



Retten annullerer Kommissionens afgørelse om, at den manglende opkrævning af pant på visse former for emballage til drikkevarer, der sælges i de tyske grænsebutikker til kunder med bopæl i Danmark, ikke udgør statsstøtte

Kommissionen kunne ikke under den indledende fase overvinde alle de alvorlige vanskeligheder, som den stod over for, for at afgøre, om den manglende pantopkrævning udgør statsstøtte

Den tyske forbundslovgivning »VerpackV«¹ gennemfører direktiv 94/62 om emballage og emballageaffald². Denne lovgivning indfører en pantordning for visse former for engangsemballage til drikkevarer, inklusive merværdiafgift (moms), som skal opkræves i alle led i distributionskæden indtil salget til den endelige forbruger, og pantbeløbet skal tilbagebetales efter aflevering af emballagen. Manglende pantopkrævning udgør en administrativ overtrædelse, der kan straffes med bøde på indtil 100 000 EUR.

I overensstemmelse med den kompetencefordeling, der er fastsat i Tysklands forfatning, henhører gennemførelsen af denne lovgivning under de regionale myndigheders ansvarsområde, som har beføjelse til at sikre anvendelsen af lovgivningen ved administrativt påbud eller bødepålæg. I denne forbindelse fandt myndighederne i Slesvig-Holsten og Mecklenburg-Vorpommern (Tyskland), at pligten til at opkræve pant ikke gjaldt for grænsebutikkerne, hvis drikkevarerne alene blev solgt til kunder med bopæl i bl.a. Danmark, og hvis disse kunder skriftligt forpligtede sig til (ved at underskrive en eksporterklæring) at indtage drikkevarerne og bortskaffe deres emballage uden for det tyske område.

Eftersom Dansk Erhverv, der er en erhvervsorganisation, som repræsenterer danske virksomheders interesser, fandt, at denne fritagelse fra at opkræve pant på visse former for engangsemballage til drikkevarer svarede til at indrømme en gruppe detailhandelsvirksomheder i Nordtyskland ulovlig støtte, som er uforenelig med det indre marked, indgav denne organisation en klage om statsstøtte til Europa-Kommissionen. Efter den indledende undersøgelsesfase vedtog Kommissionen en afgørelse om, at de omtvistede foranstaltninger, dvs. den manglende pantopkrævning, den manglende momsopkrævning af dette pantbeløb og den manglende bødepåleggelse i forhold til de virksomheder, som ikke opkrævede pant, ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF³.

Den 23. januar 2019 anlagde Dansk Erhverv annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse. Ved undersøgelsen af søgsmålet giver Den Europæiske Unions Ret vigtige præciseringer om for det første forbindelsen mellem bestemmelserne om statsstøtte og andre EU-retlige og nationale bestemmelser og for det andet af de konsekvenser, der vedrørende bøder skal drages af, at der er alvorlige vanskeligheder vedrørende fortolkningen af en regel, der finder anvendelse på fastlæggelsen af, om der er tale om statsmidler.

Retten bemærkninger

¹ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) er en bekendtgørelse af 21.8.1998 om begrænsning og genanvendelse af emballageaffald (BGBl. 1998 I, s. 2379).

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20.12.1994 om emballage og emballageaffald (EFT 1994, L 365, s. 10).

³ Kommissionens afgørelse C(2018) 6315 final af 4.10.2018 vedrørende statsstøtte SA.44865 (2016/FC) – Tyskland – Angivelig støtte til fordel for grænsenære tyske drikkevareforhandlere.

