Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (štvrtá rozšírená komora)

z 9. júna 2021 *

„Štátna pomoc – Predaj nápojov v plechovkách v prihraničných obchodoch v Nemecku zahraničným rezidentom – Oslobodenie od zálohy pod podmienkou, že kúpené nápoje sa skonzumujú mimo nemeckého územia – Sťažnosť – Rozhodnutie Komisie o nevznesení námietok – Žaloba o neplatnosť – Aktívna legitimácia – Prípustnosť – Podmienky na začatie konania vo veci formálneho zisťovania – Nesprávne právne posúdenie – Vážne ťažkosti – Pojem ‚štátna pomoc' – Štátne prostriedky – Neuloženie pokuty"

Vo veci T-47/19,

Dansk Erhverv, so sídlom v Kodani (Dánsko), v zastúpení: T. Mygind a H. Peytz, advokáti,

žalobca,

ktorého v konaní podporuje:

Danmarks Naturfredningsforening, so sídlom v Kodani, v zastúpení: T. Mygind a H. Peytz, advokáti,

vedľajší účastník konania,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: B. Stromsky a T. Maxian Rusche, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl a S. Costanzo, splnomocnení zástupcovia,

a

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), so sídlom vo Flensburgu (Nemecko), v zastúpení: M. Bauer a F. von Hammerstein, advokáti,

vedľajší účastníci konania,

ktorej predmetom je návrh založený na článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Komisie C(2018) 6315 final zo 4. októbra 2018 o štátnej pomoci SA.44865 (2016/FC) – Nemecko – Údajná pomoc v prospech nemeckých pohraničných obchodov s nápojmi,

* Jazyk konania: angličtina.

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá rozšírená komora),

v zložení: predseda komory S. Papasavvas, sudcovia S. Gervasoni (spravodajca), P. Nihoul, R. Frendo a J. Martín y Pérez de Nanclares,

tajomník: E. Artemiou, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 19. novembra 2020,

vyhlásil tento

Rozsudok

I. Okolnosti predchádzajúce sporu

A. Nemecký systém zálohovania určitých jednorazových nápojových obalov

1 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (nariadenie o predchádzaní a recyklácii odpadov z obalov) z 21. augusta 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379, ďalej len „VerpackV“) preberá smernicu Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov (Ú. v. ES L 365, 1994, s. 10; Mim. vyd. 13/013, s. 349).

2 § 9 ods. 1 VerpackV zavádza systém zálohovania určitých jednorazových nápojových obalov (ďalej len „systém zálohovania“). Uvádza najmä toto:

„Obchodníci, ktorí uvádzajú na trh nápoje v jednorazových nápojových obaloch s objemom 0,1 litra až 3 litre, sú povinní svojim zákazníkom účtovať zálohu aspoň 0,25 eura za obal, vrátane dane z pridanej hodnoty. Prvá veta vyššie sa neuplatňuje na obaly predané konečným spotrebiteľom mimo územnej pôsobnosti VerpackV. Zálohu fakturuje každý predajca na výstupe vo všetkých štádiách obchodného reťazca až do predaja obalu konečnému spotrebiteľovi. Na obale nápojov predávaných v jednorazových nápojových obaloch, ktoré podliehajú povinnosti zálohy podľa prvej vety tohto odseku, predajcovia pred ich uvedením na trh jasne viditeľným a čitateľným spôsobom uvedú, že sú predmetom zálohy, a zapoja sa do systému zálohovania zavedeného na spolkovej úrovni, ktorý umožňuje účastníkom urovnať medzi sebou žiadosti o vrátenie sumy zálohy. Suma zálohy sa vráti pri vrátení obalu. Nemožno ju vrátiť pri nevrátení obalu…“

3 Záloha sa musí vyberať vo všetkých štádiách distribučného reťazca až po predaj výrobku konečnému spotrebiteľovi a jej suma musí byť vrátená po vrátení obalu.

4 Podľa § 15 ods. 1 bodu 14 VerpackV nevybratie zálohy v rozpore s ustanoveniami jeho § 9 ods. 1 predstavuje správny priestupok. § 69 ods. 3 Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (zákon o prepracovaní práva obehovej ekonomiky a práva o odpadoch) z 24. februára 2012 (BGBl. 2012 I, s. 212, ďalej len „zákon o prepracovaní práva o odpadoch“) stanovuje, že tento druh priestupku možno potrestať pokutou maximálne 100 000 eur.

5 Systém zálohovania nadobudol účinnosť 1. januára 2003.

6 V roku 2005 podniky nemeckého odvetvia maloobchodného predaja a nápojov vytvorili Deutsche Pfandsystem GmbH (ďalej len „DPG“). DPG poskytuje právny a organizačný rámec, ktorý umožňuje distribútorom zúčastňujúcim sa na systéme zálohovania, aby navzájom pristúpili ku kompenzácii zálohy.

B. Správne konanie

7 Žalobca, Dansk Erhverv, je profesijné združenie zastupujúce záujmy dánskych podnikov. Dňa 14. marca 2016 podal na Európsku komisiu sťažnosť v oblasti štátnej pomoci.

8 Podľa tejto sťažnosti Spolková republika Nemecko poskytla skupine podnikov maloobchodného predaja zo severu Nemecka, teda obchodom nachádzajúcim sa blízko hranice a zameriavajúcim sa výlučne na spotrebiteľov s bydliskom v pohraničných krajinách, najmä v Dánsku, protiprávnu pomoc nezlučiteľnú s vnútorným trhom, ktorá spočíva v oslobodení od všeobecnej povinnosti vyberať zálohu za jednorazové nápojové obaly, stanovenej v § 9 ods. 1 VerpackV.

9 Žalobca v tejto súvislosti spresnil, že prihraničné obchody predávali dánskym a švédskym spotrebiteľom nápoje balené do jednorazových obalov bez vyberania príslušných záloh (0,25 eura vrátane všetkých daní za plechovku). Podľa žalobcu tieto obchody nevyberajú zálohu so súhlasom orgánov dvoch dotknutých spolkových krajín, a to Šlezvicko-Holštajnsko a Meklenbursko-Predné Pomoransko (Nemecko). Tieto orgány totiž neukladajú pokuty prihraničným obchodom, ak nevyberajú zálohu. Okrem toho oslobodenie od zálohy zahŕňa aj oslobodenie od dane z pridanej hodnoty (DPH) týkajúce sa sumy tejto zálohy.

10 Podľa nemeckých spolkových orgánov, na ktoré sa Komisia obrátila s otázkami v nadväznosti na sťažnosť žalobcu, sú ceny piva a iných nápojov v pohraničných krajinách, ako je Dánsko, oveľa vyššie než v Nemecku, z dôvodu rozdielov, najmä pokiaľ ide o veľkoobchodné ceny, DPH a spotrebné dane. V dôsledku toho sa rozvinul špecializovaný cezhraničný obchod, v rámci ktorého sa maloobchodníci usadení v oboch dotknutých spolkových krajinách zameriavajú na cezhraničných zákazníkov, najmä dánskych. Približne dvadsať podnikov zoskupujúcich šesťdesiat obchodov vykonáva takýto cezhraničný obchod. Tieto podniky (ďalej len „prihraničné obchody“) zamestnávajú približne 3 000 osôb a vytvorili Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), združenie zastupujúce záujmy prihraničných obchodov. Ponuka týchto predajných miest, ktoré sa vo všeobecnosti nachádzajú vo vzdialenosti niekoľkých kilometrov od nemecko-dánskej hranice alebo prístavov trajektov, sa skladá prevažne z dánskych a švédskych výrobkov. Predávajú hlavne pivo, minerálnu vodu a osviežujúce nápoje, ale aj víno, liehoviny, cukrovinky a tabakové výrobky. Pivo, minerálna voda a osviežujúce nápoje sa predávajú výlučne vo veľkých baleniach, a to prostredníctvom „kartónov“ (najmä kartónov obsahujúcich 24 plechoviek zabalených pod plastovou fóliou).

11 Nemecké spolkové orgány tiež uviedli, že vykonanie VerpackV a v dôsledku toho systému zálohovania patrí do zodpovednosti regionálnych orgánov v súlade s rozdelením právomocí stanoveným v Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (základný zákon Spolkovej republiky Nemecko) z 23. mája 1949 (BGBl 1949 I, s. 1, ďalej len „GG“). Domnievajú sa, že iba tieto orgány môžu uplatniť ustanovenia VerpackV prostredníctvom správneho príkazu alebo uložením pokút, pričom spolková vláda nemá z tohto dôvodu žiadnu vlastnú vykonávaciu právomoc.

12 Nakoniec nemecké spolkové orgány uviedli, že prihraničné obchody boli povinné vyberať zálohu podľa VerpackV, ale dodali, že vzhľadom na systém zálohovania, ktorého cieľom je najmä podporiť existujúci nemecký systém recyklácie, v ktorom sú prázdne jednorazové nápojové obaly opätovne zavedené do hospodárskeho obehu, vykonávacie orgány oboch dotknutých spolkových krajín (ďalej len „príslušné nemecké regionálne orgány“) sa domnievali, že povinnosť vybrať zálohu sa neuplatňuje na prihraničné obchody, ak boli nápoje predané výlučne zákazníkom s bydliskom v Dánsku a ak sa títo zákazníci písomne zaväzovali (podpísaním „vývozného vyhlásenia“) skonzumovať tieto nápoje a zlikvidovať ich obal mimo nemeckého územia. Nemecké spolkové orgány spresnili, že každý z týchto predajov bol zaregistrovaný oddelene s menom zákazníka, jeho číslom dokladu totožnosti, jeho podpisom a číslom pokladničného dokladu. Okrem toho uviedli, že predaj bez zálohy sa obmedzoval na kartóny balené pod plastovou fóliou (ktoré v zásade obsahovali 24 plechoviek).

C. Rozhodnutie prijaté Komisiou

13 Dňa 4. októbra 2018 Komisia prijala rozhodnutie C(2018) 6315 final o štátnej pomoci SA.44865 (2016/FC) – Nemecko – Údajná pomoc v prospech nemeckých pohraničných obchodov s nápojmi (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

14 V napadnutom rozhodnutí sa Komisia obmedzila na preskúmanie podmienky týkajúcej sa štátnych prostriedkov stanovenej v článku 107 ods. 1 ZFEÚ. V tejto súvislosti Komisia postupne preskúmala tri opatrenia, ktoré mohli predstavovať zvýhodnenie financované zo štátnych prostriedkov (ďalej len „sporné opatrenia“): nevyberanie samotnej zálohy, nevyberanie DPH zo zálohy a neuloženie pokuty podnikom, ktoré nevyberajú zálohu.

15 Pokiaľ ide o nevyberanie zálohy, Komisia v odsekoch 32 a 33 napadnutého rozhodnutia uviedla, že toto opatrenie nepredstavovalo štátnu pomoc, keďže systém zálohovania nie je financovaný zo štátnych prostriedkov. Uviedla, že sťažovateľ netvrdil, že nevyberanie zálohy predstavuje samo osebe opatrenie financované z takýchto prostriedkov.

16 Pokiaľ ide o nevyberanie DPH zo zálohy, Komisia v odsekoch 41 a 42 napadnutého rozhodnutia vysvetlila, že keď zálohy neboli fakturované prihraničnými obchodmi ich zákazníkom, nevyberanie DPH, ktorá sa na ňu vzťahuje, zo strany prihraničných obchodov a následne štátu, bolo normálnym dôsledkom uplatnenia všeobecných pravidiel v oblasti DPH. Podľa Komisie totiž vzhľadom na to, že DPH sa má vyberať z ceny transakcie (poskytnutie služby alebo dodanie tovaru), v prípade, že táto transakcia chýba, nie je potrebné vyberať ju. Komisia z toho vyvodila, že nevyberanie DPH svojím účelom a štruktúrou nesledovalo vytvorenie výhody, ktorá by predstavovala dodatočné zaťaženie pre štát, a že toto opatrenie teda nebolo štátnou pomocou.

17 Pokiaľ ide o neuloženie pokuty podnikom, ktoré neuplatňovali systém zálohovania, Komisia najprv definovala všeobecný rámec analýzy uplatniteľný v oblasti neuloženia pokuty (odseky 45 až 49 napadnutého rozhodnutia) a následne uplatnila tento rámec analýzy na neuloženie pokuty (odseky 50 až 69 napadnutého rozhodnutia).

18 Komisia v odsekoch 45 a 47 napadnutého rozhodnutia pripomenula, že podľa judikatúry oslobodenie od povinnosti zaplatiť pokutu môže v zásade predstavovať výhodu poskytnutú zo štátnych prostriedkov. Spresnila však, že pokiaľ ide o určenie, či bola splnená podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov, je v zásade potrebné rozlišovať prípady, keď vnútroštátne orgány stanovili možnosť vyhnúť sa plateniu zvyčajne splatnej pokuty, od prípadov, keď neuložili sankciu, pretože výslovne povolili určité správanie.

19 Komisia v odsekoch 48 a 49 napadnutého rozhodnutia dodala, že výklad vnútroštátneho pravidla stanovujúceho povinnosť môže byť pre samotné vnútroštátne orgány zložitý, najmä ak sú poverené jeho uplatňovaním. Keď tieto orgány čelili vážnym a odôvodneným pochybnostiam, pokiaľ ide o rozsah a výklad takejto povinnosti, neuloženie pokuty nebolo nevyhnutne výsledkom rozhodnutia uvedených orgánov nevybrať splatné pokuty, ale len jednoduchým dôsledkom ťažkostí pri výklade. Takéto ťažkosti boli podľa Komisie nanešťastie vlastné každému právnemu systému, hoci sa vo všeobecnosti obmedzovali na niektoré konkrétne ustanovenia. V dôsledku toho sa Komisia domnievala, že je tiež potrebné rozlišovať medzi situáciami, v ktorých orgány čelia ťažkostiam pri výklade zákona v rámci bežného výkonu ich právomocí verejnej moci, a situáciami, v ktorých sa rozhodli nevyberať pokuty, ktoré sú napriek tomu splatné, alebo umožňujú podnikom vyhnúť sa ich zaplateniu. Komisia ďalej v odseku 50 napadnutého rozhodnutia konštatovala, že príslušné nemecké regionálne orgány sa domnievali, že prihraničné obchody plne v súlade s právom neboli povinné vyberať zálohu, takže jej nevyberanie podľa nich nepredstavovalo porušenie a že neuloženie pokuty bolo len jednoduchým dôsledkom tejto absencie porušenia.

