



Mediji i informiranje

Opći sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 97/21
U Luxembourg 9. lipnja 2021.

Presuda u predmetu T-47/19
Dansk Erhverv/Komisija

Opći sud poništava Komisijinu odluku kojom se utvrđuje da nenaplaćivanje pologa na određenu ambalažu pića koja njemačke pogranične trgovine prodaju kupcima s prebivalištem u Danskoj nije državna potpora

Komisija u prethodnoj fazi nije mogla razriješiti sve ozbiljne poteškoće s kojima se suočila prilikom utvrđenja je li nenaplaćivanje pologa državna potpora

Njemačkim saveznim propisom „Uredba o ambalaži“¹ prenosi se Direktiva 94/62 o ambalaži i ambalažnom otpadu². Taj propis uspostavlja sustav pologa za određenu ambalažu pića namijenjenu jednokratnoj uporabi, koji uključuje porez na dodanu vrijednost (PDV) i mora se naplaćivati u svim stadijima prodajnog lanca, sve do prodaje krajnjem potrošaču, a njegov se iznos treba vratiti nakon povrata ambalaže. Nenaplaćivanje tog pologa je prekršaj za koji se može izreći novčana kazna u najvećem iznosu od 100 000 eura.

U skladu s podjelom ovlasti koju predviđa Ustav Savezne Republike Njemačke, za provedbu tog propisa nadležna su regionalna tijela koja ga mogu provesti donošenjem upravnog akta ili izricanjem novčane kazne. U tom okviru, tijela saveznih zemalja Schleswig-Holsteina i Mecklemburga-Zapadnog Pomorja smatrala su da se obveza naplate pologa ne primjenjuje na pogranične trgovine ako se piće prodaje isključivo kupcima s prebivalištem, među ostalim, u Danskoj i ako se oni obvežu pisanim putem (potpisujući izveznu deklaraciju) da će konzumirati ta pića i odložiti njihovu ambalažu izvan njemačkog državnog područja.

Smatrajući da se izuzećem od naplate pologa na ambalažu pića namijenjenu jednokratnoj uporabi dodjeljuje nezakonita potpora jednoj grupi poduzeća za maloprodaju sa sjevera Njemačke i da je to nespojivo s unutarnjim tržištem, Dansk Erhverv, strukovna udruga koja zastupa interese danskih poduzeća, podnijela je Komisiji pritužbu na području državnih potpora. Komisija je, nakon faze prethodnog ispitivanja, donijela odluku da sporne mjere, odnosno nenaplaćivanje pologa, nenaplaćivanje PDV-a na polog i neizricanje novčane kazne poduzećima koja ne naplaćuju polog, nisu državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)³.

Dansk Erhverv podnio je 23. siječnja 2019. tužbu za poništenje te odluke. Prilikom ispitivanja te tužbe Opći sud Europske unije iznio je važna pojašnjenja o, s jedne strane, vezi između odredaba o državnim potporama i drugih odredaba prava Unije ili nacionalnog prava i, s druge strane, posljedicama na utvrđenje postojanja državnih sredstava u području novčanih kazni koje proizlaze iz postojanja poteškoća u tumačenju primjenjive norme.

Ocjena Općeg suda

¹ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) je uredba donesena 21. kolovoza 1998., koja se odnosi na sprečavanje nastanka i recikliranje ambalažnog otpada (BGBl. 1998. I., str. 2379.).

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL 1994., L 365, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 14., str. 12.)