I første række præciserer Retten, i hvilket omfang tilsidesættelsen af bestemmelser, som ikke vedrører statsstøttereglerne, hensigtsmæssigt kan påberåbes for at godtgøre ulovligheden af en afgørelse, som Kommissionen har vedtaget på dette område. Ifølge Retten skal der i denne henseende sondres mellem, om Kommissionen ved den pågældende afgørelse træffer afgørelse om en støttes forenelighed med det indre marked, eller om den træffer afgørelse om, hvorvidt der foreligger støtte. I det førstnævnte tilfælde, og idet støtte, der ved visse af sine gennemførelsesforanstaltninger tilsidesætter andre af EUF-traktatens bestemmelser, ikke kan erklæres forenelig med det indre marked, kan det forhold, at en national foranstaltning, som er blevet kvalificeret som statsstøtte, tilsidesætter andre bestemmelser i EUF-traktaten end bestemmelserne vedrørende statsstøtte, med føje påberåbes for at anfægte lovligheden af en afgørelse, hvorved Kommissionen har fastslået, at en sådan støtte er forenelig med det indre marked.

Ifølge Retten gælder det samme derimod ikke for afgørelser om, hvorvidt der foreligger statsstøtte. Retten bemærkede i denne henseende, at artikel 11 TEUF ganske vist bestemmer, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udførelsen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner. En sådan integration skal imidlertid ske ved undersøgelsen af støttens forenelighed med det indre marked og ikke ved undersøgelsen af, om der foreligger støtte. Eftersom en hensyntagen til et formål af almen interesse er en uvirksom omstændighed på stadiet for kvalificering som statsstøtte, fastslår Retten, at den omstændighed, at en national foranstaltning er i strid med andre bestemmelser i EU-retten end bestemmelserne vedrørende statsstøtte, ikke som sådan med føje kan påberåbes for at godtgøre, at denne foranstaltning udgør statsstøtte. Det ville således være i strid med ordlyden af artikel 107, stk. 1, TEUF at fastslå, at en national foranstaltning udgør statsstøtte, fordi den tilsidesætter andre traktatbestemmelser, selv om den ikke opfylder de betingelser, der er udtrykkeligt fastsat i denne bestemmelse med henblik på at identificere støtte.

Ifølge Retten gælder dette så meget desto mere med hensyn til bestemmelserne i en medlemsstats lovgivning. Det følger nemlig såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at ordlyden af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning. Retten konstaterede, at artikel 107, stk. 1, TEUF ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret. Det tilkommer endvidere ikke Kommissionen, men derimod de kompetente nationale retter at kontrollere de nationale foranstaltningers lovlighed i forhold til national ret. Såfremt det anerkendes, at tilsidesættelsen af bestemmelserne i medlemsstatens ret skal føre til, at Kommissionen kvalificerer nationale foranstaltninger som statsstøtte, kunne denne institution blive foranlediget til at tage stilling til lovligheden af disse foranstaltninger i forhold til national ret, hvilket udgør en tilsidesættelse af de nationale retters kompetence.

Retten forkaster således Dansk Erhvervs argument om, at Kommissionen med henblik på undersøgelsen af, om den foranstaltning, der bestod i fritagelse for pantoprævning, udgjorde statsstøtte, burde have taget hensyn til de forpligtelser, der påhviler Tyskland i medfør af direktiv 94/62, princippet om, at »forureneren betaler«, og tysk ret.

I anden række bemærker Retten ved undersøgelsen af klagepunktet om, at Kommissionen for at vurdere, om den manglende bødepålæggelse udgjorde en fordel finansieret ved hjælp af statsmidler, med urette anvendte et nyt retligt kriterium om, at der forelå vanskeligheder ved fortolkningen af den omhandlede lovgivning, at den manglende bødepålæggelse i det foreliggende tilfælde var uadskilleligt forbundet med den manglende pantoprævning og således med den fortolkning af gældende ret, som de kompetente regionale tyske myndigheder tillod i praksis. En sådan sammenhæng svarer ikke til de tilfælde, der hidtil er undersøgt i retspraksis på området for bøder.