20 Komisia však v odseku 51 napadnutého rozhodnutia uviedla, že sa jej vzhľadom na znenie § 9 ods. 1 VerpackV zdá, že toto ustanovenie v rozsahu, v akom sa uplatňuje na „nemecké územie“ a na „uvedenie nápoja do obehu“, treba chápať tak, že ukladá prihraničným obchodom povinnosť vyberať zálohu.

21 V odseku 52 napadnutého rozhodnutia však dodala, že bolo tiež možné sa domnievať, že neexistencia povinnosti prihraničných obchodov vyberať zálohu, ak predávajú nápoje v plechovkách výlučne spotrebiteľom, ktorí sú „zahraniční rezidenti“, ktorí sa zaviazali skonzumovať tieto nápoje mimo Nemecka, je v súlade s hlavnými zásadami VerpackV.

22 Komisia v odseku 53 napadnutého rozhodnutia spresnila, že príslušné nemecké regionálne orgány na odôvodnenie svojho výkladu VerpackV, podľa ktorého prihraničné obchody neboli povinné vyberať zálohu, vychádzali z cieľa tohto ustanovenia, ktorým je podporovať vrátenie jednorazových nápojových obalov v Nemecku, a presnejšie motivovať zákazníkov, najmä v Nemecku, aby odovzdali prázdne nápojové obaly do systému zberu a recyklácie zavedeného v celej krajine, ktorý je nemeckým rezidentom ľahko dostupný. Komisia spresnila, že podľa výkladu príslušných nemeckých regionálnych orgánov tento cieľ nevyžaduje uplatnenie zálohy na nápoje v plechovkách, ktoré sa skonzumujú v zahraničí a ktorých obaly sa v Nemecku nevracajú. Dodala, že podľa výkladu príslušných nemeckých orgánov sa prihraničné obchody nachádzali v rovnakej situácii ako vývozcovia nápojov v plechovkách, ktorí predávali výrobky, ktoré neboli určené na konzumáciu v Nemecku a ktorých obaly boli určené na zlikvidovanie ďaleko od zariadení na recykláciu integrovaných do nemeckého systému. VerpackV neukladalo týmto vývozcom povinnosť vyberať zálohu.

23 Komisia v odsekoch 56 až 58 napadnutého rozhodnutia uviedla, že stanovisko príslušných nemeckých regionálnych orgánov vychádzalo najmä zo správy vypracovanej v roku 2005 na žiadosť prihraničných obchodov profesorom práva. Podľa tejto správy bola povinnosť vyberať zálohu uložená týmto obchodom v rozpore s GG, niektorými ustanoveniami primárneho práva Európskej únie, konkrétne článkami 18, 34 a 35 ZFEÚ, ako aj s článkom 7 ods. 1 smernice 94/62 v rozsahu, v akom sa vzťahovala na predaj nápojov s plechovkách konzumovaných v zahraničí. Predovšetkým záloha predstavovala prekážku obchodu pre konečných spotrebiteľov v prihraničných obchodoch, ktorí v žiadnom prípade neprinášali prázdne nápojové obaly pre vrátenie sumy zálohy.

24 Komisia v odsekoch 59 a 60 napadnutého rozhodnutia dodala, že podľa inej správy, ktorá bola tiež vyhotovená v roku 2005, ale tentoraz na žiadosť nemeckej spolkovej vlády, systém zálohovania neporušuje ani GG, ani právo Únie, zatiaľ čo nevyberanie zálohy prihraničnými obchodmi od zákazníkov konzumujúcich nápoje v zahraničí je v rozpore so smernicou 94/62.

25 Komisia v odseku 61 napadnutého rozhodnutia dospela k záveru, že hoci výklad prijatý príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi nebol v súlade s výkladom spolkových orgánov, keďže tento výklad nebol potvrdený súdnym rozhodnutím, jediné súdne rozhodnutia z roku 2003 dosvedčovali výklad príslušných nemeckých regionálnych orgánov, čo spolkové orgány uznali.

26 Na základe týchto práve uvedených skutočností Komisia, ktorá sa domnievala, že keďže bolo možné predpokladať, že ak spotrebiteľ kupoval nápoj v Nemecku s cieľom, aby si ho vzal do iného členského štátu, obal tohto nápoja sa nevráti do Nemecka, ale ocitne sa v systéme nakladania s odpadom iného členského štátu, uviedla, že sa zdá byť rozumné upustiť od povinnosti vyberať zálohu, keď spotrebiteľ podpísal vývozné vyhlásenie, pričom sa zaviazal vziať si nápoj do iného členského štátu, aby ho tam skonzumoval a zlikvidoval tam jeho obal (odsek 65 napadnutého rozhodnutia). Komisia tiež pripomenula, že členské štáty sa môžu slobodne rozhodnúť vyberať alebo nevyberať zálohu pod podmienkou dodržania zásady zákazu diskriminácie (odsek 67 napadnutého rozhodnutia). Uviedla, že výklad podaný príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi predstavuje primeraný kompromis medzi cieľom ochrany životného prostredia sledovaným smernicou 94/62 a voľným pohybom tovaru (odsek 68 napadnutého rozhodnutia).

27 Komisia dospela k záveru, že príslušné nemecké regionálne orgány tak mali v rámci bežného výkonu svojich právomocí verejnej moci vážne a odôvodnené pochybnosti o rozsahu a výklade povinnosti vyberať zálohu. V takom prípade neuloženie pokuty nepredstavuje výhodu poskytnutú zo štátnych prostriedkov, a toto opatrenie teda nemožno kvalifikovať ako štátnu pomoc (odsek 69 napadnutého rozhodnutia).

II. Konanie a návrhy účastníkov

28 Podaním do kancelárie Všeobecného súdu 23. januára 2019 žalobca podal túto žalobu.

29 Podaním podaným do kancelárie Všeobecného súdu 18. apríla 2019 Spolková republika Nemecko podala návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Komisie. Rozhodnutím z 9. septembra 2019 predseda deviatej komory Všeobecného súdu tomuto návrhu vyhovel. Spolková republika Nemecko podala svoje vyjadrenie vedľajšieho účastníka konania a ostatní účastníci konania predložili svoje pripomienky k tomuto vyjadreniu v stanovených lehotách. V tomto vyjadrení vyhlásila, že sa v celom rozsahu pripája k tvrdeniam Komisie.

30 Podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 26. apríla 2019 Danmarks Naturfredningsforening (ďalej len „DN“), združenie na ochranu životného prostredia v Dánsku, podalo návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov žalobcu. Uznesením z 10. septembra 2019 predseda deviatej komory Všeobecného súdu tomuto návrhu vyhovel. DN predložilo svoje vyjadrenie a hlavní účastníci konania k nemu predložili svoje pripomienky v stanovených lehotách.

31 Podaním podaným do kancelárie Všeobecného súdu 7. mája 2019 IGG podalo návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Komisie. Uznesením z 10. septembra 2019 predseda deviatej komory Všeobecného súdu tomuto návrhu vyhovel. IGG predložilo svoje vyjadrenie a hlavní účastníci konania k nemu predložili svoje pripomienky v stanovených lehotách.

32 Po zmene zloženia komôr Všeobecného súdu v súlade s článkom 27 ods. 5 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu bol sudca spravodajca pridelený do štvrtej komory, ktorej bola v dôsledku toho táto vec pridelená.

33 Všeobecný súd podľa článku 28 rokovacieho poriadku na návrh štvrtej komory rozhodol o postúpení veci rozšírenému rozhodovaciemu zloženiu.

34 Na základe návrhu sudcu spravodajcu Všeobecný súd (štvrtá rozšírená komora) rozhodol o otvorení ústnej časti konania a v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania upravených v článku 89 rokovacieho poriadku položil účastníkom konania písomné otázky, na ktoré ich vyzval odpovedať na pojednávaní.

35 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na písomné a ústne otázky, ktoré im položil Všeobecný súd, boli vypočuté na pojednávaní z 19. novembra 2020.

36 Žalobca navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté rozhodnutie,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

37 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu,

– uložil žalobcovi povinnosť nahradiť trovy konania.

38 Spolková republika Nemecko navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu,

– uložil žalobcovi povinnosť nahradiť trovy konania.

39 DN navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté rozhodnutie,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

40 IGG navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu,

– uložil žalobcovi povinnosť nahradiť trovy konania.

III. Právny stav

41 V prvom rade treba preskúmať prípustnosť žaloby a potom posúdiť dôvodnosť tvrdení uvádzaných žalobcom.

A. O prípustnosti žaloby

42 Komisia vo svojom vyjadrení k žalobe spochybnila aktívnu legitimáciu žalobcu tým, že vyjadrila „pochybnosti“, pokiaľ ide o existenciu narušenia hospodárskej súťaže spôsobeného spornými opatreniami, ktoré by mohlo žalobcu stavať do nepriaznivej situácie. Komisia v tejto súvislosti v duplike uviedla, že žalobca nepredložil dôkazy o totožnosti svojich členov a činnostiach, ktoré vykonávajú.

43 Na pojednávaní však Komisia v odpovedi na otázku Všeobecného súdu týkajúcu sa uplatnenia relevantnej judikatúry v prejednávanej veci upustila od vznesenia námietky neprípustnosti založenej na nedostatku aktívnej legitimácie žalobcu, čo bolo zaznamenané v zápisnici z pojednávania.

44 Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že združenie, ktoré rovnako ako žalobca zastupuje záujmy konkurentov príjemcov opatrenia, je dotknutou osobou v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 29 a citovanú judikatúru), čo Komisia navyše uviedla v odseku 1 napadnutého rozhodnutia. Takýto účastník môže spochybniť rozhodnutie, ktorým Komisia v rámci fázy predbežného preskúmania pomoci zavedenej článkom 108 ods. 3 ZFEÚ konštatuje, že opatrenie nie je pomocou pod podmienkou, že tento účastník sa podaním svojej žaloby usiluje chrániť procesné práva, ktoré by mu patrili, ak by Komisia rozhodla o začatí konania vo veci formálneho zisťovania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. mája 1993, Cook/Komisia, C-198/91, EU:C:1993:197, body 23 až 26; z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 47, a z 13. decembra 2005, Komisia/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, bod 35).

45 V prejednávanej veci žalobca uvádza jediný žalobný dôvod, ktorým tvrdí, že Komisia tým, že nezačala konanie vo veci formálneho zisťovania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ napriek vážnym ťažkostiam, ktoré vyvolalo preskúmanie sporných opatrení, porušila procesné práva, ktoré má ako dotknutá osoba na základe toho istého ustanovenia. Za týchto podmienok je žalobca aktívne legitimovaný, a preto je žaloba prípustná.

B. O preskúmaní jediného žalobného dôvodu

46 Ako už bolo uvedené, žalobca na podporu svojej žaloby uvádza jediný žalobný dôvod založený na porušení svojich procesných práv. Tento jediný žalobný dôvod sa skladá z troch častí. V prvej časti žalobca uvádza nedostatočné preskúmanie zlučiteľnosti oslobodenia od zálohy s článkom 4 ods. 3 ZEÚ, smernicou 94/62, „zásadou znečisťovateľ platí“, ako aj s niektorými ustanoveniami nemeckého práva zo strany Komisie. V druhej časti uvádza nedostatočné preskúmanie nevyberania príjmov z DPH zo strany Komisie, keďže toto opatrenie sa poskytuje zo štátnych prostriedkov. Napokon v rámci tretej časti žalobca uvádza nedostatočné preskúmanie opatrenia spočívajúceho v neuložení pokuty Komisiou, keďže toto opatrenie sa tiež poskytuje zo štátnych prostriedkov.

47 Na úvod treba pripomenúť, že podľa judikatúry je postup zavedený v článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ktorý poskytuje ostatným členským štátom, ako aj dotknutým skupinám záruku možnosti byť vypočutý a umožňuje Komisii, aby pred prijatím svojho rozhodnutia bola úplne informovaná o všetkých údajoch veci, nevyhnutný, len čo má Komisia vážne ťažkosti pri posúdení, či je plánovaná pomoc zlučiteľná s vnútorným trhom. Z toho treba vyvodiť, že Komisia sa pri prijímaní rozhodnutia v prospech projektu pomoci môže obmedziť na fázu predbežného preskúmania podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ len vtedy, ak po skončení prvotného preskúmania môže dospieť k presvedčeniu, že tento projekt je zlučiteľný so Zmluvou. Naopak, ak toto prvotné preskúmanie vedie Komisiu k opačnému presvedčeniu alebo jej neumožní prekonať všetky ťažkosti pri posúdení zlučiteľnosti tohto projektu s vnútorným trhom, Komisia je povinná získať všetky potrebné stanoviská a začať na tento účel konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ (rozsudky z 20. marca 1984, Nemecko/Komisia, 84/82, EU:C:1984:117, bod 13, a z 24. januára 2013, 3F/Komisia, C-646/11 P, neuverejnený, EU:C:2013:36, bod 28).

48 Treba tiež pripomenúť, že ak žalobca tvrdí, že rozhodnutie prijaté Komisiou na základe článku 108 ods. 3 ZFEÚ porušuje jeho procesné práva, môže uviesť akýkoľvek žalobný dôvod, vrátane žalobného dôvodu založeného na nesprávnom právnom posúdení, ktorý môže preukázať, že posúdenie informácií a skutočností, ktoré mala Komisia k dispozícii vo fáze predbežného preskúmania sporného opatrenia, malo vyvolať pochybnosti o jeho zlučiteľnosti s vnútorným trhom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. mája 2011, Komisia/Kronoply a Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, bod 59). Nedostatočný a neúplný obsah preskúmania uskutočneného Komisiou počas predbežnej fázy je okrem iného nepriamym dôkazom umožňujúcim dospieť k záveru, že Komisia nebola schopná prekonať všetky vážne ťažkosti, s ktorými sa stretla pri otázke, či je predmetné opatrenie štátnou pomocou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. novembra 2014, Ryanair/Komisia, T-512/11, neuverejnený, EU:T:2014:989, bod 106).

