Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ANTHONY MICHAEL COLLINS
της 16ης Μαρτίου 2023[1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-508/21 P και C-509/21 P

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
και
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
κατά
Dansk Erhverv,

Ευρωπαϊκής Επιτροπής (C-509/21 P)

«Αίτηση αναιρέσεως – Κρατική ενίσχυση – Πώληση ποτών σε συσκευασίες μιας χρήσης από μεθοριακά εμπορικά καταστήματα της Γερμανίας σε κατοίκους της Δανίας και της Σουηδίας – Καταγγελία – Απαλλαγή από την υποχρέωση είσπραξης εγγύησης για τις συσκευασίες μιας χρήσης υπό την προϋπόθεση ότι τα ποτά που αγοράζονται καταναλώνονται εκτός της γερμανικής επικράτειας – Μη είσπραξη φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) επί του ποσού της εγγύησης – Μη επιβολή προστίμων – Απόφαση της Επιτροπής περί μη διατύπωσης αντιρρήσεων – Δεν υφίσταται ενίσχυση – Οδηγία 94/62/ΕΚ – Σοβαρές δυσχέρειες»

I. Εισαγωγή

1. Από αμνημονεύτων χρόνων, οι διαφορές στις τιμές καθορίζουν το εμπόριο και η διαφορά στις τιμές των ποτών μεταξύ του Βασιλείου της Δανίας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δεν αποτελεί εξαίρεση. Ο έντονος ανταγωνισμός μεταξύ εμπόρων που είναι εγκατεστημένοι στα δύο αυτά κράτη μέλη οδήγησε την Dansk Erhverv, μια επαγγελματική ένωση εκπροσωπούσα τα συμφέροντα δανικών επιχειρήσεων, στο να υποβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταγγελία περί κρατικών ενισχύσεων. Ισχυρίστηκε, μεταξύ άλλων, ότι οι Γερμανοί ανταγωνιστές της έλαβαν κρατική ενίσχυση λόγω του γεγονότος ότι οι γερμανικές αρχές τήρησαν επιεική στάση όσον αφορά την εφαρμογή της γερμανικής νομοθεσίας περί αξιοποίησης των απορριμμάτων συσκευασιών. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Γερμανία δεν χορήγησε κρατική ενίσχυση. Η Dansk Erhverv προσέβαλε την απόφαση αυτή και οι ισχυρισμοί της οδήγησαν το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ακύρωσή της. Η Επιτροπή και η Interessengemeinschaft der Grenzhändler (στο εξής: IGG), ένωση εκπροσωπούσα τα συμφέροντα των εμπορικών καταστημάτων πλησίον των γερμανικών συνόρων, άσκησαν αναίρεση ενώπιον του Δικαστηρίου κατά της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου. Οι παρούσες

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

προτάσεις αποσκοπούν στο να προτείνουν στο Δικαστήριο τον τρόπο επίλυσης των ζητημάτων που ανακύπτουν προκειμένου το τελευταίο να αποφανθεί επί των δύο αυτών αιτήσεων αναιρέσεως. Μεταξύ των εν λόγω ζητημάτων περιλαμβάνεται ένα νέο στοιχείο: το αν η Επιτροπή οφείλει να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ στην περίπτωση που η κρατική ενίσχυση που αποτέλεσε αντικείμενο καταγγελίας συνίσταται στη μη επιβολή προστίμων σε οικονομικούς φορείς για προβαλλόμενες παραβάσεις μιας ανακριβούς νομικής υποχρέωσης.

II. Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία

A. Το ιστορικό των αιτήσεων αναιρέσεως

2. Στις σκέψεις 1 έως 27 της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση Dansk Erhverv κατά Επιτροπής[2] εκτίθεται λεπτομερώς το ιστορικό των αιτήσεων αναιρέσεως. Κατωτέρω παρατίθεται μια περίληψή του.

3. Στις 14 Μαρτίου 2016, η Dansk Erhverv υπέβαλε στην Επιτροπή καταγγελία υποστηρίζοντας ότι η Γερμανία χορήγησε κρατική ενίσχυση, μη συμβατή με την εσωτερική αγορά, σε όμιλο εμπορικών καταστημάτων λιανικής πώλησης που βρίσκονται πλησίον των συνόρων του εν λόγω κράτους μέλους με τη Δανία (στο εξής: μεθοριακά εμπορικά καταστήματα). Κατά την Dansk Erhverv, τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα πωλούσαν ποτά συσκευασμένα σε συσκευασίες μιας χρήσης κυρίως σε κατοίκους της Δανίας και της Σουηδίας, οι οποίοι υπέγραφαν μια «δήλωση εξαγωγής» σύμφωνα με την οποία θα κατανάλωναν τα ποτά και θα διέθεταν τις κενές συσκευασίες εκτός της γερμανικής επικράτειας, χωρίς να εισπράττουν το ποσό της εγγύησης για τις συσκευασίες αυτές όπως απαιτείται από τη γερμανική νομοθεσία. Η προβαλλόμενη ενίσχυση συνίστατο στο ότι οι αρχές δύο ομόσπονδων κρατών, του Σλέσβιχ-Χόλσταϊν και του Μεκλεμβούργου-Δυτικής Πομερανίας (Γερμανία) (στο εξής: περιφερειακές αρχές), χορήγησαν μια εν τοις πράγμασι απαλλαγή από την υποχρέωση είσπραξης φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) επί του ποσού της εγγύησης και δεν επέβαλαν πρόστιμα στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα που δεν εισέπρατταν το ποσό της εγγύησης.

4. Στις 4 Οκτωβρίου 2018, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση C(2018) 6315 final σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.44865 (2016/FC) – Γερμανία – Εικαζόμενη ενίσχυση προς καταστήματα πώλησης ποτών τα οποία βρίσκονται πλησίον των γερμανικών συνόρων (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

5. Στο τμήμα 3.1 της προσβαλλόμενης απόφασης εξετάστηκε το γεγονός ότι τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν εισέπρατταν το ποσό της εγγύησης από την προαναφερθείσα ομάδα πελατών (στο εξής: πρώτο μέτρο)[3]. Ο τομέας λιανικού εμπορίου διαχειριζόταν το σύστημα επιστροφής εγγύησης και τα ποσά των εγγυήσεων που εισπράττονταν δεν τελούσαν ποτέ υπό κρατικό έλεγχο. Η κρατική παρέμβαση περιοριζόταν στην υποχρέωση την οποία προβλέπει η Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) (κανονιστική απόφαση περί περιορισμού και αξιοποίησης των απορριμμάτων συσκευασιών), της 21ης Αυγούστου 1998 (στο εξής: κανονιστική απόφαση

[2] Απόφαση της 9ης Ιουνίου 2021, Dansk Erhverv κατά Επιτροπής (T-47/19, EU:T:2021:331, στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση).

[3] Στην αιτιολογική σκέψη 32 της προσβαλλόμενης απόφασης εκτίθεται ότι η Dansk Erhverv δεν υποστήριξε ότι η μη είσπραξη της εγγύησης αποτελούσε κρατική ενίσχυση.

περί απορριμμάτων συσκευασιών)[4] –η οποία μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη την οδηγία 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας[5]–, και η οποία αφορά την είσπραξη εγγύησης από τους αγοραστές σε καταστήματα λιανικής πώλησης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις και την απόδοσή της με την επιστροφή της συσκευασίας[6]. Δεδομένου ότι το σύστημα επιστροφής εγγύησης δεν χρηματοδοτήθηκε με κρατικούς πόρους, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το πρώτο μέτρο δεν αποτελούσε κρατική ενίσχυση[7].

6. Στο τμήμα 3.2 της προσβαλλόμενης απόφασης εξετάστηκε η μη είσπραξη ΦΠΑ επί του ποσού της εγγύησης (στο εξής: δεύτερο μέτρο). Διαπιστώθηκε ότι το μέτρο αυτό δεν χορηγούσε πλεονέκτημα με κρατικούς πόρους καθόσον η μη είσπραξη ΦΠΑ επί του ποσού της εγγύησης αποτελούσε συνέπεια της εφαρμογής των γενικών κανόνων περί ΦΠΑ στις περιπτώσεις που δεν είχε εισπραχθεί ποσό εγγύησης[8].

7. Στο τμήμα 3.3 της προσβαλλόμενης απόφασης αξιολογήθηκε το αν η μη επιβολή προστίμων στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα λόγω των προβαλλόμενων παραβάσεων εκ μέρους τους της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών (στο εξής: τρίτο μέτρο) αποτελούσε κρατική ενίσχυση. Η Επιτροπή δέχθηκε ότι η απαλλαγή από την υποχρέωση καταβολής προστίμων θα μπορούσε, καταρχήν, να αποτελεί πλεονέκτημα που χορηγείται με κρατικούς πόρους. Ωστόσο, επισήμανε ότι αποτελεί εγγενή αρχή κάθε δικαιικού συστήματος ότι οι πολίτες δεν πρέπει να εκτίθενται στον κίνδυνο να τους επιβληθούν κυρώσεις για νόμιμη συμπεριφορά[9]. Οι δυσχέρειες ερμηνείας της νομοθεσίας αποτελούν χαρακτηριστικό όλων των δικαιικών συστημάτων. Συνεπώς, μπορεί να μην ενδείκνυται οι αρχές που αντιμετωπίζουν εύλογες αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία της νομοθεσίας να επιβάλλουν πρόστιμα για μια εικαζόμενη παράβαση[10]. Η Επιτροπή επισήμανε ότι οι περιφερειακές αρχές δεν απάλλαξαν τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα από την καταβολή των προστίμων τα οποία θεωρούσαν ότι έπρεπε κανονικά να καταβληθούν. Αντιθέτως, οι αρχές αυτές εκτίμησαν ότι η νομοθεσία δεν επέβαλλε στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα την υποχρέωση είσπραξης της εγγύησης και ότι συνεπώς δεν διέπραξαν παράβαση[11].

8. Κατά την Επιτροπή, η κανονιστική απόφαση περί απορριμμάτων συσκευασιών αποσκοπούσε στην αποτελεσματική συλλογή των απορριμμάτων συσκευασιών στη Γερμανία. Ο σκοπός αυτός δεν επέβαλλε την είσπραξη ποσού εγγύησης για συσκευασίες μιας χρήσης που δεν προορίζονταν για διάθεση στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους. Τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα

4 BGB1. I 1998, σ. 2379.

5 ΕΕ 1994, L 365, σ. 10.

6 Αιτιολογικές σκέψεις 35 έως 37 της προσβαλλόμενης απόφασης. Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών, «οι διανομείς οι οποίοι διαθέτουν στο εμπόριο ποτά σε συσκευασίες ποτών μίας χρήσεως χωρητικότητας 0,1 λίτρων έως 3 λίτρων υποχρεούνται να χρεώνουν στους πελάτες τους ποσό εγγυήσεως τουλάχιστον 0,25 ευρώ ανά συσκευασία, περιλαμβανομένου του [ΦΠΑ]. Το πρώτο εδάφιο ανωτέρω δεν εφαρμόζεται όσον αφορά συσκευασίες που πωλούνται στους τελικούς καταναλωτές εκτός του εδαφικού πεδίου εφαρμογής της παρούσας κανονιστικής αποφάσεως. Το ποσό αυτό πρέπει να χρεώνεται από όλες τις επιχειρήσεις διανομής, σε όλα τα στάδια εμπορίας μέχρι τη διάθεση της συσκευασίας στον τελικό καταναλωτή. Οι διανομείς αναγράφουν επί της συσκευασίας των ποτών που πωλούνται σε συσκευασίες μίας χρήσεως ως προς τις οποίες υπέχουν υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως βάσει της πρώτης περιόδου της παρούσας παραγράφου, πριν από τη διάθεσή τους στο εμπόριο, κατά τρόπο ευδιάκριτο και ευανάγνωστο, ότι τα ποτά αυτά υπόκεινται στην υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως, και μετέχουν σε σύστημα επιστροφής εγγυήσεως το οποίο έχει θεσπιστεί σε ομοσπονδιακό επίπεδο και παρέχει στους μετέχοντες τη δυνατότητα να διευθετήσουν μεταξύ τους τις αιτήσεις επιστροφής του ποσού της εγγυήσεως. Το ποσό αυτό αποδίδεται με την επιστροφή της συσκευασίας. Δεν μπορεί να αποδοθεί σε περίπτωση μη επιστροφής της συσκευασίας. […]».

