



Press och information

Europeiska unionens tribunal
PRESSMEDDELANDE nr 97/21
Luxemburg den 9 juni 2021

Dom i mål T-47/19
Dansk Erhverv/kommissionen

Tribunalen ogiltigförklarar kommissionens beslut om att en ordning som innebär att pant inte tas ut på vissa dryckesförpackningar som säljs av tyska gränsbutiker till kunder som är bosatta i Danmark inte utgör statligt stöd

Kommissionen var inte i stånd att under den preliminära granskningen lösa alla de betydande svårigheter som uppstod vid bedömningen av huruvida underlåtenheten att ta ut pant utgör statligt stöd

Den tyska förbundsförordningen VerpackV¹ införlivar direktiv 94/62 om förpackningar och förpackningsavfall². Genom denna förordning införs ett pantsystem för vissa typer av engångsförpackningar för drycker. Pantsystemet inbegriper mervärdesskatt. Panten ska tas ut i alla led i distributionskedjan ända till försäljningen till slutkonsumenten och ska återbetalas när förpackningen återlämnas. Underlåtenhet att ta ut denna pant utgör en administrativ överträdelse som kan beivras med böter med ett belopp på högst 100 000 euro.

I enlighet med den kompetensfördelning som föreskrivs i Tysklands grundlag ansvarar de regionala myndigheterna för genomförandet av dessa bestämmelser. De har befogenhet att utfärda administrativa förelägganden eller ålägga böter för att säkerställa deras tillämpning. Myndigheterna i Schleswig-Holstein och Mecklenburg-Vorpommern (Tyskland) ansåg att skyldigheten att ta ut pant inte gällde gränsbutiker om dryckerna såldes uteslutande till kunder med hemvist i bland annat Danmark och om dessa skriftligen (genom att underteckna en exportdeklaration) åtog sig att konsumera dessa drycker och bortskaffa deras förpackning utanför Tyskland.

Dansk Erhverv, en näringslivsorganisation som tillvaratar danska företags intressen, ansåg att detta undantag från skyldigheten att ta ut pant på engångsförpackningar för drycker utgjorde rättsstridigt stöd till ett antal detaljhandelsföretag i norra Tyskland, vilket var oförenligt med den inre marknaden. Dansk Erhverv lämnade därför in ett klagomål om statligt stöd till kommissionen. Efter den preliminära granskningsfasen antog kommissionen ett beslut i vilket den konstaterade att de omtvistade åtgärderna, det vill säga underlåtenheten att ta ut pant och att uppbära mervärdesskatt avseende pantbeloppet liksom underlåtenheten att ålägga böter för de företag som inte tar ut panten, inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Den 23 januari 2019 väckte Dansk Erhverv talan om ogiltigförklaring av detta beslut. Tribunalen ger vid sin prövning av denna talan viktiga preciseringar dels om sambandet mellan bestämmelserna om statligt stöd och andra bestämmelser i unionsrätten eller i nationell rätt, dels om vilka följderna, i fråga om böter, blir av att det föreligger svårigheter att tolka en bestämmelse som ska tillämpas för att fastställa förekomsten av statliga medel.

Tribunalens bedömning

Till att börja med preciserar tribunalen i vilken utsträckning ett åsidosättande av bestämmelser som inte rör reglerna om statligt stöd med framgång kan åberopas för att visa att ett beslut som

¹ Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) är en förordning av den 21 augusti 1998 om förebyggande och återvinning av förpackningsavfall (BGBl. 1998 i, s. 2379).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, 1994, s. 10, svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 266).

kommissionen antagit på området är rättsstridigt. Den anger härvid att det ska göras en åtskillnad beroende på om kommissionen i sitt beslut tar ställning till huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden eller till huruvida det faktiskt föreligger ett stöd. I fråga om det förstnämnda fallet gäller att eftersom ett stöd som på grund av vissa av dess aspekter strider mot andra bestämmelser i EUF-fördraget inte kan förklaras vara förenligt med den inre marknaden, kan ett åsidosättande, genom en nationell åtgärd som kvalificerats som statligt stöd, av andra bestämmelser i EUF-fördraget än bestämmelserna om statligt stöd, med framgång åberopas för att bestrida lagenligheten av ett beslut genom vilket kommissionen finner att ett sådant stöd är förenligt med den inre marknaden.

Enligt tribunalen gäller detta däremot inte för beslut om fastställande av att en åtgärd utgör statligt stöd. I artikel 11 FEUF föreskrivs visserligen att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet. En sådan integrering ska emellertid göras vid bedömningen av huruvida ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden och inte vid bedömningen av huruvida det faktiskt föreligger ett stöd. Eftersom beaktandet av ett skäl av allmänintresse saknar verkan för kvalificeringen av en åtgärd som statligt stöd, finner tribunalen att den omständigheten att en nationell åtgärd strider mot andra bestämmelser i unionsrätten än bestämmelserna om statligt stöd inte i sig med framgång kan åberopas för att fastställa att nämnda åtgärd utgör statligt stöd. Det skulle nämligen strida mot ordalydelsen i artikel 107.1 FEUF att anse att en nationell åtgärd, på grund av att den strider mot andra bestämmelser i fördragen, utgör ett stöd även om den inte uppfyller de villkor som uttryckligen fastställs i denna bestämmelse i syfte att identifiera ett stöd.