49 Je potrebné postupne preskúmať každú z troch častí jediného žalobného dôvodu, pričom treba spresniť, že preskúmanie dvoch posledných častí, ktoré sa obe týkajú podmienky súvisiacej so štátnymi prostriedkami, je zoskupené v rámci tej istej časti.

1. O prvej časti jediného žalobného dôvodu

50 Žalobca tvrdí, že Komisia pri svojom skúmaní opatrenia spočívajúceho v oslobodení od výberu zálohy nezohľadnila povinnosti Spolkovej republiky Nemecko, ktoré vyplývajú z článku 4 ods. 3 ZEÚ, smernice 94/62, „zásady znečisťovateľ platí“, ako aj z nemeckého práva.

51 Žalobca tvrdí, že skutočnosť, že toto opatrenie nie je v súlade s týmito rôznymi normami, robí neplatnou analýzu uvedenú v napadnutom rozhodnutí, pokiaľ ide o otázku existencie štátnej pomoci, a znamená, že Komisia nebola schopná správne posúdiť, či nevyberanie zálohy a z tohto dôvodu nezaplatenie DPH zo zálohy, ako aj oslobodenie od pokút, predstavovali alebo nepredstavovali pomoc.

52 Žalobca zdôrazňuje, že Komisii prináleží, aby sa ubezpečila, že vnútroštátne systémy, ktorými sa preberá smernica 94/62, sa skutočne uplatňujú a že toto prebratie vedie k prijatiu dostatočne jasnej právnej úpravy. Dodáva, že Spolková republika Nemecko nezabezpečila dosiahnutie výsledku sledovaného touto smernicou. Uvádza tiež, že Komisia nezohľadnila značné škodlivé účinky na životné prostredie, ktoré vyvolalo nevyberanie zálohy.

53 Okrem toho žalobca kritizuje rôzne odseky napadnutého rozhodnutia nachádzajúce sa v časti tohto rozhodnutia venovanej neuloženiu pokuty prihraničným obchodom.

54 Komisia tvrdí, že prvá časť jediného žalobného dôvodu je neúčinná, čo žalobca spochybňuje.

55 DN tvrdí, že napadnuté rozhodnutie vychádza zo zjavne nesprávnych environmentálnych predpokladov a nezohľadňuje významné nepriaznivé účinky praxe vývozného vyhlásenia na dánske životné prostredie. Uvádza, že od roku 2005 organizuje každoročné podujatia nazývané „zber odpadu“ zamerané na ochranu dánskeho životného prostredia prostredníctvom zberu odpadu a že od roku 2008 sa venuje zberu a zhromažďovaniu prázdnych plechoviek, a takto sa mohlo vyzbierať viac ako 1,6 milióna týchto prázdnych plechoviek. Podľa jej pripomienok je 90 až 95 % takto zozbieraných plechoviek kúpených bez uplatnenia systému zálohovania dánskymi spotrebiteľmi v prihraničných obchodoch.

56 IGG tvrdí, že Komisia počas správnej fázy overila súlad systému zálohovania so smernicou 94/62 a že nemala žiadne pochybnosti, pokiaľ ide o zákonnosť praxe spočívajúcej v oslobodení od zálohy založenej na použití vývozných vyhlásení. Toto oslobodenie bolo úplne v súlade so smernicou 94/62. Členské štáty nie sú povinné rozšíriť systém zálohovania na predaje, pri ktorých cieľ tejto zálohy, a to vrátenie prázdnych obalov, nemožno dosiahnuť, keďže mnohí spotrebitelia nemajú možnosť vrátiť prázdne obaly a nechať si vyplatiť cenu zálohy. IGG nezdieľa obavy žalobcu, podľa ktorých nevyberanie zálohy má negatívne účinky na životné prostredie v Dánsku. Fakturácia zálohy, ktorá nebude vrátená v Dánsku, v prípade prihraničných obchodov neprispieva k vráteniu prázdnych obalov, a teda neznižuje objem odpadov z obalov. Systematické uplatňovanie zálohy prihraničnými obchodmi by malo hospodársky účinok vývoznej dane. Uloženie zálohy na predaj prihraničných obchodov by obmedzovalo voľný pohyb tovaru, zatiaľ čo cieľ zálohy, a to vrátenie prázdnych plechoviek, by nebolo možné dosiahnuť. Systematické uplatňovanie zálohy zo strany prihraničných obchodov by preto nebolo primerané.

57 Ako vyplýva z vysvetlenia argumentácie žalobcu, prvá časť jediného žalobného dôvodu je v podstate založená na vážnych ťažkostiach vyplývajúcich z toho, že predmetné opatrenie porušilo povinnosti, ktoré má Spolková republika Nemecko. Treba zdôrazniť, že tieto povinnosti nevyplývajú z ustanovení Zmluvy o FEÚ alebo sekundárneho práva uplatniteľných v oblasti štátnej pomoci, ale z iných ustanovení práva Únie, či dokonca z nemeckého práva. Ide najmä o ustanovenia týkajúce sa ochrany životného prostredia.

58 Vzhľadom na tvrdenia účastníkov konania a osobitne na tvrdenie uvádzané na obranu Komisiou, založené na neúčinnosti prvej časti jediného žalobného dôvodu, treba spresniť, v akom rozsahu sa na porušenie ustanovení, ktoré sa netýkajú práva štátnej pomoci, možno účinne odvolávať na účely preukázania nezákonnosti rozhodnutia prijatého Komisiou v tejto oblasti.

59 V tejto súvislosti treba rozlišovať podľa toho, či predmetné rozhodnutie Komisie rozhoduje o zlučiteľnosti pomoci s vnútorným trhom alebo či sa tak ako v prejednávanej veci vyjadruje k existencii pomoci.

60 V prvom prípade, ako Súdny dvor rozhodol vo svojom rozsudku z 15. apríla 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, body 50 a 51), zo všeobecnej štruktúry Zmluvy o FEÚ vyplýva, že konanie upravené v jej článku 108 nikdy nesmie viesť k výsledku, ktorý by bol v rozpore s osobitnými ustanoveniami Zmluvy. Vzhľadom na to Komisia nemôže vyhlásiť štátnu pomoc, ktorá je z hľadiska pravidiel na jej uplatňovanie v rozpore s inými ustanoveniami Zmluvy o FEÚ, za zlučiteľnú s vnútorným trhom. Táto judikatúra bola potvrdená rozsudkom z 22. septembra 2020, Rakúsko/Komisia (C-594/18 P, EU:C:2020:742, body 44 a 45).

61 Na porušenie iných ustanovení Zmluvy o FEÚ než ustanovení týkajúcich sa štátnej pomoci vnútroštátnym opatrením, ktoré bolo predtým kvalifikované ako štátna pomoc, sa možno účinne odvolávať s cieľom spochybniť zákonnosť rozhodnutia, ktorým sa Komisia domnieva, že takáto pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom.

62 V druhom prípade týkajúcom sa rozhodnutia Komisie o existencii pomoci to tak nie je. Kvalifikácia vnútroštátneho opatrenia ako štátnej pomoci je totiž založená na podmienkach taxatívne vymedzených v článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Po prvé musí ísť o zásah zo strany štátu alebo prostredníctvom štátnych prostriedkov. Po druhé tento zásah musí byť spôsobilý ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Po tretie musí svojmu príjemcovi poskytovať selektívnu výhodu. Po štvrté musí narúšať hospodársku súťaž alebo hroziť jej narušením (pozri najmä rozsudok z 21. decembra 2016, Komisia/World Duty Free Group a i., C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, bod 53). Žiadna z týchto podmienok neodkazuje na iné ustanovenia Zmluvy o FEÚ alebo na právnu úpravu prijatú Európskou úniou v oblasti životného prostredia.

63 Súdny dvor tak rozhodol, že potreba zohľadniť požiadavky týkajúce sa ochrany životného prostredia, ako vyplývajú z ustanovení Zmlúv, akokoľvek sú legitímne, nemá vplyv na uplatnenie podmienky selektivity uvedenej v článku 107 ods. 1 ZFEÚ a že neodôvodňovala vylúčenie selektívnych opatrení, hoci aj špecifických ako ekodane, z pôsobnosti článku 107 ods. 1 ZFEÚ, keďže ciele ochrany životného prostredia možno v každom prípade užitočne zohľadniť pri posudzovaní zlučiteľnosti opatrenia štátnej pomoci s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 3 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 90 až 92, a z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko, C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 75).

64 Okrem toho Súdny dvor konštatoval, že okolnosť, že vnútroštátne opatrenie bolo povolené inštitúciou v súlade s inými ustanoveniami práva Únie, než sú ustanovenia týkajúce sa štátnej pomoci, nebráni Komisii konštatovať, že toto opatrenie je štátnou pomocou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. decembra 2013, Komisia/Írsko a i., C-272/12 P, EU:C:2013:812, body 46, 47, 49 a 53). Rovnako skutočnosť, že vnútroštátne opatrenie sleduje dôvody všeobecného záujmu – na ktoré sa v predmetnej veci vzťahuje vnútroštátne právo, ale môžu spadať aj do práva Únie – akým je ochrana životného prostredia, je „neúčinnou“ okolnosťou v štádiu kvalifikácie štátnej pomoci vykonanej na základe ustanovení článku 107 ods. 1 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. februára 2003, Španielsko/Komisia, C-409/00, EU:C:2003:92, body 53 a 54).

65 Bolo by teda v rozpore so znením článku 107 ods. 1 ZFEÚ domnievať sa, že keďže vnútroštátne opatrenie porušuje iné ustanovenia Zmluvy, predstavuje štátnu pomoc, hoci nespĺňa podmienky výslovne stanovené týmto ustanovením na účely identifikácie pomoci.

66 Navyše ustanovenia článkov 107 a 108 ZFEÚ sledujú osobitný cieľ, ktorým je zabrániť tomu, aby zásahy členského štátu narúšali podmienky hospodárskej súťaže na vnútornom trhu, čo nevyhnutne nezodpovedá cieľom sledovaným inými ustanoveniami Zmlúv. Navyše vykonanie ustanovení článkov 107 a 108 ZFEÚ, na rozdiel od iných ustanovení Zmluvy, ponecháva široký priestor pre zásah Komisie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. apríla 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, bod 55). Napokon účinky, ktoré prináša uplatňovanie týchto ustanovení, sú značné, keďže Komisia môže členskému štátu uložiť povinnosť pozastaviť vykonávanie vnútroštátneho opatrenia, zrušiť ho alebo ho

zmeniť v lehote, ktorú určí. Vzhľadom na tieto osobitosti pôsobnosť schémy preskúmania opatrení pomoci zavedenej ustanoveniami článkov 107 a 108 ZFEÚ nemôže byť rozšírená nad rámec vnútroštátnych opatrení, ktoré spĺňajú podmienky uvedené v článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

67 Je pravda, že článok 11 ZFEÚ stanovuje, že požiadavky ochrany životného prostredia musia byť začlenené do vymedzenia a uskutočňovania politík a činností Únie. Takéto začlenenie sa však má uskutočniť v štádiu preskúmania zlučiteľnosti pomoci a nie pri preskúmaní jej existencie.

68 V dôsledku toho sa nemožno úspešne odvolávať na okolnosť, že vnútroštátne opatrenie porušuje iné ustanovenia práva Únie než ustanovenia týkajúce sa štátnej pomoci, aby sa preukázalo, že toto opatrenie je štátnou pomocou.

69 O to viac to platí, pokiaľ ide o ustanovenia práva členského štátu.

70 Podľa ustálenej judikatúry totiž tak z potreby jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj zo zásady rovnosti vyplýva, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a pôsobnosť, si v zásade vyžaduje v celej Európskej únii samostatný a jednotný výklad, ktorý musí zohľadňovať kontext tohto ustanovenia a cieľ sledovaný príslušnou právnou úpravou (pozri rozsudok z 27. februára 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, bod 35 a citovanú judikatúru).

71 V prejednávanej veci však článok 107 ods. 1 ZFEÚ neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov.

72 Okrem toho nie je úlohou Komisie, ale príslušných vnútroštátnych súdov, preskúmavať zákonnosť vnútroštátnych opatrení z hľadiska vnútroštátneho práva.

73 Ak by sa pripustilo, že porušenie ustanovení práva členského štátu musí viesť Komisiu k tomu, aby kvalifikovala vnútroštátne opatrenia ako štátnu pomoc, Komisia by mohla rozhodnúť o zákonnosti týchto opatrení z hľadiska vnútroštátneho práva v rozpore s právomocou vnútroštátnych súdov.

74 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že prvá časť jediného žalobného dôvodu založená na nedostatočnom preskúmaní opatrenia spočívajúceho v nevyberaní zálohy zo strany Komisie vzhľadom na povinnosti uložené Spolkovej republike Nemecko, ktoré nevyplývajú z ustanovení Zmluvy alebo sekundárneho práva uplatniteľných v oblasti štátnej pomoci, ale ktoré vyplývajú z iných ustanovení práva Únie, ako aj z vnútroštátneho práva, aj za predpokladu, že by bola dôvodná, nemôže viesť k zrušeniu napadnutého rozhodnutia.

75 Prvú časť jediného žalobného dôvodu teda treba zamietnuť ako neúčinnú, ako to správne tvrdí Komisia.

76 Niektoré výhrady formulované žalobcom voči rôznym odsekom napadnutého rozhodnutia uvedeným v jeho časti týkajúcej sa neuloženia pokuty prihraničným obchodom, ako aj tvrdenia týkajúce sa neexistencie ťažkostí s výkladom uplatniteľného práva, ktoré sa môžu týkať aj neuloženia pokuty, sa však preskúmajú v rozsahu, v akom je to potrebné, v rámci tretej časti jediného žalobného dôvodu.

2. O druhej a tretej časti jediného žalobného dôvodu, ktoré sa týkajú podmienky súvisiacej so štátnymi prostriedkami

77 Podľa ustálenej judikatúry len výhody poskytované priamo alebo nepriamo zo štátnych prostriedkov alebo predstavujúce pre štát dodatočnú záťaž možno považovať za pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Zo samotného znenia tohto ustanovenia a z procesných pravidiel zavedených článkom 108 ZFEÚ totiž vyplýva, že výhody poskytované iným spôsobom ako zo štátnych

prostriedkov nespadajú do pôsobnosti predmetných ustanovení (rozsudky zo 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 19, a z 19. marca 2013, Bouygues a Bouygues Télécom/Komisia a i. a Komisia/Francúzsko a i., C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 99).