7 Αιτιολογική σκέψη 33 της προσβαλλόμενης απόφασης.

8 Αιτιολογικές σκέψεις 40 έως 43 της προσβαλλόμενης απόφασης.

9 Αιτιολογικές σκέψεις 45 και 47 της προσβαλλόμενης απόφασης.

10 Αιτιολογικές σκέψεις 48 και 49 της προσβαλλόμενης απόφασης.

11 Αιτιολογική σκέψη 50 της προσβαλλόμενης απόφασης.

βρίσκονταν στην ίδια κατάσταση με τους εξαγωγείς ποτών σε μεταλλικά κουτιά οι οποίοι απαλλάσσονταν ρητώς από την υποχρέωση είσπραξης ποσού εγγύησης [12]. Δεδομένου ότι τα ποτά αγοράζονταν με σκοπό την κατανάλωση εκτός της γερμανικής επικράτειας, ήταν απίθανο η είσπραξη του ποσού εγγύησης να δημιουργήσει οποιοδήποτε κίνητρο στους καταναλωτές ώστε να επιστρέψουν τις συσκευασίες που είχαν αγοράσει στο γερμανικό σύστημα ανακύκλωσης [13]. Υπό τις περιστάσεις αυτές, ήταν εύλογο τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα να μην εισπράττουν εγγύηση από τους ως άνω καταναλωτές [14]. Επίσης, η οδηγία 94/62 δεν επέβαλλε σε κράτος μέλος να διασφαλίζει την είσπραξη των εγγυήσεων για ποτά που πωλούνταν σε συσκευασίες μιας χρήσης με σκοπό την κατανάλωση εκτός της επικράτειάς του [15]. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η προσέγγιση των περιφερειακών αρχών όσον αφορά τη μη είσπραξη της εγγύησης υπό τις περιστάσεις αυτές αποτελούσε έναν πρόσφορο συγκερασμό των σκοπών της οδηγίας 94/62, ήτοι της προστασίας του περιβάλλοντος και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων [16].

9. Μολονότι οι ομοσπονδιακές αρχές αμφισβήτησαν την ερμηνεία της νομοθεσίας από τις περιφερειακές αρχές, η τότε υφιστάμενη νομολογία φαίνεται ότι επιβεβαίωνε την προσέγγιση που είχαν υιοθετήσει οι τελευταίες [17]. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεώρησε ότι οι περιφερειακές αρχές αντιμετώπιζαν, στο πλαίσιο της συνήθους άσκησης των προνομιών δημόσιας εξουσίας που διαθέτουν, σοβαρές και εύλογες αμφιβολίες ως προς το πεδίο εφαρμογής και την ερμηνεία της νομικής υποχρέωσης των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων να εισπράττουν ποσό εγγύησης. Η μη επιβολή προστίμων στην περίπτωση αυτή δεν συνιστούσε πλεονέκτημα που χορηγήθηκε με κρατικούς πόρους [18]. Συνεπώς, με την προσβαλλόμενη απόφαση κρίθηκε ότι κανένα από τα τρία μέτρα που είχαν προσδιοριστεί και εξεταστεί δεν αποτελούσε κρατική ενίσχυση.

Β. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

10. Στις 23 Ιανουαρίου 2019, η Dansk Erhverv άσκησε προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου με αίτημα την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης. Η IGG παρενέβη υπέρ της Επιτροπής. Η Dansk Erhverv ισχυρίστηκε ότι η Επιτροπή, παραλείποντας να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας που προβλέπεται στο άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, παρά την ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών κατά την εξέταση των μέτρων, παραβίασε τα διαδικαστικά δικαιώματά της ως ενδιαφερόμενου μέρους [19]. Το πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως που προέβαλε η Dansk Erhverv στηριζόταν στο ότι η Επιτροπή δεν εξέτασε τη συμβατότητα της μη είσπραξης της εγγύησης με το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, την οδηγία 94/62, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και ορισμένες διατάξεις του γερμανικού δικαίου. Το δεύτερο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως στηριζόταν σε πλημμέλειες κατά την εξέταση εκ μέρους της Επιτροπής της μη είσπραξης ΦΠΑ επί του ποσού της εγγύησης. Το τρίτο σκέλος στηριζόταν στο ότι, με την προσβαλλόμενη απόφαση, δεν εξετάστηκε επαρκώς η μη επιβολή προστίμων από τις περιφερειακές αρχές [20].

12 Αιτιολογικές σκέψεις 51 και 53 της προσβαλλόμενης απόφασης.

13 Αιτιολογική σκέψη 54 της προσβαλλόμενης απόφασης. Στην αιτιολογική σκέψη 59 της απόφασης αυτής επισημαίνεται ότι οι καταναλωτές θα έπρεπε να διανύσουν έως και 500 χιλιόμετρα αν επιθυμούσαν να επιστρέψουν τις συσκευασίες.

14 Αιτιολογική σκέψη 65 της προσβαλλόμενης απόφασης.

15 Αιτιολογική σκέψη 63 της προσβαλλόμενης απόφασης.

16 Αιτιολογική σκέψη 68 της προσβαλλόμενης απόφασης.

17 Επίσης, οι ομοσπονδιακές αρχές δεν είχαν παραπέμψει το θέμα προς επίλυση στο Bundesrat (Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, Γερμανία): αιτιολογικές σκέψεις 61 και 62 της προσβαλλόμενης απόφασης.

18 Αιτιολογική σκέψη 69 της προσβαλλόμενης απόφασης.

19 Σκέψη 45 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

20 Σκέψη 46 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

11. Αποφαινόμενο επί του πρώτου σκέλους, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, μολονότι το γεγονός ότι ένα εθνικό μέτρο αντιβαίνει σε άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης πέραν των σχετικών με τις κρατικές ενισχύσεις μπορεί να έχει σημασία για την αξιολόγηση της συμβατότητάς του με την εσωτερική αγορά, δεν ασκεί επιρροή επί της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης, η οποία διαπιστώνεται αποκλειστικά βάσει του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ [21]. Η ίδια συλλογιστική ισχύει κατά μείζονα λόγο όσον αφορά τη συμβατότητα ενός μέτρου με το εθνικό δίκαιο [22]. Ακόμη και αν αποδεικνυόταν ότι η Επιτροπή εξέτασε πλημμελώς τη μη είσπραξη της εγγύησης, η πλημμέλεια αυτή δεν θα μπορούσε να οδηγήσει στην ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε το πρώτο σκέλος ως αλυσιτελές [23].

12. Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τα επιχειρήματα σχετικά με την παράβαση διαφόρων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης και του γερμανικού δικαίου που εξετάστηκαν στο πλαίσιο του δεύτερου σκέλους για τους ίδιους λόγους με εκείνους που παρατίθενται στο σημείο 11 των παρουσών προτάσεων [24]. Η μη είσπραξη ΦΠΑ επί του ποσού της εγγύησης αποτελούσε την έμμεση αλλά λογική συνέπεια της μη είσπραξης του ποσού της εγγύησης [25]. Επομένως, δεν συνέτρεχε η προϋπόθεση που αφορούσε την ύπαρξη κρατικών πόρων [26].

13. Όσον αφορά το τρίτο σκέλος, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι οι περιφερειακές αρχές δεν επέβαλαν πρόστιμα λόγω του τρόπου με τον οποίο ερμήνευσαν το γερμανικό δίκαιο, σύμφωνα με τον οποίο τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν υπείχαν την υποχρέωση να εισπράττουν το ποσό της εγγύησης υπό τις περιστάσεις που παρατίθενται στο σημείο 3 των παρουσών προτάσεων. Συνεπώς, η περίπτωση διέφερε από εκείνη που είχε εξεταστεί με τη νομολογία σχετικά με τα πρόστιμα ως είδος κρατικής ενίσχυσης, κατά την οποία επιτρέπονταν συμπεριφορές που διαφορετικά θα οδηγούσαν στην επιβολή προστίμων [27] και προβλέπονταν απαλλαγές από πρόστιμα λόγω των συμπεριφορών αυτών [28]. Επομένως, η Επιτροπή ορθώς στηρίχθηκε σε ένα νέο νομικό κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο οι δυσχέρειες κατά την ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας θα μπορούσαν, καταρχήν, να θεμελιώσουν τη διαπίστωση ότι η μη επιβολή προστίμων δεν αποτελούσε κρατική ενίσχυση. Η διακριτική ευχέρεια των δημόσιων αρχών να επιβάλλουν πρόστιμα, η οποία αποτελεί εργαλείο άσκησης δημόσιας πολιτικής, πρέπει να διαφυλαχθεί, ιδίως όταν οι αρχές αυτές αντιμετωπίζουν δυσχέρειες κατά την ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου [29].

14. Στη συνέχεια, το Γενικό Δικαστήριο μετρίασε το κριτήριο αυτό, κρίνοντας ότι τέτοιου είδους δυσχέρειες μπορούν να δικαιολογήσουν τη μη επιβολή προστίμου για περιορισμένο χρονικό διάστημα και για εύλογο χρόνο, κατά τη διάρκεια του οποίου πρέπει να αποσαφηνιστεί βαθμιαία το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο της εφαρμοστέας κανονιστικής ρύθμισης [30]. Στην περίπτωση που η ρύθμιση αυτή αποσκοπεί στη μεταφορά μιας οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, όπως ισχύει εν προκειμένω, η ασάφεια της ερμηνείας της μπορεί ακόμη λιγότερο να

21 Σκέψεις 59 έως 65 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

22 Σκέψεις 68 και 69 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

23 Σκέψεις 74 και 75 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

24 Σκέψη 88 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

25 Σκέψη 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

26 Σκέψεις 89 έως 97 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Το Γενικό Δικαστήριο στηρίχθηκε στην απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun (C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97, σκέψη 21).

27 Απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

28 Αποφάσεις της 1ης Δεκεμβρίου 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

29 Σκέψεις 130 έως 136 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

30 Σκέψη 143 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

δικαιολογήσει τη διαπίστωση ότι δεν υφίσταται κρατική ενίσχυση [31]. Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν προσδιόρισε καμία ιδιαίτερη περίσταση που να δικαιολογεί την ανασφάλεια δικαίου μεταξύ του 2005, χρόνου κατά τον οποίο άρχισε η πρακτική της μη επιβολής προστίμων, και του 2018, χρόνου έκδοσης της προσβαλλόμενης απόφασης [32]. Οι ομοσπονδιακές αρχές δεν κίνησαν τη διαδικασία αποσαφήνισης της νομοθεσίας μέσω παραπομπής στο Bundesrat (Ομοσπονδιακό Συμβούλιο) [33]. Οι αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων που επικύρωναν την ερμηνεία των περιφερειακών αρχών είχαν εκδοθεί στο πλαίσιο αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων [34]. Τα εθνικά δικαστήρια θα μπορούσαν να υποβάλουν στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα, στο πλαίσιο των διαδικασιών αυτών, σχετικά με τη συμβατότητα της μη επιβολής προστίμων με το δίκαιο της Ένωσης [35].

15. Για τους λόγους αυτούς, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ενείχε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον δεν εξετάστηκε το αν οι ερμηνευτικές δυσχέρειες που επικαλέστηκαν οι περιφερειακές αρχές ήταν προσωρινές και αναπόσπαστα συνυφασμένες με τη βαθμιαία αποσαφήνιση της νομοθεσίας [36]. Εν πάση περιπτώσει, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν μπορούσε να στηριχθεί σε κριτήριο που βασιζόταν στην ύπαρξη δυσχερειών κατά την ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου καθόσον οι περιφερειακές αρχές δεν είχαν επικαλεστεί τέτοιου είδους δυσχέρειες για να δικαιολογήσουν τη μη επιβολή των προστίμων, αλλά αντιθέτως είχαν κρίνει ότι τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν υπείχαν τη νομική υποχρέωση είσπραξης της εγγύησης [37].

16. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε το τρίτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως που προέβαλε η Dansk Erhverv με την αιτιολογία ότι η Επιτροπή αντιμετώπισε σοβαρές δυσχέρειες κατά την αξιολόγηση του ζητήματος αν η μη επιβολή προστίμων από τις περιφερειακές αρχές συνιστούσε κρατική ενίσχυση [38]. Δεδομένου ότι η μη είσπραξη ΦΠΑ επί του ποσού της εγγύησης ήταν συμφυής με τη μη είσπραξη της τελευταίας, η οποία ήταν άρρηκτα συνδεδεμένη με τη μη επιβολή προστίμων, το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της [39].

Γ. Επί των αιτήσεων αναιρέσεως

17. Στις 18 Αυγούστου 2021, η Επιτροπή και η IGG άσκησαν αναίρεση κατά της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου στις υποθέσεις C-508/21 P και C-509/21 P αντιστοίχως. Στη συνέχεια, η IGG παρενέβη υπέρ της αίτησης αναιρέσεως της Επιτροπής στην υπόθεση C-508/21 P. Αναιρεσίβλητη στις αιτήσεις αναιρέσεως είναι η Dansk Erhverv, η οποία υποστηρίζει ότι αμφότερες πρέπει να απορριφθούν. Το Δικαστήριο αποφάσισε τη συνεκδίκαση των υποθέσεων C-508/21 P και C-509/21 P προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής απόφασης. Οι διάδικοι αγόρευσαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 7ης Δεκεμβρίου 2022 και απάντησαν στις γραπτές και προφορικές ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

31 Σκέψη 144 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

32 Σκέψη 149 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

33 Σκέψεις 150 έως 152 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

34 Σκέψεις 153 και 154 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

35 Σκέψη 155 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

36 Σκέψη 157 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

37 Σκέψεις 160 έως 163 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

38 Σκέψη 237 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

39 Σκέψη 238 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

III. Εκτίμηση

18. Θα εξετάσω τους λόγους αναιρέσεως με την ακόλουθη σειρά: πρώτον, την προβαλλόμενη ως ανεπαρκή και αντιφατική αιτιολογία της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης· δεύτερον, την πλάνη περί το δίκαιο καθόσον ακυρώθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της· τρίτον, την πλάνη περί το δίκαιο καθόσον διαπιστώθηκε ότι η Επιτροπή αντιμετώπισε σοβαρές δυσχέρειες στο πλαίσιο της εξέτασης της μη επιβολής προστίμων από τις περιφερειακές αρχές.

A. Το σκεπτικό της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

19. Με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από την IGG, ισχυρίζεται ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πάσχει από ανεπαρκή και αντιφατική αιτιολογία καθόσον, με αυτήν, ακυρώνεται η προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της για τον λόγο ότι η Επιτροπή είχε αντιμετωπίσει σοβαρές δυσχέρειες κατά την αξιολόγηση του ζητήματος αν η μη επιβολή προστίμων από τις περιφερειακές αρχές συνιστούσε κρατική ενίσχυση. Το Γενικό Δικαστήριο δεν εξήγησε τους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι τα τρία μέτρα που συγκροτούσαν την προσβαλλόμενη απόφαση ήταν άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους και ιδίως τον τρόπο με τον οποίο τα σφάλματα που εντοπίστηκαν ως προς το τρίτο μέτρο επηρέασαν τη βασιμότητα της εκτίμησης της Επιτροπής για το πρώτο και το δεύτερο μέτρο.

20. Με τον έκτο λόγο αναιρέσεως, η IGG ισχυρίζεται ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση ενέχει αντιφάσεις καθόσον, με αυτήν, ακυρώνεται η προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της, μολονότι ταυτόχρονα συνήχθη το συμπέρασμα ότι η μη είσπραξη ΦΠΑ επί του ποσού της εγγύησης δεν συνεπαγόταν τη χρήση κρατικών πόρων.

21. Η Dansk Erhverv υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο πρέπει να απορρίψει τον λόγο αναιρέσεως που αφορά την αιτιολογία της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης καθόσον στη σκέψη 238 της απόφασης αυτής διευκρινίζονται οι λόγοι για τους οποίους το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι τα τρία μέτρα που εξετάστηκαν με την προσβαλλόμενη απόφαση είναι άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους.

2. Ανάλυση

22. Κατά πάγια νομολογία, η υποχρέωση αιτιολόγησης της λήψης ενός μέτρου αποτελεί ουσιώδη τύπο που πρέπει να διακρίνεται από την ουσιαστική νομιμότητα της παρατιθέμενης αιτιολογίας [40].

23. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το σκεπτικό μιας απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου πρέπει να προκύπτει με σαφήνεια και χωρίς αμφισημία ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίζουν το σκεπτικό αυτό, στο δε Δικαστήριο να ασκεί τον δικαστικό του έλεγχο [41]. Η ύπαρξη αντιφάσεων ή ανεπαρκειών στο σκεπτικό μιας απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου αποτελεί νομικό ζήτημα που μπορεί να προβληθεί κατ' αναίρεση [42].

[40] Απόφαση της 10ης Μαρτίου 2022, Επιτροπή κατά Freistaat Bayern κ.λπ. (C-167/19 P και C-171/19 P, EU:C:2022:176, σκέψη 77 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[41] Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, HK κατά Επιτροπής (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[42] Όπ.π. (σκέψη 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

24. Ενώ στη σκέψη 237 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης έγινε δεκτό το τρίτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως λόγω των σοβαρών δυσχερειών που αντιμετώπισε η Επιτροπή κατά την εξέταση του ζητήματος της μη επιβολής προστίμων, στην επόμενη σκέψη εξετάστηκαν οι συνέπειες της διαπίστωσης αυτής για την προσβαλλόμενη απόφαση. Χρησιμοποιήθηκε η ακόλουθη διατύπωση: «δεδομένου ότι η μη είσπραξη του ΦΠΑ είναι συμφυής με τη μη είσπραξη της εγγυήσεως, η οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη μη επιβολή προστίμου στις επιχειρήσεις που δεν εισπράττουν την εγγύηση, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί στο σύνολό της».

25. Συνεπώς, από τη σκέψη 238 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης συνάγεται ότι το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι τα τρία μέτρα ήταν άρρηκτα συνδεδεμένα μεταξύ τους, γεγονός λόγω του οποίου η ευδοκίμηση του τρίτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως οδήγησε στην ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης. Στην ως άνω σκέψη δεν διαπιστώνεται ρητώς ότι τα τρία μέτρα που εντόπισε η Επιτροπή είναι άρρηκτα συνδεδεμένα, αλλά το συμπέρασμα αυτό μπορεί να συναχθεί από τη νομολογία που μνημονεύεται στην εν λόγω σκέψη [43]. Η διαπίστωση αυτή αποτελεί επίσης προϋπόθεση για την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης στο σύνολό της.

26. Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από την IGG, ισχυρίζεται ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση ουδόλως αιτιολογεί τον τρόπο με τον οποίο το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό.

27. Για να εκτιμηθεί η βασιμότητα της ως άνω αιτίασης πρέπει να εξεταστούν τα συστατικά στοιχεία της προσβαλλόμενης απόφασης, όπως περιγράφονται στα σημεία 5 έως 9 των παρουσών προτάσεων. Τόσο από το περιεχόμενο όσο και από τη δομή της απόφασης αυτής προκύπτει ότι η Επιτροπή εξέτασε και αποφάνθηκε επί της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης όσον αφορά τρία ιδιαίτερα και διακριτά μέτρα. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν περιέχει καμία εξήγηση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η διαπίστωση ότι ένα από τα τρία αυτά μέτρα μπορεί να αποτελεί κρατική ενίσχυση άσκησε οποιαδήποτε επιρροή επί της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης ως προς οποιοδήποτε από τα άλλα δύο μέτρα, ώστε να δικαιολογείται η ακύρωση της απόφασης στο σύνολό της. Επισημαίνεται περαιτέρω ότι η φύση και το περιεχόμενο της αιτήσεως αναιρέσεως της Επιτροπής στην υπόθεση C-508/21 P καταδεικνύουν πειστικά ότι η ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης στο σύνολό της, και όχι μόνο του τμήματος που το Γενικό Δικαστήριο έκρινε παράνομο, έχει πρακτικές συνέπειες στον τρόπο με τον οποίο το όργανο αυτό μπορεί να ασκεί τις αρμοδιότητές του δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

28. Υπάρχουν δύο ακόμη στοιχεία που καταδεικνύουν σημαντικές αντιφάσεις στην προσέγγιση του Γενικού Δικαστηρίου. Πρώτον, στις σκέψεις 74 και 75 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε ως αλυσιτελές το πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως που αφορούσε την «ανεπαρκή εξέταση από την Επιτροπή του μέτρου που συνίσταται στη μη είσπραξη της εγγυήσεως». Δεύτερον, στις σκέψεις 89 έως 105 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι «ορθώς η Επιτροπή κατέληξε […] ότι δεν πληρούνταν η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους όσον αφορά την μη είσπραξη του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως» και συνεπώς απέρριψε το δεύτερο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως. Η απόφαση δεν εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο οι διαπιστώσεις αυτές μπορούν να συμβιβαστούν με την ακύρωση του πρώτου και του δεύτερου μέτρου από κοινού με το τρίτο.

[43] Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-29/99, EU:C:2002:734, σκέψη 45).

Ελλείψει σαφούς εξήγησης περί του αντιθέτου, οι διαπιστώσεις αυτές φαίνεται να έρχονται σε αντίθεση με το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 238 της απόφασής του.

29. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει δεκτό τόσο τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως της Επιτροπής, που υποστηρίζεται από την IGG, όσο και το πρώτο σκέλος του έκτου λόγου αναιρέσεως της IGG, με τους οποίους προβάλλεται ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση περιέχει ανεπαρκή και αντιφατική αιτιολογία, και να την αναιρέσει επί της βάσης αυτής.

Β. Περιπτώσεις πλάνης περί το δίκαιο στο πλαίσιο της ακύρωσης της προσβαλλόμενης απόφασης στο σύνολό της

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

30. Με τον πρώτο και τον τρίτο λόγο αναιρέσεως η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της, μολονότι έκρινε ότι μόνον το σχετικό με τη μη επιβολή προστίμων σκέλος του λόγου ακυρώσεως που προέβαλε η προσφεύγουσα ήταν βάσιμο. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι υπάρχει δυνατότητα διαχωρισμού των τριών μέτρων που εξετάστηκαν με την προσβαλλόμενη απόφαση. Τα τρία μέτρα συνεπάγονται την εφαρμογή διαφορετικών νομικών καθεστώτων και την ανάμειξη διαφορετικών φορέων. Με την προσβαλλόμενη απόφαση τα μέτρα εξετάστηκαν σε τρία διακριτά τμήματα ως αυτοτελή και ανεξάρτητα μεταξύ τους. Συνεπώς, τα σφάλματα που εντόπισε το Γενικό Δικαστήριο σε σχέση με το τρίτο μέτρο δεν μπορούν να επηρεάσουν την εκτίμηση της Επιτροπής ότι το πρώτο και το δεύτερο μέτρο είναι νόμιμα. Επομένως, η ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης πρέπει να περιοριστεί στη διαπίστωση ότι η Επιτροπή αντιμετώπισε σοβαρές δυσχέρειες στο πλαίσιο της αξιολόγησης της μη επιβολής προστίμων. Με το δεύτερο σκέλος του έκτου λόγου αναιρέσεως η IGG υποστηρίζει επίσης ότι με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, καθόσον η προσβαλλόμενη απόφαση ακυρώθηκε στο σύνολό της, εσφαλμένα δεν εφαρμόστηκε η έννοια της δυνατότητας διαχωρισμού.

