



Pers en Voorlichting

Gerecht van de Europese Unie
PERSCOMMUNIQUÉ nr. 97/21
Luxemburg, 9 juni 2021

Arrest in zaak T-47/19
Dansk Erhverv / Commissie

Het besluit van de Commissie waarbij wordt vastgesteld dat Duitsland geen staatssteun heeft verleend door bepaalde verpakkingen van dranken die door Duitse grenshandelszaken worden verkocht aan klanten die in Denemarken wonen, vrij te stellen van statiegeld, wordt door het Gerecht nietig verklaard

De Commissie heeft in de inleidende fase niet alle ernstige moeilijkheden kunnen overwinnen die zich voordeden bij de beoordeling of de niet-inning van het statiegeld staatssteun vormt

De Duitse federale regeling die bekendstaat als „VerpackV”¹, vormt de omzetting van richtlijn 94/62 betreffende verpakking en verpakkingsafval². Bij deze regeling wordt voor bepaalde wegwerpverpakkingen voor dranken een systeem van statiegeld ingevoerd waarbij over het statiegeld belasting over de toegevoegde waarde (btw) wordt geheven. Het statiegeld moet worden geïnd in alle stadia van de distributieketen tot de verkoop aan de eindverbruiker en het bedrag ervan moet worden terugbetaald na teruggave van de betreffende verpakking. De niet-inning van dit statiegeld is een administratieve overtreding waarvoor een geldboete van ten hoogste 100 000 EUR kan worden opgelegd.

Volgens de verdeling van bevoegdheden waarin de grondwet van Duitsland voorziet, valt de uitvoering van de betreffende regeling onder de verantwoordelijkheid van de regionale autoriteiten, die deze regeling kunnen doen toepassen bij administratief bevel of door het opleggen van geldboeten. In dit verband hebben de autoriteiten van Sleeswijk-Holstein en Mecklenburg-Voorpommeren (Duitsland) zich op het standpunt gesteld dat de verplichting om het statiegeld te innen niet voor grenshandelszaken geldt indien de dranken uitsluitend worden verkocht aan klanten die met name in Denemarken wonen en die zich er schriftelijk (door het ondertekenen van een uitvoeraangifte) toe verplichten om deze dranken buiten het Duitse grondgebied te verbruiken en om zich daar van de verpakking ervan te ontdoen.

Dansk Erhverv, een beroepsvereniging die de belangen van Deense ondernemingen behartigt, is van mening dat deze vrijstelling van het innen van statiegeld op wegwerpverpakkingen voor drank neerkomt op het verlenen van onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun aan een groep detailhandelaren in Noord-Duitsland en heeft daarom bij de Commissie een klacht inzake staatssteun ingediend. Na afloop van de inleidende onderzoeksfase heeft de Commissie een besluit vastgesteld waarbij zij constateert dat de litigieuze maatregelen – de niet-inning van het statiegeld, de niet-inning van de btw over het statiegeld en de niet-oplegging van een geldboete aan ondernemingen die het statiegeld niet innen – geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen.³

Op 23 januari 2019 heeft Dansk Erhverv tegen dat besluit beroep tot nietigverklaring ingesteld. Bij het onderzoek van dit beroep verstrekt het Gerecht van de Europese Unie een belangrijke precisering over de verhouding tussen de bepalingen inzake staatssteun en andere Unierechtelijke of nationaalrechtelijke bepalingen, en over de gevolgen voor de vaststelling van het gebruik van

¹ De Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) is een besluit van 21 augustus 1998 betreffende de preventie en recycling van verpakkingsafval (BGBl. 1998 I, blz. 2379).

² Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB 1994, L 365, blz. 10).