78 V napadnutom rozhodnutí Komisia konštatovala, že podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nebola splnená, pokiaľ ide tak o nevyberanie DPH zo zálohy, ako aj neuloženie pokuty. Na základe samotného konštatovania o neexistencii štátnych prostriedkov Komisia dospela k záveru, že tieto dve opatrenia nepredstavujú štátnu pomoc.

79 Najskôr treba preskúmať druhú časť jediného žalobného dôvodu týkajúcu sa nevyberania DPH zo zálohy.

a) O druhej časti jediného žalobného dôvodu

80 Žalobca tvrdí, že Komisia sa nesprávne odvolávala na rozsudok zo 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), v časti napadnutého rozhodnutia venovanej nevyberaniu DPH zo zálohy prihraničnými obchodmi a potom štátom. Toto opatrenie totiž na rozdiel od opatrenia, o ktoré išlo v uvedenom rozsudku, nepatrí do „legitímneho systému“.

81 Žalobca vychádza zo súboru tvrdení, ktoré majú preukázať, že nevyberanie zálohy založené na praxi vývozného vyhlásenia nie je legitímne a že v dôsledku toho nevyberanie DPH predstavuje zvýhodnenie financované zo štátnych prostriedkov. Odkazuje najmä na porušenie rôznych právnych noriem, ktoré už boli uplatnené v rámci prvej časti jediného žalobného dôvodu.

82 Žalobca tvrdí, že na to, aby sa vnútroštátne opatrenie nepovažovalo za financované zo štátnych prostriedkov, musí dotknutý členský štát pri prijímaní tohto opatrenia konať ako regulátor. To však nie je prípad, keď sa členský štát vzdá príjmov v dôsledku opatrenia, ktoré porušuje právo Únie.

83 Žalobca tiež uvádza, že nevyberanie zálohy sa uplatňuje z dôvodu, ktorý nemá žiadnu súvislosť s cieľom sledovaným systémom zálohovania, ktorým je udržanie zamestnanosti a zlepšenie konkurencieschopnosti prihraničných obchodov.

84 Okrem toho žalobca tvrdí, že toto opatrenie vedie k poskytnutiu selektívnej výhody jeho príjemcom a že jeho cieľom je oslobodiť prihraničné obchody od DPH z ceny zálohy.

85 Komisia navrhuje zamietnutie druhej časti jediného žalobného dôvodu. V tejto súvislosti najmä tvrdí, že nevyberanie zálohy je základnou otázkou v prejednávanej veci a že nevyberanie DPH je len „sekundárnym“ dôsledkom tohto nevyberania zálohy (alebo „inherentným“ podľa výrazu použitého v rozsudku zo 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97).

86 DN spochybňuje argumentáciu žalobcu. Poukazuje najmä na rozsudok z 12. októbra 2000, Španielsko/Komisia (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 IGG podporuje tvrdenia Komisie. Dodáva, že § 9 ods. 1 VerpackV je spojený s článkom 92 písm. b) smernice Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ L 347, 2006, s. 1), ktorý stanovuje, že v prípade nákladov na vratné obaly ich členské štáty môžu zahrnúť do základu dane a prijať potrebné opatrenia na to, aby sa základ upravil, ak sa obaly skutočne vrátia.

88 Na úvod treba na základe úvah uvedených v odpovedi na prvú časť jediného žalobného dôvodu zamietnuť tvrdenia týkajúce sa porušenia rôznych noriem práva Únie a nemeckého práva, ktoré už žalobca uviedol v tejto časti.

89 Okrem toho v rozsahu, v akom sa táto časť týka podmienky súvisiacej s existenciou štátnych prostriedkov, treba pripomenúť, že na účely určenia, či výhoda poskytnutá príjemcovi zaťažuje štátny rozpočet, je potrebné overiť, či existuje dostatočne priama súvislosť medzi jednak touto výhodou a jednak znížením štátneho rozpočtu, či dokonca dostatočne konkrétnym ekonomickým rizikom výdavkov zaťažujúcich tento rozpočet (pozri rozsudok z 19. marca 2013, Bouygues a Bouygues Télécom/Komisia a i. a Komisia/Francúzsko a i., C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 109 a citovaná judikatúra).

90 V prejednávanej veci sa Komisia na to, aby dospela k záveru, že nevyberanie DPH neznamená použitie štátnych prostriedkov, v napadnutom rozhodnutí (odsek 42) opierala o riešenie prijaté Súdnym dvorom v rozsudku zo 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97). Ako však vyplýva z tvrdení žalobcu, ten v podstate spochybňuje relevantnosť uplatnenia tohto riešenia na nevyberanie DPH. Treba teda pripomenúť riešenie prijaté Súdnym dvorom v tomto rozsudku, ktoré bolo prevzaté v iných neskorších rozsudkoch.

91 Vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), išlo o právny režim umožňujúci nemeckým majiteľom lodí uzatvárať pracovné zmluvy s členmi posádky, ktorí nepodliehali nemeckému právu (bod 5). Súdny dvor konštatoval, že podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nebola splnená.

92 V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že cieľom a všeobecnou štruktúrou dotknutý režim nesmeroval k vytvoreniu výhody, ktorá by predstavovala dodatočnú záťaž pre štát, ale len k zmene rámca, v ktorom vznikali zmluvné vzťahy medzi námornými dopravnými podnikmi a ich zamestnancami, v prospech týchto podnikov. Okrem toho sa domnieval, že dôsledky vyplývajúce z tohto režimu, týkajúce sa tak rozdielu v základe pre výpočet platieb na sociálne zabezpečenie, ako aj prípadnej straty daňových zdrojov pripísateľnej nízkej úrovni odmien, boli tomuto režimu inherentné a nepredstavovali prostriedok poskytnutia určitej výhody dotknutým podnikom (bod 21).

93 Z toho vyplýva, že na účely posúdenia existencie súvislosti uvedenej v bode 89 vyššie treba najmä overiť, či svojím účelom a všeobecnou štruktúrou opatrenie smeruje k vytvoreniu výhody, ktorá by pre štát predstavovala dodatočné zaťaženie. Konkrétne, ak prípadná strata prostriedkov, ktorá vyplýva z určitého opatrenia, je tomuto opatreniu inherentná v tom zmysle, že je iba jeho nepriamym dôsledkom, podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nie je splnená (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 21; z 1. decembra 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, bod 36, a z 13. marca 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, bod 62). Naopak, ak opatrenie má za cieľ oslobodenie podniku od platenia súm, ktoré by boli obvykle dlžné do štátneho rozpočtu, súvislosť medzi opatrením a znížením štátneho rozpočtu je dostatočne priama na to, aby sa opatrenie považovalo za financované zo štátnych prostriedkov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko, C-279/08 P, EU:C:2011:551, body 106 až 108).

94 V prejednávanej veci je potrebné pripomenúť, že podľa § 9 ods. 1 VerpackV cena zálohy fakturovaná zákazníkovi zahŕňa DPH. V dôsledku toho,ak prihraničné obchody neuplatnia zálohu, DPH zo zálohy nie je pre dotknuté predaje vyberaná.

95 Pre štát teda existuje aspoň potenciálne strata daňových príjmov, keďže systém zálohovania, ak by bol uplatnený, by pravdepodobne viedol k čistému príjmu z DPH. Je totiž málo pravdepodobné, že napriek výberu zálohy by všetky obaly boli systematicky vrátené a že v dôsledku toho by DPH vyberaná pri predaji bola v celom rozsahu vrátená spotrebiteľom, ktorým bola fakturovaná.

96 Cieľom sporného opatrenia, ktoré spočíva v nevyberaní zálohy prihraničnými obchodmi, však nie je poskytnúť týmto podnikom výhodu, ktorú predstavuje nevyberanie DPH. Nevyberanie DPH v prípade, že sa neuplatní záloha, je, ako správne tvrdí Komisia, iba nepriamym dôsledkom mechanizmu oslobodenia od zálohy, ktorý je inherentný nevyberaniu zálohy, a neumožňuje preukázať, že sporné opatrenie má v tejto súvislosti za cieľ poskytnúť výhodu určitým podnikom zo štátnych prostriedkov.

97 Treba teda konštatovať, že Komisia mohla s odkazom na judikatúru vyplývajúcu z rozsudku zo 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), oprávnene dospieť k záveru, že podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nebola splnená, pokiaľ ide o nevyberanie DPH zo zálohy.

98 Záver uvedený v bode 97 vyššie nemožno spochybniť ani ďalšími tvrdeniami, ktoré uvádza žalobca alebo DN.

99 Po prvé na rozdiel od toho, čo tvrdí žalobca, z judikatúry pripomenutej v bode 93 vyššie nevyplýva, že na to, aby sa vnútroštátne opatrenie nepovažovalo za financované zo štátnych prostriedkov, je nevyhnutné, aby toto opatrenie predstavovalo „legitímny systém“ alebo aby dotknutý štát konal ako regulátor.

100 Je pravda, že v určitých prípadoch možno zohľadniť ciele predmetného opatrenia. To však nie je prípad, keď toto opatrenie má len za nepriamy následok zníženie zdaniteľného základu dane, a preto neexistuje dostatočne priama súvislosť medzi týmto opatrením a stratou príjmov, ktorú možno konštatovať, takže túto stratu možno kvalifikovať ako „inherentnú“ opatreniu.

101 Okrem toho v rozsudku zo 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), Súdny dvor na účely určenia, či bola splnená podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov, nepreskúmal ako takú zákonnosť predmetného opatrenia alebo ciele, ktoré sledovalo. Na základe účelu a všeobecnej štruktúry tohto opatrenia sa len uistil o tom, že údajné straty zdrojov v skutočnosti nepredstavovali prostriedok poskytnutia určitej výhody dotknutým podnikom (rozsudok zo 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 21).

102 Po druhé okolnosť, že nevyberanie DPH zo zálohy môže viesť k poskytnutiu selektívnej výhody jej príjemcom, aj za predpokladu, že by bola preukázaná, je irelevantná, keďže podmienky vymenované v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ktoré umožňujú kvalifikovať vnútroštátne opatrenie ako štátnu pomoc, sú na jednej strane kumulatívne (pozri judikatúru citovanú v bode 62 vyššie, ako aj rozsudok Súdneho dvora z 24. júla 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, body 74 a 75), a na druhej strane v prejednávanej veci Komisia na to, aby v napadnutom rozhodnutí dospela k záveru, že nevyberanie DPH zo zálohy nepredstavuje pomoc, vychádzala len z neexistencie štátnych prostriedkov, teda z podmienky odlišnej od podmienky týkajúcej sa selektívnej výhody.

103 Po tretie žalobca nepredložil nijaký dôkaz, na základe ktorého by bolo možné dospieť k záveru, že cieľom sporných opatrení bolo v skutočnosti oslobodiť prihraničné obchody od DPH z ceny zálohy, zatiaľ čo toto oslobodenie sa zdá, ako vyplýva z vyššie uvedených úvah, ako „vedľajší účinok inherentný [týmto opatreniam]“ podľa výrazu, ktorý uviedol generálny advokát Jacobs vo svojich návrhoch vo veci PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, body 161 a 162).

104 Po štvrté odkaz DN na rozsudok z 12. októbra 2000, Španielsko/Komisia (C-480/98, EU:C:2000:559), nie je relevantný, pretože vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, išlo o nevymáhanie daňových dlhov a dlhov na príspevkoch na sociálne zabezpečenie určitých podnikov, čo je prípad zodpovedajúci situácii, ktorú Súdny dvor skúmal v rozsudku z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551), v ktorej je súvislosť medzi opatrením a stratou príjmov pre štátny rozpočet dostatočne priama.

105 Z vyššie uvedeného vyplýva, že druhú časť jediného žalobného dôvodu uvedeného žalobcom treba zamietnuť.

b) O tretej časti jediného žalobného dôvodu

106 Po prvé žalobca tvrdí, že Komisia nesprávne uplatnila judikatúru Súdneho dvora tým, že zaviedla novú právnu normu, podľa ktorej existencia ťažkostí pri výklade uplatniteľného práva umožňuje dospieť k záveru, že vnútroštátne opatrenie zahŕňajúce neuloženie pokuty nespĺňa podmienku týkajúcu sa štátnych prostriedkov.

107 V tejto súvislosti sa žalobca odvoláva na nesprávne právne posúdenie. Kritérium uplatnené Komisiou, založené na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľného práva, nie je v súlade s judikatúrou, podľa ktorej sa existencia štátnej pomoci posudzuje na základe účinkov opatrenia, a nie na základe jeho cieľa alebo zámerov vnútroštátnych orgánov, ktoré viedli k prijatiu tohto opatrenia.

108 Okrem toho sa žalobca domnieva, že v prejednávanej veci neexistujú výkladové ťažkosti, pokiaľ ide o povinnosť uplatňovať zálohu, a teda uložiť pokutu obchodom, ktoré neuplatňujú túto zálohu. Uvádza, že neuloženie pokuty vyplýva skôr z úmyselnej voľby príslušných nemeckých regionálnych orgánov.

109 Napokon žalobca dodáva, že ak by bolo možné zmariť uplatnenie pravidiel v oblasti štátnej pomoci len preukázaním vážnych a odôvodnených pochybností, pokiaľ ide o rozsah a zmysel povinnosti vyplývajúcej z textu práva Únie alebo vnútroštátnej právnej úpravy, viedlo by to k zneužívaniu. Spresňuje, že takáto možnosť by bola v rozpore s povinnosťou členských štátov prebrať smernice Únie jasným a jednoznačným spôsobom.

110 V tejto súvislosti sa podľa žalobcu príslušné nemecké regionálne orgány rozhodli v prejednávanej veci v nadväznosti na rozsudky vyhlásené v roku 2003 súdmi spolkovej krajiny Šlezvicko-Holštajnsko, neuložiť prihraničným obchodom povinnosť vyberať zálohu stanovenú VerpackV a neprijať voči týmto obchodom žiadne nové donucovacie správne opatrenie, teda opatrenia, ktoré mohli byť následne predmetom súdneho preskúmania nemeckými súdmi. Podľa žalobcu tak neexistencia judikatúry umožňujúcej objasnenie zákona, na základe ktorého sa ukladá pokuta, vyplývala výlučne z nečinnosti týchto orgánov. Žalobca dodáva, že uplatňovanie práva Únie, najmä práva v oblasti štátnej pomoci, by bolo značne oslabené, ak by sa orgán členského štátu mohol legálne vyhnúť systematickému uplatňovaniu práva počas mnohých rokov.

