



Kontakty z Mediami
i Informacja

Sąd Unii Europejskiej
KOMUNIKAT PRASOWY nr 97/21
Luksemburg, 9 czerwca 2021 r.

Wyrok w sprawie T-47/19
Dansk Erhverv/Komisja

Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji stwierdzającej, że niepobieranie kaucji od niektórych opakowań napojów sprzedawanych przez niemieckie sklepy przygraniczne klientom zamieszkałym w Danii nie stanowi pomocy państwa

Na wstępnym etapie badania pomocy Komisja nie była w stanie przewyżżyć wszystkich napotkanych poważnych trudności, aby móc ustalić, czy niepobranie kaucji stanowi pomoc państwa

Przyjęte w Niemczech na szczeblu federalnym rozporządzenie „VerpackV”¹ stanowi transpozycję dyrektywy 94/62 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych². Ustanowiono w nim, w odniesieniu do niektórych opakowań jednorazowych, system obejmujący podatek od wartości dodanej (VAT) kaucji, która powinna być pobierana od wszystkich uczestników łańcucha dystrybucji aż do momentu sprzedaży produktu konsumentowi końcowemu, a jej kwota powinna zostać zwrócona po zwrocie opakowania. Niepobranie tej kaucji stanowi wykroczenie administracyjne podlegające grzywnie o maksymalnej wysokości 100 000 EUR.

Zgodnie z podziałem kompetencji przewidzianym w Ustawie zasadniczej Niemiec, wprowadzenie tego uregulowania w życie należy do zadań organów władz regionalnych, które są w stanie egzekwować stosowanie jego przepisów w drodze decyzji administracyjnej lub poprzez nakładanie grzywien. W tych ramach organy władz krajów związkowych Szlezwiku-Holsztynu i Meklemburgii-Pomorza Przedniego (Niemcy) uznały, że obowiązek pobierania kaucji nie ma zastosowania do sklepów przygranicznych, jeżeli napoje sprzedawane są wyłącznie klientom zamieszkałym w szczególności w Danii, a ci zobowiążą się na piśmie (podpisując „zgłoszenie wywozowe”) do spożywania tych napojów i pozbywania się ich opakowań poza terytorium Niemiec.

Uznając, że to zwolnienie z obowiązku pobierania kaucji od jednorazowych opakowań do napojów sprowadza się do bezprawnego przyznania niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy grupie przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą detaliczną w północnych Niemczech, Dansk Erhverv, stowarzyszenie zawodowe reprezentujące interesy duńskich przedsiębiorstw, skierowało do Komisji skargę w sprawie pomocy państwa. Po przeprowadzeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego Komisja wydała decyzję, w której stwierdziła, że sporne środki, czyli niepobieranie kaucji, niepobieranie związanego z tą kaucją podatku VAT i nienakładanie grzywien na przedsiębiorstwa, które nie pobierają kaucji, nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE („zaskarżona decyzja”)³.

Dnia 23 stycznia 2019 r. Dansk Erhverv wniosło skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Analizując tę skargę Sąd Unii Europejskiej przedstawił istotne wyjaśnienia dotyczące, z jednej strony, związku przepisów dotyczących pomocy państwa z innymi przepisami prawa unijnego czy też krajowego i, z drugiej strony, konsekwencji dla istnienia zasobów państwowych, jakie

¹ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (rozporządzenie w sprawie zapobiegania powstawaniu i odzysku odpadów opakowaniowych) z dnia 21 sierpnia 1998 r. (BGBl. 1998 I, s. 2379).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. 1994 L 365, s. 10).