31. Η Dansk Erhverv ζητεί να απορριφθούν οι ανωτέρω λόγοι αναιρέσεως για τρεις λόγους. Πρώτον, η δυνατότητα διαχωρισμού της προσβαλλόμενης απόφασης εξαρτάται από την ύπαρξη άρρηκτων συνδέσμων μεταξύ των τριών εξετασθέντων με αυτή μέτρων, και όχι από τη δομή της προσβαλλόμενης απόφασης. Η αιτιολογική σκέψη 71 της προσβαλλόμενης απόφασης καταδεικνύει ότι η ερμηνεία της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών από τις περιφερειακές αρχές παρέχει έναν κοινό σύνδεσμο μεταξύ των μέτρων αυτών. Τα τρία μέτρα δεν συνεπάγονται την εφαρμογή διαφορετικών νομικών καθεστώτων ή την ανάμειξη διαφορετικών φορέων. Μόνον οι αρμόδιες γερμανικές αρχές μπορούν να επιβάλλουν την υποχρέωση είσπραξης της εγγύησης, είσπραξης ΦΠΑ επ' αυτής και επιβολής προστίμων λόγω παράβασης των υποχρεώσεων αυτών. Δεύτερον, η δυνατότητα διαχωρισμού της προσβαλλόμενης απόφασης δεν προϋποθέτει να διαπιστωθεί ότι καθένα από τα στοιχεία ενός εικαζόμενου μέτρου ενίσχυσης περιλαμβάνει κρατική ενίσχυση στην περίπτωση που εξετάζονται ανεξάρτητα το ένα από το άλλο. Τρίτον, από τις σκέψεις 96 και 132 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης συνάγεται ότι η μη είσπραξη ΦΠΑ επί του ποσού της εγγύησης και η μη επιβολή προστίμων αποτελούν συνέπειες της μη είσπραξης του ποσού της εγγύησης.

2. Ανάλυση

32. Κατά πάγια νομολογία, η ευδοκίμηση λόγου που προβάλλεται προς στήριξη προσφυγής ακυρώσεως δεν οδηγεί αυτομάτως στην ακύρωση του προσβαλλόμενου μέτρου στο σύνολό του, η οποία δεν είναι δυνατή στην περίπτωση που ένας βάσιμος λόγος ο οποίος αφορά ειδική μόνον πτυχή του προσβαλλόμενου μέτρου μπορεί να οδηγήσει σε μερική μόνον ακύρωση [44]. Η μερική ακύρωση είναι δυνατή μόνον εφόσον τα στοιχεία που αποτελούν αντικείμενο ακύρωσης δύνανται να αποσπασθούν από την υπόλοιπη πράξη. Η προϋπόθεση αυτή δεν πληρούται όταν η μερική ακύρωση ενός μέτρου μεταβάλλει την ουσία του, γεγονός που πρέπει να εξακριβωθεί με γνώμονα αντικειμενικά κριτήρια και όχι την υποκειμενική πρόθεση της αρχής που το θέσπισε [45].

33. Από τη σκέψη 238 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης συνάγεται ότι τα τρία μέτρα είναι άρρηκτα συνδεδεμένα. Όπως προκύπτει από τα σημεία 5 έως 9 των παρουσών προτάσεων, με την προσβαλλόμενη απόφαση τα τρία μέτρα εξετάστηκαν σε τρία διακριτά τμήματα και κρίθηκε ότι κανένα από αυτά δεν αποτελούσε κρατική ενίσχυση για διαφορετικούς λόγους. Μολονότι η ύπαρξη της υποχρέωσης των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων να εισπράττουν την εγγύηση συνδέεται με την εξέταση των τριών μέτρων βάσει των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, δεν προκύπτει ότι καθένα από τα μέτρα αυτά πληροί αυτομάτως τις προϋποθέσεις του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ [46]. Το πρώτο μέτρο αφορούσε ιδιωτικές συμφωνίες μεταξύ ιδιωτικών επιχειρήσεων που δεν χρησιμοποιούν κρατικούς πόρους, γεγονός που, επιπλέον, δεν αμφισβητούν οι διάδικοι. Το δεύτερο αποτελεί τη νομική συνέπεια της μη είσπραξης ποσού εγγύησης από τους καταναλωτές κατά την αγορά επαναχρησιμοποιούμενων συσκευασιών ποτών. Το τρίτο αφορά την άσκηση προνομιών δημόσιας εξουσίας από δημόσια αρχή σχετικά με την επιβολή προστίμων σε πρόσωπα λόγω συμπεριφορών που σύμφωνα με αυτή δεν αποτελούν παραβίαση της νομοθεσίας στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ερμηνεία της νομοθεσίας αυτής είναι αμφίβολη. Αντιθέτως προς όσα ισχυρίζεται η Dansk Erhverv, από την αντικειμενική εξέταση της φύσης και του περιεχομένου των τριών μέτρων που εξετάστηκαν με την προσβαλλόμενη απόφαση συνάγεται το συμπέρασμα ότι καθένα από αυτά ήταν διακριτό και είχε διαφορετικές συνέπειες. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η μερική ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης δεν θα μετέβαλλε την ουσία καθεμίας από τις τρεις αποφάσεις που περιλάμβανε.

34. Το συμπέρασμα ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της ενισχύεται από δύο πρόσθετες παρατηρήσεις που αφορούν το πρώτο και το δεύτερο μέτρο. Πρώτον, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, κανένα από τα τρία σκέλη του μοναδικού λόγου ακυρώσεως που προέβαλε η Dansk Erhverv δεν αμφισβητούσε τη διαπίστωση ότι το πρώτο μέτρο δεν αποτελούσε πλεονέκτημα που χορηγήθηκε με κρατικούς πόρους. Δεύτερον, στις σκέψεις 96 και 97 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε σαφώς το δεύτερο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως που προέβαλε η Dansk Erhverv καθόσον έκρινε ότι η Επιτροπή ορθώς κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το δεύτερο μέτρο δεν αποσκοπούσε στο να χορηγήσει πλεονέκτημα σε ορισμένες επιχειρήσεις με κρατικούς

[44] Αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, σκέψη 104), και της 6ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, σκέψη 37).

[45] Αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2008, Επιτροπή κατά Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, σκέψεις 105 και 106), και της 6ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, σκέψη 38).

[46] Πρώτον, πρέπει να πρόκειται για σχετική παρέμβαση εκ μέρους του κράτους ή μέσω δημοσίων πόρων. Δεύτερον, η παρέμβαση πρέπει να χορηγεί ένα πλεονέκτημα υπέρ του δικαιούχου. Τρίτον, πρέπει να ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής σε σχέση με άλλους που τελούν σε παρεμφερή πραγματική και νομική κατάσταση (επιλεκτικότητα). Τέταρτον, η παρέμβαση πρέπει να μπορεί να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Πέμπτον, πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό (πρβλ. αποφάσεις της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, σκέψεις 74 και 75, και της 3ης Μαρτίου 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, σκέψη 40).

πόρους με γνώμονα την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Sloman Neptun[47]. Δεν είναι καθόλου σαφές το πώς οι περιπτώσεις πλάνης περί το δίκαιο που εντόπισε το Γενικό Δικαστήριο στο πλαίσιο του ελέγχου της αξιολόγησης της Επιτροπής σχετικά με τη μη επιβολή προστίμων θα μπορούσαν να επηρεάσουν τη βασιμότητα οποιουδήποτε από τα συμπεράσματα αυτά.

35. Το επιχείρημα της Dansk Erhverv ότι, για την εφαρμογή του κριτηρίου της δυνατότητας διαχωρισμού, δεν είναι απαραίτητο καθένα από τα μέτρα που εξετάζονται να αποτελεί κρατική ενίσχυση όταν εξετάζεται μεμονωμένα στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της νομολογίας που παρατίθεται προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού.

36. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών και ING Groep[48], η Ολλανδική Κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή σχέδιο αναδιάρθρωσης πιστωτικού ιδρύματος που περιλάμβανε τρία μέτρα: την εισφορά κεφαλαίου, το μέτρο που αφορούσε τα απομειωμένα στοιχεία του ενεργητικού και επιπλέον την τροποποίηση των όρων εξόφλησης της εισφοράς κεφαλαίου. Η Επιτροπή έκρινε τα μέτρα συμβατά με την εσωτερική αγορά με την επιφύλαξη της ανάληψης ορισμένων δεσμεύσεων. Το Γενικό Δικαστήριο, αφού διαπίστωσε ότι η Επιτροπή έσφαλε κατά την αξιολόγησή της σχετικά με την τροποποίηση των όρων εξόφλησης της εισφοράς κεφαλαίου, την οποία θεώρησε ως «πρόσθετη ενίσχυση», ακύρωσε το σύνολο του διατακτικού της απόφασής της. Στο πλαίσιο της αναιρετικής διαδικασίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι, καθόσον ήταν αδύνατο να καθοριστεί το ακριβές ποσό της «πρόσθετης ενίσχυσης», η μερική ακύρωση του διατακτικού της προσβαλλόμενης απόφασης θα μετέβαλλε την ουσία της[49]. Η «πρόσθετη ενίσχυση» αποτελούσε αναπόσπαστο τμήμα της εκτίμησης της Επιτροπής σχετικά με τις δεσμεύσεις τις οποίες είχε απαιτήσει προκειμένου να θεωρήσει την ενίσχυση συμβατή με την εσωτερική αγορά[50]. Στην περίπτωση που η «πρόσθετη ενίσχυση» δεν αποτελούσε κρατική ενίσχυση ή αποτελούσε κρατική ενίσχυση ως προς ένα μικρότερο ποσό, θα απαιτούνταν ενδεχομένως λιγότερες δεσμεύσεις προκειμένου να θεωρηθούν τα άλλα μέτρα συμβατά. Τα πραγματικά αυτά περιστατικά δεν παρουσιάζουν καμία ομοιότητα με την υπό κρίση υπόθεση, στο πλαίσιο της οποίας η ευδοκίμηση του τρίτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως που προέβαλε η Dansk Erhverv θα επέβαλλε στην Επιτροπή να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ως προς το τρίτο μέτρο αποκλειστικά. Η απόφαση στην υπόθεση Τράπεζα Eurobank Ergasias[51] δεν ενισχύει τον ισχυρισμό της Dansk Erhverv, δεδομένου ότι η απόφαση αυτή δεν αφορούσε τη μερική ακύρωση ενός μέτρου.

37. Τέλος, η Dansk Erhverv ισχυρίζεται ότι υπάρχει σύνδεσμος μεταξύ των τριών μέτρων, δεδομένου ότι η μη είσπραξη ΦΠΑ επί του ποσού της εγγύησης και η μη επιβολή προστίμων ήταν άρρηκτα συνδεδεμένες με τη μη είσπραξη του ποσού της εγγύησης. Προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει το επιχείρημα αυτό για τους λόγους που παρατίθενται στο σημείο 33 των παρουσών προτάσεων.

38. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί τόσο τον πρώτο και τον τρίτο λόγο αναιρέσεως που προέβαλε η Επιτροπή όσο και το δεύτερο σκέλος του έκτου λόγου αναιρέσεως που προέβαλε η IGG. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναιρέσει την

[47] Απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun (C-72/91 και C-73-/91, EU:C:1993:97). Κατά τη γνώμη μου, το Γενικό Δικαστήριο ορθώς ενέκρινε την επίκληση της απόφασης αυτής από την Επιτροπή. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει ως αβάσιμο το αίτημα της Dansk Erhverv περί αντικατάστασης της αιτιολογίας στις σκέψεις 96 έως 105 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

[48] Απόφαση της 3ης Απριλίου 2014, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών και ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

[49] Όπ.π. (σκέψη 58).

[50] Όπ.π. (σκέψη 62).

