Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΌΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΎ ΔΙΚΑΣΤΗΡΊΟΥ (τέταρτο πενταμελές τμήμα)

της 9ης Ιουνίου 2021 *

«Κρατικές ενισχύσεις – Πώληση ποτών σε μεταλλικά κουτιά, εντός μεθοριακών καταστημάτων που βρίσκονται στη Γερμανία, σε κατοίκους αλλοδαπής – Απαλλαγή από την υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως υπό την προϋπόθεση ότι τα ποτά που αγοράζονται καταναλώνονται εκτός της γερμανικής επικράτειας – Καταγγελία – Απόφαση της Επιτροπής περί μη προβολής αντιρρήσεων – Προσφυγή ακυρώσεως – Ενεργητική νομιμοποίηση – Παραδεκτό – Προϋποθέσεις για την κίνηση επίσημης διαδικασίας έρευνας – Πλάνη περί το δίκαιο – Σοβαρές δυσχέρειες – Έννοια της "κρατικής ενισχύσεως" – Κρατικοί πόροι – Μη επιβολή προστίμου»

Στην υπόθεση T-47/19,

Dansk Erhverv, με έδρα την Κοπεγχάγη (Δανία), εκπροσωπούμενη από τους T. Mygind και H. Peytz, δικηγόρους,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από

Danmarks Naturfredningsforening, με έδρα την Κοπεγχάγη, εκπροσωπούμενη από τους T. Mygind και H. Peytz, δικηγόρους,

παρεμβαίνουσα,

κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τους B. Stromsky και T. Maxian Rusche,

καθής,

υποστηριζόμενης από την

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τους J. Möller και R. Kanitz και τις S. Heimerl και S. Costanzo,

και από την

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), με έδρα το Flensburg (Γερμανία), εκπροσωπούμενη από τους M. Bauer και F. von Hammerstein, δικηγόρους,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

παρεμβαίνουσες,

με αντικείμενο προσφυγή δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ με αίτημα την ακύρωση της αποφάσεως C(2018) 6315 τελικό της Επιτροπής, της 4ης Οκτωβρίου 2018, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.44865 (2016/FC) – Γερμανία – Εικαζόμενη ενίσχυση προς καταστήματα πωλήσεως ποτών τα οποία βρίσκονται πλησίον των γερμανικών συνόρων,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους Σ. Παπασάββα, πρόεδρο, S. Gervasoni (εισηγητή), P. Nihoul, R. Frendo και J. Martín y Pérez de Nanclares, δικαστές,

γραμματέας: Ε. Αρτεμίου, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 19ης Νοεμβρίου 2020

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

I. Ιστορικό της διαφοράς

A. Γερμανικό σύστημα επιστροφής εγγυήσεως για ορισμένες συσκευασίες ποτών μίας χρήσεως

1 Η Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (κανονιστική απόφαση περί περιορισμού και αξιοποιήσεως των απορριμμάτων συσκευασιών), της 21ης Αυγούστου 1998 (BGBl. 1998 I, σ. 2379, στο εξής: VerpackV), μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη την οδηγία 94/62/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1994, για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας (ΕΕ 1994, L 365, σ. 10).

2 Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της VerpackV καθιερώνει σύστημα επιστροφής εγγυήσεως για ορισμένες συσκευασίες ποτών μίας χρήσεως (στο εξής: σύστημα επιστροφής εγγυήσεως). Το άρθρο αυτό προβλέπει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Οι διανομείς οι οποίοι διαθέτουν στο εμπόριο ποτά σε συσκευασίες ποτών μίας χρήσεως χωρητικότητας 0,1 λίτρων έως 3 λίτρων υποχρεούνται να χρεώνουν στους πελάτες τους ποσό εγγυήσεως τουλάχιστον 0,25 ευρώ ανά συσκευασία, περιλαμβανομένου του φόρου προστιθεμένης αξίας. Το πρώτο εδάφιο ανωτέρω δεν εφαρμόζεται όσον αφορά συσκευασίες που πωλούνται στους τελικούς καταναλωτές εκτός του εδαφικού πεδίου εφαρμογής της VerpackV. Το ποσό αυτό πρέπει να χρεώνεται από όλες τις επιχειρήσεις διανομής, σε όλα τα στάδια εμπορίας μέχρι τη διάθεση της συσκευασίας στον τελικό καταναλωτή. Οι διανομείς αναγράφουν επί της συσκευασίας των ποτών που πωλούνται σε συσκευασίες μίας χρήσεως ως προς τις οποίες υπέχουν υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως βάσει της πρώτης περιόδου της παρούσας παραγράφου, πριν από τη διάθεσή τους στο εμπόριο, κατά τρόπο ευδιάκριτο και ευανάγνωστο, ότι τα ποτά αυτά υπόκεινται στην υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως, και μετέχουν σε σύστημα επιστροφής εγγυήσεως το οποίο έχει θεσπιστεί σε

ομοσπονδιακό επίπεδο και παρέχει στους μετέχοντες τη δυνατότητα να διευθετήσουν μεταξύ τους τις αιτήσεις επιστροφής του ποσού της εγγυήσεως. Το ποσό αυτό αποδίδεται με την επιστροφή της συσκευασίας. Δεν μπορεί να αποδοθεί σε περίπτωση μη επιστροφής της συσκευασίας […]».

3 Επομένως, το ποσό της εγγυήσεως πρέπει να εισπράττεται σε όλα τα στάδια της αλυσίδας διανομής μέχρι τη διάθεση του προϊόντος στον τελικό καταναλωτή, το ποσό δε της εγγυήσεως πρέπει να αποδίδεται μετά την επιστροφή της συσκευασίας.

4 Σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 1, σημείο 14, της VerpackV, η μη είσπραξη του ποσού της εγγυήσεως, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 9 παράγραφος 1, συνιστά διοικητική παράβαση. Το άρθρο 69, παράγραφος 3, του Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (νόμου περί κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας για την κυκλική οικονομία και της νομοθεσίας για τα απόβλητα), της 24ης Φεβρουαρίου 2012 (BGBl. 2012 I, σ. 212, στο εξής: νόμος περί κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας για τα απόβλητα), προβλέπει ότι για το συγκεκριμένο είδος παραβάσεως μπορεί να επιβληθεί πρόστιμο μέχρι 100 000 ευρώ.

5 Το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2003.

6 Το 2005, οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στους τομείς λιανικής πωλήσεως και ποτών στη Γερμανία ίδρυσαν την Deutsche Pfandsystem GmbH (στο εξής: DPG). Η DPG παρέχει το νομικό και οργανωτικό πλαίσιο το οποίο δίνει τη δυνατότητα στους διανομείς που μετέχουν στο σύστημα επιστροφής εγγυήσεως να προβαίνουν μεταξύ τους σε συμψηφισμό των ποσών της εγγυήσεως.

Β. Διοικητική διαδικασία

7 Η προσφεύγουσα, Dansk Erhverv, είναι επαγγελματική ένωση εκπροσωπούσα τα συμφέροντα δανικών επιχειρήσεων. Στις 14 Μαρτίου 2016 υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταγγελία περί κρατικών ενισχύσεων.

8 Σύμφωνα με την καταγγελία αυτή, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας χορηγεί σε όμιλο επιχειρήσεων λιανικής πωλήσεως της Βόρειας Γερμανίας, συγκεκριμένα σε εμπορικά καταστήματα τα οποία βρίσκονται πλησίον των συνόρων και απευθύνονται αποκλειστικά στους καταναλωτές που κατοικούν σε όμορες χώρες, ιδίως στη Δανία, παράνομη ενίσχυση, μη συμβατή με την εσωτερική αγορά, η οποία συνίσταται σε απαλλαγή από την προβλεπόμενη στο άρθρο 9, παράγραφος 1, της VerpackV, γενική υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως για τις συσκευασίες ποτών μίας χρήσεως.

9 Η προσφεύγουσα διευκρίνισε συναφώς ότι τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα πωλούσαν στους Δανούς και Σουηδούς καταναλωτές ποτά συσκευασμένα σε συσκευασίες μίας χρήσεως χωρίς να εισπράττουν το ποσό της εγγυήσεως (0,25 ευρώ, συμπεριλαμβανομένων όλων των φόρων για κάθε κουτί). Κατ' αυτήν, τα εν λόγω εμπορικά καταστήματα δεν εισπράττουν την εγγύηση με τη συναίνεση των αρχών των δύο οικείων ομόσπονδων κρατών, συγκεκριμένα του Σλέσβιχ-Χόλσταϊν και του Μεκλεμβούργου - Δυτικής Πομερανίας (Γερμανία). Πράγματι, οι εν λόγω αρχές δεν επιβάλλουν πρόστιμα στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα όταν αυτά δεν εισπράττουν το ποσό της εγγυήσεως. Εξάλλου, η απαλλαγή από την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως συνεπάγεται και απαλλαγή από τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) για το ποσό της εν λόγω εγγυήσεως.

10 Κατά τις γερμανικές ομοσπονδιακές αρχές που ρωτήθηκαν από την Επιτροπή κατόπιν της καταγγελίας της προσφεύγουσας, οι τιμές της μπίρας και άλλων ποτών είναι σαφώς υψηλότερες σε όμορες χώρες όπως στη Δανία απ' ό, τι στη Γερμανία, λόγω, μεταξύ άλλων, διαφορών ως προς τις τιμές χονδρικής, τον ΦΠΑ και τον ειδικό φόρο καταναλώσεως. Συνεπεία αυτού, αναπτύχθηκε εξειδικευμένο μεθοριακό εμπόριο, στο πλαίσιο του οποίου έμποροι λιανικής πωλήσεως οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι στα δύο οικεία ομόσπονδα κράτη απευθύνονται στους μεθοριακούς πελάτες, ιδίως τους Δανούς. Είκοσι περίπου επιχειρήσεις που συγκεντρώνουν εξήντα περίπου καταστήματα ασκούν τέτοιο μεθοριακό εμπόριο. Οι επιχειρήσεις αυτές (στο εξής: μεθοριακά εμπορικά καταστήματα) απασχολούν περίπου 3 000 άτομα και ίδρυσαν την Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), ένωση εκπροσωπούσα τα συμφέροντα των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων. Η προσφορά στα εν λόγω σημεία πωλήσεως, τα οποία βρίσκονται συνήθως σε απόσταση μερικών χιλιομέτρων από τα σύνορα Γερμανίας-Δανίας ή από λιμένες πορθμείων, περιλαμβάνει, κυρίως, δανικά και σουηδικά προϊόντα. Εκεί πωλούνται κυρίως μπίρα, μεταλλικά νερά και αναψυκτικά, αλλά και οίνοι, οινοπνευματώδη ποτά, είδη ζαχαροπλαστικής και προϊόντα καπνού. Η μπίρα, τα μεταλλικά νερά και τα αναψυκτικά πωλούνται αποκλειστικά σε μεγάλες συσκευασίες, συγκεκριμένα σε «κιβώτια» (ιδίως σε κιβώτια 24 μεταλλικών κουτιών που συσκευάζονται με πλαστική μεμβράνη).