³ Decyzja Komisji C(2018) 6315 final z dnia 4 października 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.34528 (2016/FC) – Niemcy – Domniemana pomoc na rzecz znajdujących się na granicy niemieckiej sklepów sprzedających napoje.

w dziedzinie grzywien należy wyciągnąć z istnienia trudności z wykładnią mającej zastosowanie normy.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd wyjaśnił, w jakim zakresie uchybienie przepisom, które nie dotyczą pomocy państwa, może zostać skutecznie powołane w celu wykazania niezgodności z prawem wydanej w tej dziedzinie decyzji Komisji. W tym względzie zdaniem Sądu należy dokonać rozróżnienia w zależności od tego, czy dana decyzja Komisji zawiera rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, czy też rozstrzygnięcie w przedmiocie istnienia pomocy. W pierwszym z tych przypadków, gdy chodzi o pomoc, która, ze względu na określone zasady jej przyznawania, narusza inne postanowienia traktatu FUE i nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, chcąc skutecznie zakwestionować zgodność z prawem decyzji, w której Komisja uznała daną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, można powołać się na naruszenie przez środek krajowy, uprzednio zakwalifikowany jako pomoc państwa, postanowień traktatu FUE innych niż te dotyczące pomocy państwa.

Inaczej jest natomiast zdaniem Sądu w drugim przypadku, odnoszącym się do decyzji Komisji rozstrzygającej o istnieniu pomocy. W tym względzie podniósł on, że niewątpliwie art. 11 TFUE stanowi, iż przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii muszą być brane pod uwagę wymogi związane z ochroną środowiska. Niemniej jednak zintegrowanie to ma miejsce na poziomie badania zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, a nie – na poziomie badania jej istnienia. Skoro zatem wzięcie pod uwagę względu interesu ogólnego jest na etapie kwalifikacji jako pomocy państwa okolicznością „nieistotną”, Sąd rozstrzygnął, iż w celu wykazania, że dany środek krajowy stanowi pomoc państwa, nie można skutecznie powoływać się na okoliczność polegającą na tym, że środek ten narusza przepisy prawa Unii inne niż te dotyczące pomocy państwa. Sprzeczne z brzmieniem art. 107 ust. 1 TFUE byłoby bowiem uznanie, że środek krajowy, ze względu na to, iż narusza inne postanowienia traktatowe, stanowi pomoc państwa, nawet jeśli nie spełnia wyraźnie przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek służących identyfikacji pomocy.

Zdaniem Sądu to samo, a fortiori, dotyczy przepisów prawa państwa członkowskiego. Zarówno bowiem z wymogów jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z zasady równości wynika, że treści przepisu prawa Unii, który, dla określenia jego znaczenia i zakresu, nie odsyła wyraźnie do prawa państw członkowskich, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst tego przepisu i cel zawartej w nim regulacji. Sąd stwierdził zaś, że art. 107 ust. 1 TFUE nie zawiera żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich. Ponadto kontrola legalności środków krajowych w świetle prawa krajowego nie jest zadaniem Komisji, lecz jej przeprowadzenie należy do właściwych sądów krajowych. Gdyby zaś przyjąć w tym względzie, że naruszenie przepisów prawa państwa członkowskiego powinno skłonić Komisję do zakwalifikowania środków krajowych jako pomocy państwa, mogłaby ona stanąć przed koniecznością wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności tych środków z prawem w świetle przepisów prawa wewnętrznego, uchybiając kompetencji sądów krajowych.

Sąd oddalił więc twierdzenie Dansk Erhverv, zgodnie z którym przy badaniu środka polegającego na zwolnieniu z obowiązku poboru kaucji Komisja powinna była wziąć pod uwagę ciążące na Niemczech obowiązki wynikające z dyrektywy 94/62, „zasady zanieczyszczający płaci” oraz prawa niemieckiego.

W drugiej kolejności, badając zastrzeżenie oparte na tym, że przy ocenie tego, czy nienałożenie grzywiny miało znamiona korzyści finansowanej za pomocą zasobów państwowych, Komisja błędnie zastosowała niespotykane do tej pory kryterium prawne, oparte na istnieniu trudności z wykładnią rozpatrywanych przepisów, Sąd podniósł, że w niniejszym przypadku nienałożenie grzywiny jest nierozzerwalnie związane z niepobraniem kaucji, i, co za tym idzie, z wykładnią mającego zastosowanie uregulowania, która została dopuszczona w praktyce przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych. Taki kontekst nie odpowiada zaś żadnemu z dwóch przypadków analizowanych do tej pory w orzecznictwie w dziedzinie grzywien.

