



## **O Tribunal Geral anula a decisão da Comissão que declarou que a não cobrança de um depósito sobre certas embalagens de bebidas vendidas por estabelecimentos comerciais fronteiriços alemães a clientes domiciliados na Dinamarca não constitui um auxílio de Estado**

*A Comissão não estava em condições de ultrapassar, na fase preliminar, todas as dificuldades sérias com que se deparava para determinar se a não cobrança do depósito constitui um auxílio de Estado*

A regulamentação federal alemã «VerpackV»<sup>1</sup> transpõe a Diretiva 94/62, relativa a embalagens e resíduos de embalagens<sup>2</sup>. Relativamente a certas embalagens não reutilizáveis de bebidas, essa regulamentação institui um sistema de depósito, incluindo o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), que deve ser cobrado em todas as fases da cadeia de distribuição até à venda ao consumidor final e cujo montante deve ser reembolsado após a restituição da embalagem. A não cobrança desse depósito constitui uma infração administrativa passível de coima no montante máximo de 100 000 euros.

Em conformidade com a repartição de competências prevista na Lei Fundamental da Alemanha, a execução dessa regulamentação é da responsabilidade das autoridades regionais, que estão em condições de impor a sua aplicação por meio de intimação administrativa ou aplicando coimas. Neste âmbito, as autoridades do Schleswig-Holstein e do Mecklembourg-Pomerânia Ocidental (Alemanha) tinham considerado que a obrigação de cobrar o depósito não se aplicava aos estabelecimentos comerciais fronteiriços se as bebidas fossem vendidas exclusivamente a clientes domiciliados nomeadamente na Dinamarca e se estes se comprometessem por escrito (assinando uma declaração de exportação) a consumir essas bebidas e a eliminar a sua embalagem fora do território alemão.

Considerando que essa isenção de cobrar o depósito sobre as embalagens não reutilizáveis de bebidas se traduzia na concessão de um auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno a um grupo de empresas retalhistas do Norte da Alemanha, a Dansk Erhverv, uma associação profissional que representa os interesses de empresas dinamarquesas, tinha apresentado à Comissão uma denúncia em matéria de auxílios de Estado. No termo da fase preliminar de investigação, a Comissão adotou uma decisão que declarava que as medidas controvertidas, a saber, a não cobrança do depósito, a não cobrança do IVA relativo ao depósito e a não aplicação de uma coima às empresas que não cobrassem o depósito, não constituem um auxílio de Estado na aceção do artigo 107, n.º 1, TFUE<sup>3</sup>.

Em 23 de janeiro de 2019, a Dansk Erhverv interpôs recurso de anulação dessa decisão. Na análise desse recurso, o Tribunal Geral da União Europeia fornece clarificações importantes, por um lado, sobre a articulação das disposições relativas aos auxílios de Estado com outras

<sup>1</sup> O Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) é um regulamento de 21 de agosto de 1998 relativo à prevenção e à reciclagem dos resíduos de embalagens (BGBl. 1998 I, p. 2379).

<sup>2</sup> Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO 1994, L 365, p. 10).

<sup>3</sup> Decisão C (2018) 6315 final da Comissão, de 4 de outubro de 2018, relativa ao auxílio de Estado SA.44865 (2016/FC) — Alegado auxílio estatal às lojas de bebidas situadas na fronteira alemã.

disposições do direito da União ou do direito nacional e, por outro, sobre as consequências a retirar, em matéria de coimas, da existência de dificuldades de interpretação de uma norma aplicável sobre a determinação da existência de um recurso estatal.

### **Apreciação do Tribunal Geral**

Em primeiro lugar, o Tribunal Geral precisa em que medida a inobservância de disposições que não sejam relativas ao direito dos auxílios de Estado pode ser utilmente invocada para efeitos de demonstrar a ilegalidade de uma decisão adotada na matéria pela Comissão. A este respeito, segundo o Tribunal, há que fazer uma distinção consoante a decisão da Comissão se pronuncie sobre a compatibilidade de um auxílio com o mercado interno ou sobre a existência de um auxílio. No primeiro caso, quando um auxílio que, em algumas das suas modalidades, viola outras disposições do Tratado FUE não pode ser declarado compatível com o mercado interno, a inobservância, por uma medida nacional, qualificada de auxílio de Estado, de outras disposições do Tratado FUE diferentes das relativas aos auxílios de Estado pode ser utilmente invocada para contestar a legalidade de uma decisão pela qual a Comissão considera que esse auxílio é compatível com o mercado interno.

Em contrapartida, segundo o Tribunal Geral, o mesmo não acontece quanto às decisões que se pronunciam sobre a existência de um auxílio de Estado. A este respeito, salienta que é certo que o artigo 11.º TFUE dispõe que as exigências de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e na execução das políticas e ações da União. Contudo, essa integração deve ser realizada a nível do exame da compatibilidade de um auxílio e não do exame da sua existência. Uma vez que a tomada em consideração de um motivo de interesse geral é uma circunstância inoperante na fase da qualificação de auxílio de Estado, o Tribunal entende que a circunstância de uma medida nacional violar outras disposições do direito da União diferentes das relativas aos auxílios de Estado não pode ser utilmente invocada, enquanto tal, para efeitos de demonstrar que essa medida é um auxílio de Estado. Com efeito, seria contrário à redação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE considerar que uma medida nacional, por violar outras disposições dos Tratados, constituiria um auxílio apesar de não preencher os pressupostos expressamente previstos nessa disposição para efeitos de identificação de um auxílio.