111 V druhom rade žalobca tvrdí, že existujú vážne ťažkosti, pokiaľ ide o otázku, či je podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov splnená, pokiaľ ide o neuloženie pokuty.

112 Po prvé žalobca v nadväznosti na to, čo uviedol v rámci prvej časti jediného žalobného dôvodu, pripomína, že nevyberanie zálohy porušuje rôzne ustanovenia práva Únie a nemeckého práva a že vzhľadom na to, že toto porušenie je zjavné, neexistuje žiadny výkladový problém. Dodáva, že nemecké spolkové orgány pravidelne opakovali, že prax vývozného vyhlásenia je nezákonná.

113 Po druhé žalobca zdôrazňuje, že v práve uplatniteľnom v oblasti životného prostredia neexistuje nijaký právny základ, ktorý by odôvodňoval nevyberanie zálohy. Tvrdí tiež, že toto opatrenie sa neuplatňuje jednotne vo všetkých pohraničných oblastiach Nemecka. Dodáva, že Komisia vykonala nedostatočné a neúplné preskúmanie situácie. Napokon uvádza, že prihraničné obchody sa nenachádzajú v situácii porovnateľnej so situáciou vývozcov.

114 Okrem toho žalobca tvrdí, že konštatovanie neexistencie štátnych zdrojov, ku ktorému dospela Komisia v napadnutom rozhodnutí, nemôže byť odôvodnené nevyhnutnosťou nevyberania zálohy na účely zabránenia porušeniu zásady voľného pohybu tovaru. Tvrdenie Komisie týkajúce sa skutočnosti, že uplatnenie systému zálohovania by viedlo k uloženiu vývoznej dane, je novým tvrdením, ktoré nebolo uvedené v napadnutom rozhodnutí a ktoré je preto neprípustné. Žalobca tiež spochybňuje predpoklad, podľa ktorého ak spotrebiteľ kupuje nápoj v Nemecku, aby si ho zobral do iného členského štátu, obal sa nevráti do Nemecka, ale ocitne sa v systéme nakladania s odpadmi v inom členskom štáte.

115 Komisia túto argumentáciu spochybňuje. Tvrdí najmä, že výklad uplatniteľnej právnej úpravy prijatý príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi bol primeraný najmä vzhľadom na neexistenciu akéhokoľvek konečného súdneho rozhodnutia v opačnom zmysle, a preto nebolo možné konštatovať existenciu štátnej pomoci. Neuloženie pokuty v prejednávanej veci vyplýva len z výkladu právnej úpravy prijatého príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi, podľa ktorého prihraničné obchody nemuseli vyberať zálohu. Tento výklad by mal byť odlíšený od prípadov, keď sa príslušné orgány rozhodnú oslobodiť podniky, ktoré porušili právnu úpravu, od zaplatenia pokuty.

116 Podľa Komisie sa výklad právnej úpravy odôvodňujúcej neuloženie pokuty približuje povoleniu udelenému zo strany príslušného orgánu určitým kategóriám osôb, aby sa správali spôsobom zakázaným pre iné kategórie osôb. V každom prípade neuloženie pokuty v kontexte ťažkostí pri výklade relevantnej právnej úpravy nejde nad rámec voľnej úvahy, ktorou disponujú orgány poverené uplatňovaním práva.

117 Komisia okrem toho uvádza, že uplatnenie zálohy na prihraničné obchody by vytvorilo prekážku obchodu, ktorá by predstavovala vývoznú daň.

118 Komisia tiež dodáva, že nič nepreukazuje, že jedným z cieľov systému zálohovania je podnietiť spotrebiteľa k nákupu nápojov, ktorých balenie je menej škodlivé pre životné prostredie. Uvádza tiež, že cieľom vnútroštátneho systému zálohovania nemôže byť zníženie škôd spôsobených na životnom prostredí v iných členských štátoch, že takisto nemôže smerovať k zníženiu predaja nápojov balených do jednorazových obalov, ale že jeho cieľom má byť len podnietiť spotrebiteľov k tomu, aby vrátili obaly takto balených nápojov.

119 Okrem toho uvádza, že prihraničné obchody žiadali o zapojenie do dánskeho systému zálohovania, ale že im to nebolo povolené v dôsledku námietky žalobcu.

120 Podľa Komisie je súhlas príslušných nemeckých regionálnych orgánov s použitím vývozného vyhlásenia koherentný, keďže z dôvodu tohto použitia nie sú zálohy účtované len v tých prípadoch, keď sa zákazníci zaväzujú neskonzumovať v Nemecku nápoje, ktoré nakupujú v prihraničných obchodoch.

121 Komisia tvrdí, že spor, na ktorý sa sťažuje žalobca, v skutočnosti vyplýva z nezohľadnenia cezhraničných predajov dánskym systémom nakladania s odpadmi. Podľa Komisie skutočnosť, že zákazníci, ktorí nakupujú plechovky v prihraničných obchodoch, nepodliehajú žiadnej povinnosti zúčastňovať sa na dánskom systéme, je otázkou, ktorá patrí do dánskeho systému recyklácie, a nie problémom spojeným s oslobodením od zálohy zo strany Nemecka.

122 Uvádza tiež, že túto otázku môžu dotknuté krajiny vyriešiť len bilaterálne alebo na úrovni Únie prostredníctvom dôkladnejšej harmonizácie. Jediné možné riešenie je teda politické.

123 Komisia tiež tvrdí, že situácia konečných spotrebiteľov uskutočňujúcich súkromné nákupy v prihraničných obchodoch na jednej strane a situácia profesionálnych vývozcov na druhej strane je úplne porovnateľná, keďže v oboch prípadoch odpad vzniká v Dánsku.

124 Komisia dodáva, že podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nie je splnená, keďže žalobca nepreukázal výšku pokút, ktoré mali byť dlžné a ktoré neboli zaplatené.

125 DN podporuje tvrdenia žalobcu. Pripomína najmä, že Komisia uplatnila nesprávne kritérium na posúdenie, či neuloženie pokuty predstavovalo štátnu pomoc. Dodáva, že žiadny rozumný orgán by nekonal tak, ako to urobili príslušné nemecké regionálne orgány. Uvádza tiež, že neexistuje žiadna povinnosť stanoviť výšku pokút, zaplateniu ktorých sa predišlo, na to, aby sa opatrenie oslobodenia od pokuty mohlo kvalifikovať ako štátna pomoc.

126 IGG tvrdí, že je potrebné zohľadniť skutočnosť, že príslušné nemecké regionálne orgány nie sú povinné uložiť pokutu a môžu sa obmedziť na to, že podniku uložia zmeniť svoje správanie, ako to vyplýva z § 62 zákona o prepracovaní práva o odpadoch. Dodáva, že príslušné nemecké regionálne orgány takto postupujú, keď sa vyskytnú ťažkosti pri výklade predpisov, ako je to v prejednávanej veci, pokiaľ ide o rozsah povinnosti uplatňovať zálohu.

127 Na úvod treba pripomenúť, že prihraničné obchody za určitých podmienok nevyberajú zálohu. Toto správanie je možné na základe jednoduchej praxe príslušných nemeckých regionálnych orgánov spočívajúcej v tom, že záloha sa nepovažuje za dlžnú, ak sú nápoje kúpené v rámci vývozného vyhlásenia a v dôsledku toho sa týmto obchodom v takej situácii neuloží pokuta. Z písomností v spise totiž nevyplýva, že by príslušné nemecké regionálne orgány prijali akýkoľvek obežník alebo usmernenie, ktorých cieľom by bolo povoliť predmetné správanie prihraničných obchodov. Komisia a IGG, ktorým bola v tejto súvislosti položená otázka na pojednávaní, neboli schopní preukázať existenciu takýchto právnych aktov.

128 V prvom rade treba preskúmať výhradu žalobcu založenú na tom, že Komisia pri posúdení, či neuloženie pokuty predstavuje zvýhodnenie financované zo štátnych prostriedkov, nesprávne uplatnila nové právne kritérium založené na existencii ťažkostí pri výklade predmetnej právnej úpravy.

1) O nesprávnom právnom posúdení namietanom žalobcom

129 Pred vyslovením sa na jednej strane k platnosti kritéria uplatneného Komisiou na určenie, či je splnená podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov, a na druhej strane k nesprávnemu alebo správnemu uplatneniu tohto kritéria v prejednávanej veci, je potrebné pripomenúť judikatúru v danej oblasti.

i) O judikatúre Súdneho dvora týkajúcej sa uplatnenia podmienky týkajúcej sa štátnych prostriedkov v prípade neuloženia pokuty

130 Súdny dvor doteraz rozlíšil dve hypotézy. Pri prvej hypotéze, ktorá je „oslobodením“ od pokuty, sa niektorým podnikom odpustilo zaplatenie pokuty, ktorú by museli bežne alebo nevyhnutne znášať na základe právnej úpravy. V takom prípade sa podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov považuje za splnenú (pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. decembra 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, bod 45, a z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko, C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 106). Pri druhej, ktorá je „povolením“, príslušné orgány formálne udeľujú niektorým podnikom na základe transparentných a vopred definovaných kritérií povolenie konať určitým spôsobom. Keďže toto konanie tak právna úprava povoľuje, neuloženie pokuty týmto podnikom nemožno v prípade, ak povolenie nevedie k žiadnemu neodôvodnenému rozdielnemu zaobchádzaniu v porovnaní s inými podnikmi, považovať za zvýhodnenie financované zo štátnych prostriedkov (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. januára 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, body 36, 37 a 49).

ii) O uplatnení nového kritéria založeného na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy, s ktorými sú vnútroštátne orgány konfrontované v rámci bežného výkonu ich právomocí verejnej moci

131 V prejednávanej veci treba na úvod poznamenať, že neuloženie pokuty, na rozdiel od nevyberania DPH zo zálohy, nie je nepriamym alebo „sekundárnym“ dôsledkom nevyberania zálohy, ktoré by bolo inherentné tomuto opatreniu v zmysle rozsudku zo 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97). Príslušné nemecké regionálne orgány sa totiž domnievajú, že v prípade nákupu nápojov v rámci vývozného vyhlásenia nedochádza k žiadnemu porušeniu právnej úpravy, za ktoré by bolo možné uložiť pokutu. Keďže nevyberanie zálohy v takejto situácii je v súlade s touto právnou úpravou, tak ako ju vykladajú tieto orgány, je nevyhnutne vylúčené uloženie pokuty prihraničným obchodom.

132 Takýto kontext, v ktorom je neuloženie pokuty neoddeliteľné od nevyberania zálohy, a teda od výkladu relevantnej právnej úpravy, nezodpovedá žiadnej z dvoch hypotéz, ktoré až doteraz skúmala judikatúra v oblasti pokút.

133 Na jednej strane totiž Komisia nemohla vychádzať z existencie povolenia, ktoré príslušné orgány udelili dotknutým podnikom, aby konali určitým spôsobom, v danom prípade oslobodenia od povinnosti vyberať zálohu. Oslobodenie od zálohy totiž nevyplýva z predchádzajúceho a transparentného povolenia vydaného písomne, ale z obyčajnej praxe príslušných nemeckých regionálnych orgánov, ktorá sa uskutočňovala od roku 2005, či dokonca od roku 2003, neukladať pokuty prihraničným obchodom, pokiaľ nevyberajú zálohu.

134 Na druhej strane neuloženie pokuty nevyplýva z výslovného oslobodenia od povinnosti vyberať zálohu uvedenej vo VerpackV, ktoré by prijal autor tejto právnej úpravy. Z písomností v spise totiž nevyplýva, že by príslušné nemecké regionálne orgány mali právomoc zmeniť VerpackV – ktorý prijali spolkové orgány – najmä na účely zavedenia výnimiek z povinnosti uplatňovať zálohu. Naopak, z dokumentov v spise vyplýva, že regionálne orgány majú, pokiaľ ide o povinnosť uplatňovať zálohu, iba represívnu právomoc. Okrem toho príslušné nemecké regionálne orgány neprijali žiadnu písomnú normu alebo pokyn, ktoré by uznali existenciu výnimky z povinnosti vyberať zálohu. Nevyberanie zálohy a súčasne neuloženie pokuty teda nevyplýva z oslobodenia spod právnej úpravy, na rozdiel od opatrenia, o ktorom rozhodol Súdny dvor v rozsudku z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551), ale z jednoduchého výkladu platnej právnej úpravy, ktorý príslušné nemecké regionálne orgány zaviedli do praxe.

135 Za týchto podmienok Komisia správne vychádzala z nového právneho kritéria založeného na súvislosti medzi výkladom príslušnej právnej úpravy a výkonom represívnej právomoci orgánmi, ktoré touto právomocou disponujú, na účely preskúmania, či neuloženie pokuty možno považovať za zvýhodnenie financované zo štátnych prostriedkov. Komisia sa tiež správne domnievala, že ťažkosti pri výklade právnej úpravy mohli v zásade vylúčiť, že neuloženie pokuty sa bude považovať za oslobodenie od pokuty predstavujúce štátnu pomoc. Situácia, v ktorej existujú ťažkosti pri výklade normy, ktorej porušenie môže byť sankcionované uložením pokuty, sa totiž z hľadiska predmetnej výhody jasne odlišuje od situácie, v ktorej sa príslušný orgán rozhodne oslobodiť podnik od zaplatenia pokuty, ktorú by musel znášať na základe právnej úpravy. V prvom prípade na rozdiel od toho, čo platí v druhom prípade, neexistuje už existujúci záväzok. Vzhľadom na neurčitý dosah normy sa totiž existencia protiprávneho správania nezdá byť zjavná a sankcia za takéto správanie pokutou sa teda v takejto situácii neistoty nezdá byť potrebná alebo nevyhnutná.

136 Okrem toho Súdny dvor pripomenul vlastnú povahu každého právneho systému opatrení spočívajúcich v nepodrobení určitých konaní sankciám (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. januára 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 36), a generálny advokát Wahl v bode 39 svojich návrhov vo veci Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239), poukázal na to, že pokuty sú nástroje, ktoré patria do oblasti verejného poriadku. Je preto potrebné zachovať voľnú úvahu členských štátov v tejto oblasti, a to aj v prípade ak existujú ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy.

