



Tribunalul anulează decizia Comisiei prin care se constată că neperceperea unei garanții pentru anumite ambalaje de băuturi vândute de magazine frontaliere germane unor clienți cu domiciliul în Danemarca nu constituie un ajutor de stat

Comisia nu era în măsură să depășească, în faza preliminară, toate dificultățile serioase întâmpinate pentru a stabili dacă neperceperea garanției constituie un ajutor de stat

Reglementarea federală germană „VerpackV”¹ transpune Directiva 94/62 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje². Pentru anumite ambalaje de băuturi de unică folosință, această reglementare instituie un sistem de returnare a garanției care include taxa pe valoarea adăugată (TVA) și care trebuie să fie percepută în toate etapele lanțului de distribuție până la vânzarea către consumatorul final, iar quantumul său trebuie să fie returnat după restituirea ambalajului. Neperceperea acestei garanții constituie o contravenție care poate fi sancționată cu amendă în quantum maxim de 100 000 de euro.

În conformitate cu repartizarea competențelor prevăzută de Legea fundamentală a Germaniei, de punerea în aplicare a acestei reglementări sunt responsabile autoritățile regionale, care sunt în măsură să o aplice prin intermediul somației administrative sau prin aplicarea unor amenzi. În acest context, autoritățile din Schleswig-Holstein și din Mecklemburg-Pomerania Occidentală (Germania) au considerat că obligația de a percepe garanția nu se aplica magazinelor frontaliere dacă băuturile erau vândute exclusiv unor clienți domiciliați în special în Danemarca și dacă aceștia se angajau în scris (prin semnarea unei declarații de export) să consume băuturile respective și să elimine ambalajul acestora în afara teritoriului german.

Întrucât a considerat că această scutire de a percepe garanția pentru ambalaje de băuturi de unică folosință echivala cu acordarea unui ajutor ilegal și incompatibil cu piața internă unui grup de întreprinderi de comerț cu amănuntul din nordul Germaniei, Dansk Erhverv, o asociație profesională care reprezenta interesele unor întreprinderi daneze, a depus la Comisie o plângere în materie de ajutoare de stat. La finalul fazei preliminare de examinare, Comisia a adoptat o decizie prin care a constatat că măsurile în litigiu, și anume neperceperea garanției, neperceperea TVA-ului aferent garanției și neaplicarea unei amenzi întreprinderilor care nu percep garanția, nu constituie un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE³.

La 23 ianuarie 2019, Dansk Erhverv a introdus o acțiune în anulare împotriva acestei decizii. În cadrul examinării acestei acțiuni, Tribunalul Uniunii Europene aduce precizări importante, pe de o parte, cu privire la coroborarea dispozițiilor referitoare la ajutoarele de stat cu alte dispoziții ale dreptului Uniunii sau ale dreptului național și, pe de altă parte, cu privire la consecințele care trebuie deduse, în materie de amenzi, din existența unor dificultăți de interpretare a unei norme aplicabile cu privire la stabilirea existenței unei resurse de stat.

Aprecierea Tribunalului

¹ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) este un decret din 21 august 1998 privind prevenirea și reciclarea deșeurilor de ambalaje (BGBl. 1998 I, p. 2379).

² Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO 1994, L 365, p. 10, Ediție specială, 13/vol. 14, p. 238).

³ Decizia C(2018) 6315 final a Comisiei din 4 octombrie 2018 privind ajutorul de stat SA.44865 (2016/FC) – Germania – Presupus ajutor în favoarea unor magazine de băuturi situate la frontiera germană.