11 Οι γερμανικές ομοσπονδιακές αρχές επισήμαναν επίσης ότι η εφαρμογή της VerpackV και, συνεπώς, του συστήματος επιστροφής εγγυήσεως εμπίπτει στην αρμοδιότητα των περιφερειακών αρχών, σύμφωνα με την κατανομή αρμοδιοτήτων που προβλέπει ο Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Θεμελιώδης Νόμος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας), της 23ης Μαΐου 1949 (BGBl 1949 I, σ. 1, στο εξής: GG). Κατά τις γερμανικές ομοσπονδιακές αρχές, μόνον οι περιφερειακές αρχές είναι σε θέση να διασφαλίσουν την εφαρμογή των διατάξεων της VerpackV, με διοικητική διαταγή ή με την επιβολή προστίμων, καθόσον η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ουδεμία ιδία αρμοδιότητα εκτελέσεως διαθέτει στο πλαίσιο αυτό.

12 Τέλος, οι γερμανικές ομοσπονδιακές αρχές επισήμαναν ότι τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα ήταν υποχρεωμένα να εισπράττουν το ποσό της εγγυήσεως βάσει της VerpackV, προσέθεσαν όμως ότι, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών του συστήματος επιστροφής εγγυήσεως, το οποίο αποσκοπεί ιδίως στην στήριξη του υφιστάμενου γερμανικού συστήματος ανακυκλώσεως, στο οποίο οι κενές συσκευασίες ποτών μίας χρήσεως επανεισάγονται στο οικονομικό κύκλωμα, οι αρχές εκτελέσεως των δύο οικείων ομόσπονδων κρατών (στο εξής: αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές) έκριναν ότι η υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως δεν εφαρμοζόταν στα μεθοριακά καταστήματα εφόσον τα ποτά πωλούνταν αποκλειστικά σε πελάτες που κατοικούν, μεταξύ άλλων, στη Δανία και οι πελάτες αναλάμβαναν εγγράφως (υπογράφοντας «δήλωση εξαγωγής») την υποχρέωση να καταναλώσουν τα ποτά και να απαλλαγούν των συσκευασιών τους εκτός του γερμανικού εδάφους. Οι γερμανικές ομοσπονδιακές αρχές διευκρίνισαν ότι κάθε τέτοια πώληση ήταν καταχωρισμένη χωριστά, με το όνομα του πελάτη, τον αριθμό δελτίου ταυτότητας, την υπογραφή του και τον αριθμό ταμειακής αποδείξεως. Ανέφεραν, επίσης, ότι η πώληση χωρίς είσπραξη εγγυήσεως περιοριζόταν στα κιβώτια που ήταν συσκευασμένα με πλαστική μεμβράνη (τα οποία περιείχαν, κατ' αρχήν, 24 μεταλλικά κουτιά).

Γ. Απόφαση η οποία εκδόθηκε από την Επιτροπή

13 Στις 4 Οκτωβρίου 2018, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση C(2018) 6315 τελικό σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.44865 (2016/FC) – Γερμανία – Εικαζόμενη ενίσχυση προς καταστήματα πωλήσεως ποτών τα οποία βρίσκονται πλησίον των γερμανικών συνόρων (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

14 Στην προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή περιορίστηκε στην εξέταση της αναφερόμενης στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προϋποθέσεως σχετικά με τους κρατικούς πόρους. Συναφώς, εξέτασε διαδοχικώς τα τρία μέτρα που ενδεχομένως συνιστούν πλεονέκτημα χρηματοδοτούμενο με κρατικούς πόρους (στο εξής: επίμαχα μέτρα): τη μη είσπραξη της εγγυήσεως αυτής καθεαυτήν, τη μη είσπραξη του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως και τη μη επιβολή προστίμου στις επιχειρήσεις που δεν εισπράττουν την εγγύηση.

15 Όσον αφορά την μη είσπραξη της εγγυήσεως, η Επιτροπή επισήμανε, στις παραγράφους 32 και 33 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι το μέτρο αυτό δεν συνιστούσε κρατική ενίσχυση, δεδομένου ότι το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως δεν χρηματοδοτήθηκε με κρατικούς πόρους. Επισήμανε ότι η προσφεύγουσα δεν υποστήριξε ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως συνιστούσε, αυτή καθεαυτήν, μέτρο χρηματοδοτούμενο από τέτοιους πόρους.

16 Όσον αφορά την μη είσπραξη του αναλογούντος στο ποσό της εγγυήσεως ΦΠΑ, η Επιτροπή εξήγησε, στις παραγράφους 41 και 42 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι, όταν το ποσό της εγγυήσεως δεν χρεώνεται από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα στους πελάτες τους, η μη είσπραξη από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα και, στη συνέχεια, από το κράτος του αναλογούντος στο ποσό αυτό ΦΠΑ είναι η φυσιολογική συνέπεια της εφαρμογής των γενικών κανόνων περί ΦΠΑ. Συγκεκριμένα, κατά την Επιτροπή, δεδομένου ότι ο ΦΠΑ πρέπει να επιβάλλεται επί της αξίας κάθε συναλλαγής (παροχή υπηρεσίας ή αγαθού), δεν συνέτρεχε λόγος εισπράξεώς του εφόσον δεν υφίστατο η συναλλαγή αυτή. Η Επιτροπή συνήγαγε εξ αυτού ότι η μη είσπραξη του ΦΠΑ δεν αποσκοπούσε, λόγω του σκοπού και της οικονομίας του, στη δημιουργία πλεονεκτήματος το οποίο θα συνιστούσε πρόσθετη επιβάρυνση για το Δημόσιο και ότι το μέτρο αυτό δεν αποτελούσε, ως εκ τούτου, κρατική ενίσχυση.

17 Όσον αφορά την μη επιβολή προστίμου στις επιχειρήσεις που δεν εφάρμοζαν το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως, η Επιτροπή καθόρισε κατ' αρχάς το εφαρμοστέο στο θέμα της μη επιβολής προστίμου γενικό πλαίσιο αναλύσεως (παράγραφοι 45 έως 49 της προσβαλλομένης αποφάσεως) και, στη συνέχεια, εφάρμοσε αυτό το πλαίσιο αναλύσεως στην μη επιβολή προστίμου (παράγραφοι 50 έως 69 της προσβαλλομένης αποφάσεως).

18 Η Επιτροπή υπενθύμισε στις παραγράφους 45 και 47 της προσβαλλομένης αποφάσεως ότι, κατά τη νομολογία, η απαλλαγή από την υποχρέωση καταβολής προστίμου μπορούσε, κατ' αρχήν, να συνιστά πλεονέκτημα χορηγούμενο μέσω κρατικών πόρων. Διευκρίνισε, ωστόσο, ότι, όταν πρόκειται να κριθεί αν πληρούται η σχετική με τους κρατικούς πόρους προϋπόθεση, πρέπει, κατ' αρχήν, να γίνει διάκριση μεταξύ των περιπτώσεων κατά τις οποίες οι εθνικές αρχές είχαν προβλέψει τη δυνατότητα να μην καταβληθεί πρόστιμο το οποίο κανονικά οφειλόταν και των περιπτώσεων κατά τις οποίες οι εθνικές αρχές δεν επέβαλαν κύρωση διότι είχαν ρητώς επιτρέψει ορισμένη συμπεριφορά.

19 Η Επιτροπή προσέθεσε, στις παραγράφους 48 και 49 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι η ερμηνεία εθνικού κανόνα ο οποίος προβλέπει υποχρέωση μπορεί να αποδειχθεί δυσχερής για τις ίδιες τις εθνικές αρχές, ιδίως όταν αυτές είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή του. Όταν οι εθνικές αρχές αντιμετωπίζουν σοβαρές και εύλογες αμφιβολίες ως προς το πεδίο εφαρμογής και την ερμηνεία μιας τέτοιας υποχρεώσεως, η μη επιβολή προστίμου δεν είναι κατ' ανάγκην το αποτέλεσμα αποφάσεως των εν λόγω αρχών να μην εισπράξουν τα πρόστιμα που είναι απαιτητά, αλλά οφείλεται απλώς σε ερμηνευτικές δυσχέρειες. Οι δυσχέρειες αυτές ήταν, κατά την Επιτροπή, δυστυχώς εγγενείς σε κάθε νομικό σύστημα, έστω και αν περιορίζονταν γενικά σε συγκεκριμένες διατάξεις. Συνεπώς, η Επιτροπή έκρινε ότι έπρεπε επίσης να γίνει διάκριση μεταξύ των περιπτώσεων στις οποίες οι αρχές αντιμετώπιζαν δυσχέρειες ερμηνείας του νόμου, στο πλαίσιο

της συνήθους ασκήσεως των προνομιών δημόσιας εξουσίας που διαθέτουν, και των περιπτώσεων στις οποίες αποφάσιζαν να μην εισπράξουν τα πρόστιμα που ήταν ωστόσο απαιτητά ή παρείχαν στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να μην τα καταβάλουν. Η Επιτροπή, στη συνέχεια, έκρινε, στην παράγραφο 50 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές θεωρούσαν ότι αυτοδικαίως τα μεθοριακά καταστήματα δεν ήταν υποχρεωμένα να εισπράξουν την εγγύηση, οπότε η μη είσπραξή της δεν συνιστούσε, κατά την εκτίμησή τους, παράβαση και η μη επιβολή προστίμου αποτελούσε απλώς συνέπεια της μη διαπράξεως παραβάσεως.