³ Odluka Komisije C(2018) 6315 final od 4. listopada 2018. o državnoj potpori SA.44865 (2016/FC) – Njemačka – navodna državna potpora njemačkim trgovinama pića koje se nalaze na granici

Kao prvo, Opći je sud pojasnio u kojoj se mjeri nepoštovanje odredaba koje se ne odnose na pravo državnih potpora može s uspjehom isticati radi utvrđenja nezakonitosti odluke koju je u tom području donijela Komisija. U tom pogledu, prema mišljenju Općeg suda, valja razlikovati odlučuje li se predmetnom Komisijinom odlukom o spojivosti državne potpore s unutarnjim tržištem ili se utvrđuje njezino postojanje. U prvom slučaju, budući da državna potpora koja pojedinim svojim uvjetima krši druge odredbe UFEU-a ne može biti proglašena spojivom s unutarnjim tržištem, okolnost da nacionalna mjera koja je kvalificirana kao državna potpora krši odredbe UFEU-a različite od onih koje se odnose na državne potpore, može se s uspjehom istaknuti radi osporavanja zakonitosti odluke kojom je Komisija ocijenila da je takva potpora spojiva s unutarnjim tržištem.

Nasuprot tomu, prema mišljenju Općeg suda, isto ne vrijedi kada je riječ o odlukama kojima se odlučuje o postojanju državne potpore. U tom je pogledu doduše točno da članak 11. UFEU-a određuje da se zahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije. Međutim, cilj je takvog uključivanja da se ono provede na razini ispitivanja spojivosti mjere, a ne na razini ispitivanja njezina postojanja. Budući da je uzimanje u obzir razloga općeg interesa bespredmetna okolnost u fazi kvalifikacije državne potpore, Opći je sud presudio da okolnost da je određena nacionalna mjera protivna odredbama prava Unije različitim od onih koje se odnose na državne potpore ne može se kao takva s uspjehom isticati radi utvrđenja da je ta mjera državna potpora. Naime, smatrati da nacionalna mjera čini potporu zato što je protivna drugim odredbama Ugovora, iako ne ispunjava uvjete za identifikaciju potpore izričito predviđene člankom 107. stavka 1. UFEU-a, bilo bi protivno sadržaju te odredbe.

Prema mišljenju Općeg suda, isto vrijedi *a fortiori* kada je riječ o odredbama prava neke države članice. Naime, iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se izrazi odredbe prava Unije, koja ne sadržava nikakvo izravno upućivanje na pravo država članica radi utvrđenja njezina smisla i dosega, moraju u pravilu tumačiti autonomno i ujednačeno u cijeloj Uniji, uzimajući u obzir kontekst odredbe i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ. Međutim, u ovom je predmetu Opći sud utvrdio da nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica nije predviđeno člankom 107. stavkom 1. UFEU-a. Osim toga, nije na Komisiji da nadzire zakonitost nacionalnih mjera u pogledu nacionalnog prava, nego na nadležnim nacionalnim sudovima. Ako bi se pak u tom pogledu prihvatilo to da Komisija zbog nepoštovanja odredaba prava države članice mora kvalificirati nacionalne mjere kao državnu potporu, to bi moglo dovesti do toga da Komisija, kršeći nadležnost nacionalnih sudova, odlučuje o zakonitosti tih mjera u pogledu nacionalnog prava.

Opći sud tako odbija navod Dans Erhverva da je Komisija, da bi ispitala je li mjera koja se sastoji od izuzeća od naplate pologa državna potpora, morala uzeti u razmatranje obveze koje Njemačka ima na temelju Direktive 94/62, načela „onečišćivač plaća” i njemačkog prava.

Kao drugo, ispitujući prigovor da je Komisija, radi ocjene čini li neizricanje novčane kazne financijsku prednost iz državnih sredstava, pogrešno primijenila novi pravni kriterij, koji se temelji na postojanju poteškoća u tumačenju predmetnog propisa, Opći sud ističe da je u ovom predmetu neizricanje novčane kazne neraskidivo povezano s nenaplaćivanjem pologa i stoga s načinom kako nadležna njemačka regionalna tijela u praksi tumače pozitivni propis. Takav kontekst međutim ne odgovara nijednom do sada ispitanom slučaju u sudskoj praksi koja se odnosi na novčane kazne.