³ Besluit C(2018) 6315 final van de Commissie van 4 oktober 2018 betreffende steunmaatregel SA.44865 (2016/FC) – Duitsland – Vermeende staatssteun aan drankenwinkels die aan de Duitse grens zijn gelegen.

staatsmiddelen die op het gebied van geldboeten moeten worden verbonden aan het feit dat zich moeilijkheden voordoen bij de uitlegging van een toepasselijke norm.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats preciseert het Gerecht in hoeverre de schending van bepalingen die geen betrekking hebben op het recht inzake staatssteun, met succes kan worden aangevoerd om aan te tonen dat een door de Commissie op dit gebied vastgesteld besluit onrechtmatig is. In dit verband moet volgens het Gerecht een onderscheid worden gemaakt naargelang de Commissie in haar besluit een standpunt inneemt over de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt dan wel over het bestaan van steun. In het eerste geval kan het feit dat een als staatssteun aangemerkte nationale maatregel andere bepalingen van het VWEU schendt dan die welke betrekking hebben op staatssteun, met succes worden aangevoerd om de rechtmatigheid te betwisten van een besluit waarbij de Commissie die steunmaatregel verenigbaar met de interne markt verklaart, aangezien een steunmaatregel die op bepaalde uitvoeringspunten andere bepalingen van het VWEU schendt niet verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard.

Volgens het Gerecht geldt dit daarentegen niet voor besluiten waarin een standpunt wordt ingenomen over het bestaan van staatssteun. Dienaangaande merkt het Gerecht op dat in artikel 11 VWEU weliswaar wordt bepaald dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, maar dat deze integratie moet plaatsvinden bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt en niet bij het onderzoek naar het bestaan van die maatregel. Aangezien een reden van algemeen belang niet als relevante factor in aanmerking kan worden genomen in het stadium van de kwalificatie als staatssteun, is het Gerecht van oordeel dat het feit dat een nationale maatregel in strijd is met andere Unierechtelijke bepalingen dan die welke betrekking hebben op staatssteun, als zodanig niet met succes kan worden aangevoerd om aan te tonen dat die maatregel een steunmaatregel van de staat is. Het zou immers niet stroken met de bewoordingen van artikel 107, lid 1, VWEU om een nationale maatregel als een steunmaatregel te beschouwen omdat hij andere Verdragsbepalingen schendt, ook al voldoet hij niet aan de in die bepaling uitdrukkelijk gestelde voorwaarden om te kunnen spreken van een steunmaatregel.

Het Gerecht is van oordeel dat dit a fortiori geldt voor bepalingen van het recht van een lidstaat. De eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen namelijk dat de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, normaal gesproken in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en het doel van de regeling in kwestie. Het Gerecht stelt vast dat artikel 107, lid 1, VWEU niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten. Bovendien is het niet de taak van de Commissie maar van de bevoegde nationale rechterlijke instanties om de rechtmatigheid van nationale maatregelen te beoordelen uit het oogpunt van het nationale recht. Indien werd aanvaard dat de Commissie nationale maatregelen als staatssteun moet aanmerken omdat zij bepalingen van het recht van de betrokken lidstaat schenden, zou zij zich mogelijkerwijs dienen uit te spreken over de rechtmatigheid van die maatregelen uit het oogpunt van het nationale recht, wat in strijd is met de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties.

Het Gerecht is het dan ook **niet eens met Dansk Erhverv dat de Commissie bij het onderzoek of de vrijstelling van de verplichting om statiegeld te innen staatssteun vormt, rekening had moeten houden met de verplichtingen die voor Duitsland voortvloeien uit richtlijn 94/62, het „beginsel dat de vervuiler betaalt” en het Duitse recht.**

In de tweede plaats verklaart het Gerecht – in het kader van het onderzoek van het argument dat de Commissie bij de beoordeling van de vraag of de niet-oplegging van een geldboete een met staatsmiddelen bekostigd voordeel vormt, ten onrechte een nieuw juridisch criterium heeft toegepast, namelijk het bestaan van moeilijkheden bij de uitlegging van de regeling in kwestie – dat het feit dat in casu geen geldboete is opgelegd, onlosmakelijk verbonden is met de niet-inning van het statiegeld en dus met de door de bevoegde Duitse regionale autoriteiten in de praktijk

aanvaarde uitlegging van de geldende regeling. Een dergelijke context komt niet overeen met een van de gevallen die tot nog toe in de rechtspraak inzake geldboeten zijn onderzocht.