20 Η Επιτροπή επισήμανε εντούτοις, στην παράγραφο 51 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι, κατά την άποψή της, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος του άρθρου 9, παράγραφος 1, της VerpackV, η διάταξη αυτή, στο μέτρο που εφαρμόζεται στο «γερμανικό έδαφος» και στη «θέση σε κυκλοφορία του ποτού», θα έπρεπε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα την είσπραξη της εγγυήσεως.

21 Προσέθεσε ωστόσο, στην παράγραφο 52 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι ήταν επίσης δυνατόν να θεωρηθεί ότι η έλλειψη υποχρεώσεως των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων να εισπράξουν το ποσό της εγγυήσεως εφόσον πωλούσαν ποτά σε μεταλλικά κουτιά αποκλειστικά σε καταναλωτές «κατοίκους αλλοδαπής» οι οποίοι αναλάμβαναν την υποχρέωση να καταναλώσουν τα ποτά αυτά εκτός Γερμανίας ήταν συμβατή με τις κατευθυντήριες αρχές της VerpackV.

22 Η Επιτροπή διευκρίνισε, στην παράγραφο 53 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, προκειμένου να δικαιολογήσουν την εκ μέρους τους ερμηνεία της VerpackV, κατά την οποία τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν υποχρεούνταν να εισπράξουν την εγγύηση, στηρίχθηκαν στον σκοπό της διατάξεως αυτής, που συνίσταται στην ενθάρρυνση της επιστροφής των συσκευασιών ποτών μίας χρήσεως στη Γερμανία και, ειδικότερα, στην παροχή κινήτρων στους πελάτες, ιδίως στη Γερμανία, για να παραδίδουν τις κενές συσκευασίες ποτών στο σύστημα συλλογής και ανακυκλώσεως το οποίο έχει τεθεί σε εφαρμογή σε ολόκληρη τη χώρα και ήταν εύκολα προσβάσιμο στους κατοίκους της Γερμανίας. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι, σύμφωνα με την ερμηνεία των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών, ο σκοπός αυτός δεν απαιτούσε την εφαρμογή του συστήματος επιστροφής εγγυήσεως για τα συσκευασμένα σε μεταλλικά κουτιά ποτά τα οποία καταναλώνονταν στην αλλοδαπή και των οποίων οι συσκευασίες δεν επιστρέφονταν στη Γερμανία. Προσέθεσε ότι, πάντοτε σύμφωνα με την ερμηνεία των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών, τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα βρίσκονταν στην ίδια κατάσταση με τους εξαγωγείς ποτών σε μεταλλικά κουτιά, οι οποίοι πωλούσαν προϊόντα τα οποία δεν προορίζονταν να καταναλωθούν στη Γερμανία και των οποίων οι συσκευασίες προορίζονταν για διάθεση σε μακρινή απόσταση σε σχέση με τις εντεταγμένες στο γερμανικό σύστημα εγκαταστάσεις ανακυκλώσεως. Η VerpackV όμως δεν επέβαλλε στους εν λόγω εξαγωγείς την υποχρέωση να εισπράττουν την εγγύηση.

23 Η Επιτροπή επισήμανε, στις παραγράφους 56 έως 58 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι η θέση των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών στηριζόταν, μεταξύ άλλων, σε έκθεση καταρτισθείσα το 2005 από καθηγητή νομικής, κατόπιν αιτήσεως των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων. Κατά την έκθεση αυτή, η επιβαλλόμενη στα εν λόγω εμπορικά καταστήματα υποχρέωση να εισπράττουν την εγγύηση ήταν αντίθετη προς τον GG, προς ορισμένες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συγκεκριμένα προς τα άρθρα 18, 34 και 35 ΣΛΕΕ, καθώς και προς το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 94/62, καθόσον εκτεινόταν και στην πώληση ποτών σε μεταλλικά κουτιά που καταναλώνονταν στην αλλοδαπή.

Ειδικότερα, η είσπραξη εγγυήσεως αποτελούσε εμπόδιο στις συναλλαγές για τους τελικούς καταναλωτές των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων οι οποίοι σε καμία περίπτωση δεν επέστρεφαν τις κενές συσκευασίες ποτών προκειμένου να ανακτήσουν το ποσό της εγγυήσεως.

24 Η Επιτροπή προσέθεσε, στις παραγράφους 59 και 60 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι, σύμφωνα με μια άλλη έκθεση, συνταχθείσα επίσης το 2005, αλλά αυτή τη φορά κατόπιν αιτήματος της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως, το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως δεν παραβίαζε ούτε τον GG, ούτε το δίκαιο της Ένωσης, ενώ, αντιθέτως, η μη είσπραξη της εγγυήσεως εκ μέρους των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων από τους πελάτες που κατανάλωναν τα ποτά στην αλλοδαπή ήταν αντίθετη προς την οδηγία 94/62.

25 Η Επιτροπή κατέληξε, στην παράγραφο 61 της προσβαλλομένης αποφάσεως, στο συμπέρασμα ότι, μολονότι η ερμηνεία που έγινε δεκτή από τις αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές δεν ήταν σύμφωνη με την ερμηνεία που έγινε δεκτή από τις ομοσπονδιακές αρχές, εντούτοις η τελευταία αυτή ερμηνεία δεν επιβεβαιώθηκε με δικαστική απόφαση, οι μοναδικές δε δικαστικές αποφάσεις, ανατρέχουσες στο 2003, έτειναν υπέρ της ερμηνείας που υιοθέτησαν οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, γεγονός το οποίο αναγνώρισαν οι ομοσπονδιακές αρχές.

26 Βάσει των στοιχείων που μόλις εκτέθηκαν, η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι μπορούσε να γίνει δεκτό ότι όταν ένας καταναλωτής αγοράσει ποτό στη Γερμανία για να το χρησιμοποιήσει σε άλλο κράτος μέλος, η συσκευασία του ποτού αυτού δεν θα επιστραφεί στη Γερμανία, αλλά θα καταλήξει στο σύστημα διαχειρίσεως των αποβλήτων του άλλου κράτους μέλους, επισήμανε ότι ήταν εύλογο να μην απαιτείται η είσπραξη της εγγυήσεως εφόσον ο καταναλωτής υπέγραφε δήλωση εξαγωγής, δεσμευόμενος έτσι να μεταφέρει το ποτό σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να το καταναλώσει και να διαθέσει εκεί τη συσκευασία του (παράγραφος 65 της προσβαλλομένης αποφάσεως). Η Επιτροπή υπενθύμισε επίσης ότι τα κράτη μέλη ήταν ελεύθερα να αποφασίσουν αν θα εισπράττεται ή δεν θα εισπράττεται η εγγύηση, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων (παράγραφος 67 της προσβαλλομένης αποφάσεως). Επισήμανε ότι η ερμηνεία που υιοθέτησαν οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές αποτελούσε εύλογο συμβιβασμό μεταξύ του σκοπού της προστασίας του περιβάλλοντος που επιδιώκει η οδηγία 94/62 και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων (παράγραφος 68 της προσβαλλομένης αποφάσεως).

27 Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές αντιμετώπιζαν επομένως, στο πλαίσιο της συνήθους ασκήσεως των προνομιών δημόσιας εξουσίας που διαθέτουν, σοβαρές και εύλογες αμφιβολίες ως προς το πεδίο εφαρμογής και την ερμηνεία της υποχρεώσεως εισπράξεως της εγγυήσεως. Στην περίπτωση αυτή, η μη επιβολή προστίμου δεν συνιστούσε πλεονέκτημα χορηγούμενο μέσω κρατικών πόρων και, επομένως, το μέτρο αυτό δεν μπορούσε να χαρακτηρισθεί ως κρατική ενίσχυση (παράγραφος 69 της προσβαλλομένης αποφάσεως).

II. Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

28 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 23 Ιανουαρίου 2019, η προσφεύγουσα άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

29 Με έγγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 18 Απριλίου 2019, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζήτησε να παρέμβει στην παρούσα διαδικασία υπέρ της Επιτροπής. Με απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2019, ο πρόεδρος του ενάτου τμήματος του

Γενικού Δικαστηρίου επέτρεψε την εν λόγω παρέμβαση. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατέθεσε το υπόμνημά της και οι κύριοι διάδικοι κατέθεσαν τις παρατηρήσεις τους επ' αυτού εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Με το υπόμνημά της η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δήλωσε ότι συντάσσεται με όλα τα επιχειρήματα της Επιτροπής.

30 Με δικόγραφο που κατατέθηκε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 26 Απριλίου 2019, η Danmarks Naturfredningsforening (στο εξής: DN), ένωση για την προστασία του περιβάλλοντος στη Δανία, ζήτησε να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της προσφεύγουσας. Με διάταξη της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, ο πρόεδρος του ενάτου τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου επέτρεψε την παρέμβαση αυτή. Η DN κατέθεσε το υπόμνημά της και οι κύριοι διάδικοι κατέθεσαν τις παρατηρήσεις τους επ' αυτού εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

31 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 7 Μαΐου 2019, η IGG ζήτησε να παρέμβει στην παρούσα διαδικασία προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής. Με διάταξη της 10ης Σεπτεμβρίου 2019, ο πρόεδρος του ενάτου τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου επέτρεψε την παρέμβαση αυτή. Η IGG κατέθεσε το υπόμνημά της και οι κύριοι διάδικοι κατέθεσαν τις παρατηρήσεις τους επ' αυτού εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

32 Κατόπιν μεταβολής της συνθέσεως των τμημάτων του Γενικού Δικαστηρίου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 27, παράγραφος 5, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, ο εισηγητής δικαστής τοποθετήθηκε στο τέταρτο τμήμα, στο οποίο και ανατέθηκε, συνεπώς, η υπό κρίση υπόθεση.