På denne baggrund err det ifølge Retten med føje, at Kommissionen støttede sig på et nyt retligt kriterium om forbindelsen mellem fortolkningen af den relevante lovgivning og den udøvelse af sanktionsbeføjelse, som de myndigheder, der har denne beføjelse, foretager, for at undersøge, om

den manglende bødepåleggelse kunne anses for en fordel finansieret ved hjælp af statsmidler. Kommissionen fandt ligeledes med føje, at vanskelighederne ved fortolkningen af lovgivningen principielt kunne udelukke, at den manglende bødepåleggelse blev anset for en bødefritagelse, der udgjorde statsstøtte. Den situation, hvor der er vanskeligheder ved fortolkningen af den regel, hvis tilsidesættelse kan straffes ved påleggelse af en bøde, er nemlig, set i forhold til den pågældende fordel, klart forskellig fra den situation, hvor den kompetente myndighed beslutter at fritage en virksomhed fra at betale en bøde, som den ellers skulle have betalt i medfør af lovgivningen. I den første situation foreligger der i modsætning til i den anden situation ingen allerede eksisterende byrde. Henset til usikkerheden med hensyn til reglens rækkevidde er det nemlig ikke åbenbart, at der foreligger en ulovlig adfærd, og påleggelsen af en bøde for en sådan adfærd synes i en sådan situation med usikkerhed således ikke at være nødvendig eller uundgåelig.

Retten præciserer imidlertid, at kriteriet om vanskeligheder ved fortolkningen af gældende lovgivning kun kan finde anvendelse, forudsat at disse vanskeligheder er midlertidige, og de indgår i en proces for gradvis klarlægning af reglerne. Kommissionen henviste ikke til, at fortolkningsvanskelighederne var både midlertidige og uadskilleligt forbundet med den gradvise klarlægning af reglerne, selv om begge betingelserne skal opfyldes, for at dette kan føre til en konklusion om, at der ikke er tale om statsmidler. Hvad i denne forbindelse angår den midlertidige karakter af de eventuelle vanskeligheder ved fortolkningen af lovgivningen bemærker Retten, at **Kommissionen ikke har nævnt nogen særlig omstændighed, der kan begrunde, at denne usikkerhed havde bestået siden 2005, eller endda 2003.** Hvad desuden angår den uadskillelige forbindelse mellem den gradvise klarlægning af reglerne og vanskeligheder ved fortolkningen af lovgivningen fastslår Retten, at ingen oplysninger i sagsakterne gør det muligt at konkludere, at sådanne vanskeligheder var ved at blive fjernet.

Retten fastslår følgelig, at Kommissionen begik en retlig fejl ved at fastslå, at betingelsen om statsmidler ikke var opfyldt, uden at undersøge, om de fortolkningsvanskeligheder, som den støttede sig på, var midlertidige og uadskilleligt forbundet med den gradvise klarlægning af reglerne. Denne konstatering var et indicium, som gjorde det muligt at fastslå, at Kommissionen under denne indledende fase ikke kunne overvinde alle de alvorlige vanskeligheder, den stødte på, for at afgøre, om den manglende pantopkrævning og den manglende bødepåleggelse udgjorde statsstøtte. **Eftersom der blev identificeret andre indicier for alvorlige vanskeligheder, som Kommissionen ikke kunne overvinde under den indledende undersøgelsesfase, annullerer Retten den anfægtede afgørelse i sin helhed.**

BEMÆRKNING: Der kan iværksættes appel, der er begrænset til retsspørgsmål, for Domstolen til prøvelse af Rettens afgørelse inden for to måneder og ti dage efter forkyndelsen af denne.

BEMÆRKNING: Annulationssøgsmål tilsigter annulation af retsakter vedtaget af EU-institutionerne, som er i strid med EU-retten. Medlemsstater, EU-organer og borgere kan under nærmere bestemte betingelser indbringe sådanne sager for Domstolen eller Retten. Hvis sagsøgeren får medhold, annulleres retsakten. Såfremt annulationen af retsakten indebærer, at der opstår et retligt tomrum, skal dette afhjælpes af vedkommende institution.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Retten.

[Dommen](#) offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

Kontakt i Presse- og Informationsafdelingen: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127