137 Treba teda dospieť k záveru, že Komisia vo svojom odôvodnení nevychádzala z nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnievala, že pri vyvodení záveru o neexistencii štátnych prostriedkov v súvislosti s opatrením, ktoré spočíva v neuložení pokuty orgánom verejnej moci, bolo v situácii, o akú ide v tomto spore, potrebné uplatniť nové kritérium založené na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy, ktorým čelia vnútroštátne orgány pri výkone svojich právomocí verejnej moci.

138 V dôsledku toho musí byť výhrada žalobcu v tomto bode zamietnutá.

139 Žalobca však tiež tvrdí, že kritérium použité Komisiou môže viesť k zneužívaniu. Tak je to aj v prejednávanej veci, keďže prípadné ťažkosti pri výklade majú trvalý charakter.

iii) O neexistencii časového ohraničenia kritéria založeného na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy, ktorým čelia vnútroštátne orgány pri výkone svojich právomocí verejnej moci

140 Treba pripomenúť, že zásada zákonnosti trestných činov a trestov je súčasťou všeobecných zásad práva Únie, ktoré sú základom ústavných tradícií spoločných pre členské štáty a bola tiež zakotvená v rôznych medzinárodných zmluvách, najmä v článku 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného 4. novembra 1950 v Ríme (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. mája 2008, Evonik Degussa/Komisia, C-266/06 P, neuverejnený, EU:C:2008:295, bod 38 a citovanú judikatúru). Článok 49 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie potvrdzuje túto zásadu tým, že stanovuje, že „nikoho nemožno odsúdiť za konanie alebo opomenutie, ktoré v čase, keď bolo spáchané, nebolo podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva trestným činom“.

141 Zásada zákonnosti trestných činov a trestov si vyžaduje, aby zákon jasne vymedzoval porušenia a tresty za ne (rozsudok z 22. októbra 2015, AC-Treuhand/Komisia, C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 40).

142 Je totiž žiaduce, aby znenie právnej úpravy, najmä pokiaľ obsahuje ustanovenia represívnej povahy, neobsahovalo žiadnu nejednoznačnosť, aby sa umožnilo osobám, na ktoré sa táto právna úprava uplatňuje, usmerniť svoje správanie s úplnou znalosťou veci a v dôsledku toho byť sankcionovaní len vtedy, ak úmyselne alebo z nedbanlivosti porušili povinnosť, ktorá im je uložená.

143 Zdá sa teda paradoxné, že ťažkosti s výkladom takejto právnej úpravy umožňujú členským štátom, ktoré sú jej autormi, vyhnúť sa bez akéhokoľvek časového obmedzenia svojim povinnostiam v oblasti štátnej pomoci. Tieto ťažkosti by mohli odôvodniť neuloženie pokuty len počas obmedzeného obdobia primeranej dĺžky, počas ktorého musí byť objasnená uplatniteľná právna úprava.

144 Nejednoznačnosť alebo nepresnosť vnútroštátnej právnej úpravy sa zdá byť o to menej spôsobilá odôvodniť vylúčenie opatrenia z pôsobnosti článku 107 ods. 1 ZFEÚ, pokiaľ je cieľom tejto právnej úpravy, ako je to v prejednávanej veci (pozri bod 1 vyššie), prebratie smernice.

145 V tejto súvislosti podľa ustálenej judikatúry, pokiaľ ide o prebratie smernice do právneho poriadku členského štátu, je nevyhnutné, aby predmetné vnútroštátne právo skutočne zabezpečilo úplné uplatnenie smernice, aby právna situácia vyplývajúca z tohto práva bola dostatočne presná a jasná na účely úplného splnenia požiadavky právnej istoty a aby oprávnené osoby mohli poznať všetky svoje práva a prípadne ich uplatňovať pred vnútroštátnymi súdmi (rozsudok z 27. októbra 2011, Komisia/Poľsko, C-311/10, neuverejnený, EU:C:2011:702, bod 24 a citovaná judikatúra).

146 Z úvah uvedených v bodoch 140 až 145 vyššie vyplýva, že kritérium založené na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej právnej úpravy sa môže uplatniť len za predpokladu, že tieto ťažkosti sú dočasné a že sú súčasťou procesu postupného objasňovania noriem.

147 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásada zákonnosti trestných činov a trestov je splnená, pokiaľ osoba podliehajúca súdnej právomoci môže zo znenia relevantného ustanovenia a za pomoci výkladu, ktorý mu dávajú súdy, zistiť, aké konania alebo opomenutia zakladajú jej trestnú zodpovednosť (rozsudok z 22. októbra 2015, AC-Treuhand/Komisia, C-194/14 P, EU:C:2015:717, body 39 a 40). Takúto zásadu teda nemožno vykladať tak, že vylučuje postupné objasňovanie pravidiel trestnej zodpovednosti prostredníctvom súdneho výkladu každého jednotlivého prípadu pod podmienkou, že výsledok je primerane predvídateľný v čase, keď došlo k porušeniu, najmä vzhľadom na výklad, ktorého sa v danom čase pridŕžala judikatúra týkajúca sa dotknutého právneho ustanovenia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2015, AC-Treuhand/Komisia, C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 41).

148 V prejednávanej veci sa Komisia v odseku 69 napadnutého rozhodnutia domnievala, že samotná okolnosť, že vnútroštátne orgány mali v rámci bežného výkonu svojich právomocí verejnej moci vážne a odôvodnené pochybnosti o rozsahu a výklade uplatniteľnej normy, postačuje na vyvodenie záveru

o neexistencii štátnych prostriedkov. Z tohto dôvodu Komisia neodkázala na povahu, ktorá je dočasná a zároveň inherentná postupnému objasňovaniu noriem, s ktorými súvisia vyššie uvedené výkladové problémy, hoci na to, aby bolo možné dospieť k záveru o neexistencii štátnych prostriedkov, musia byť tieto dve podmienky splnené.

149 Pokiaľ ide o dočasnú povahu prípadných ťažkostí pri výklade uplatniteľnej právnej úpravy, z ktorých Komisia vychádzala v napadnutom rozhodnutí, treba uviesť, že zatiaľ čo napadnuté rozhodnutie bolo prijaté 4. októbra 2018 a táto neistota podľa Komisie pretrvávala prinajmenšom od roku 2005, alebo dokonca od roku 2003, toto rozhodnutie neuvádza žiadnu osobitnú okolnosť umožňujúcu odôvodniť pretrvávanie takejto neistoty počas tak dlhého obdobia.

150 Pokiaľ ide o povahu inherentnú postupnému objasňovaniu noriem s ktorými súvisia ťažkosti pri výklade uplatniteľnej právnej úpravy, z ktorých Komisia vychádzala v napadnutom rozhodnutí, žiadna skutočnosť v spise neumožňuje dospieť k záveru, že takéto ťažkosti boli vyhladené.

151 Komisia naopak v odseku 62 napadnutého rozhodnutia uviedla:

„Nemecké orgány vysvetlili, že takéto nezhody týkajúce sa výkladu spolkového práva sú riešené intenzívnym dialógom medzi spolkovou vládou a dotknutými spolkovými krajinami; v prípade pochybností je v konečnom dôsledku úlohou Bundesrat (Spolková rada, Nemecko) rozhodnúť o tejto otázke. Toto konanie však v prejednávanej veci nebolo začaté.“

152 Ide o nepriamy dôkaz umožňujúci konštatovať, že proces postupného objasňovaniu noriem osobitne stanovený na tento účel nemeckým právom sa neuplatnil.

153 Je pravda, že napadnuté rozhodnutie odkazuje na rozsudok prvostupňového súdu, ktorý bol následne potvrdený v odvolacom konaní a ktorý prijíma za svoje stanovisko príslušných nemeckých regionálnych orgánov.

154 Komisia však poukázala na to, že takýto rozsudok, ktorý sa navyše podľa samotného znenia napadnutého rozhodnutia nezdá byť založený na dôkladnom preskúmaní zákonnosti praxe prihraničných obchodov, nemá vzhľadom na dočasnú povahu predmetného konania definitívnu povahu. Hoci IGG na pojednávaní zdôraznila, že Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Vyšší správny súd spolkovej krajiny Šlezvicko-Holštajnsko, Nemecko) vo svojom rozsudku z 23. júla 2003 potvrdil rozhodnutie súdu nižšieho stupňa tým, že jasne rozhodol v prospech výkladu prijatého príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi, toto konštatovanie nie je v napadnutom rozhodnutí uvedené.

155 Okrem toho je nesporné, že príslušné nemecké regionálne orgány sa v nadväznosti na rozsudky vydané v roku 2003 rozhodli neprijať nové opatrenia na správne donútenie voči prihraničným obchodom, ktoré neuplatňovali zálohu, hoci na spolkovej úrovni existoval výklad uplatniteľnej právnej úpravy nezlučiteľný s ich výkladom (odsek 61 napadnutého rozhodnutia) a že takéto opatrenia mohli viesť k definitívnemu výkladu uplatniteľnej právnej úpravy vnútroštátnymi súdmi. Navyše v rámci nimi prejednávaných konaní sa dotknuté vnútroštátne súdy mohli obrátiť na Súdny dvor s návrhmi na začatie prejudiciálneho konania týkajúcimi sa súladu neuloženia pokuty s právom Únie, či už v oblasti životného prostredia, alebo v oblasti slobody pohybu, čo sú oblasti, ktorými sa Komisia v napadnutom rozhodnutí zaoberala.

156 Neexistencia nových súdnych konaní od roku 2003, hoci výklad spolkovej právnej úpravy zo strany príslušných nemeckých regionálnych orgánov nezodpovedal výkladu vlády, ktorá bola jej autorom, je ďalším nepriamym dôkazom toho, že ťažkosti s výkladom uplatniteľnej právnej úpravy neboli súčasťou procesu postupného objasňovania noriem.

157 Vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 140 až 156 vyššie treba konštatovať, že Komisia vychádzala z nesprávneho právneho posúdenia, keď dospela k záveru, že podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nebola splnená bez toho, aby preskúmala, či ťažkosti s výkladom, z ktorých vychádzala, boli dočasné a inherentné postupnému objasňovaniu noriem. Nedostatočný a neúplný obsah preskúmania tejto otázky uskutočneného Komisiou v rámci predbežnej fázy je v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 48 vyššie nepriamym dôkazom umožňujúcim domnievať sa, že Komisia nebola schopná prekonať v štádiu tejto predbežnej fázy všetky vážne ťažkosti, s ktorými sa stretla pri určení, či nevyberanie zálohy a neuloženie pokuty predstavujú štátnu pomoc.

158 Treba ešte preskúmať, či, ako to tvrdí aj žalobca, sa Komisia nesprávne domnievala, že v prejednávanej veci existovali ťažkosti pri výklade uplatniteľnej normy, ktoré by mohli odôvodniť konštatovanie neexistencie štátnych prostriedkov.

iv) O neexistencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy, ktoré by mohli odôvodniť konštatovanie neexistencie štátnych prostriedkov

159 Ako bolo uvedené v bode 137 vyššie, možno pripustiť, že pokiaľ ide o neuloženie pokuty podmienka týkajúca sa štátnych zdrojov nie je splnená, ak existujú ťažkosti pri výklade uplatniteľnej právnej úpravy.

160 Je však ešte potrebné, aby samotný autor predmetného opatrenia založil svoje rozhodnutie neuložiť pokutu na existencii takýchto ťažkostí.

161 V prejednávanej veci však príslušné nemecké regionálne orgány pri odôvodnení svojho rozhodnutia neuložiť pokutu prihraničným obchodom nevychádzali z existencie neistoty, pokiaľ ide o výklad VerpackV, ale z ustáleného výkladu, ktorý VerpackV dávali od roku 2005 alebo dokonca od roku 2003, podľa ktorého sa povinnosť vyberať zálohu neuplatňuje na prihraničné obchody, keď predávajú plechovky zákazníkom, ktorí majú bydlisko v pohraničných krajinách, najmä v Dánsku, a súhlasia pritom s podpísaním vývozného vyhlásenia.

162 Samotná Komisia pripúšťa, ako vyplýva z bodu 50 napadnutého rozhodnutia, že príslušné nemecké regionálne orgány sa výslovne domnievajú, že prihraničné obchody plne v súlade s právom nie sú povinné vyberať zálohu. Navyše spresňuje, že tento výklad VerpackV sa jednotne uplatňuje na všetky obchody so sídlom na dotknutých nemeckých územiach (odsek 55 napadnutého rozhodnutia).

163 Komisia sa teda nesprávne domnievala, že v prejednávanej veci mohla uplatniť kritérium založené na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy, zatiaľ čo príslušné nemecké regionálne orgány pri odôvodnení svojej praxe neuložiť pokutu prihraničným obchodom, keď tieto obchody nevyberú zálohu, nevychádzali z existencie takýchto ťažkostí.

164 Napadnuté rozhodnutie teda nesprávne uplatnilo kritérium ťažkostí pri výklade uplatniteľnej právnej úpravy. Táto chyba, ako aj chyba, ktorá sa konštatovala v bode 157 vyššie, je ďalším nepriamym dôkazom, že Komisia nebola schopná prekonať bez začatia konania vo veci formálneho zisťovania vážne ťažkosti, ktoré odhalilo preskúmanie dvoch neoddeliteľne spojených opatrení, ktorými sú nevyberanie zálohy a neuloženie pokuty.

165 Teraz je potrebné preskúmať ostatné tvrdenia žalobcu týkajúce sa existencie vážnych ťažkostí, ktoré podľa neho odhalilo preskúmanie týchto opatrení.

2) O ostatných tvrdeniach žalobcu týkajúcich sa existencie vážnych ťažkostí

166 V prejednávanej veci príslušné nemecké regionálne orgány umožňujú prihraničným obchodom nevyberať zálohu za niektoré z ich predajov nápojov, pričom im neukladajú pokutu. Domnievajú sa, že táto prax je v súlade s VerpackV, ak sú splnené určité kritériá. Kritériami prijatými príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi na účely vymedzenia pôsobnosti oslobodenia od zálohy sú okrem skutočnosti, že sa uplatňuje na prihraničné obchody, obmedzenie jeho prospechu na spotrebiteľov s bydliskom v pohraničných krajinách, najmä v Dánsku, ktorí súhlasia s podpísaním vývozného vyhlásenia.