33 Κατόπιν προτάσεως του τετάρτου τμήματος, το Γενικό Δικαστήριο αποφάσισε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 28 του Κανονισμού Διαδικασίας, να παραπέμψει την υπόθεση ενώπιον πενταμελούς τμήματος.

34 Κατόπιν προτάσεως του εισηγητή δικαστή, το Γενικό Δικαστήριο (τέταρτο πενταμελές τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία και, στο πλαίσιο των μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας που προβλέπονται στο άρθρο 89 του Κανονισμού Διαδικασίας, έθεσε στους διαδίκους γραπτές ερωτήσεις, καλώντας τους να απαντήσουν σ' αυτές κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

35 Οι διάδικοι ανέπτυξαν προφορικώς τις απόψεις τους και απάντησαν στις γραπτές και προφορικές ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 19ης Νοεμβρίου 2020.

36 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση,

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

37 Η Επιτροπή ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή,

– να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

38 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή,

– να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

39 Η DN ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση,

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

40 Η IGG ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή,

– να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

III. Σκεπτικό

41 Πρέπει, κατ' αρχάς, να εξεταστεί το παραδεκτό της προσφυγής και, στη συνέχεια, να εκτιμηθεί το βάσιμο των επιχειρημάτων που προέβαλε η προσφεύγουσα.

A. Επί του παραδεκτού της προσφυγής

42 Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της άμυνάς της, αμφισβήτησε την ενεργητική νομιμοποίηση της προσφεύγουσας, διατυπώνοντας «αμφιβολίες» ως προς την ύπαρξη στρεβλώσεως του ανταγωνισμού προκληθείσας από τα επίμαχα μέτρα και δυνάμενης να θέσει την προσφεύγουσα σε δυσμενή θέση. Συναφώς, η Επιτροπή, με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, επισήμανε ότι η προσφεύγουσα δεν είχε προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με την ταυτότητα των μελών της και τις δραστηριότητες που ασκούσαν.

43 Εντούτοις, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, απαντώντας σε ερώτηση του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με την εφαρμογή εν προκειμένω της σχετικής νομολογίας, η Επιτροπή παραιτήθηκε από την προβολή της ενστάσεως απαραδέκτου λόγω ελλείψεως ενεργητικής νομιμοποιήσεως της προσφεύγουσας, και τούτο σημειώθηκε στα πρακτικά της επ' ακροατηρίου συζητήσεως.

44 Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, ένωση η οποία, όπως η προσφεύγουσα, εκπροσωπεί τα συμφέροντα ανταγωνιστών των δικαιούχων ενός μέτρου αποτελεί ενδιαφερόμενο μέρος, κατά την έννοια του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ (πρβλ. απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής, C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), όπως εξάλλου επισήμανε η Επιτροπή στην παράγραφο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως. Ο δε διάδικος αυτός μπορεί παραδεκτώς να αμφισβητήσει απόφαση με την οποία η Επιτροπή διαπιστώνει, στο πλαίσιο του προκαταρκτικού σταδίου εξετάσεως των ενισχύσεων που έχει θεσπίσει το άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, ότι ένα μέτρο δεν συνιστά ενίσχυση, υπό την προϋπόθεση ότι ο διάδικος αυτός επιδιώκει, με την άσκηση της προσφυγής του, να διασφαλίσει τα διαδικαστικά δικαιώματα που θα είχε σε περίπτωση που η Επιτροπή αποφάσιζε να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας του άρθρου 108, παράγραφος 2,

ΣΛΕΕ (πρβλ., αποφάσεις της 19ης Μαΐου 1993, Cook κατά Επιτροπής, C-198/91, EU:C:1993:197, σκέψεις 23 έως 26, της 2ας Απριλίου 1998, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, σκέψη 47, και της 13ης Δεκεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, σκέψη 35).

45 Στην υπό κρίση διαφορά, η προσφεύγουσα προβάλλει έναν μόνο λόγο ακυρώσεως, με τον οποίο υποστηρίζει ότι η Επιτροπή, παραλείποντας να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας που προβλέπεται στο άρθρο 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, παρά τις σοβαρές δυσχέρειες που ανέκυψαν κατά την εξέταση των επίμαχων μέτρων, παραβίασε τα διαδικαστικά δικαιώματά της ως ενδιαφερόμενου μέρους δυνάμει της ίδιας διατάξεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, η προσφεύγουσα νομιμοποιείται ενεργητικώς και η προσφυγή είναι, κατά συνέπεια, παραδεκτή.

Β. Επί του μοναδικού λόγου ακυρώσεως

46 Όπως προαναφέρθηκε, η προσφεύγουσα, προς στήριξη της προσφυγής της, προβάλλει έναν και μοναδικό λόγο ακυρώσεως, ο οποίος αφορά την παραβίαση των διαδικαστικών δικαιωμάτων της. Ο λόγος αυτός περιλαμβάνει τρία σκέλη. Με το πρώτο σκέλος, η προσφεύγουσα προβάλλει ανεπαρκή εξέταση εκ μέρους της Επιτροπής του ζητήματος αν η απαλλαγή από την υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως είναι συμβατή με το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, την οδηγία 94/62, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», καθώς και ορισμένες διατάξεις του γερμανικού δικαίου. Με το δεύτερο σκέλος, προβάλλει ανεπαρκή εξέταση εκ μέρους της Επιτροπής της μη εισπράξεως εσόδων από ΦΠΑ, καθόσον το μέτρο αυτό χορηγείται με κρατικούς πόρους. Τέλος, με το τρίτο σκέλος, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι η Επιτροπή δεν εξέτασε επαρκώς το μέτρο που συνίσταται στη μη επιβολή προστίμου, καθόσον το μέτρο αυτό χορηγείται επίσης με κρατικούς πόρους.

47 Προκαταρκτικώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά τη νομολογία, η διαδικασία του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η οποία παρέχει στα λοιπά κράτη μέλη και στους ενδιαφερόμενους κύκλους την εγγύηση ότι μπορούν να εκφράσουν την άποψή τους και στην Επιτροπή τη δυνατότητα να διαφωτιστεί πλήρως σχετικά με το σύνολο των στοιχείων της υποθέσεως προτού λάβει την απόφασή της, καθίσταται απαραίτητη εφόσον η Επιτροπή αντιμετωπίζει σοβαρές δυσχέρειες προκειμένου να εκτιμήσει αν ένα σχέδιο ενισχύσεως είναι συμβατό με την εσωτερική αγορά. Εξ αυτού πρέπει να συναχθεί ότι η Επιτροπή μπορεί να αρκεστεί στο προκαταρκτικό στάδιο εξετάσεως του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προκειμένου να λάβει ευνοϊκή απόφαση υπέρ σχεδίου ενισχύσεως, μόνον αν είναι σε θέση να διαμορφώσει την πεποίθηση, μετά από μια πρώτη εξέταση, ότι το μέτρο αυτό συμβιβάζεται με τη Συνθήκη. Αντιθέτως, αν από την πρώτη αυτή εξέταση η Επιτροπή διαμορφώσει την αντίθετη πεποίθηση ή δεν μπορέσει να υπερβεί όλες τις δυσχέρειες που ανέκυψαν κατά την εκτίμηση της συμβατότητας του εν λόγω σχεδίου με την εσωτερική αγορά, τότε οφείλει να συγκεντρώσει όλες τις αναγκαίες γνώμες και να κινήσει προς τούτο τη διαδικασία του άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ (αποφάσεις της 20ής Μαρτίου 1984, Γερμανία κατά Επιτροπής, 84/82, EU:C:1984:117, σκέψη 13, και της 24ης Ιανουαρίου 2013 3F κατά Επιτροπής, C-646/11 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:36, σκέψη 28).

48 Υπενθυμίζεται επίσης ότι, όταν ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι η εκδοθείσα βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ απόφαση της Επιτροπής προσβάλλει τα διαδικαστικά δικαιώματά του, μπορεί να προβάλει οποιονδήποτε λόγο ακυρώσεως, περιλαμβανομένου λόγου που αφορά πλάνη περί το δίκαιο, ικανό να αποδείξει ότι η εκτίμηση των πληροφοριών και των στοιχείων που διέθετε η Επιτροπή, κατά το προκαταρκτικό στάδιο εξετάσεως του επίδικου μέτρου, θα έπρεπε να δημιουργήσει αμφιβολίες όσον αφορά τη συμβατότητά του με την εσωτερική αγορά

(πρβλ. απόφαση της 24ης Μαΐου 2011, Επιτροπή κατά Kronoply και Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, σκέψη 59). Το ανεπαρκές και ελλιπές περιεχόμενο της εξετάσεως που πραγματοποίησε η Επιτροπή κατά το προκαταρκτικό στάδιο αποτελεί ένδειξη, μεταξύ άλλων, βάσει της οποίας μπορεί να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να υπερβεί όλες τις σοβαρές δυσχέρειες που αντιμετώπισε όσον αφορά το ζήτημα αν το επίμαχο μέτρο αποτελεί κρατική ενίσχυση (πρβλ. απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 2014, Ryanair κατά Επιτροπής T-512/11, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2014:989, σκέψη 106).

49 Πρέπει να εξεταστούν διαδοχικά τα τρία σκέλη του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, με τη διευκρίνιση ότι η εξέταση των δύο τελευταίων, τα οποία αφορούν αμφότερα την προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους, γίνεται στο ίδιο τμήμα.

1. Επί του πρώτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως

50 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη, κατά την εξέταση του μέτρου που συνίσταται στην απαλλαγή από την είσπραξη της εγγυήσεως, τις υποχρεώσεις που υπέχει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας από το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, από την οδηγία 94/62, από την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» καθώς και από το γερμανικό δίκαιο.

51 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι το γεγονός ότι το μέτρο αυτό δεν είναι σύμφωνο με τους διάφορους αυτούς κανόνες δικαίου ανατρέπει την ανάλυση που περιλαμβάνεται στην προσβαλλόμενη απόφαση ως προς το ζήτημα της υπάρξεως κρατικής ενισχύσεως και σημαίνει ότι η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να εκτιμήσει ορθώς αν η μη είσπραξη της εγγυήσεως και, ως εκ τούτου, η μη καταβολή του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως καθώς και η απαλλαγή από το πρόστιμο συνιστούσαν ή όχι κρατική ενίσχυση.