U tim se okolnostima Komisija osnovano, prema mišljenju Općeg suda, oslonila na novi pravni kriterij koji se temelji na vezi između tumačenja relevantnog propisa i izvršavanja represivnih ovlasti od strane tijela koja ih imaju, radi ispitivanja može li se na neizricanje novčane kazne gledati kao na prednost financiranu iz državnih sredstava. Isto je tako Komisija osnovano ocijenila da poteškoće u tumačenju propisa načelno mogu isključiti to da se na neizricanje novčane kazne gleda kao na izuzeće od novčane kazne koje čini državnu potporu. Naime, situacija u kojoj postoje poteškoće u tumačenju norme čije kršenje može biti kažnjeno izricanjem novčane kazne jasno se razlikuje, s aspekta predmetne prednosti, od situacije u kojoj nadležno tijelo odluči osloboditi poduzeće od plaćanja novčane kazne koju bi ono moralo platiti na temelju propisa. U prvom

slučaju, za razliku od drugoga, nema već postojećeg tereta. Naime, vodeći računa o neizvjesnom dosegu norme, postojanje kažnjivog ponašanja nije očito, pa sankcija za takvo ponašanje u obliku novčane kazne u tako neizvjesnoj situaciji nije nužna ili neizbježna.

Opći sud međutim pojašnjava da se kriterij koji se temelji na poteškoćama u tumačenju primjenjivog nacionalnog propisa može primijeniti samo pod uvjetom da su poteškoće privremene i da su dio postupka postupnog razjašnjavanja normi. Međutim, Komisija se nije pozvala na okolnost da je navedenim poteškoćama u tumačenju inherentna privremenost i postupno razjašnjavanje normi, iako ta dva uvjeta moraju biti ispunjena da bi se moglo zaključiti da ne postoje državna sredstva. U tom pogledu, kada je riječ o privremenosti eventualnih poteškoća u tumačenju, Opći sud ističe da **Komisija ne dokazuje postojanje nijedne posebne okolnosti koja bi opravdala postojanje te nesigurnosti od 2005., odnosno 2003. K tomu, kada je riječ o okolnosti da je navedenim poteškoćama u tumačenju svojstveno postupno razjašnjavanje primjenjivog propisa, nesporno je da nijedan dokument iz sudskog spisa ne upućuje na to da su te poteškoće bile u postupku rješavanja.**

Prema tome, **Opći sud ocjenjuje da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada je zaključila da uvjet koji se odnosi na državna sredstva nije ispunjen, a da nije razmotrila jesu li poteškoće u tumačenju na koja se pozvala privremene i je li im svojstveno postepeno razjašnjavanje normi.** To utvrđenje predstavlja indiciju na temelju koje se može smatrati da Komisija u toj prethodnoj fazi nije mogla razriješiti sve ozbiljne poteškoće s kojima se susrela prilikom utvrđenja čine li nenaplaćivanje pologa i neizricanje novčane kazne državnu potporu. **Budući da su identificirane i druge indicije ozbiljnih poteškoća koje Komisija nije mogla razriješiti u fazi prethodnog ispitivanja, Opći sud poništava pobijanu odluku u cijelosti.**

NAPOMENA: Protiv odluke Općeg suda u roku od dva mjeseca i deset dana od njezina priopćenja može se podnijeti žalba Sudu ograničena na pravna pitanja.

NAPOMENA: Tužba za poništenje služi za poništenje akata institucija Unije koji su protivni pravu Unije. Pod određenim uvjetima države članice, europske institucije i pojedinci mogu podnijeti tužbu za poništenje Sudu ili Općem sudu. Ako je tužba osnovana, akt se poništava. Dotična institucija mora popuniti eventualnu pravnu prazninu nastalu poništenjem akta.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Opći sud.

[Cjelovit tekst](#) presude objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: : Iliana Paliova 📞 (+352) 4303 4293