[51] Απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Τράπεζα Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση για τον λόγο ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της έννοιας της δυνατότητας διαχωρισμού καθόσον ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της.

Γ. Περιπτώσεις πλάνης περί το δίκαιο σχετικά με την ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών κατά την εξέταση της μη επιβολής προστίμων

39. Στην αίτηση αναιρέσεως στην υπόθεση C-509/21 P, η IGG προβάλλει πέντε λόγους αναιρέσεως με τους οποίους υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε πολλαπλώς σε πλάνη περί το δίκαιο όσον αφορά την ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών που αντιμετώπισε η Επιτροπή κατά την εξέταση της μη επιβολής προστίμων από τις περιφερειακές αρχές.

40. Οι πέντε αυτοί λόγοι αναιρέσεως πρέπει να εκτιμηθούν υπό το πρίσμα των υποχρεώσεων που υπέχει η Επιτροπή όταν εφαρμόζει τη διαδικασία της προκαταρκτικής εξέτασης του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Η διαδικασία του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ έχει εφαρμογή στην περίπτωση που η Επιτροπή αντιμετωπίζει σοβαρές δυσχέρειες προκειμένου να κρίνει αν μια ενίσχυση είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά. Η Επιτροπή μπορεί να περιοριστεί στη διαδικασία του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ μόνο στην περίπτωση που δύναται να εξακριβώσει –κατόπιν προκαταρκτικής εξέτασης– ότι δεν υπάρχει ενίσχυση ή ότι οποιαδήποτε τέτοιου είδους ενίσχυση είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά. Στην περίπτωση που η εν λόγω προκαταρκτική εξέταση οδηγεί την Επιτροπή στο αντίθετο συμπέρασμα ή δεν της παρέχει τη δυνατότητα να υπερβεί όλες τις δυσχέρειες προκειμένου να κρίνει επί της συμβατότητας της ενίσχυσης αυτής με την εσωτερική αγορά, η Επιτροπή υπέχει την υποχρέωση να ζητήσει τη γνώμη των ενδιαφερόμενων μερών και να κινήσει προς τούτο τη διαδικασία του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ[52]. Η Επιτροπή οφείλει να προβαίνει σε επιμελή και αμερόληπτη εξέταση των μέτρων των οποίων επιλαμβάνεται ώστε, κατά τη λήψη της τελικής απόφασής της σχετικά με την ύπαρξη ενίσχυσης και/ή τον χαρακτήρα αυτής ως ασύμβατης ή παράνομης, να έχει στη διάθεσή της τα κατά το δυνατόν πληρέστερα και πλέον αξιόπιστα στοιχεία[53]. Προκειμένου να κρίνει επί της ύπαρξης και της νομιμότητας της κρατικής ενίσχυσης, η Επιτροπή μπορεί να κληθεί να υπερβεί τα όρια της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών και των νομικών ζητημάτων των οποίων έλαβε γνώση· δεν οφείλει, με δική της πρωτοβουλία και ελλείψει συναφών αποδεικτικών στοιχείων, να αναζητήσει όλες τις πληροφορίες που ενδεχομένως συνδέονται με την υπόθεση της οποίας επιλαμβάνεται[54].

41. Στο πλαίσιο προσφυγής για την ακύρωση απόφασης που ελήφθη βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, ο δικαστής της Ένωσης πρέπει να κρίνει αν η εκτίμηση της Επιτροπής σχετικά με τις πληροφορίες και τα αποδεικτικά στοιχεία που είχε στη διάθεσή της κατά την προκαταρκτική εξέταση έπρεπε να εγείρει αντικειμενικές αμφιβολίες ως προς τον χαρακτηρισμό ενός μέτρου, δεδομένου ότι η ύπαρξη τέτοιου είδους δυσχερειών ενεργοποιεί την απαίτηση κίνησης της διαδικασίας του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ[55]. Δεδομένου ότι το κριτήριο των σοβαρών δυσχερειών έχει αντικειμενικό χαρακτήρα, η ύπαρξη τέτοιων δυσχερειών πρέπει να

[52] Απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 2022, Irish Wind Farmers' Association κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-578/21 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2022:898, σκέψεις 53 και 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[53] Όπ.π. (σκέψη 57).

[54] Όπ.π. (σκέψη 58).

[55] Όπ.π. (σκέψη 55).

προσδιορίζεται με γνώμονα τις περιστάσεις υπό τις οποίες ελήφθη η απόφαση της Επιτροπής κατόπιν της προκαταρκτικής εξέτασης και τις εκτιμήσεις στις οποίες η Επιτροπή στηρίχθηκε στο πλαίσιο αυτό [56].

1. Περιπτώσεις πλάνης περί το δίκαιο σχετικά με τη μη επιβολή προστίμων όταν υφίστανται δυσχέρειες ερμηνείας του νόμου

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

42. Με τον πρώτο, τον δεύτερο και τον τρίτο λόγο αναιρέσεως, οι οποίοι μπορούν να εξεταστούν από κοινού, η IGG υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο παραμόρφωσε το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης και υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κατά την εξέταση της μη επιβολής προστίμων στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα από τις περιφερειακές αρχές. Η κρίση του Γενικού Δικαστηρίου δεν έλαβε υπόψη την ανάγκη ύπαρξης αρκούντως άμεσου συνδέσμου μεταξύ ενός πλεονεκτήματος και του κρατικού προϋπολογισμού. Επιπλέον, η επιβολή προστίμων δεν ήταν δυνατή στη συγκεκριμένη περίπτωση. Πρώτον, οι περιφερειακές αρχές θεώρησαν ότι τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν υπείχαν νομική υποχρέωση είσπραξης της εγγύησης. Δεύτερον, αν υφίστατο η υποχρέωση αυτή, οποιεσδήποτε κυρώσεις για την παράβασή της θα μπορούσαν να επιβληθούν μόνο στην περίπτωση που τα εμπλεκόμενα πρόσωπα ενήργησαν εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, όπως γίνεται δεκτό στις σκέψεις 140 έως 142 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

43. Μολονότι το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι, καταρχήν, ορθώς η Επιτροπή στηρίχθηκε σε ένα νέο νομικό κριτήριο προκειμένου να διαπιστώσει αν ένα πλεονέκτημα χορηγείται με κρατικούς πόρους σε περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάρχουν δυσχέρειες ερμηνείας της νομοθεσίας, έσφαλε καθόσον έκρινε ότι το κριτήριο αυτό δεν είχε εφαρμογή λόγω του γεγονότος ότι οι περιφερειακές αρχές δεν είχαν επικαλεστεί τέτοιου είδους δυσχέρειες. Το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε επίσης σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον έκρινε ότι οι δυσχέρειες αυτές μπορούν να δικαιολογήσουν τη μη επιβολή προστίμων για περιορισμένο μόνο χρονικό διάστημα, κατά τη διάρκεια του οποίου πρέπει να αποσαφηνιστεί η ερμηνεία της εφαρμοστέας νομοθεσίας. Το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε περαιτέρω πλάνη περί το δίκαιο δεδομένου ότι απαίτησε από την Επιτροπή να ερευνήσει λεπτομερώς την ύπαρξη υποχρέωσης είσπραξης της εγγύησης κατά το γερμανικό δίκαιο, έρευνα η οποία θα ισοδυναμούσε με παρέμβαση στις αρμοδιότητες των εθνικών αρχών και των εθνικών δικαστηρίων.

44. Η Dansk Erhverv υποστηρίζει ότι ο πρώτος, ο δεύτερος και ο τρίτος λόγος αναιρέσεως που προβάλλει η IGG πρέπει να απορριφθούν. Ισχυρίζεται ότι, στο μέτρο που η IGG αμφισβητεί το περιεχόμενο της γερμανικής νομοθεσίας, οι λόγοι αναιρέσεως που προβάλλει είναι απαράδεκτοι. Το ζήτημα αυτό δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, εκτός εάν η IGG μπορεί να αποδείξει ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση παραμόρφωσε το εφαρμοστέο γερμανικό δίκαιο.

45. Κατά την Dansk Erhverv, το Γενικό Δικαστήριο ορθώς έκρινε ότι η επιβολή προστίμων ήταν πιθανή στην περίπτωση που μια επιχείρηση αρνούνταν σταθερά να εισπράξει την εγγύηση. Επίσης, ορθώς απέρριψε τη δυνατότητα να στηριχθεί η Επιτροπή στις εύλογες δυσχέρειες των εθνικών αρχών κατά την ερμηνεία της νομοθεσίας στην περίπτωση που οι τελευταίες δεν είχαν επικαλεστεί τέτοιου είδους δυσχέρειες. Εν πάση περιπτώσει, οι αρχές αυτές δεν μπορούν να

[56] Απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-817/18 P, EU:C:2020:637, σκέψη 79).

επικαλεστούν αορίστως δυσχέρειες τέτοιου είδους. Στην υπό κρίση υπόθεση, οι γερμανικές αρχές δεν προέβησαν σε καμία ενέργεια για την αποσαφήνιση της νομοθεσίας. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν επέβαλε υπερβολικά διευρυμένη υποχρέωση έρευνας στην Επιτροπή.

46. Η Dansk Erhverv ζητεί επίσης από το Δικαστήριο να αντικαταστήσει την αιτιολογία στις σκέψεις 135 έως 138 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, υπό την έννοια ότι η εισαγωγή ενός νέου κριτηρίου από την Επιτροπή αποδείκνυε, αυτή καθεαυτήν, ότι η τελευταία αντιμετώπισε σοβαρές δυσχέρειες κατά την εκτίμηση της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης στο πλαίσιο της προκαταρκτικής εξέτασης που διενήργησε βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

β) Ανάλυση

47. Κατά πάγια νομολογία, η απαλλαγή από την υποχρέωση καταβολής των προστίμων που οφείλονται μπορεί να αποτελεί πλεονέκτημα που χορηγείται με κρατικούς πόρους[57]. Γίνεται επίσης δεκτό ότι σε κανένα δικαιικό σύστημα δεν επιβάλλονται στα υποκείμενα δικαίου κυρώσεις όταν η συμπεριφορά τους είναι θεμιτή και νόμιμη[58].

48. Στην υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, τίθεται το ζήτημα αν τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα υπείχαν τη νομική υποχρέωση να εισπράττουν την εγγύηση και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, αν η μη είσπραξή της έπρεπε να έχει οδηγήσει στην επιβολή προστίμων από τις αρχές που είχαν αρμοδιότητα προς τούτο. Αν η ύπαρξη τέτοιας νομικής υποχρέωσης είχε αποδειχθεί σαφώς, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν θα μπορούσε να αμφισβητηθεί για τον λόγο ότι το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

49. Επισημαίνω εξαρχής ότι το Γενικό Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 172 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης ότι, «όσον αφορά το δίκαιο της Ένωσης, η Επιτροπή επισήμανε, στην προσβαλλόμενη απόφαση ([αιτιολογική σκέψη] 67), ότι η οδηγία 94/62 δεν προέβλεπε εξαίρεση δικαιολογούσα τη μη εφαρμογή της υποχρεώσεως για είσπραξη της εγγυήσεως στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα». Πράγματι, με την προσβαλλόμενη απόφαση συνήχθη το συμπέρασμα ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/62 δεν επιβάλλει σε κράτος μέλος την υποχρέωση να απαιτεί την είσπραξη εγγύησης από τους αγοραστές συσκευασιών μιας χρήσης σε καταστήματα λιανικής πώλησης όταν η αγορά γίνεται με σκοπό την κατανάλωση ποτών εκτός της επικράτειάς του, όπως επιβεβαίωσε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση[59].