52 Η προσφεύγουσα υπογραμμίζει ότι εναπόκειται στην Επιτροπή να επιβεβαιώσει ότι τα εθνικά συστήματα τα οποία μεταφέρουν την οδηγία 94/62 στην εσωτερική έννομη τάξη πράγματι εφαρμόζονται και ότι με τη μεταφορά αυτή θεσπίζεται αρκούντως σαφής ρύθμιση. Προσθέτει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μερίμνησε να εξασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την οδηγία αποτελέσματος. Αναφέρει επίσης ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη τις σημαντικές επιβλαβείς συνέπειες για το περιβάλλον που προκάλεσε η μη είσπραξη της εγγυήσεως.

53 Εξάλλου, η προσφεύγουσα επικρίνει διάφορες παραγράφους της προσβαλλομένης αποφάσεως που περιλαμβάνονται στο τμήμα της που αφορά την μη επιβολή προστίμου στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα.

54 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως είναι αλυσιτελές, ισχυρισμό τον οποίο αντικρούει η προσφεύγουσα.

55 Η DN ισχυρίζεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση στηρίζεται σε προδήλως εσφαλμένες παραδοχές όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος και αγνοεί τις σημαντικές δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον της Δανίας λόγω της πρακτικής της δηλώσεως εξαγωγής. Αναφέρει ότι από το 2005 διοργανώνει ετήσιες εκδηλώσεις καλούμενες «συλλογή απορριμμάτων», με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος της Δανίας μέσω της αποκομιδής απορριμμάτων, και ότι από το 2008 ασχολήθηκε με τη συλλογή και την αποκομιδή κενών μεταλλικών κουτιών και μπόρεσε έτσι να συλλέξει κενά μεταλλικά κουτιά υπερβαίνοντα τα 1,6 εκατομμύρια. Σύμφωνα με

τις παρατηρήσεις της, 90 έως 95 % των μεταλλικών κουτιών που συγκεντρώθηκαν κατ' αυτόν τον τρόπο ήταν μεταλλικά κουτιά τα οποία είχαν αγοραστεί από Δανούς καταναλωτές στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα χωρίς να έχει εφαρμοστεί το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως.

56 Η IGG υποστηρίζει ότι η Επιτροπή, κατά τη διοικητική διαδικασία, διαπίστωσε ότι το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως είναι συμβατό με την οδηγία 94/62 και δεν είχε καμία αμφιβολία ως προς τη νομιμότητα της πρακτικής που συνίσταται σε απαλλαγή από την είσπραξη της εγγυήσεως με τη χρήση δηλώσεων εξαγωγής. Η απαλλαγή αυτή είναι απολύτως συμβατή με την οδηγία 94/62. Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να επεκτείνουν το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως στις πωλήσεις για τις οποίες ο σκοπός της εισπράξεως εγγυήσεως, δηλαδή η επιστροφή των κενών συσκευασιών, δεν μπορεί να επιτευχθεί, καθόσον πολλοί καταναλωτές δεν έχουν τη δυνατότητα να επιστρέψουν τις κενές συσκευασίες και να τους αποδοθεί το ποσό της εγγυήσεως. Η IGG δεν συμμερίζεται τις ανησυχίες της προσφεύγουσας ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως έχει αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον στη Δανία. Το να χρεώνουν τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα ποσό εγγυήσεως το οποίο δεν θα αποδοθεί στη Δανία δεν συμβάλλει στην ανάκτηση κενών συσκευασιών και, επομένως, δεν μειώνει τον όγκο των απορριμμάτων συσκευασίας. Η συστηματική εφαρμογή της εισπράξεως εγγυήσεως από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα έχει το οικονομικό αποτέλεσμα εξαγωγικού φόρου. Η επιβολή υποχρεώσεως εισπράξεως εγγυήσεως επί των πωλήσεων που γίνονται από τα μεθοριακά καταστήματα εμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, ενώ ο στόχος της παροχής εγγυήσεως, δηλαδή η ανάκτηση των κενών μεταλλικών κουτιών, δεν μπορεί να επιτευχθεί. Επομένως, η συστηματική εφαρμογή της εισπράξεως εγγυήσεως από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.

57 Όπως προκύπτει από την επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας, το πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως αφορά, κατ' ουσίαν, σοβαρές δυσχέρειες που απορρέουν από την παραβίαση με το επίμαχο μέτρο υποχρεώσεων που υπέχει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Υπογραμμίζεται ότι οι υποχρεώσεις αυτές δεν απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ ή του παραγώγου δικαίου που εφαρμόζονται στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, αλλά από άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, ή ακόμη και από το γερμανικό δίκαιο. Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για διατάξεις σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος.

58 Λαμβανομένων υπόψη των επιχειρημάτων των διαδίκων και, ειδικότερα, του επιχειρήματος που προέβαλε η Επιτροπή στο πλαίσιο της άμυνάς της, το οποίο στηρίζεται στην αλυσιτέλεια του πρώτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, πρέπει να διευκρινιστεί σε ποιο βαθμό η παράβαση διατάξεων που δεν έχουν σχέση με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων μπορεί να προβληθεί λυσιτελώς προκειμένου να αποδειχθεί ο παράνομος χαρακτήρας αποφάσεως που εξέδωσε η Επιτροπή στον εν λόγω τομέα.

59 Επ' αυτού, πρέπει να γίνει διάκριση αναλόγως του αν η επίμαχη απόφαση της Επιτροπής αποφαίνεται επί της συμβατότητας ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά ή αν αποφαίνεται, όπως εν προκειμένω, επί της υπάρξεως ενισχύσεως.

60 Στην πρώτη περίπτωση, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 15ης Απριλίου 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, σκέψεις 50 και 51), από την εν γένει οικονομία της Συνθήκης ΛΕΕ προκύπτει ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 108 της Συνθήκης αυτής διαδικασία ουδέποτε μπορεί να καταλήξει σε αποτέλεσμα αντίθετο προς τις ειδικές διατάξεις της Συνθήκης. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν μπορεί να κρίνει ότι συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά κρατική

ενίσχυση η οποία, λόγω ορισμένων λεπτομερειών χορηγήσεώς της, παραβιάζει άλλες διατάξεις της Συνθήκης. Η νομολογία αυτή επιβεβαιώθηκε με την απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2020, Αυστρία κατά Επιτροπής (C-594/18 P, EU:C:2020:742, σκέψεις 44 και 45).

61 Επομένως, η παραβίαση, διά εθνικού μέτρου το οποίο έχει προηγουμένως χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση, άλλων διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ πέραν των σχετικών με τις κρατικές ενισχύσεις μπορεί να προβληθεί λυσιτελώς προκειμένου να αμφισβητηθεί η νομιμότητα αποφάσεως με την οποία η Επιτροπή εκτιμά ότι μια τέτοια ενίσχυση είναι συμβατή με την εσωτερική αγορά.

62 Στη δεύτερη περίπτωση, η οποία αφορά απόφαση της Επιτροπής επί της υπάρξεως ενισχύσεως, δεν ισχύει το ίδιο. Συγκεκριμένα, ο χαρακτηρισμός ενός εθνικού μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως στηρίζεται σε προϋποθέσεις που απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Πρώτον, πρέπει να πρόκειται για κρατική παρέμβαση ή παρέμβαση μέσω κρατικών πόρων. Δεύτερον, η παρέμβαση αυτή πρέπει να μπορεί να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Τρίτον, πρέπει να παρέχει επιλεκτικό πλεονέκτημα στον δικαιούχο του μέτρου. Τέταρτον, πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά World Duty Free Group κ.λπ., C-20/15 P και C-21/15 P, EU:C:2016:981, σκέψη 53). Καμία όμως από τις προϋποθέσεις αυτές δεν παραπέμπει σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ ή στη νομοθεσία που έχει θεσπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα του περιβάλλοντος.

63 Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη οι σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος επιταγές, όπως προκύπτουν από τις διατάξεις των Συνθηκών, όσο θεμιτές κι αν είναι, δεν ασκεί επιρροή στην εφαρμογή της προϋποθέσεως περί επιλεκτικότητας που διατυπώνεται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και δεν δικαιολογεί τον αποκλεισμό επιλεκτικών μέτρων από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ακόμη κι αν πρόκειται για ειδικά μέτρα όπως οι περιβαλλοντικοί φόροι, καθόσον οι περιβαλλοντικοί σκοποί μπορούν, εν πάση περιπτώσει, να ληφθούν λυσιτελώς υπόψη κατά την εκτίμηση της συμβατότητας του μέτρου κρατικής ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά σύμφωνα με το άρθρο 107, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ (πρβλ., αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής, C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψεις 90 έως 92, και της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 75).

64 Επιπλέον, το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός ότι ένα εθνικό μέτρο εγκρίνεται από θεσμικό όργανο σύμφωνα με άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης πλην των σχετικών με τις κρατικές ενισχύσεις δεν εμποδίζει την Επιτροπή να διαπιστώσει ότι το μέτρο αυτό συνιστά κρατική ενίσχυση (πρβλ. απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2013, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας κ.λπ., C-272/12 P, EU:C:2013:812, σκέψεις 46, 47, 49 και 53). Ομοίως, η επιδίωξη, με εθνικό μέτρο, σκοπών γενικού συμφέροντος –οι οποίοι, στην επίμαχη υπόθεση, εμπίπτουν στο εθνικό δίκαιο, μπορούν όμως να εμπίπτουν και στο δίκαιο της Ένωσης– όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, αποτελεί «αλυσιτελή» περίσταση στο στάδιο του χαρακτηρισμού ενός μέτρου ως κρατικής ενισχύσεως που διενεργείται βάσει των διατάξεων του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (πρβλ. απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2003, Ισπανία κατά Επιτροπής C-409/00, EU:C:2003:92, σκέψεις 53 και 54).