Zdaniem Sądu w tych okolicznościach Komisja słusznie oparła się na nowym kryterium prawnym, opartym na związku między wykładnią właściwych przepisów a wykonywaniem kompetencji represyjnych przez organy, którym one przysługują, a to w celu przeanalizowania tego, czy nienależenie grzywny można uznać za korzyść finansowaną przy użyciu zasobów państwowych. Komisja również słusznie uznała, że trudności z wykładnią przepisów mogą co do zasady wykluczać uznanie nienależenia grzywny za mające znamiona pomocy państwa zwolnienie z grzywny. Sytuacja, w której istnieją trudności z wykładnią normy, której naruszenie może zostać ukarane nałożeniem grzywny, różni się bowiem wyraźnie – z punktu widzenia omawianej korzyści – od sytuacji, w której właściwy organ władzy postanawia zwolnić dane przedsiębiorstwo z zapłaty grzywny, którą powinno ono uiścić na mocy przepisów prawa. W tym pierwszym przypadku, w odróżnieniu od drugiego, nie mamy do czynienia z istniejącym wcześniej ciężarem. Biorąc bowiem pod uwagę nieostry zakres tej normy, istnienie zachowania mającego znamiona naruszenia nie wydaje się oczywiste, zaś ukaranie takiego zachowania w drodze grzywny nie można w takiej sytuacji niepewności uznać za konieczne lub nieuniknione.

Sąd wyjaśnił jednak, że kryterium oparte na istnieniu trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów może mieć zastosowanie jedynie pod warunkiem, że trudności te mają charakter czasowy i wpisują się w proces stopniowego wyjaśniania norm. Komisja nie odniosła się zaś do czasowego, ale też jednocześnie związanego ze stopniowym wyjaśnianiem wspomnianych norm, charakteru trudności z wykładnią, podczas gdy do tego, aby możliwe było stwierdzenie braku zasobów państwowych, muszą zostać spełnione obie te przesłanki. W tym względzie, jeśli chodzi o czasowy charakter ewentualnych trudności z wykładnią przepisów, Sąd wskazał, że **Komisja nie wskazała na żadną szczególną okoliczność pozwalającą uzasadnić utrzymywanie się stanu takiej niepewności począwszy od 2005 r., a wręcz – od 2003 r. Ponadto, jeśli chodzi o związany ze stopniowym wyjaśnianiem norm charakter trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów, żaden z zawartych w aktach sprawy dokumentów nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że trudności te były w trakcie rozwiązywania.**

Sąd rozstrzygnął więc, że **Komisja naruszyła prawo, stwierdzając, iż przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona, nie przeprowadziwszy analizy tego, czy trudności z wykładnią, na których się oparła, były czasowe i związane ze stopniowym wyjaśnianiem norm prawnych zawartych w mających zastosowanie przepisach.** Stwierdzenie takie stanowi przesłankę pozwalającą uznać, że Komisja na tym wstępnym etapie nie była w stanie przewyżżyć wszystkich z napotkanych poważnych trudności, aby móc ustalić, czy niepobieranie kaucji i nienakładanie grzywien stanowią pomoc państwa. **Ze względu na tę i inne poszlaki istnienia poważnych trudności, których Komisja nie mogła przewyżżyć na etapie wstępnego etapu badania skargi, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji w całości.**

UWAGA: Odwołanie od orzeczenia Sądu, ograniczone do kwestii prawnych, może zostać wniesione do Trybunału w terminie dwóch miesięcy i dziesięciu dni od dnia zawiadomienia o tym orzeczeniu.

UWAGA: Celem skargi o stwierdzenie nieważności jest doprowadzenie do uznania za nieważne aktów instytucji Unii, które są sprzeczne z prawem Unii. Państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe oraz jednostki mogą, pod pewnymi warunkami, wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu. Jeżeli skarga jest zasadna, stwierdza się nieważność aktu. Instytucja, której to dotyczy, powinna zarządzić ewentualnej próżni prawnej spowodowanej nieważnością tego aktu.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Sądu.

[Pełny tekst](#) wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793