50. Συμφωνώ με τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύεται το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/62 στην προσβαλλόμενη απόφαση. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι καθιερώνονται συστήματα προκειμένου να επιτυγχάνεται η επιστροφή ή/και η συλλογή χρησιμοποιημένων συσκευασιών ή/και απορριμμάτων συσκευασίας από τον καταναλωτή. Τα συστήματα αυτά πρέπει να εφαρμόζονται στα εισαγόμενα προϊόντα κατά τρόπο μη εισάγοντα διακρίσεις ώστε να αποτρέπεται η παρακώλυση των εμπορικών συναλλαγών ή οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Απαντώντας σε ερωτήσεις του Δικαστηρίου, η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι, όταν οι καταναλωτές που κατοικούν σε ένα κράτος μέλος αγοράζουν συσκευασίες ποτών σε άλλο κράτος μέλος με σκοπό την κατανάλωση του περιεχομένου στο

[57] Πρβλ. αποφάσεις της 1ης Δεκεμβρίου 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, σκέψεις 42 και 43), της 17ης Ιουνίου 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, σκέψεις 41 και 42), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 106).

[58] Απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψη 36).

[59] Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 54, 63 έως 68 και υποσημείωση 19 της προσβαλλόμενης απόφασης. Βλ., επίσης, σημείο 8 των παρουσών προτάσεων.

κράτος μέλος κατοικίας τους, οι κενές συσκευασίες καθίστανται απόβλητα στο τελευταίο κράτος μέλος[60]. Με τον τρόπο αυτόν, το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/62 συμβιβάζει τις απαιτήσεις της προστασίας του περιβάλλοντος με τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

51. Σύμφωνα με την ως άνω ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/62, οι εθνικές αρχές δεν υπέχουν την υποχρέωση να απαιτήσουν την είσπραξη ποσού εγγύησης υπό περιστάσεις όπως αυτές που συγκροτούν το πλαίσιο της υπό κρίση αίτησης αναιρέσεως. Το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι ένα σύστημα επιστροφής εγγύησης μπορεί να επιτύχει τους σκοπούς της οδηγίας 94/62 μόνον στην περίπτωση που οι καταναλωτές που έχουν καταβάλει εγγύηση μπορούν ευχερώς να την ανακτήσουν χωρίς να απαιτείται να επιστρέψουν στο αρχικό σημείο αγοράς[61]. Υπό το πρίσμα αυτό, η πώληση ποτών σε μεταλλικά κουτιά, εντός μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων, σε καταναλωτές που υπογράφουν δήλωση εξαγωγής είναι ανάλογη με την πώληση εμπορευμάτων σε εμπόρους με σκοπό την εξαγωγή, για την οποία ο πωλητής δεν υποχρεούται να εισπράξει εγγύηση.

52. Στις αιτιολογικές σκέψεις 50 έως 53 της προσβαλλόμενης απόφασης επισημαίνεται ότι οι περιφερειακές αρχές δεν απάλλαξαν τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα από την επιβολή προστίμων καθόσον θεώρησαν ότι τα εν λόγω καταστήματα δεν υπείχαν υποχρέωση είσπραξης της εγγύησης βάσει της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών και ότι, συνεπώς, δεν είχαν διαπράξει παράβαση. Ο σκοπός της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών που συνίσταται στην αποτελεσματική συλλογή των απορριμμάτων συσκευασιών στη Γερμανία δεν επέβαλλε την είσπραξη εγγύησης επί των επαναχρησιμοποιούμενων συσκευασιών το περιεχόμενο των οποίων αγοραζόταν με σκοπό την κατανάλωσή του εκτός Γερμανίας. Όπως επισημαίνεται στο σημείο 51 των παρουσών προτάσεων, τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα τελούσαν υπό συνθήκες ανάλογες με εκείνες των εξαγωγέων ποτών σε μεταλλικά κουτιά, οι οποίοι δεν υπείχαν υποχρέωση είσπραξης εγγύησης.

53. Μολονότι με την προσβαλλόμενη απόφαση κρίθηκε ότι η ερμηνεία των εφαρμοστέων κανόνων από τις περιφερειακές αρχές ήταν εύλογη σύμφωνα τόσο με το δίκαιο της Ένωσης όσο και με το γερμανικό δίκαιο για τους λόγους που παρατίθενται στο σημείο 8 των παρουσών προτάσεων, συνεκτιμήθηκε το γεγονός ότι οι ομοσπονδιακές αρχές είχαν αμφισβητήσει την ερμηνεία αυτή. Στο πλαίσιο αυτό εξετάστηκε, στην προσβαλλόμενη απόφαση, κατά πόσον το τρίτο μέτρο θα αποτελούσε κρατική ενίσχυση σε περίπτωση που η ερμηνεία των περιφερειακών αρχών αποδεικνυόταν εσφαλμένη. Οι αιτιολογικές σκέψεις 56 έως 60 της προσβαλλόμενης απόφασης καταδεικνύουν την ύπαρξη δύο αντικρουόμενων νομικών απόψεων σχετικά με την υποχρέωση είσπραξης εγγυήσεων. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 61 της προσβαλλόμενης απόφασης, η υπάρχουσα νομολογία ενίσχυε τη θέση των περιφερειακών αρχών. Στην αιτιολογική σκέψη 62 της προσβαλλόμενης απόφασης επισημάνθηκε ότι οι ομοσπονδιακές αρχές δεν είχαν χρησιμοποιήσει τη διαδικασία κατά την οποία το Bundesrat (Ομοσπονδιακό Συμβούλιο) μπορεί να αποφανθεί επί της ερμηνείας του εθνικού δικαίου σε διαφορές μεταξύ ομοσπονδιακών και περιφερειακών αρχών.

54. Λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων αυτών, στις αιτιολογικές σκέψεις 69 και 70 της προσβαλλόμενης απόφασης συνάγεται το συμπέρασμα ότι, ακόμη και στην περίπτωση που τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα όφειλαν να εισπράξουν την εγγύηση σύμφωνα με το γερμανικό

[60] Όσον αφορά την έννοια των «απορριμμάτων», βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627), και της 17ης Νοεμβρίου 2022, Porr Bau (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] Πρβλ. απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, σκέψη 46).

δίκαιο, η μη επιβολή προστίμων δεν αποτελούσε πλεονέκτημα που χορηγήθηκε με κρατικούς πόρους για τέσσερις λόγους. Ο πρώτος λόγος αφορά την ύπαρξη σοβαρών και εύλογων αμφιβολιών σχετικά με την ερμηνεία της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών. Ο δεύτερος λόγος αφορά την απουσία οποιασδήποτε αποσαφήνισης της ερμηνείας αυτής μέσω διαδικασιών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ή άλλων διαδικασιών προς τον σκοπό αυτόν. Ο τρίτος λόγος αφορά το γεγονός ότι οι περιφερειακές αρχές είχαν εφαρμόσει την ερμηνεία τους σε όλες τις επιχειρήσεις που τελούσαν υπό παρόμοιες συνθήκες. Ο τέταρτος λόγος αφορά το γεγονός ότι η ερμηνεία της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών από τις περιφερειακές αρχές δεν ήταν αντίθετη προς την οδηγία 94/62.

55. Πέραν των ζητημάτων αν η συμπεριφορά των περιφερειακών αρχών ορθώς χαρακτηρίστηκε στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση ως χορήγηση «παρέκκλισης» χωρίς συγκεκριμένη νομική βάση [62] και αν η ερμηνεία αυτή ήταν εσφαλμένη [63], όπως υποστηρίζει η IGG, στις σκέψεις 135 έως 138 της απόφασης αυτής γίνεται δεκτό ότι το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο χαρακτηριζόταν, στην καλύτερη περίπτωση, από αβεβαιότητα. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο αναγνώρισε ότι στην προσβαλλόμενη απόφαση μπορούσε να συνεκτιμηθεί η ύπαρξη δυσχερειών κατά την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων προκειμένου να διαπιστωθεί αν η μη επιβολή προστίμων στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα αποτελούσε κρατική ενίσχυση.

56. Στις σκέψεις 140 και 141 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης υπενθυμίζεται ότι η αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege αποτελεί γενική αρχή του δικαίου στην οποία στηρίζονται οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και επιτάσσει να ορίζονται με σαφήνεια οι παραβάσεις και οι ποινές που αυτές επισύρουν. Στη σκέψη 147 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση AC-Treuhand [64], η αρχή αυτή δεν απαγορεύει τη βαθμιαία αποσαφήνιση των κανόνων περί ποινικής ευθύνης διά της νομολογιακής ερμηνείας από τη μία υπόθεση στην άλλη, υπό την προϋπόθεση ότι η ερμηνεία που αποδίδεται στην οικεία διάταξη ήταν ευλόγως προβλέψιμη κατά τον χρόνο διάπραξης της παράβασης. Ωστόσο, στις σκέψεις 146 και 148 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης το Γενικό Δικαστήριο προσέθεσε ότι μπορεί να γίνει επίκληση τέτοιου είδους δυσχερειών προκειμένου να επικυρωθεί η διαπίστωση ότι δεν υφίσταται κρατική ενίσχυση εφόσον πληρούνται δύο προϋποθέσεις: οι ερμηνευτικές δυσχέρειες είναι προσωρινές και, επίσης, εντάσσονται σε μια διαδικασία βαθμιαίας αποσαφήνισης της νομοθεσίας. Στις σκέψεις 149 έως 156 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης συνήχθη το συμπέρασμα ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν πληρούσε τις δύο αυτές προϋποθέσεις.

57. Κατά τη γνώμη μου, οι διαπιστώσεις στις σκέψεις 146 έως 156 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης εφαρμόζουν εσφαλμένα την αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege [65]. Η νομική πρόβλεψη των ποινών είναι απόρροια της αρχής της ασφάλειας δικαίου, η οποία, μεταξύ άλλων, απαιτεί να είναι σαφείς και ακριβείς οι νομοθετικές ρυθμίσεις, ιδίως όταν αυτές επιτρέπουν την επιβολή κυρώσεων, ούτως ώστε να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν σαφώς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις ρυθμίσεις αυτές και να λαμβάνουν τα

[62] Βλ. σκέψεις 133, 134, 173 και 181 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Επισημαίνω ότι το γεγονός ότι οι αρμόδιες αρχές σε ορισμένες περιπτώσεις ερμηνεύουν τη νομοθεσία και καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι ουδεμία υποχρέωση απορρέει από αυτή δεν ισοδυναμεί με παρέκκλιση, αλλά αποτελεί μέρος της συνήθους διαδικασίας ερμηνείας και εφαρμογής της νομοθεσίας.

[63] Αντιθέτως προς όσα παρατίθενται στις σκέψεις 170 και 171 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, η Επιτροπή δεν θεώρησε ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών επιβάλλει στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα να εισπράττουν εγγύηση: βλ. σημείο 52 των παρουσών προτάσεων.

[64] Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2015, AC-Treuhand κατά Επιτροπής (C-194/14 P, EU:C:2015:717, σκέψεις 39 έως 41).

[65] Βλ., κατ' αναλογίαν, άρθρο 49, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τα ποινικά αδικήματα.

ανάλογα μέτρα[66]. Εντούτοις, στην απόφασή του στην υπόθεση AC-Treuhand[67], το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege δεν αποκλείει τη βαθμιαία αποσαφήνιση των παραβάσεων και των ποινών διά της νομολογιακής ερμηνείας. Δεν μπορεί να προβληθεί έλλειψη σαφήνειας των κανόνων στην περίπτωση που μεταγενέστερη ένδικη διαφορά έχει αποσαφηνίσει την έννοιά τους. Ωστόσο, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί εξ αυτού, όπως συνέβη στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, ότι πρέπει πάντοτε να υφίσταται μια διαδικασία βαθμιαίας αποσαφήνισης. Για όσο χρονικό διάστημα η έννοια των κανόνων δεν έχει αποσαφηνιστεί με τη χρήση των κατάλληλων μηχανισμών προς τον σκοπό αυτόν, τα πρόσωπα που υπόκεινται στην εφαρμογή τους μπορούν να αντιταχθούν στην επιβολή ποινών εξαιτίας της εν λόγω έλλειψης βεβαιότητας. Άλλως, θα υπονομευόταν η αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege.