65 Επομένως, θα ήταν αντίθετο προς το γράμμα του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ να γίνει δεκτό ότι ένα εθνικό μέτρο συνιστά κρατική ενίσχυση επειδή παραβιάζει άλλες διατάξεις της Συνθήκης, μολονότι δεν πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπονται ρητώς από τη διάταξη αυτή για τη διαπίστωση υπάρξεως ενισχύσεως.

66 Επιπλέον, οι διατάξεις των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ επιδιώκουν έναν ειδικό σκοπό, την αποτροπή του ενδεχομένου οι παρεμβάσεις κράτους μέλους να έχουν ως αποτέλεσμα τη νόθευση των όρων του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά, σκοπό ο οποίος δεν ανταποκρίνεται κατ' ανάγκην στους σκοπούς που επιδιώκουν άλλες διατάξεις των Συνθηκών. Επιπλέον, η εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ, αντιθέτως προς την εφαρμογή άλλων διατάξεων της Συνθήκης, αφήνει στην Επιτροπή ευρύ περιθώριο επεμβάσεως (πρβλ. απόφαση της 23ης Απριλίου 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, σκέψη 55). Τέλος, η εφαρμογή των διατάξεων αυτών έχει σημαντικές συνέπειες, καθόσον η Επιτροπή μπορεί να επιβάλει σε κράτος μέλος την υποχρέωση να αναστείλει την εκτέλεση εθνικού μέτρου, να το καταργήσει ή να το τροποποιήσει εντός της προθεσμίας που καθορίζει. Λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων αυτών, το πεδίο εφαρμογής του συστήματος εξετάσεως μέτρων ενισχύσεως το οποίο θεσπίζεται με τις διατάξεις των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να επεκταθεί πέραν των εθνικών μέτρων που πληρούν τις μνημονευόμενες στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προϋποθέσεις.

67 Το άρθρο 11 ΣΛΕΕ ορίζει, βεβαίως, ότι οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης. Η ένταξη αυτή, ωστόσο, προσήκει να πραγματοποιηθεί στο στάδιο της εξετάσεως της συμβατότητας ενισχύσεως και όχι στο στάδιο της εξετάσεως της υπάρξεως της ενισχύσεως.

68 Συνεπώς, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι εθνικό μέτρο αποτελεί κρατική ενίσχυση, δεν μπορεί να προβληθεί λυσιτελώς αυτό καθεαυτό το γεγονός ότι το μέτρο παραβιάζει άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης πέραν των σχετικών με τις κρατικές ενισχύσεις.

69 Το ίδιο ισχύει, κατά μείζονα λόγο, όσον αφορά διατάξεις του δικαίου κράτους μέλους.

70 Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, από τις επιταγές τόσο της ενιαίας εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όσο και της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως προκύπτει ότι μια διάταξη του δικαίου της Ένωσης η οποία δεν παραπέμπει ρητώς στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου της πρέπει κανονικά να ερμηνεύεται, σε όλη την Ένωση, αυτοτελώς και ενιαίως, με βάση το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η διάταξη και τον σκοπό που επιδιώκει η σχετική ρύθμιση (βλ. απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

71 Εν προκειμένω, ουδεμία ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών προβλέπεται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

72 Επιπλέον, δεν εναπόκειται στην Επιτροπή, αλλά στα αρμόδια εθνικά δικαστήρια να ελέγχουν τη νομιμότητα των εθνικών μέτρων υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου.

73 Εάν γινόταν δεκτό ότι η παραβίαση των διατάξεων του δικαίου κράτους μέλους πρέπει να οδηγήσει την Επιτροπή στον χαρακτηρισμό εθνικών μέτρων ως κρατικής ενισχύσεως, τότε η Επιτροπή θα μπορούσε να κληθεί να αποφανθεί επί της νομιμότητας των μέτρων αυτών υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων.

74 Από τις παρατηρήσεις που εκτίθενται ανωτέρω προκύπτει ότι το πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, που αφορά την ανεπαρκή εξέταση από την Επιτροπή του μέτρου που συνίσταται στη μη είσπραξη της εγγυήσεως, υπό το πρίσμα υποχρεώσεων που επιβάλλονται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και δεν απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης ή του παραγώγου δικαίου που έχουν εφαρμογή στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, αλλά

απορρέουν από άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης καθώς και από το εθνικό δίκαιο, ακόμη και αν υποτεθεί ότι είναι βάσιμο, δεν μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

75 Επομένως, το πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αλυσιτελές, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή.

76 Εντούτοις, ορισμένες επικρίσεις που διατυπώνει η προσφεύγουσα κατά διαφόρων παραγράφων της προσβαλλομένης αποφάσεως που περιλαμβάνονται στο τμήμα που αφορά τη μη επιβολή προστίμου στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα καθώς και τα επιχειρήματα σχετικά με την έλλειψη δυσχερειών ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου, τα οποία ενδέχεται να αφορούν και τη μη επιβολή προστίμου, θα εξεταστούν, στον βαθμό που απαιτείται, στο πλαίσιο του τρίτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως.

2. Επί του δευτέρου και του τρίτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, που αφορούν την προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους

77 Κατά πάγια νομολογία, πρέπει να θεωρούνται ως ενισχύσεις, κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ μόνον τα πλεονεκτήματα που παρέχονται άμεσα ή έμμεσα από κρατικούς πόρους ή συνιστούν πρόσθετη επιβάρυνση για το Δημόσιο. Συγκεκριμένα, από το γράμμα της διατάξεως αυτής και από τους διαδικαστικούς κανόνες του άρθρου 108 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι τα πλεονεκτήματα που παρέχονται με άλλους τρόπους, και όχι από κρατικούς πόρους, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής αυτών των διατάξεων (αποφάσεις της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun, C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97, σκέψη 19, και της 19ης Μαρτίου 2013, Bouygues και Bouygues Télécom κατά Επιτροπής κ.λπ. και Επιτροπή κατά Γαλλίας κ.λπ., C-399/10 P και C-401/10 P, EU:C:2013:175, σκέψη 99).

78 Με την προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους δεν πληρούνταν όσον αφορά τόσο την μη είσπραξη του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως όσο και την μη επιβολή προστίμου. Η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αυτά τα δύο μέτρα δεν συνιστούσαν κρατική ενίσχυση, απλώς και μόνον βάσει της διαπιστώσεως περί απουσίας κρατικών πόρων.

79 Πρέπει, κατ' αρχάς, να εξεταστεί το δεύτερο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, το οποίο αφορά τη μη είσπραξη του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως.

α) Επί του δευτέρου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως

80 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η Επιτροπή κακώς παρέπεμψε στην απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun (C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97), στο τμήμα της προσβαλλομένης αποφάσεως που αφορά την μη είσπραξη από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα και στη συνέχεια από το κράτος του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως. Συγκεκριμένα, το μέτρο αυτό, σε αντίθεση προς το επίμαχο στην εν λόγω απόφαση μέτρο, δεν εντάσσεται στο πλαίσιο «νομίμου συστήματος».

81 Η προσφεύγουσα στηρίζεται σε ένα σύνολο επιχειρημάτων προκειμένου να αποδείξει ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως, η οποία στηρίζεται στην πρακτική της υπογραφής δηλώσεως εξαγωγής, δεν είναι νόμιμη και, συνεπώς, η μη είσπραξη του ΦΠΑ συνιστά πλεονέκτημα χρηματοδοτούμενο με κρατικούς πόρους. Παραπέμπει, μεταξύ άλλων, στην παράβαση διαφόρων νομικών κανόνων η οποία έχει ήδη προβληθεί στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως.

82 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, για να γίνει δεκτό ότι ένα εθνικό μέτρο δεν χρηματοδοτείται από κρατικούς πόρους, το οικείο κράτος μέλος πρέπει να ενεργεί ως ρυθμιστικός φορέας κατά τη λήψη του μέτρου αυτού. Αυτό όμως δεν συμβαίνει όταν το κράτος μέλος παραιτείται εσόδων ως αποτέλεσμα μέτρου το οποίο παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης.

83 Η προσφεύγουσα επισημαίνει επίσης ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως εφαρμόζεται για λόγο ο οποίος ουδεμία σχέση έχει με τον επιδιωκόμενο από το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως σκοπό, συγκεκριμένα εφαρμόζεται για τη διατήρηση της απασχολήσεως και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων.

84 Εξάλλου, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι με το μέτρο αυτό παρέχεται στους δικαιούχους του επιλεκτικό πλεονέκτημα και ότι το μέτρο αποσκοπεί στην απαλλαγή των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων από τον ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως.

85 Η Επιτροπή ζητεί την απόρριψη του δευτέρου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως. Συναφώς, υποστηρίζει, ειδικότερα, ότι η μη είσπραξη του ποσού της εγγυήσεως αποτελεί εν προκειμένω το κύριο ζήτημα και η μη είσπραξη του ΦΠΑ αποτελεί απλώς «παρεπόμενη» συνέπεια της μη εισπράξεως του ποσού της εγγυήσεως (ή «αναπόφευκτη», σύμφωνα με τον όρο που χρησιμοποιήθηκε στην απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun, C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97).

86 Η DN υποστηρίζει την επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας. Επικαλείται, μεταξύ άλλων, την απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2000, Ισπανία κατά Επιτροπής (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 Η IGG υποστηρίζει την επιχειρηματολογία της Επιτροπής. Προσθέτει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της VerpackV συνδέεται με το άρθρο 92, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΕΕ 2006, L 347, σ. 1), το οποίο προβλέπει ότι, όσον αφορά την αξία των επιστρεφόμενων ειδών συσκευασίας, τα κράτη μέλη μπορούν να την περιλαμβάνουν στη βάση επιβολής του φόρου, λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα για τον διακανονισμό της βάσεως επιβολής του φόρου, όταν πράγματι επιστρέφονται οι εν λόγω συσκευασίες.