Segundo o Tribunal Geral, o mesmo acontece, *a fortiori*, no respeitante às disposições do direito de um Estado-Membro. Com efeito, resulta tanto das exigências da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme que deve ser efetuada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa. Ora, o Tribunal constata que não está prevista no artigo 107.º, n.º 1, TFUE uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros. Além disso, não cabe à Comissão, mas sim aos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, fiscalizar a legalidade de medidas nacionais face ao direito interno. Ora, a esse respeito, se se admitisse que a inobservância das disposições do direito de um Estado-Membro devia levar a Comissão a qualificar medidas nacionais de auxílio de Estado, esta poderia ser levada a pronunciar-se sobre a legalidade dessas medidas face ao direito interno, desrespeitando a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais.

**Assim, o Tribunal Geral rejeita a alegação da Dansk Erhverv de que a Comissão, para examinar se a medida que consistia na isenção de cobrança do depósito era um auxílio de Estado, devia ter tido em consideração as obrigações que incumbiam à Alemanha por força da Diretiva 94/62, do «princípio do poluidor-pagador» e do direito alemão.**

Em segundo lugar, no exame da alegação de que a Comissão, para analisar se a não aplicação de uma coima era constitutiva de uma vantagem financiada por meio de recursos estatais, aplicou erradamente um critério jurídico inédito, relativo à existência de dificuldades de interpretação da regulamentação em causa, o Tribunal Geral salienta que, no caso presente, a não aplicação de uma coima é indissociável da não cobrança do depósito e, portanto, da interpretação da regulamentação em vigor, admitida na prática pelas autoridades regionais alemãs competentes.

Ora, tal contexto não corresponde a nenhuma das hipóteses até então analisadas pela jurisprudência em matéria de coimas.

Nestas condições, segundo o Tribunal Geral, foi com razão que a Comissão se baseou num critério jurídico novo, relativo à ligação entre a interpretação da regulamentação pertinente e o exercício do poder repressivo pelas autoridades que dele dispõem, para examinar se a não aplicação de uma coima podia ser considerada uma vantagem financiada por meio de recursos estatais. Foi igualmente com razão que a Comissão entendeu que as dificuldades de interpretação de uma regulamentação eram, em princípio, suscetíveis de excluir que a não aplicação de uma coima fosse considerada uma isenção de coima constitutiva de um auxílio de Estado. Com efeito, a situação em que existem dificuldades de interpretação da norma cuja inobservância pode ser punida pela aplicação de uma coima distingue-se claramente, do ponto de vista da vantagem em causa, da situação em que a autoridade competente decide isentar uma empresa do pagamento de uma coima que deveria suportar por força da regulamentação. Na primeira hipótese, contrariamente ao que sucede na segunda, não existe um encargo preexistente. Com efeito, tendo em conta o alcance incerto da norma, a existência de um comportamento ilícito não surge com evidência e, portanto, a punição desse comportamento por meio de uma coima não se revela necessária ou inevitável numa situação de tal incerteza.

O Tribunal Geral precisa, porém, que o critério da existência de dificuldades de interpretação da regulamentação aplicável só se pode aplicar sob reserva de essas dificuldades serem temporárias e de se inscreverem num processo de clarificação gradual das normas. Ora, a Comissão não faz referência ao caráter simultaneamente temporário e inerente à clarificação gradual das normas e das dificuldades de interpretação, apesar de essas duas condições terem que estar preenchidas para se poder concluir pela inexistência de recursos estatais. A este respeito, quanto ao caráter temporário das eventuais dificuldades de interpretação da regulamentação, o Tribunal salienta que **a Comissão não menciona nenhuma circunstância particular que permita justificar a persistência de tal incerteza desde 2005, ou mesmo 2003. Por outro lado, quanto ao caráter inerente à clarificação gradual das normas e das dificuldades de interpretação da regulamentação, verifica-se que nenhum elemento dos autos permite concluir que essas dificuldades estavam em vias de ser ultrapassadas.**

Consequentemente, o **Tribunal Geral considera que a Comissão cometeu um erro de direito ao concluir que o pressuposto relativo aos recursos estatais não estava preenchido, sem analisar se as dificuldades de interpretação em que se baseava eram temporárias e inerentes à clarificação gradual das normas.** Esta constatação constitui um indício que permite considerar que a Comissão não estava em condições de ultrapassar, nessa fase preliminar, todas as dificuldades sérias com que se deparava para determinar se a não cobrança do depósito e a não cobrança de uma coima constituíam um auxílio de Estado. **Tendo sido identificados outros indícios de dificuldades sérias que a Comissão não podia ultrapassar na fase preliminar de investigação, o Tribunal anula integralmente a decisão impugnada.**

---

**NOTA:** Da decisão do Tribunal Geral pode ser interposto recurso, limitado às questões de direito, para o Tribunal de Justiça, no prazo de dois meses e dez dias a contar da sua notificação.

**NOTA:** O recurso de anulação destina-se a obter a anulação dos atos das instituições da União contrários ao direito da União. Os Estados-Membros, as instituições e os particulares podem, sob certas condições, interpor no Tribunal de Justiça ou no Tribunal Geral um recurso de anulação. Se o recurso for julgado procedente, o ato é anulado. A instituição em causa deve providenciar no sentido de colmatar o eventual vazio jurídico criado pela anulação do ato.

---

*Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não vincula o Tribunal Geral.*

O [texto integral](#) do acórdão é publicado no sítio CURIA no dia da prolação.

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667.