167 Žalobca spochybňuje výklad VerpackV podaný príslušnými orgánmi a tvrdí, že Komisia mala v tomto ohľade dospieť k záveru o existencii vážnych ťažkostí.

168 Je potrebné preskúmať túto výhradu a následne odpovedať na ďalšie tvrdenia, ktoré Komisia a IGG uvádzajú v rámci obrany, s cieľom spochybniť existenciu vážnych ťažkostí.

i) O spochybnení výkladu VerpackV prijatého príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi

169 V prvom rade žalobca tvrdí, že v uplatniteľnej právnej úprave neexistuje nijaký právny základ, ktorý by odôvodňoval nevyberanie zálohy prihraničnými obchodmi.

170 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že samotná Komisia v odseku 51 napadnutého rozhodnutia uviedla, že § 9 ods. 1 VerpackV vzhľadom na svoju pôsobnosť treba chápať tak, že prihraničným obchodom ukladá povinnosť vyberať zálohu.

171 Navyše Komisia vo svojich písomných podaniach na Všeobecnom súde pripustila, že príslušné nemecké regionálne orgány „netvrd[ili], že vo [VerpackV] existoval osobitný právny základ umožňujúci oslobodiť prihraničné obchody od povinnosti fakturovať zálohu“.

172 Okrem toho, pokiaľ ide o právo Únie, Komisia v napadnutom rozhodnutí (bod 67) uviedla, že smernica 94/62 nestanovuje výnimku, ktorá by odôvodňovala neuplatnenie zálohy na prihraničné obchody.

173 V dôsledku toho sa tvrdenie žalobcu, podľa ktorého v uplatniteľnej právnej úprave neexistuje nijaký konkrétny právny základ, ktorý by odôvodňoval nevyberanie zálohy prihraničnými obchodmi, zdá byť preukázané.

174 Takáto neexistencia právneho základu, hoci existuje písomne daná povinnosť vybrať zálohu, ktorá je výslovná, bez akejkoľvek nejednoznačnosti, a ktorej rozsah sa zdá veľmi široký (pozri body 2 a 3 vyššie), vedie k pochybnostiam o výklade VerpackV ktorý použili príslušné nemecké regionálne orgány a predstavuje nepriamy dôkaz existencie vážnych ťažkostí.

175 Po druhé, zatiaľ čo príslušné nemecké regionálne orgány zvolili výklad VerpackV, podľa ktorého sa povinnosť vyberať zálohu neuplatňuje na prihraničné obchody pri predaji nápojov zákazníkom, ktorí majú bydlisko v pohraničných krajinách, najmä v Dánsku, a súhlasia s podpísaním vývozného vyhlásenia, z odseku 59 napadnutého rozhodnutia vyplýva, že podľa správy vypracovanej na žiadosť nemeckých spolkových orgánov sa záloha musí uplatniť aj v tomto prípade.

176 Okrem toho z odseku 61 napadnutého rozhodnutia vyplýva, že „výklad [príslušných nemeckých regionálnych orgánov] nie je zlučiteľný s výkladom [spolkových orgánov]“.

177 Tento rozdiel vo výklade VerpackV medzi nemeckými spolkovými orgánmi a príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi, najmä pokiaľ ide o otázku, či nevyberanie zálohy prihraničnými obchodmi je v súlade s touto právnou úpravou a so smernicou 94/62, vedie k pochybnostiam o tom, či výklad,

ktorý príslušné nemecké regionálne orgány zvolili, môže byť „primeraným kompromisom“, ako to Komisia kvalifikovala v odseku 68 napadnutého rozhodnutia. Takýto rozdiel predstavuje nepriamy dôkaz o existencii vážnych ťažkostí.

178 Po tretie Komisia v odseku 55 napadnutého rozhodnutia uviedla, že neuloženie pokuty sa „uplatňovalo jednotne na všetky obchody so sídlom na predmetnom nemeckom území (najmä v dvoch dotknutých spolkových krajinách), ktoré slúžia výlučne zahraničným zákazníkom, ktorí sa písomne zav[äzov]ali vyviezť nápoje a skonzumovať ich, ako aj zlikvidovať prázdne obaly mimo Nemecka (čo sa vyžaduje na základe ‚vývozného vyhlásenia‘)“.

179 Tvrdenie, podľa ktorého výnimka zo systému zálohovania sa uplatňuje koherentným a jednotným spôsobom na celom nemeckom území, je formulované nejednoznačne. Komisia teda výslovne netvrdí, že nevyberanie zálohy je v iných pohraničných oblastiach, než sú pohraničné oblasti, ktoré sa nachádzajú v spolkových krajinách Šlezvicko-Holštajnsko a Meklenbursko-Predné Pomoransko, tolerované. Okrem toho neuvádza žiadne podrobnosti týkajúce sa iných nemeckých regiónov, v ktorých sa tiež uplatňuje taká tolerancia. Na pojednávaní v odpovedi na otázku Všeobecného súdu Komisia a IGG neuviedli, že iné spolkové krajiny prijali rovnakú výnimku zo systému zálohovania.

180 Navyše hoci tvrdenie uvedené v bode 178 vyššie žalobca spochybňuje, Komisia sa vo svojich písomných podaniach obmedzila na to, že bez ďalších spresnení dodala, že spotrebitelia z iných členských štátov než Dánskeho kráľovstva a Švédskeho kráľovstva „zjavne nem[ali] záujem“ o možnosť použiť vývozné vyhlásenia.

181 V dôsledku toho existencia výnimky z vyberania zálohy uplatňovaná opakovane vo všetkých pohraničných oblastiach Nemecka nie je preukázaná, čo oslabuje tvrdenie, podľa ktorého nevyberanie zálohy a neuloženie pokuty sú založené na objektívnych dôvodoch inherentných systému zálohovania, ktoré sa týkajú osobitosti predaja vykonávaného v týchto oblastiach.

182 Tento záver umožňuje pochybovať o výklade VerpackV prijatom príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi a je nepriamym dôkazom existencie vážnych ťažkostí.

183 Po štvrté žalobca poukazuje na návrh na zmenu VerpackV z roku 2004, ktorý podali spolkové krajiny Šlezvicko-Holštajnsko a Meklenbursko-Predné Pomoransko.

184 Je nesporné, že v tomto návrhu bol uvedený tento výňatok:

„Na žiadosť konečného predajcu príslušný orgán priznal oslobodenie od poplatku uvedeného v odseku 1 pre nápoje balené v opätovne nepoužiteľných obaloch, ktoré sa predávajú konečným spotrebiteľom v námorných prístavoch alebo v oblastiach nachádzajúcich sa v blízkosti hranice s cieľom ich skonzumovania mimo územnej pôsobnosti nariadenia (prihraničný obchod), pokiaľ žiadateľ prijal vhodné a primerané opatrenia na ubezpečenie sa o tom, že obaly nevytvárajú odpad na území pôsobnosti neriadenia a ak na území pôsobnosti nariadenia nie je možné vrátenie zálohy.

…

Odôvodnenie

…

Na hranici s Dánskom, ako aj v prístavoch pre trajekty a oblastiach, ktoré ich obklopujú v Šlezvicko-Holštajnsku a v Meklenbursku-Prednom Pomoransku, sa rozvinul cezhraničný obchod špecializovaný na škandinávskych zákazníkov. Pre tento hospodársky slabo rozvinutý región je veľmi dôležitý.

Cieľom návrhu na zmenu je zabrániť zrušeniu tejto obchodnej základne pre cezhraničný obchod a približne 3 000 pracovných miest, ktoré sú od nej priamo alebo nepriamo závislé, iba v samotnom Šlezvicku-Holštajnsku a zabrániť tomu, aby toto zrušenie malo vplyv na cestovný ruch, ktorý je pre tieto regióny veľmi významný.“

185 Z tohto výňatku vyplýva, že predmetný návrh na zmenu bol založený na ochrane zamestnanosti a hospodárskej činnosti spojenej s cestovným ruchom v oblastiach, v ktorých príslušné nemecké regionálne orgány, ktoré patrili do spolkových krajín Šlezvicko-Holštajnsko a Meklenbursko-Predné Pomoransko, začali v rovnakom období, ako je obdobie podania tohto návrhu, zavádzať výnimku zo systému zálohovania.

186 Je teda pravdepodobné, že dôvody tohto návrhu na zmenu sú tiež dôvodmi, ktoré viedli k nevyberaniu zálohy a k neuloženiu pokuty.

187 Ide o nepriamy dôkaz existencie vážnych ťažkostí, pretože umožňuje predpokladať, že výklad VerpackV zvolený príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi nesúvisí s cieľom ochrany životného prostredia sledovaným týmto textom.

188 Tento nepriamy dôkaz je o to presvedčivejší, že jediným hmotným dôkazom, o ktorý sa opiera Komisia v napadnutom rozhodnutí pri určovaní stanoviska príslušných nemeckých regionálnych orgánov, je správa uvedená v bode 23 vyššie, ktorá nebola vypracovaná na ich podnet, ale na podnet prihraničných obchodov.

189 Hoci totiž v bodoch 50 a 53 napadnutého rozhodnutia Komisia tvrdí, že uvádza výklad VerpackV a osobitne povinnosti vyberať zálohu podané príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi, neuvádza žiadny materiálny dôkaz umožňujúci preukázať, že stanovisko, ktoré opisuje, pochádza od týchto orgánov a nie od IGG alebo od prihraničných obchodov, ktoré IGG zastupuje.

190 Z neexistencie takýchto vecných dôkazov možno vyvodiť, že Komisia nevykonala úplné preskúmanie situácie, ktorá jej bola predložená, čo tiež predstavuje nepriamy dôkaz existencie vážnych ťažkostí (pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. septembra 2011, Belgicko/Deutsche Post a DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, body 83 až 86; z 10. februára 2009, Deutsche Post a DHL International/Komisia, T-388/03, EU:T:2009:30, bod 109, a z 20. júna 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Komisia, T-578/17, neuverejnený, EU:T:2019:437, body 59, 67 a 99).

191 Po piate údaje týkajúce sa rozsahu, podmienok uplatňovania a cieľov sporných opatrení, ktorými disponovala Komisia pri prijímaní napadnutého rozhodnutia, neboli dostatočné na to, aby jej umožnili dospieť k záveru o neexistencii vážnych ťažkostí.

192 Nevyberanie zálohy totiž nevyplýva z výnimky alebo z oslobodenia výslovne stanoveného uplatniteľnou právnou úpravou, a ani z usmernení týkajúcich sa uplatnenia tejto právnej úpravy. Zdá sa teda, že predstavuje správnu prax, ba dokonca obyčajnú toleranciu, ktorej rozsah a obsah sú málo presné. Konkrétne na pojednávaní nebolo v odpovedi na otázku Všeobecného súdu uvedené, že spôsoby vystavenia, forma a obsah vývozného vyhlásenia boli stanovené aktom vydaným príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi. Komisia sa však v napadnutom rozhodnutí nepokúsila napraviť nepresnosti, ktoré sa spájali s právnym rámcom sporných opatrení, tak, že by uviedla podrobný opis ustanovení upravujúcich výnimku zo systému zálohovania. Naopak, v podstate sa obmedzila na uvedenie niektorých skutočností, ktoré jej odovzdali jej partneri počas fázy predbežného preskúmania.

193 Navyše Komisia v napadnutom rozhodnutí neuviedla žiadny vecný dôkaz, ktorý by umožnil preukázať, že stanovisko, ktoré v napadnutom rozhodnutí opísala, pochádzalo od príslušných nemeckých regionálnych orgánov a nie od IGG alebo od prihraničných obchodov, ktoré IGG zastupuje.

194 Okrem toho Komisia presne neuviedla, ktoré orgány spolkových krajín Šlezvicko-Holštajnsko a Meklenbursko-Predné Pomoransko mali právomoc nariadiť prihraničným obchodom uplatňovanie zálohy, a teda aj rozhodnúť o ich oslobodení od uplatňovania zálohy. Komisia neopísala ani spôsoby, akými tieto spolkové krajiny prijímali rozhodnutia v tejto oblasti.

195 Úvahy uvedené v bodoch 191 až 194 vyššie umožňujú dospieť k záveru o neexistencii dostatočne úplného a dôkladného preskúmania neuloženia pokuty Komisiou, čo predstavuje dodatočný nepriamy dôkaz poukazujúci na existenciu vážnych ťažkostí.

196 Po šieste na odôvodnenie uplatnenia oslobodenia od povinnosti vyberať zálohu, ktoré nie je výslovne stanovené uplatniteľnou právnou úpravou, na prihraničné obchody Komisia prevzala v napadnutom rozhodnutí (odseky 53 a 67) analógiu používanú príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi medzi na jednej strane situáciou výrobkov kúpených v Nemecku konečným spotrebiteľom na účely ich konzumácie mimo nemeckého územia a na druhej strane situáciou tovarov vyvážaných mimo tohto územia.

197 Dôvodnosť takejto analógie, ktorá má byť odôvodnená kritériami uplatnenými na účely určenia povoleného správania, sa však nezdá byť zrejmá vzhľadom na rozdiel, ktorý existuje medzi oboma predmetnými situáciami.

198 Žalobca totiž v tejto súvislosti uvádza, že vyvážané výrobky budú prípadne podliehať systému zálohovania uplatňovanému v členskom štáte, do ktorého sú vyvážané, na rozdiel od výrobkov, na ktoré sa uplatňujú sporné opatrenia, ktoré nepodliehajú žiadnemu systému zálohovania.

199 Ide však o rozdiel, ktorý sa javí ako podstatný a zároveň relevantný.

200 Je pravda, že Komisia bez toho, aby to bolo spochybnené, tvrdí, že prihraničné obchody žiadali o zapojenie do dánskeho systému zálohovania, ale neboli oprávnené tak urobiť v dôsledku námietky žalobcu.

201 Okolnosť, že takáto skutočnosť, ktorá by sa mohla ukázať ako rozhodujúca pre pochopenie kontextu, v ktorom boli sporné opatrenia zavedené, však nebola v napadnutom rozhodnutí spomenutá, však umožňuje dospieť k záveru, že Komisia nevykonala úplné preskúmanie situácie, ktorá jej bola predložená.