88 Προκαταρκτικώς, βάσει των παρατηρήσεων που εκτέθηκαν προς απάντηση στο πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, πρέπει να απορριφθούν τα επιχειρήματα σχετικά με την παράβαση διαφόρων κανόνων του δικαίου της Ένωσης και του γερμανικού δικαίου τα οποία ήδη προέβαλε η προσφεύγουσα με το σκέλος εκείνο.

89 Εξάλλου, στο μέτρο που το υπό κρίση σκέλος αφορά την προϋπόθεση σχετικά με την ύπαρξη κρατικών πόρων, πρέπει να υπομνησθεί ότι, προκειμένου να διαπιστωθεί αν το πλεονέκτημα που χορηγήθηκε στον δικαιούχο επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό, πρέπει να εξακριβωθεί κατά πόσον υφίσταται αρκούντως άμεση σχέση μεταξύ, αφενός, του πλεονεκτήματος αυτού και, αφετέρου, της μειώσεως των κρατικών πόρων ή έστω ενός αρκούντως συγκεκριμένου κινδύνου

επιβαρύνσεως των πόρων αυτών (βλ. απόφαση της 19ης Μαρτίου 2013, Bouygues και Bouygues Télécom κατά Επιτροπής κ.λπ. και Επιτροπή κατά Γαλλίας κ.λπ., C-399/10 P και C-401/10 P, EU:C:2013:175, σκέψη 109 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

90 Εν προκειμένω, για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η μη είσπραξη του ΦΠΑ δεν συνεπαγόταν χρήση κρατικών πόρων, η Επιτροπή, στην προσβαλλόμενη απόφαση (παράγραφος 42), στηρίχθηκε στη λύση που δέχθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun (C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97). Όπως προκύπτει όμως από την παρουσίαση των επιχειρημάτων της προσφεύγουσας, η τελευταία αμφισβητεί, κατ' ουσίαν, τη λυσιτέλεια της εφαρμογής της λύσεως αυτής όσον αφορά τη μη είσπραξη του ΦΠΑ. Επομένως, πρέπει να υπομνησθεί η λύση την οποία δέχθηκε το Δικαστήριο με τη συγκεκριμένη απόφαση και η οποία επαναλαμβάνεται και σε άλλες μεταγενέστερες αποφάσεις.

91 Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun (C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97), το επίμαχο ζήτημα αφορούσε νομικό καθεστώς το οποίο επέτρεπε στους Γερμανούς εφοπλιστές να συνάπτουν με τα μέλη του πληρώματος συμβάσεις εργασίας μη διεπόμενες από το γερμανικό δίκαιο (σκέψη 5). Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους δεν πληρούνταν.

92 Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι το σύστημα αυτό, όπως συνάγεται από τον σκοπό και την εν γένει οικονομία του, δεν απέβλεπε στη δημιουργία πλεονεκτήματος το οποίο συνεπαγόταν πρόσθετη επιβάρυνση για το Δημόσιο, αλλά απέβλεπε απλώς στην τροποποίηση, υπέρ των επιχειρήσεων εμπορικής ναυτιλίας, του πλαισίου εντός του οποίου συνάπτονταν οι συμβατικές σχέσεις μεταξύ των εν λόγω επιχειρήσεων και των μισθωτών που απασχολούσαν. Επιπλέον, έκρινε ότι οι απορρέουσες από το εν λόγω σύστημα συνέπειες, οι οποίες οφείλονταν τόσο στη διαφοροποίηση της βάσεως υπολογισμού των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών όσο και στην ενδεχόμενη απώλεια φορολογικών εσόδων, λόγω του χαμηλού επιπέδου των αμοιβών, αποτελούσαν αναπόσπαστα στοιχεία του συστήματος και δεν συνιστούσαν μέσο παροχής στις οικείες επιχειρήσεις συγκεκριμένου πλεονεκτήματος (σκέψη 21).

93 Επομένως, προκειμένου να εκτιμηθεί η ύπαρξη του συνδέσμου για τον οποίο έγινε λόγος στη σκέψη 89 ανωτέρω, πρέπει να εξακριβωθεί, μεταξύ άλλων, αν το μέτρο, όπως συνάγεται από τον σκοπό και την εν γένει οικονομία του, αποβλέπει στη δημιουργία πλεονεκτήματος που θα συνεπαγόταν πρόσθετη επιβάρυνση για το Δημόσιο. Ειδικότερα, όταν η ενδεχόμενη απώλεια πόρων που απορρέει από το μέτρο είναι αναπόσπαστο στοιχείο αυτού, υπό την έννοια ότι αποτελεί απλώς έμμεση συνέπεια του εν λόγω μέτρου, δεν πληρούται η σχετική με τους κρατικούς πόρους προϋπόθεση (πρβλ. αποφάσεις της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun, C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97, σκέψη 21, της 1ης Δεκεμβρίου 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, σκέψη 36, και της 13ης Μαρτίου 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, σκέψη 62). Αντιθέτως, όταν το μέτρο αποσκοπεί στην απαλλαγή μιας επιχειρήσεως από την καταβολή ποσών τα οποία κανονικά οφείλονται στον κρατικό προϋπολογισμό, ο σύνδεσμος μεταξύ του μέτρου και της μειώσεως του κρατικού προϋπολογισμού είναι αρκούντως άμεσος ώστε να γίνει δεκτό ότι το μέτρο χρηματοδοτείται από κρατικούς πόρους (πρβλ. απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψεις 106 έως 108).

94 Εν προκειμένω, πρέπει να υπομνησθεί ότι, δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 1, της VerpackV, το ποσό της εγγυήσεως που χρεώνεται στον πελάτη περιλαμβάνει τον ΦΠΑ. Συνεπώς, όταν τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν χρεώνουν την εγγύηση, ο ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως δεν εισπράττεται για τις οικείες πωλήσεις.

95 Επομένως, υφίσταται, δυνητικά τουλάχιστον, απώλεια φορολογικών εσόδων για το Δημόσιο, εφόσον, αν εφαρμοζόταν το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως, θα οδηγούσε κατά πάσα πιθανότητα σε καθαρό έσοδο ΦΠΑ. Πράγματι, είναι μάλλον απίθανο το ενδεχόμενο, παρά την είσπραξη του ποσού της εγγυήσεως, να επιστρέφονται όλες οι συσκευασίες συστηματικά και, συνεπώς, ο ΦΠΑ που εισπράχθηκε κατά τις πωλήσεις να αποδίδεται στο σύνολό του στους καταναλωτές στους οποίους χρεώθηκε.

96 Ωστόσο, το επίμαχο μέτρο, το οποίο συνίσταται στην μη είσπραξη της εγγυήσεως εκ μέρους των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων, δεν αποσκοπεί στην παροχή στις επιχειρήσεις αυτές πλεονεκτήματος που συνίσταται στη μη είσπραξη του ΦΠΑ. Η μη είσπραξη του ΦΠΑ, όταν δεν εισπράττεται το ποσό της εγγυήσεως, δεν είναι, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή, παρά έμμεση συνέπεια του μηχανισμού απαλλαγής από την υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως, συμφυής με τη μη είσπραξη του ποσού της εγγυήσεως, και δεν αποδεικνύει ότι το επίμαχο μέτρο αποσκοπεί, συναφώς, στη χορήγηση πλεονεκτήματος σε ορισμένες επιχειρήσεις μέσω κρατικών πόρων.

97 Επομένως, διαπιστώνεται ότι ορθώς η Επιτροπή κατέληξε, παραπέμποντας στη νομολογία που απορρέει από την απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun (C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97), ότι δεν πληρούνταν η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους όσον αφορά την μη είσπραξη του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως.

98 Το συμπέρασμα που εκτίθεται στη σκέψη 97 ανωτέρω δεν αναιρείται από τα λοιπά επιχειρήματα της προσφεύγουσας ή της DN.

99 Πρώτον, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η προσφεύγουσα, από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 93 ανωτέρω δεν προκύπτει ότι, προκειμένου εθνικό μέτρο να θεωρηθεί ότι δεν χρηματοδοτείται από κρατικούς πόρους, πρέπει το εν λόγω μέτρο να αποτελεί «νόμιμο σύστημα» ή το οικείο κράτος να ενεργεί ως ρυθμιστικός φορέας.

100 Βεβαίως, σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να λαμβάνονται υπόψη οι σκοποί του επίμαχου μέτρου. Εντούτοις, τούτο δεν ισχύει στην περίπτωση κατά την οποία το μέτρο έχει μόνον ως έμμεσο αποτέλεσμα τη μείωση της φορολογητέας ύλης ενός φόρου και, επομένως, δεν υφίσταται αρκούντως άμεσος σύνδεσμος μεταξύ του μέτρου αυτού και της απώλειας εσόδων που μπορεί να διαπιστωθεί, οπότε η ζημία αυτή να μπορεί να χαρακτηριστεί ως «συμφυής» με το μέτρο.

101 Επιπλέον, με την απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun (C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97), το Δικαστήριο, προκειμένου να κρίνει αν πληρούται η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους, δεν ήλεγξε αυτή καθεαυτήν τη νομιμότητα του επίμαχου μέτρου ή των σκοπών που το μέτρο αυτό επιδίωκε. Απλώς διαπίστωσε, βάσει του σκοπού και της όλης οικονομίας του μέτρου αυτού, ότι οι εικαζόμενες απώλειες πόρων δεν αποτελούσαν στην πραγματικότητα μέσο παροχής στις οικείες επιχειρήσεις συγκεκριμένου πλεονεκτήματος (απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun, C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97, σκέψη 21).

102 Δεύτερον, το γεγονός ότι η μη είσπραξη του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την παροχή επιλεκτικού πλεονεκτήματος στους δικαιούχους του μέτρου, ακόμη και αν αποδειχθεί, δεν ασκεί επιρροή καθόσον, αφενός, οι προϋποθέσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, βάσει των οποίων ένα εθνικό μέτρο μπορεί να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση, είναι σωρευτικές (βλ. μνημονευόμενη στη σκέψη 62 ανωτέρω νομολογία, καθώς και απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και

Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, σκέψεις 74 και 75) και, αφετέρου, εν προκειμένω, η Επιτροπή, για να καταλήξει με την προσβαλλόμενη απόφαση στο συμπέρασμα ότι η μη είσπραξη του αναλογούντος στο ποσό της εγγυήσεως ΦΠΑ δεν συνιστά ενίσχυση, στηρίχθηκε μόνο στην απουσία κρατικών πόρων, δηλαδή σε προϋπόθεση διαφορετική από τη σχετική με την ύπαρξη επιλεκτικού πλεονεκτήματος.