În primul rând, Tribunalul precizează în ce măsură nerespectarea dispozițiilor care nu se referă la dreptul ajutoarelor de stat poate fi invocată în mod util în scopul stabilirii nelegalității unei decizii adoptate în materie de către Comisie. În această privință, potrivit Tribunalului, trebuie să se facă distincție după cum decizia Comisiei statuează cu privire la compatibilitatea unui ajutor cu piața internă sau se pronunță cu privire la existența unui ajutor. În primul caz, din moment ce un ajutor care, prin unele dintre modalitățile sale, încalcă alte dispoziții ale Tratatului FUE, nu poate fi declarat compatibil cu piața internă, nerespectarea de către o măsură națională calificată ca ajutor de stat a altor dispoziții ale Tratatului FUE decât cele referitoare la ajutoarele de stat poate fi invocată în mod util pentru a se contesta legalitatea unei decizii prin care Comisia apreciază că un asemenea ajutor este compatibil cu piața internă.

În schimb, potrivit Tribunalului, situația este diferită în cazul deciziilor prin care se statuează cu privire la existența unui ajutor de stat. În această privință, el arată că, desigur, articolul 11 TFUE prevede că cerințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Uniunii. Cu toate acestea, o astfel de integrare are vocația de a se realiza la nivelul examinării compatibilității unui ajutor, iar nu al examinării existenței acestuia. Din moment ce luarea în considerare a unui motiv de interes general este o împrejurare inoperantă în etapa calificării ca ajutor de stat, Tribunalul consideră că împrejurarea că o măsură națională încalcă alte dispoziții ale dreptului Uniunii decât cele referitoare la ajutoarele de stat nu poate fi invocată în mod util, ca atare, pentru a se stabili că această măsură este un ajutor de stat. Astfel, ar fi contrar modului de redactare a articolului 107 alineatul (1) TFUE să se considere că o măsură națională, întrucât ar încălca alte dispoziții ale tratatelor, ar constitui un ajutor chiar dacă nu ar îndeplini condițiile expres prevăzute de această dispoziție în scopul identificării un ajutor.

Potrivit Tribunalului, situația este aceeași, *a fortiori*, în ceea ce privește dispozițiile dreptului unui stat membru. Astfel, atât din cerința aplicării uniforme a dreptului Uniunii, cât și din cea a principiului egalității rezultă că termenii unei dispoziții a dreptului Uniunii care nu conține nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama de contextul dispoziției și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză. Or, Tribunalul constată că la articolul 107 alineatul (1) TFUE nu este prevăzută nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre. În plus, nu este de competența Comisiei, ci a instanțelor naționale competente să controleze legalitatea unor măsuri naționale în raport cu dreptul intern. Or, în această privință, dacă s-ar admite că nerespectarea dispozițiilor dreptului unui stat membru trebuie să determine Comisia să califice măsurile naționale drept ajutor de stat, ea ar putea fi pusă în situația de a se pronunța asupra legalității acestor măsuri în raport cu dreptul intern, cu încălcarea competenței instanțelor naționale.

Astfel, Tribunalul **respinge afirmația Dansk Erhverv potrivit căreia Comisia ar fi trebuit să ia în considerare, pentru a examina dacă măsura constând în scutirea de perceperea garanției era un ajutor de stat, obligațiile care revin Germaniei, care rezultă din Directiva 94/62, din „principiul «poluatorul plătește»” și din dreptul german.**

În al doilea rând, în cadrul examinării criticii întemeiate pe faptul că, pentru a aprecia dacă neaplicarea unei amenzi constituia un avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat, Comisia ar fi aplicat în mod eronat un criteriu juridic inedit, întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a reglementării în discuție, Tribunalul arată că, în speță, neaplicarea unei amenzi nu poate fi disociată de neperceperea garanției și, prin urmare, de interpretarea reglementării în vigoare, admisă în practică de autoritățile regionale germane competente. Or, un asemenea context nu corespunde niciuneia dintre ipotezele examinate până la acel moment de jurisprudența în materie de amenzi.