Volgens het Gerecht heeft de Commissie zich dan ook terecht gebaseerd op een nieuw juridisch criterium – namelijk het verband tussen de uitlegging van de relevante regeling en de uitoefening van de bestraffingsbevoegdheid door de autoriteiten die over deze bevoegdheid beschikken – om te onderzoeken of de niet-oplegging van een geldboete kan worden beschouwd als een met staatsmiddelen bekostigd voordeel. De Commissie heeft zich eveneens terecht op het standpunt gesteld dat de moeilijkheden bij de uitlegging van een regeling in beginsel kunnen uitsluiten dat de niet-oplegging van een geldboete wordt beschouwd als een vrijstelling van geldboete die staatssteun vormt. De situatie waarin er zich moeilijkheden voordoen bij de uitlegging van de norm waarvan de schending kan worden bestraft met het opleggen van een geldboete, verschilt immers vanuit het oogpunt van het betreffende voordeel duidelijk van die waarin de bevoegde autoriteit besluit om een onderneming vrij te stellen van de betaling van een geldboete die zij krachtens de regeling in kwestie zou moeten voldoen. In het eerste geval is er, anders dan in het tweede geval, geen sprake van een vooraf bestaande last. Gelet op de onzekere draagwijdte van de norm is het bestaan van een inbreukmakende gedraging namelijk niet evident, zodat de bestraffing van deze gedraging door middel van een geldboete in een dergelijke situatie van onzekerheid niet noodzakelijk of onvermijdelijk lijkt te zijn.

Het Gerecht preciseert evenwel dat het criterium dat er zich moeilijkheden voordoen bij de uitlegging van de toepasselijke regeling, slechts kan worden gehanteerd op voorwaarde dat die moeilijkheden tijdelijk zijn en dat de normen geleidelijk verduidelijkt worden. De Commissie heeft echter niet verwezen naar het feit dat de moeilijkheden bij de uitlegging zowel tijdelijk zijn als inherent zijn aan het feit dat de normen geleidelijk worden verduidelijkt, terwijl aan deze twee voorwaarden moet zijn voldaan om te kunnen vaststellen dat er geen sprake is van staatsmiddelen. Wat betreft de tijdelijkheid van de moeilijkheden die zich eventueel voordoen bij de uitlegging van de regeling in kwestie, merkt het Gerecht op dat **de Commissie geen melding maakt van enige bijzondere omstandigheid die zou kunnen rechtvaardigen dat een dergelijke onzekerheid reeds bestaat sinds 2005 of zelfs sinds 2003. Bovendien wordt met betrekking tot de voorwaarde dat de moeilijkheden bij de uitlegging van de regeling inherent zijn aan het feit dat de normen geleidelijk worden verduidelijkt, vastgesteld dat uit geen enkel gegeven in het dossier kan worden afgeleid dat die moeilijkheden aan het verdwijnen waren.**

Derhalve is het Gerecht van oordeel dat de Commissie het recht onjuist heeft opgevat door tot de slotsom te komen dat niet is voldaan aan de voorwaarde dat gebruik is gemaakt van staatsmiddelen, zonder te onderzoeken of de uitleggingsmoeilijkheden waarop zij zich baseert, tijdelijk zijn en inherent zijn aan het feit dat de normen geleidelijk verduidelijkt worden. Deze vaststelling vormt een aanwijzing waaruit blijkt dat de Commissie in de inleidende onderzoeksfase niet alle ernstige moeilijkheden heeft kunnen overwinnen bij de beoordeling of de niet-inning van het statiegeld en de niet-oplegging van een geldboete staatssteun vormen. **Aangezien er andere aanwijzingen zijn gevonden van ernstige moeilijkheden die de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksfase niet heeft kunnen overwinnen, verklaart het Gerecht het bestreden besluit in zijn geheel nietig.**

NOTA BENE: Tegen de beslissing van het Gerecht kan binnen een termijn van twee maanden en tien dagen vanaf de betekening ervan een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld bij het Hof.

NOTA BENE: Het beroep tot nietigverklaring strekt tot nietigverklaring van met het recht van de Unie strijdige handelingen van de instellingen van de Unie. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de lidstaten, de Europese instellingen en particulieren bij het Hof van Justitie of het Gerecht een beroep tot nietigverklaring instellen. Indien het beroep gegrond is, wordt de handeling nietig verklaard. De betrokken instelling moet in voorkomend geval voorzien in de door de nietigverklaring van de handeling ontstane leemte in de regelgeving.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Gerecht niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170