Enligt tribunalen gäller detta i än högre grad när det gäller bestämmelser i en medlemsstats nationella rätt. Det följer nämligen såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen. Tribunalen konstaterar att det inte finns någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar i artikel 107.1 FEUF. Vidare ankommer det inte på kommissionen utan på behöriga nationella domstolar att pröva nationella åtgärders lagenlighet i förhållande till nationell rätt. Om det ansågs att åsidosättandet av en medlemsstats nationella bestämmelser borde föranleda kommissionen att kvalificera nationella åtgärder som statligt stöd, skulle det kunna leda till att kommissionen uttalade sig om lagenligheten av dessa åtgärder mot bakgrund av nationell rätt, vilket skulle utgöra ett åsidosättande av de nationella domstolarnas behörighet.

Tribunalen underkänner således Dansk Ehrvervs påstående att kommissionen, vid bedömningen av huruvida den åtgärd som bestod i ett undantag från skyldigheten att ta ut pant utgjorde statligt stöd, borde ha beaktat de skyldigheter som åligger Tyskland enligt direktiv 94/62 och enligt ”principen att förorenaren betalar” samt enligt tysk rätt.

Tribunalen tar vidare ställning till anmärkningen att kommissionen, då den undersökte huruvida underlåtenheten att ålägga böter utgjorde en fördel som finansierades med statliga medel, utan fog tillämpade ett nytt rättsligt kriterium, rörande svårigheten att tolka de tillämpliga bestämmelserna. I det avseendet anger tribunalen att underlåtenheten att ålägga böter i det aktuella fallet är nära förbunden med underlåtenheten att ta ut pant och således även är nära förbunden med den tolkning av gällande bestämmelser som de behöriga tyska regionala myndigheterna har gjort i sin praxis. En sådan situation motsvarar inte något av de fall som tidigare prövats i rättspraxis i fråga om böter.

Under dessa omständigheter finner tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den grundade sig på ett nytt rättsligt kriterium, avseende sambandet mellan tolkningen av de tillämpliga bestämmelserna och de behöriga myndigheternas utövande av sin repressiva befogenhet, när den prövade huruvida underlåtenheten att ålägga böter kunde anses utgöra en förmån som finansierades med hjälp av statliga medel. Kommissionen gjorde även en riktig bedömning när den fann att svårigheterna att tolka vissa bestämmelser i princip kunde leda till

slutsatsen att underlåtenheten att ålägga böter inte skulle betraktas som en befrielse från att betala böter vilken utgör statligt stöd. En situation där det föreligger svårigheter att tolka den bestämmelse vars åsidosättande kan beivras med böter skiljer sig nämligen, med avseende på en eventuell fördel, klart från en situation där den behöriga myndigheten beslutar att befria ett företag från skyldigheten att betala de böter som det borde betala enligt lagstiftningen. I det första fallet finns det, i motsats till det andra fallet, ingen befintlig ekonomisk börda. Med hänsyn till att det är osäkert vilken räckvidd bestämmelsen har är det inte uppenbart att ett visst beteende utgör en överträdelse och det framstår således inte som nödvändigt eller oundvikligt, i en sådan osäker situation, att beivra ett sådant beteende med böter.

Tribunalen preciserar emellertid att kriteriet rörande svårigheter att tolka de tillämpliga bestämmelserna endast kan tillämpas under förutsättning att dessa svårigheter är tillfälliga och är en del av en process för att gradvis klargöra bestämmelsernas räckvidd. Kommissionen angav inte att tolkningssvårigheterna var tillfälliga och var en del av en process för att gradvist klargöra bestämmelsernas räckvidd, trots att dessa båda villkor måste vara uppfyllda för att det ska vara möjligt att komma till slutsatsen att inga statliga medel är inblandade. Vad gäller den omständigheten att eventuella svårigheter att tolka bestämmelserna ska vara tillfälliga påpekar tribunalen att **kommissionen inte har åberopat någon särskild omständighet som kan motivera att en sådan osäkerhet kvarstår sedan år 2005, eller rent av år 2003. Vad vidare gäller frågan huruvida svårigheterna att tolka bestämmelserna var föremål för ett gradvist klargörande konstaterar tribunalen att det inte finns några uppgifter i handlingarna i målet som visar att dessa svårigheter var på väg att lösas.**

Tribunalen finner följaktligen att **kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den drog slutsatsen att villkoret avseende statliga medel inte var uppfyllt utan att undersöka huruvida de tolkningssvårigheter som den grundade sig på var tillfälliga och ingick i ett gradvist klargörande av bestämmelsernas räckvidd.** Detta konstaterande utgör ett indicium som möjliggör slutsatsen att kommissionen inte var i stånd att under denna preliminära granskning lösa alla de betydande svårigheter som uppstod vid bedömningen av huruvida underlåtenheten att ta ut pant och underlåtenheten att ålägga böter utgjorde statligt stöd. **Eftersom andra indicier på betydande svårigheter som kommissionen inte lyckades lösa under den preliminära granskningen har identifierats, ogiltigförklarar tribunalen det angripna beslutet i dess helhet.**

PÅPEKANDE: Tribunalens avgörande kan överklagas till domstolen inom två månader och tio dagar från delgivningen.

PÅPEKANDE: Syftet med talan om ogiltigförklaring är att rättsakter som har antagits av unionens institutioner och som strider mot unionsrätten ska ogiltigförklaras. Medlemsstaterna, de europeiska institutionerna och de enskilda får, på vissa villkor, väcka talan om ogiltigförklaring vid domstolen eller tribunalen. Om talan är välgrundad ska rättsakten ogiltigförklaras. Den berörda institutionen måste fylla det rättsliga tomrum som kan uppkomma till följd av att rättsakten ogiltigförklaras.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för tribunalen.

Domen i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler 📞 +352 4303 3127