58. Επιπλέον, η νομολογία που παρέθεσε το Γενικό Δικαστήριο δεν ενισχύει τη θέση ότι τυχόν ερμηνευτικές δυσχέρειες πρέπει να είναι προσωρινές και ότι τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα μπορούν να επικαλεστούν μια κατάσταση νομικής αβεβαιότητας μόνον κατά τη διάρκεια περιορισμένου χρονικού διαστήματος. Στη σκέψη 149 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης γίνεται λόγος για μια κατάσταση νομικής αβεβαιότητας μεταξύ των ετών 2005 και 2018. Κατά τη γνώμη μου, το τεκμήριο ότι ορισμένη συμπεριφορά ήταν νόμιμη (καθόσον δεν επιβλήθηκαν πρόστιμα γι' αυτήν) και η αβεβαιότητα ως προς τη νομιμότητά της κατά τη διάρκεια ενός τόσο μεγάλου χρονικού διαστήματος μάλλον ενισχύουν παρά αποδυναμώνουν τη δικαιολόγηση της μη επιβολής ποινών.

59. Αντιθέτως προς τις διαπιστώσεις στις σκέψεις 151 και 152 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, η απροθυμία των ομοσπονδιακών αρχών να ζητήσουν τη γνώμη του Bundesrat (Ομοσπονδιακού Συμβουλίου) προκειμένου να αποσαφηνιστεί το εφαρμοστέο δίκαιο δεν μπορεί να εμποδίσει τους ενδιαφερομένους να στηριχθούν σε τυχόν απορρέουσα νομική αβεβαιότητα ώστε να αμφισβητήσουν την επιβολή ποινών σε αυτούς. Δεδομένου ότι τα πρόσωπα αυτά δεν έχουν πρόσβαση στην ως άνω διαδικασία, δεν πρέπει να υποστούν καμία αρνητική συνέπεια λόγω της απροθυμίας των αρχών να την εφαρμόσουν.

60. Η αιτιολογία που παρατίθεται στις σκέψεις 144 και 145 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης δεν στηρίζει τις διαπιστώσεις που περιλαμβάνονται σε αυτές. Μολονότι γίνεται δεκτό ότι δεν είναι δυνατή η επίκληση έλλειψης σαφήνειας της εθνικής νομοθεσίας που θεσπίζεται προκειμένου να μεταφερθεί μια οδηγία στην εσωτερική έννομη τάξη, η οδηγία 94/62 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να απαιτούν από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα να εισπράττουν εγγύηση, όπως εκτίθεται στα σημεία 49 έως 51 των παρουσών προτάσεων.

61. Αντιθέτως προς τις διαπιστώσεις στις σκέψεις 160 έως 163 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, δεν απαγορευόταν να συνεκτιμήσει η Επιτροπή την ύπαρξη εύλογων δυσχερειών κατά την ερμηνεία του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου στο πλαίσιο της εξέτασης του αν η μη επιβολή προστίμων αποτελούσε κρατική ενίσχυση. Είναι αδιάφορο αν οι περιφερειακές αρχές δεν επέβαλαν πρόστιμα για τον λόγο ότι στηρίχθηκαν στην ύπαρξη τέτοιου είδους δυσχερειών ή για τον λόγο ότι θεώρησαν ότι δεν υπήρξε παραβίαση της νομοθεσίας. Ακόμα και αν μεταγενέστερα αποδεικνυόταν ότι το γερμανικό δίκαιο επέβαλλε την είσπραξη εγγύησης, οι εύλογες δυσχέρειες που αντιμετώπισαν οι περιφερειακές αρχές προκειμένου να διαπιστώσουν

[66] Απόφαση της 5ης Απριλίου 2006, Degussa κατά Επιτροπής (T-279/02, EU:T:2006:103, σκέψη 66 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Πρβλ., επίσης, απόφαση της 22ας Μαΐου 2008, Evonik Degussa κατά Επιτροπής και Συμβουλίου (C-266/06 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2008:295, σκέψεις 38 και 39).

[67] Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2015, AC-Treuhand κατά Επιτροπής (C-194/14 P, EU:C:2015:717, σκέψη 40).

την ύπαρξη της υποχρέωσης αυτής δικαιολογούν αντικειμενικά τη μη επιβολή προστίμων στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα. Όπως υποστήριξε η IGG, οι προαναφερθείσες διαπιστώσεις της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης ενέχουν επίσης πλάνη περί το δίκαιο.

62. Επισημαίνω περαιτέρω ότι, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ και τις αρχές της κατανομής αρμοδιοτήτων και της θεσμικής ισορροπίας που κατοχυρώνονται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, εναπόκειται κυρίως στις έννομες τάξεις των κρατών μελών να αποσαφηνίσουν την έννοια των αντίστοιχων εθνικών κανόνων μέσω των δικαιοδοτικών διαδικασιών που προβλέπουν. Μολονότι η Επιτροπή μπορεί να κληθεί να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο στο πλαίσιο, μεταξύ άλλων, της κρίσης επί της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης και της συμβατότητάς της με την εσωτερική αγορά και να υποστηρίξει την ερμηνεία αυτή σε διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης[68], δεν υπέχει τη νομική υποχρέωση να αναλαμβάνει αυτό το καθήκον σε κάθε περίπτωση που κινεί τη διαδικασία του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Για τους ίδιους λόγους προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει το αίτημα της Dansk Erhverv περί αντικατάστασης των σκέψεων 135 έως 138 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

63. Λαμβανομένων υπόψη τόσο της νομολογίας που παρατίθεται στα σημεία 40 και 41 των παρουσών προτάσεων όσο και των ανωτέρω εκτιμήσεων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον έκρινε, στη σκέψη 157 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι με την προσβαλλόμενη απόφαση εξετάστηκε ανεπαρκώς και ελλιπώς η μη επιβολή προστίμων στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα.

64. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει βάσιμους τον πρώτο, τον δεύτερο και τον τρίτο λόγο αναιρέσεως που προέβαλε η IGG και να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση επί της βάσης αυτής.

65. Στην περίπτωση που το Δικαστήριο υιοθετήσει την ως άνω πρόταση, παρέλκει η εξέταση του τέταρτου και του πέμπτου λόγου αναιρέσεως της IGG. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο επιλέξει να μην υιοθετήσει την πρότασή μου συναφώς, θα εξετάσω και τους δύο αυτούς λόγους.

2. Περιπτώσεις πλάνης περί το δίκαιο σχετικά με τις πρόσθετες εκτιμήσεις προς υποστήριξη της ύπαρξης σοβαρών δυσχερειών που αντιμετώπισε η Επιτροπή

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

66. Με τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως, η IGG υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κατά την εξέταση των πρόσθετων επιχειρημάτων της Dansk Erhverv προς υποστήριξη της διαπίστωσης ότι η Επιτροπή αντιμετώπισε σοβαρές δυσχέρειες όσον αφορά την ύπαρξη πλεονεκτήματος που χορηγείται με κρατικούς πόρους λόγω της μη επιβολής προστίμων.

67. Πρώτον, το Γενικό Δικαστήριο στρέβλωσε τις διαπιστώσεις της προσβαλλόμενης απόφασης καθόσον έκρινε ότι οι περιφερειακές αρχές είχαν απαλλάξει τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα από τα πρόστιμα χωρίς καμία νομική βάση. Αντιθέτως, στην προσβαλλόμενη

[68] Πρβλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και Ηνωμένου Βασιλείου (C-106/09 P και C-107/09 P, EU:C:2011:732), όπου η Επιτροπή βασίμως υποστήριξε ότι μια προτεινόμενη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας του Γιβραλτάρ για τη φορολογία εταιριών αποτελούσε κρατική ενίσχυση η οποία δεν ήταν συμβατή με την εσωτερική αγορά.

απόφαση κρίθηκε ότι τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν υπείχαν υποχρέωση είσπραξης της εγγύησης και ότι συνεπώς δεν υφίστατο λόγος επιβολής προστίμων από τις περιφερειακές αρχές.

68. Δεύτερον, με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση παραμορφώθηκε το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης και εφαρμόστηκε εσφαλμένα η έννοια των σοβαρών δυσχερειών, δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε εξηγήσει επαρκώς τους λόγους για τους οποίους οι ερμηνευτικές αποκλίσεις μεταξύ των ομοσπονδιακών και των περιφερειακών αρχών δεν έπρεπε να οδηγήσουν στην κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας.

69. Τρίτον, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση κρίθηκε ότι δεν είχε αποδειχθεί ότι η παρέκκλιση από την υποχρέωση είσπραξης της εγγύησης είχε εφαρμοστεί ομοιόμορφα σε όλες τις παραμεθόριες περιοχές της Γερμανίας. Με τον τρόπο αυτόν, το Γενικό Δικαστήριο παραμόρφωσε το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης και εφάρμοσε εσφαλμένα την έννοια των σοβαρών δυσχερειών, δεδομένου ότι όλα τα επίμαχα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα βρίσκονται στα ομόσπονδα κράτη Σλέσβιχ-Χόλσταϊν και Μεκλεμβούργο-Δυτική Πομερανία.

70. Τέταρτον, με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση παραμορφώθηκε το περιεχόμενο των αποδεικτικών στοιχείων καθόσον το Γενικό Δικαστήριο στηρίχθηκε επιλεκτικά στο περιεχόμενο ενός σχεδίου πρότασης του 2004 για την τροποποίηση της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών, το οποίο ανέφερε ότι αποσκοπούσε στην προώθηση των σκοπών της οδηγίας 94/62 και στην επιβολή της υποχρέωσης στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα να συμμετέχουν στα συστήματα επιστροφής εγγύησης των άλλων κρατών μελών.

71. Πέμπτον, το Γενικό Δικαστήριο εφάρμοσε εσφαλμένα την έννοια των σοβαρών δυσχερειών καθόσον απαίτησε από την Επιτροπή να ερευνήσει λεπτομερώς το εθνικό νομικό πλαίσιο σχετικά με την υποχρέωση είσπραξης εγγύησης.

72. Έκτον, το Γενικό Δικαστήριο παραμόρφωσε το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης καθόσον απέρριψε την αναλογία που χρησιμοποιήθηκε για τον σκοπό της είσπραξης της εγγύησης μεταξύ των εμπορευμάτων προς εξαγωγή και των ποτών σε συσκευασίες μιας χρήσης που αγοράζονται για κατανάλωση στο εξωτερικό.

73. Η Dansk Erhverv ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως.

β) Ανάλυση

74. Στα σημεία 47 έως 64 των παρουσών προτάσεων εξετάζονται τα ζητήματα που εγείρονται με το πρώτο, το δεύτερο, το πέμπτο και το έκτο σκέλος του υπό κρίση λόγου αναιρέσεως. Συνεπώς, θα περιορίσω την εξέτασή μου στα δύο στοιχεία που συνθέτουν το εναπομείναν μέρος του λόγου αυτού.

75. Η IGG ισχυρίζεται ότι στις σκέψεις 178 έως 182 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης το Γενικό Δικαστήριο παραμόρφωσε το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης καθόσον έκρινε ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η ερμηνεία της γερμανικής νομοθεσίας είχε εφαρμοστεί ομοιόμορφα στις οικείες παραμεθόριες περιοχές.