În aceste condiții, potrivit Tribunalului, Comisia s-a bazat în mod justificat pe un criteriu juridic nou, întemeiat pe legătura dintre interpretarea reglementării relevante și exercitarea competenței de sancționare de către autoritățile care dispun de aceasta, pentru a examina dacă neaplicarea unei amenzi putea fi privită ca un avantaj finanțat prin intermediul resurselor de stat. Comisia a apreciat de asemenea în mod întemeiat că dificultățile de interpretare a unei reglementări erau, în principiu, de natură să excludă posibilitatea ca neaplicarea unei amenzi să fie considerată o scutire de

amendă care constituie un ajutor de stat. Astfel, situația în care există dificultăți de interpretare a normei a cărei nerespectare poate fi sancționată prin aplicarea unei amenzi se distinge net, din punctul de vedere al avantajului în discuție, de cea în care autoritatea competentă decide să scutească o întreprindere de plata unei amenzi pe care ar trebui să o suporte în temeiul reglementării. În prima ipoteză, spre deosebire de cea de a doua, nu există nicio sarcină preexistentă. Astfel, ținând seama de domeniul de aplicare incert al normei, existența unui comportament ilicit nu este evidentă, iar sancționarea unui asemenea comportament cu o amendă nu este, așadar, într-o asemenea situație de incertitudine, necesară sau inevitabilă.

Tribunalul precizează însă că criteriul întemeiat pe existența unor dificultăți de interpretare a reglementării aplicabile nu se poate aplica decât cu condiția ca aceste dificultăți să fie temporare și să se înscrie într-un proces de clarificare progresivă a normelor. Or, Comisia nu a făcut referire la caracterul, în același timp temporar și inerent clarificării progresive a normelor, al dificultăților de interpretare, deși aceste două condiții trebuie să fie îndeplinite pentru a fi posibil să se ajungă la constatarea lipsei unor resurse de stat. În acest sens, în ceea ce privește caracterul temporar al eventualelor dificultăți de interpretare a reglementării, Tribunalul arată că **Comisia nu menționează nicio circumstanță specială care să permită justificarea persistenței unei astfel de incertitudini din anul 2005 sau chiar din anul 2003. În plus, în ceea ce privește caracterul, inerent clarificării progresive a normelor, al dificultăților de interpretare a reglementării, s-a constatat că niciun element din dosar nu permite să se concluzioneze că astfel de dificultăți erau pe cale să fie atenuate.**

În consecință, Tribunalul consideră că Comisia a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că condiția privind resursele de stat nu era îndeplinită fără a examina dacă dificultățile de interpretare pe care se întemeia erau temporare și inerente clarificării progresive a normelor. Această constatare constituie un indiciu care permite să se considere că Comisia nu era în măsură să depășească, în etapa acestei faze preliminare, toate dificultățile serioase întâmpinate pentru a stabili dacă neperceperea garanției și neaplicarea unei amenzi constituiau un ajutor de stat. **Întrucât au fost identificate alte indicii ale unor dificultăți serioase pe care Comisia nu le putea depăși în faza preliminară de examinare, Tribunalul anulează decizia atacată în ansamblul său.**

MENȚIUNE: Împotriva deciziei Tribunalului se poate declara recurs la Curte, numai pentru motive de drept, în termen de două luni și zece zile de la comunicarea acesteia.

MENȚIUNE: Acțiunea în anulare are ca obiect anularea acelor acte ale instituțiilor Uniunii care sunt contrare dreptului Uniunii. Cu respectarea anumitor condiții, statele membre, instituțiile europene și particularii pot sesiza Curtea de Justiție sau Tribunalul cu o acțiune în anulare. Dacă acțiunea este întemeiată, actul este anulat. Instituția autoare a actului trebuie să ia măsuri pentru a elimina eventualul vid juridic creat prin anularea acestuia.

Document neoficial, destinat presei, care nu angajează răspunderea Tribunalului.

[Textul integral](#) al hotărârii se publică pe site-ul CURIA în ziua pronunțării.

Persoana de contact pentru presă: Corina Gabriela Socoliuc ☎ (+352) 4303 5536.