202 Navyše vysvetlenia, ktoré Komisia v tejto súvislosti uviedla vo svojich písomných podaniach, sú málo podrobné. Nepredložila okrem iného žiadny vecný dôkaz, ale obmedzuje sa na odkaz na stranu zo správy uvedenej v bode 23 vyššie, z ktorej necituje žiadny výňatok.

203 Z úvah uvedených v bodoch 169 až 202 vyššie vyplýva, že existuje súbor nepriamych dôkazov poukazujúcich na existenciu vážnych ťažkostí, ktoré umožňujú pochybovať o výklade VerpackV zvolenom príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi. Tieto nepriame dôkazy umožňujú prinajmenšom dospieť k záveru, že preskúmanie situácie, ktorá jej bola predložená, zo strany Komisie nebolo úplné, čo predstavuje samo osebe nepriamy dôkaz poukazujúci na existenciu vážnych ťažkostí.

ii) O ostatných tvrdeniach Komisie a IGG na spochybnenie existencie vážnych ťažkostí

204 Konštatovanie existencie vážnych ťažkostí nemôže byť spochybnené ostatnými tvrdeniami Komisie a IGG.

205 V prvom rade sa Komisia vo svojich písomnostiach odvoláva na rozhodnutie, ktoré predtým prijala v kontexte, ktorý považuje za porovnateľný s kontextom v prejednávanej veci.

206 Ide o rozhodnutie C(2015) 3064 final z 8. mája 2015 týkajúce sa štátnej pomoci SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Estónsko – Oslobodenie od zálohy a spotrebnej dane z obalov nápojov dodaných na palubu lodí.

207 Komisia pripomína, že v tejto veci sa výnimka z estónskej vnútroštátnej právnej úpravy týkajúcej sa obalov pre predaj nápojov na vzatie so sebou, ktorý sa uskutočňuje v medzinárodných vodách na palubách lodí odchádzajúcich do iného členského štátu, nepovažovala za pomoc.

208 Na úvod treba pripomenúť, že podľa judikatúry má pojem pomoc právnu povahu a vykladá sa vzhľadom na objektívne skutočnosti. Kvalifikovanie opatrenia ako štátnej pomoci teda nemôže závisieť od subjektívneho hodnotenia Komisie a musí byť určené nezávisle od akejkoľvek predchádzajúcej administratívnej praxe tejto inštitúcie, aj keby sa preukázala (pozri rozsudok z 3. júla 2014, Španielsko a i./Komisia, T-319/12 a T-321/12, neuverejnený, EU:T:2014:604, bod 46 a citovanú judikatúru).

209 Ďalej treba uviesť, že v rozhodnutí, na ktoré sa odvoláva Komisia, dotknuté podniky podliehali spotrebnej dani, ak nedodržali mieru zhodnotenia obalov stanovenú estónskou vnútroštátnou právnou úpravou (odsek 9).

210 Komisia sa v odseku 45 rozhodnutia, na ktoré sa odvoláva, domnievala, že logika predmetného daňového systému odôvodňovala vylúčenie predmetných predajov zo zaplatenia spotrebných daní. V odseku 46 toho istého rozhodnutia dospela k záveru, že skúmané opatrenie nepredstavovalo pomoc.

211 Odsek 45 rozhodnutia, na ktoré sa odvoláva Komisia, sa však netýka podmienky súvisiacej so štátnymi prostriedkami, ale podmienky selektivity a konkrétnejšie tretej etapy metódy umožňujúcej odlíšiť vnútroštátne opatrenia všeobecnej povahy od selektívnych opatrení, čo je etapa, ktorá umožňuje dospieť k záveru o neexistencii selektivity, hoci predtým bola konštatovaná existencia odchýlky od všeobecného režimu, ak táto odchýlka vyplýva z povahy alebo zo štruktúry systému, do ktorého opatrenie patrí (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, Komisia/World Duty Free Group a i., C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, body 55 až 58).

212 Tvrdenie Komisie je teda irelevantné pre skúmanie podmienky týkajúcej sa štátnych prostriedkov.

213 Okrem toho spotrebné dane, keďže sa uplatňujú len vtedy, ak sa podnik správal spôsobom, ktorému sa dotknutý štát usiloval zabrániť, môžu do určitej miery byť podobné sankcii porovnateľnej s pokutou stanovenou v prejednávanej veci, keď prihraničné obchody neuplatnia systém zálohovania (pozri bod 4 vyššie).

214 Komisia sa však domnievala, že neuplatnenie spotrebnej dane pri nákupe nápojov predávaných v plavidlách s miestom určenia na území iného členského štátu ako Estónsko, ktoré neboli určené na okamžitú konzumáciu, predstavoval štátne prostriedky (odsek 42).

215 V dôsledku toho sa Komisia nielenže nemôže odvolávať na rozhodnutie uvedené v bode 206 vyššie, ale toto rozhodnutie možno považovať za precedens, ktorý je v rozpore s tvrdením uvedeným v napadnutom rozhodnutí.

216 V druhom rade návrh Komisie, podľa ktorého najvhodnejšie riešenie na vyriešenie ťažkostí spojených s koordináciou odlišných vnútroštátnych systémov zálohovania by v prípade neexistencie úplnej harmonizácie spočívalo v čiastočnej integrácii obchodov nachádzajúcich sa v pohraničnej oblasti jedného členského štátu do systému zálohovania susedného členského štátu, neumožňuje bez začatia konania vo veci formálneho zisťovania dospieť k záveru, že nevyberanie zálohy a neuloženie pokuty by nepredstavovali výhodu financovanú zo štátnych prostriedkov.

217 Otázka, či vnútroštátne opatrenie patrí alebo nepatrí do pôsobnosti článku 107 ods. 1 ZFEÚ, totiž nezávisí od úvah týkajúcich sa jeho vhodnosti (pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger v spojených veciach Belgicko a Forum 187/Komisia, C-182/03 a C-217/03, EU:C:2006:89, bod 401), keďže pojem štátna pomoc, ako je definovaný v Zmluve o FEÚ, má právnu povahu a má sa vykladať na základe objektívnych skutočností (rozsudok zo 16. mája 2000, Francúzsko/Ladbroke Racing a Komisia, C-83/98 P, EU:C:2000:248, bod 25).

218 V prejednávanej veci okolnosť, aj keby sa preukázala, že existuje vhodnejšie riešenie než uplatňovanie systému zálohovania na prihraničné obchody, nemôže neuloženiu pokuty hneď odňať povahu pomoci, ak sa preukáže, že toto spĺňa okrem iného všetky podmienky stanovené článkom 107 ods. 1 ZFEÚ.

219 Po tretie treba v každom prípade zamietnuť tvrdenie Komisie, podľa ktorého podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nie je splnená, keďže žalobca nestanovil výšku pokút, ktoré by sa mali zaplatiť, ak by boli uložené prihraničným obchodom.

220 Podľa ustálenej judikatúry totiž, keď Komisia nariaďuje vrátenie pomoci, ktorá bola vyhlásená za nezlučiteľnú s vnútorným trhom, nie je povinná stanoviť presnú výšku pomoci, ktorá má byť vrátená. Stačí, ak rozhodnutie Komisie obsahuje údaje umožňujúce osobe, ktorej je určené, túto výšku bez neprimeraných ťažkostí určiť (pozri rozsudok z 13. februára 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, bod 21 a citovanú judikatúru).

221 O to viac žalobcovi neprislúcha, aby v predbežnom štádiu konania, v ktorom bolo prijaté napadnuté rozhodnutie, určil presnú výšku pomoci, ktorú je prípadne potrebné vrátiť, keďže preskúmanie predmetných opatrení vykonané v tomto štádiu je stručné (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. mája 1993, Cook/Komisia, C-198/91, EU:C:1993:197, bod 22; z 3. mája 2001, Portugalsko/Komisia, C-204/97, EU:C:2001:233, bod 34, a z 13. júna 2013, Ryanair/Komisia, C-287/12 P, neuverejnený, EU:C:2013:395, bod 71).

222 Po štvrté IGG tvrdí, že je potrebné zohľadniť skutočnosť, že príslušné nemecké regionálne orgány nie sú povinné uložiť pokutu a môžu sa uspokojiť s tým, že podniku uložia povinnosť zmeniť svoje správanie, ako to vyplýva z § 62 zákona o prepracovaní práva o odpadoch. Dodáva, že príslušné nemecké regionálne orgány takto podľa jeho názoru postupujú, keď ako v prejednávanej veci vznikajú ťažkosti pri výklade uplatniteľnej právnej úpravy, pokiaľ ide o povinnosť uplatniť zálohu.

223 V tejto súvislosti treba po prvé uviesť, že táto argumentácia nie je uvedená v napadnutom rozhodnutí.

224 Existenciu vážnych ťažkostí treba posúdiť práve na základe preskúmania Komisie, ako vyplýva z napadnutého rozhodnutia, a nie tvrdení predložených pred Všeobecným súdom. Existenciu pochybností totiž treba hľadať v obsahu rozhodnutia porovnaním posúdení, z ktorých Komisia v napadnutom rozhodnutí vychádzala, s dôkazmi, ktorými disponovala pri rozhodovaní (rozsudok z 24. januára 2013, 3F/Komisia, C-646/11 P, neuverejnený, EU:C:2013:36, bod 31).

225 Po druhé § 62 zákona o prepracovaní práva o odpadoch v každom prípade stanovuje, že príslušné orgány môžu prijať individuálne donucovacie opatrenia na účely uplatnenia ustanovení tohto zákona a nariadení prijatých na jeho vykonanie, medzi ktoré patrí VerpackV. Má teda veľmi široko vymedzenú pôsobnosť.

226 Naopak, § 69 ods. 3 zákona o prepracovaní práva o odpadoch stanovuje uloženie pokuty za určité osobitné porušenia, ako je neuplatnenie systému zálohovania (pozri bod 4 vyššie).

227 Nezdá sa teda zjavne, že by mal § 62 zákona o prepracovaní práva o odpadoch ako „všeobecný predpis“ nahradiť „osobitný predpis“, ktorým je § 69 ods. 3 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. júna 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, bod 57).

228 Po tretie možno predpokladať, že ak by sa podnik, po tom, čo mu to bolo uložené, nepodriadil prípadnému príkazu prijatému na základe § 62 zákona o prepracovaní práva o odpadoch, príslušný orgán by mu uložil pokutu s cieľom prinútiť ho k uplatňovaniu systému zálohovania.

229 Uloženie pokuty sa tak javí ako prinajmenšom pravdepodobný výsledok za predpokladu, že podnik trvalo odmieta uplatňovať systém zálohovania.

230 Tvrdenie IGG musí byť teda zamietnuté.

231 Po piate IGG sa odvoláva na rozsudok zo 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), a najmä na bod 46 tohto rozsudku, z ktorého vyplýva, že členský štát, ktorý zavádza systém zálohovania, musí dbať o to, aby existoval dostatočný počet preberacích miest, na účel, aby si spotrebitelia, ktorí kúpili tovary balené do jednorazových zálohovaných obalov, mohli vybrať sumu zálohy, dokonca ak by sa nevrátili do miesta prvotného nákupu.

232 Rozsudok zo 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), však nemôže viesť k záveru, že systematické uplatňovanie zálohovania na celom území členského štátu, vrátane pohraničných oblastí, je v rozpore so zásadou voľného pohybu tovaru.

233 Vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, bod 45), išlo len o otázku, či členský štát mohol nahradiť systém zberu obalov v blízkosti bydliska spotrebiteľov alebo predajných miest systémom individuálneho zálohovania a spätného odberu bez toho, aby Súdny dvor vzal do úvahy otázku dôsledkov systému zálohovania pre pohraničné oblasti.

234 Okrem toho je nesporné, že spotrebitelia v krajinách hraničiacich s Nemeckom, konkrétne v Dánsku, ktorí majú výhodu z neuplatňovania zálohy, si môžu, ak by sa na nich uplatňovala, vybrať zálohu od všetkých nemeckých predajcov (pozri bod 2 vyššie), teda bez toho, aby sa nevyhnutne vrátili do miesta prvotného nákupu.

235 Zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že existencia vážnych ťažkostí je preukázaná.

3) Záver k tretej časti jediného žalobného dôvodu

236 Všeobecný súd konštatoval, že pri preskúmaní Komisie uvedenom v napadnutom rozhodnutí došlo k viacerým pochybeniam a nedostatkom a že existujú iné nepriame dôkazy umožňujúce dospieť k záveru o existencii vážnych ťažkostí.

237 V dôsledku toho treba vyhovieť tretej časti jediného žalobného dôvodu týkajúcej sa neuloženia pokuty.

238 Keďže nevyberanie DPH vyplýva z nevyberania zálohy, ktoré samotné je neoddeliteľné od neuloženia pokuty podnikom, ktoré nevyberajú zálohu, je potrebné zrušiť napadnuté rozhodnutie v celom jeho rozsahu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. decembra 2002, Komisia/Rada, C-29/99, EU:C:2002:734, bod 45, a zo 7. novembra 2012, CBI/Komisia, T-137/10, EU:T:2012:584, body 311 až 313).

O trovách

239 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

240 Keďže Komisia nemala vo veci úspech, znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania žalobcu a DN, ktoré vstúpilo do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov žalobcu, v súlade s návrhmi žalobcu a DN.

241 Pri neexistencii návrhov v tomto zmysle nemožno IGG zaviazať na náhradu trov konania iných účastníkov konania. Keďže však IGG vstúpilo do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Komisie, znáša svoje vlastné trovy konania v súlade s článkom 138 ods. 3 rokovacieho poriadku.

242 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré do konania vstúpili ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania. Spolková republika Nemecko teda znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá rozšírená komora)

rozhodol takto:

1. **Rozhodnutie Komisie C(2018) 6315 final zo 4. októbra 2018 o štátnej pomoci SA.44865 (2016/FC) – Nemecko – Údajná pomoc v prospech nemeckých pohraničných obchodov s nápojmi sa zrušuje.**

2. **Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli združeniam Dansk Erhverv a Danmarks Naturfredningsforening.**

3. **Spolková republika Nemecko a Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 9. júna 2021.

Podpisy