76. Κατά το άρθρο 256, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ και το άρθρο 58, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αίτηση αναιρέσεως περιορίζεται σε νομικά ζητήματα. Δεδομένου ότι το Γενικό Δικαστήριο είναι αποκλειστικώς αρμόδιο να διαπιστώνει και να εκτιμά τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά καθώς και να εκτιμά τα αποδεικτικά στοιχεία, η εκτίμηση των λόγω πραγματικών περιστατικών και αποδεικτικών στοιχείων δεν αποτελεί, υπό την επιφύλαξη της περίπτωσης παραμόρφωσης του περιεχομένου τους, νομικό ζήτημα υποκείμενο στον αναιρετικό έλεγχο του Δικαστηρίου[69]. Στην περίπτωση που προβάλλεται παραμόρφωση του περιεχομένου των αποδεικτικών στοιχείων εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου, πρέπει, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 256 ΣΛΕΕ, του άρθρου 58, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του άρθρου 168, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, να προσδιορίζονται επακριβώς τα στοιχεία το περιεχόμενο των οποίων παραμορφώθηκε και τα σφάλματα ανάλυσης τα οποία είχαν ως αποτέλεσμα την παραμόρφωση αυτή. Η παραμόρφωση πρέπει να προκύπτει προδήλως από τα στοιχεία της δικογραφίας, χωρίς να απαιτείται να πραγματοποιηθεί νέα εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων[70].

77. Όπως επισημαίνει η IGG, στην αιτιολογική σκέψη 11 της προσβαλλόμενης απόφασης αναφέρεται ότι το εμπόριο στα μεθοριακά καταστήματα υφίσταται στα δύο οικεία ομόσπονδα κράτη λόγω της διαφοράς στην τιμή της μπύρας και άλλων ποτών μεταξύ Γερμανίας, Δανίας και Σουηδίας. Οι γραπτές παρατηρήσεις της Επιτροπής επιβεβαίωσαν το γεγονός αυτό, όπως προκύπτει από τη σκέψη 179 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Από καμία ένδειξη δεν προκύπτει ότι παρόμοια μεθοριακά εμπορικά καταστήματα λειτουργούσαν σε άλλα ομόσπονδα κράτη. Συνεπώς, οι διαπιστώσεις στις σκέψεις 178 έως 182 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης στηρίζονται σε παραμόρφωση τόσο του περιεχομένου της προσβαλλόμενης απόφασης όσο και των αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίστηκαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.

78. Η IGG ισχυρίζεται επίσης ότι στις σκέψεις 183 έως 190 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης παραμορφώθηκε το περιεχόμενο των αποδεικτικών στοιχείων καθόσον το Γενικό Δικαστήριο στηρίχθηκε επιλεκτικά στο κείμενο του σχεδίου πρότασης που υπέβαλαν τα δύο ομόσπονδα κράτη για την τροποποίηση της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών το 2004.

79. Από το κείμενο του ως άνω σχεδίου πρότασης προκύπτει ότι αυτό δικαιολογούνταν από λόγους οικονομίας, απασχόλησης και προστασίας του περιβάλλοντος και ότι περιλάμβανε την υποχρέωση των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων να συμμετέχουν σε συστήματα επιστροφής εγγύησης σε άλλα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο παραμόρφωσε το περιεχόμενο των αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίστηκαν ενώπιόν του, καθόσον παρέβλεψε το γεγονός ότι η πρόταση αποσκοπούσε στη διεύρυνση της προστασίας του περιβάλλοντος με την επιβολή της υποχρέωσης στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα να συμμετέχουν στα συστήματα επιστροφής εγγύησης που εφαρμόζονται σε άλλα κράτη μέλη.

80. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει βάσιμο τον τέταρτο λόγο αναιρέσεως που προέβαλε η IGG.

[69] Απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 2023, Lietuvos geležinkeliai κατά Επιτροπής (C-42/21 P, EU:C:2023:12, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[70] Απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 2023, HSBC Holdings κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-883/19 P, EU:C:2023:11, σκέψη 167 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

3. Περιπτώσεις πλάνης περί το δίκαιο σχετικά με τις πρόσθετες εκτιμήσεις προς υποστήριξη του ότι η Επιτροπή δεν αντιμετώπισε σοβαρές δυσχέρειες

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

81. Με τον πέμπτο λόγο αναιρέσεως, η IGG υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον απέρριψε δύο επιχειρήματα που αυτή είχε προβάλει προκειμένου να υποστηρίξει την απουσία σοβαρών δυσχερειών σχετικά με την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης κατά την αξιολόγηση που διενήργησε η Επιτροπή.

82. Πρώτον, αντιθέτως προς τη διαπίστωση του Γενικού Δικαστηρίου, οι αρμόδιες αρχές «μπορούν» να επιβάλλουν πρόστιμα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με την υποχρέωση είσπραξης της εγγύησης. Συνεπώς, οι αρχές αυτές δεν έχουν την υποχρέωση αλλά την ευχέρεια επιβολής προστίμων. Επομένως, με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση παραμορφώθηκε το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης απόφασης και των αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίστηκαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.

83. Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο έσφαλε καθόσον απέρριψε το επιχείρημα της IGG το οποίο στηριζόταν στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Radlberger[71] και κατά το οποίο η είσπραξη της εγγύησης θα συνιστούσε φόρο επί των εξαγωγών που αντίκειται στο άρθρο 34 ΣΛΕΕ. Στην απόφαση εκείνη, η οποία αφορούσε τη μετάβαση από ένα σύστημα συλλογής σε ένα σύστημα υποχρεωτικής παρακράτησης ποσού έναντι επιστροφής για την ανακύκλωση των συσκευασιών μιας χρήσης στη Γερμανία, το Δικαστήριο έκρινε ότι το κράτος μέλος πρέπει να διασφαλίζει ότι υφίσταται επαρκής αριθμός σημείων παραλαβής ώστε οι καταναλωτές από τους οποίους έχει παρακρατηθεί ορισμένο ποσό να μπορούν να το αναζητούν χωρίς να απαιτείται να επιστρέψουν στο σημείο αγοράς της συσκευασίας[72].

84. Η Dansk Erhverv ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει τον πέμπτο λόγο αναιρέσεως.

β) Ανάλυση

85. Στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του πέμπτου λόγου αναιρέσεως, η IGG υποστηρίζει ότι οι περιφερειακές αρχές διαθέτουν διακριτική ευχέρεια κατά την επιβολή κυρώσεων, ανεξαρτήτως της σαφήνειας ή μη των κανόνων που πρέπει να εφαρμοστούν.

86. Κατά την αιτιολογική σκέψη 22 της προσβαλλόμενης απόφασης και τη σκέψη 4 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 1, σημείο 14, της κανονιστικής απόφασης περί απορριμμάτων συσκευασιών, η μη είσπραξη της εγγύησης κατά παράβαση του άρθρου 9, παράγραφος 1, αποτελεί διοικητική παράβαση. Το άρθρο 69, παράγραφος 3, του Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (νόμου περί κωδικοποίησης της νομοθεσίας για την κυκλική οικονομία και της νομοθεσίας για τα απόβλητα), της 24ης Φεβρουαρίου 2012[73], προβλέπει ότι το συγκεκριμένο είδος παράβασης τιμωρείται με πρόστιμο έως 100 000 ευρώ.

[71] Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[72] Όπ.π. (σκέψη 46).

[73] BGB1. I 2012, σ. 212.

87. Μολονότι στη σκέψη 136 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης αναγνωρίζεται ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν, για λόγους δημόσιας πολιτικής, διακριτική ευχέρεια κατά τη λήψη απόφασης για την επιβολή προστίμων, ιδίως όταν αντιμετωπίζουν δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων, στη σκέψη 223 της εν λόγω απόφασης επισημαίνεται ορθώς ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν στηρίζεται στην επιχειρηματολογία αυτή. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει το πρώτο σκέλος του πέμπτου λόγου αναιρέσεως που προέβαλε η IGG.

88. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος του συγκεκριμένου λόγου αναιρέσεως, η απόφαση στην υπόθεση Radlberger[74] δεν ενισχύει τον ισχυρισμό ότι η είσπραξη της εγγύησης στην προκειμένη περίπτωση θα προσέκρουε στο άρθρο 34 ΣΛΕΕ, όπως υποστηρίζει η IGG. Το άρθρο αυτό δεν εφαρμόζεται στις χρηματικές επιβαρύνσεις καθόσον δεν αφορά τα εμπόδια στο εμπόριο που ρυθμίζονται από άλλες διατάξεις της Συνθήκης. Τα άρθρα 28, 30 και 110 ΣΛΕΕ αφορούν τα εμπόδια χρηματικής φύσης ή ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς και, ως εκ τούτου, δεν εμπίπτουν στην απαγόρευση του άρθρου 34 ΣΛΕΕ[75]. Κατά πάγια νομολογία, κάθε χρηματική επιβάρυνση που επιβάλλεται μονομερώς, ανεξαρτήτως της ονομασίας της και της τεχνικής της, και πλήττει τα εμπορεύματα λόγω του ότι διέρχονται τα σύνορα, όταν δεν είναι κατά κυριολεξία τελωνειακός δασμός, αποτελεί επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος κατά την έννοια των άρθρων 28 και 30 ΣΛΕΕ[76]. Η IGG δεν ανέπτυξε κάποιο επιχείρημα βάσει των εν λόγω διατάξεων της Συνθήκης. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει το δεύτερο σκέλος του πέμπτου λόγου αναιρέσεως που προέβαλε η IGG.

89. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει στο σύνολό του τον πέμπτο λόγο αναιρέσεως που προέβαλε η IGG.

IV. Επί της προσφυγής ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου

90. Κατά το άρθρο 61, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε περίπτωση αναίρεσης της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου, το Δικαστήριο μπορεί το ίδιο να αποφανθεί οριστικά επί της διαφοράς, εφόσον αυτή είναι ώριμη προς εκδίκαση.

91. Λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων που παρατίθενται στα σημεία 47 έως 64 και 75 έως 80 των παρουσών προτάσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή που εξετάστηκε με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση και είχε ως αίτημα την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης με την οποία η Επιτροπή αποφάσισε να μην κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

[74] Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[75] Απόφαση της 17ης Ιουνίου 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, σκέψεις 32 και 33).

[76] Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Βιαμάρ (C-402/14, EU:C:2015:830, σκέψη 44). Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο εξέτασε το τέλος ταξινόμησης που επέβαλε η Ελλάδα σε εισαγωγέα οχημάτων που κατασκευάστηκαν σε άλλο κράτος μέλος. Τα οχήματα δεν πωλήθηκαν ούτε ταξινομήθηκαν στην Ελλάδα αλλά αντιθέτως επανεξήχθησαν σε άλλο κράτος μέλος, όπου τέθηκαν σε κυκλοφορία και πωλήθηκαν. Οι ελληνικές αρχές αρνήθηκαν να επιστρέψουν το καταβληθέν τέλος ταξινόμησης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το τέλος εισπραττόταν μόνο λόγω της διέλευσης των συνόρων κράτους μέλους και αποτελούσε ως εκ τούτου φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος κατά την έννοια του άρθρου 30 ΣΛΕΕ (απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Βιαμάρ, C-402/14, EU:C:2015:830, σκέψη 45).

V. Επί των δικαστικών εξόδων

92. Κατά το άρθρο 184, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, όταν η αίτηση αναιρέσεως γίνεται δεκτή και το Δικαστήριο κρίνει οριστικά τη διαφορά, αυτό αποφαίνεται επί των δικαστικών εξόδων.

93. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το οποίο εφαρμόζεται στην αναιρετική διαδικασία δυνάμει του άρθρου 184, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

94. Εφόσον οι αιτήσεις αναιρέσεως της Επιτροπής και της IGG γίνουν δεκτές, προτείνω να υποχρεωθεί η Dansk Erhverv να φέρει, πέραν των δικών της δικαστικών εξόδων, και τα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν οι αναιρεσείουσες τόσο πρωτοδίκως όσο και στο πλαίσιο των αιτήσεων αναιρέσεως.

VI. Πρόταση

95. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1) Η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 9ης Ιουνίου 2021, Dansk Erhverv κατά Επιτροπής (T-47/19, EU:T:2021:331), αναιρείται.

2) Η προσφυγή που άσκησε η Dansk Erhverv ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση T-47/19 απορρίπτεται.

3) Η Dansk Erhverv φέρει τα δικαστικά της έξοδα και τα δικαστικά έξοδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) που αφορούν τη διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και τις υπό κρίση αιτήσεις αναιρέσεως.