34 TFUE[75]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem każde obciążenie o charakterze pieniężnym, niezależnie od jego nazwy i sposobu stosowania, które zostaje nałożone jednostronnie na towary w związku z przekroczeniem przez nie granicy, a które nie jest cłem sensu stricto, stanowi opłatę o skutku

71 Wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

72 Ibidem, pkt 46.

73 BGBI. 2012 I, s. 212.

74 Wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

75 Wyrok z dnia 17 czerwca 2003 r., De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, pkt 32, 33).

równoważnym w rozumieniu art. 28 i 30 TFUE[76]. IGG nie rozwinęło argumentu poprzez odniesienie do tych postanowień traktatu. Proponuję zatem, aby Trybunał oddalił część drugą zarzutu piątego odwołania IGG.

89. W związku z tym zalecam, aby Trybunał oddalił w całości zarzut piąty odwołania IGG.

IV. W przedmiocie skargi do Sądu

90. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu, Trybunał może sam wydać ostateczne orzeczenie w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

91. W świetle rozważań przedstawionych w pkt 47–64 i 75–80 niniejszej opinii proponuję, aby Trybunał oddalił rozpatrywaną w zaskarżonym wyroku skargę w sprawie o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, w której Komisja postanowiła nie wszczynać formalnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE.

V. W przedmiocie kosztów

92. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

93. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

94. Ponieważ Komisja i IGG wygrały sprawę w postępowaniach odwoławczych, proponuję, aby obciążyć Dansk Erhverv, poza jego własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez wnoszące odwołanie zarówno w pierwszej instancji, jak i w związku z niniejszymi odwołaniami.

VI. Wnioski

95. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 2021 r., Dansk Erhverv/Komisja (T-47/19, EU:T:2021:331) zostaje uchylony.

2) Skarga wniesiona do Sądu Unii Europejskiej przez Dansk Erhverv w sprawie T-47/19 zostaje oddalona.

[76] Wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, pkt 44). W wyroku tym Trybunał badał opłatę związaną z rejestracją, którą Grecja obciążała importera pojazdów wyprodukowanych w innym państwie członkowskim. Pojazdy te nie zostały ani sprzedane, ani zarejestrowane w Grecji, lecz zostały ponownie wywiezione do innego państwa członkowskiego, gdzie zostały wprowadzone do obrotu i sprzedane. Władze greckie odmówiły zwrotu zapłaconej opłaty związanej z rejestracją. Trybunał uznał, że opłata została pobrana w związku z samym faktem przekroczenia granicy państwa członkowskiego, stanowiąc tym samym opłatę o skutku równoważnym z cłem w rozumieniu art. 30 TFUE (wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, pkt 45).

3) Dansk Erhverv zostaje obciążony własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską i przez Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) w związku z postępowaniem w pierwszej instancji oraz niniejszymi postępowaniami odwoławczymi.