103 Τρίτον, η προσφεύγουσα δεν προσκομίζει κανένα στοιχείο από το οποίο να μπορεί να συναχθεί ότι τα επίμαχα μέτρα είχαν στην πραγματικότητα ως σκοπό να απαλλάξουν τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα από τον ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως, ενώ η απαλλαγή αυτή εμφανίζεται, όπως προκύπτει από τις ανωτέρω σκέψεις, ως «δευτερεύον αποτέλεσμα συμφυές [με τα μέτρα αυτά]», κατά την έκφραση που χρησιμοποίησε ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs στις προτάσεις του στην υπόθεση PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, σημεία 161 και 162).

104 Τέταρτον, η εκ μέρους της DN επίκληση της αποφάσεως της 12ης Οκτωβρίου 2000, Ισπανία κατά Επιτροπής (C-480/98, EU:C:2000:559), δεν είναι λυσιτελής, διότι η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση εκείνη αφορούσε τη μη είσπραξη φορολογικών και ασφαλιστικών οφειλών ορισμένων επιχειρήσεων, περίπτωση που αντιστοιχεί σε εκείνη την οποία εξέτασε το Δικαστήριο στην απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551), στην οποία ο σύνδεσμος μεταξύ του μέτρου και της απώλειας εσόδων για τον κρατικό προϋπολογισμό είναι αρκούντως άμεσος.

105 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι το δεύτερο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως που προέβαλε η προσφεύγουσα πρέπει να απορριφθεί.

β) Επί του τρίτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως

106 Κατά πρώτον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η Επιτροπή εφάρμοσε εσφαλμένα τη νομολογία του Δικαστηρίου θεσπίζοντας νέο νομικό κανόνα κατά τον οποίο η ύπαρξη δυσχερειών ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι εθνικό μέτρο που έχει ως συνέπεια τη μη επιβολή προστίμου δεν πληροί την προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους.

107 Συναφώς, η προσφεύγουσα προβάλλει πλάνη περί το δίκαιο. Το εφαρμοσθέν από την Επιτροπή κριτήριο, το οποίο αφορά την ύπαρξη δυσχερειών ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου, δεν συνάδει με τη νομολογία κατά την οποία η ύπαρξη κρατικής ενισχύσεως εκτιμάται βάσει των αποτελεσμάτων του μέτρου και όχι βάσει του σκοπού του ή των προθέσεων των εθνικών αρχών που οδήγησαν στο μέτρο αυτό.

108 Επιπλέον, η προσφεύγουσα θεωρεί ότι δεν υφίστανται εν προκειμένω ερμηνευτικές δυσχέρειες σχετικά με την υποχρέωση εφαρμογής του συστήματος επιστροφής εγγυήσεως και, επομένως, επιβολής προστίμου στα εμπορικά καταστήματα που δεν εισπράττουν το ποσό της εν λόγω εγγυήσεως. Επισημαίνει ότι η μη επιβολή προστίμου οφείλεται μάλλον σε ηθελημένη επιλογή των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών.

109 Τέλος, η προσφεύγουσα προσθέτει ότι αν η διαπίστωση απλώς και μόνον σοβαρών και εύλογων αμφιβολιών ως προς το περιεχόμενο και την έννοια υποχρεώσεως που απορρέει από πράξη του δικαίου της Ένωσης ή από την εθνική νομοθεσία μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο στην εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, τούτο θα οδηγήσει σε καταχρήσεις. Διευκρινίζει ότι μια τέτοια δυνατότητα θα αντέβαινε στην υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν τις οδηγίες της Ένωσης κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο.

110 Επ' αυτού, κατά την προσφεύγουσα, οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές αποφάσισαν, εν προκειμένω, κατόπιν αποφάσεων που εξέδωσαν το 2003 τα δικαστήρια του ομόσπονδου κράτους Σλέσβιχ-Χόλσταϊν, να μην επιβάλουν στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα την υποχρέωση εισπράξεως της προβλεπόμενης από τη VerpackV εγγυήσεως και να μη λαμβάνουν νέα αναγκαστικά μέτρα διοικητικής φύσεως κατά των εμπορικών αυτών επιχειρήσεων, μέτρα τα οποία θα μπορούσαν αργότερα να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου από τα γερμανικά δικαστήρια. Επομένως, κατά την προσφεύγουσα, το γεγονός ότι δεν υπάρχει νομολογία παρέχουσα διευκρινίσεις σχετικά με τον νόμο βάσει του οποίου επιβάλλεται το πρόστιμο ήταν αποτέλεσμα αποκλειστικά και μόνον της αδράνειας των εν λόγω αρχών. Η προσφεύγουσα προσθέτει ότι η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, ιδίως του δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων, θα ατονούσε σημαντικά αν οποιαδήποτε αρχή κράτους μέλους μπορούσε νομίμως να αποφεύγει συστηματικά την εφαρμογή του δικαίου επί πολλά έτη.

111 Κατά δεύτερον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι υφίστανται σοβαρές δυσχέρειες ως προς το ζήτημα κατά πόσο πληρούται η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους όσον αφορά την μη επιβολή προστίμου.

112 Πρώτον, σε συνέχεια όσων ανέφερε στο πλαίσιο του πρώτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, η προσφεύγουσα υπενθυμίζει ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως παραβιάζει διάφορες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και του γερμανικού δικαίου και, δεδομένου ότι η παράβαση αυτή είναι προφανής, δεν υφίσταται καμία ερμηνευτική δυσχέρεια. Προσθέτει ότι οι γερμανικές ομοσπονδιακές αρχές σε τακτά διαστήματα επανέλαβαν ότι η πρακτική της υπογραφής δηλώσεως εξαγωγής ήταν παράνομη.

113 Δεύτερον, η προσφεύγουσα υπογραμμίζει ότι στο εφαρμοστέο σε θέματα περιβάλλοντος δίκαιο ουδεμία νομική βάση υφίσταται η οποία να δικαιολογεί τη μη είσπραξη της εγγυήσεως. Υποστηρίζει επίσης ότι το μέτρο αυτό δεν εφαρμόζεται ομοιόμορφα στο σύνολο των παραμεθόριων περιοχών της Γερμανίας. Προσθέτει ότι η Επιτροπή προέβη σε ανεπαρκή και ελλιπή εξέταση της καταστάσεως. Τέλος, επισημαίνει ότι τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν βρίσκονται σε κατάσταση συγκρίσιμη με εκείνη των εξαγωγέων.

114 Εξάλλου, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η διαπίστωση περί της απουσίας κρατικών πόρων στην οποία προέβη η Επιτροπή με την προσβαλλόμενη απόφαση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από το ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως είναι αναγκαία προκειμένου να αποφευχθεί παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η εφαρμογή του συστήματος επιστροφής εγγυήσεως θα κατέληγε στην επιβολή φόρου επί των εξαγωγών αποτελεί νέο επιχείρημα, το οποίο δεν περιλαμβανόταν στην προσβαλλόμενη απόφαση και, ως εκ τούτου, είναι απαράδεκτο. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί επίσης την υπόθεση ότι, όταν ένας καταναλωτής αγοράζει ποτό στη Γερμανία για να το μεταφέρει σε άλλο κράτος μέλος, η συσκευασία δεν θα επιστραφεί στη Γερμανία, αλλά θα βρεθεί στο σύστημα διαχειρίσεως των αποβλήτων του άλλου κράτους μέλους.

115 Η Επιτροπή αντικρούει την επιχειρηματολογία αυτή. Υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι, λαμβανομένης υπόψη ειδικότερα της ελλείψεως αντίθετης αμετάκλητης δικαστικής αποφάσεως, η προκριθείσα από τις αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές ερμηνεία της εφαρμοστέας ρυθμίσεως ήταν εύλογη, και, επομένως, η ίδια δεν μπορούσε να διαπιστώσει την ύπαρξη κρατικής ενισχύσεως. Η μη επιβολή προστίμου οφείλεται εν προκειμένω μόνον στην ερμηνεία της νομοθεσίας που προέκριναν οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, κατά την οποία η

εγγύηση δεν πρέπει να εισπράττεται από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα. Πρέπει να διακρίνεται από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι αρμόδιες αρχές αποφασίζουν να απαλλάξουν τις επιχειρήσεις που παραβαίνουν τη ρύθμιση από την υποχρέωση καταβολής προστίμου.

116 Κατά την Επιτροπή, η ερμηνεία της νομοθεσίας που δικαιολογεί την μη επιβολή προστίμου προσομοιάζει με άδεια που χορηγείται σε ορισμένες κατηγορίες προσώπων από την αρμόδια αρχή να υιοθετήσουν συμπεριφορά απαγορευόμενη για άλλες κατηγορίες προσώπων. Εν πάση περιπτώσει, η μη επιβολή προστίμου όταν η σχετική κανονιστική ρύθμιση παρουσιάζει ερμηνευτικές δυσχέρειες δεν βαίνει πέραν του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτουν οι αρμόδιες για την εφαρμογή του δικαίου αρχές.

117 Εξάλλου, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η είσπραξη της εγγυήσεως από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα θα δημιουργούσε εμπόδιο στις συναλλαγές καθόσον θα συνιστούσε φόρο επί των εξαγωγών.

118 Η Επιτροπή προσθέτει επίσης ότι κανένα στοιχείο δεν αποδεικνύει ότι ένας από τους σκοπούς του συστήματος επιστροφής εγγυήσεως είναι να παροτρύνει τον καταναλωτή να αγοράσει ποτά των οποίων η συσκευασία είναι λιγότερο επιβλαβής για το περιβάλλον. Αναφέρει επίσης ότι ένα εθνικό σύστημα επιστροφής εγγυήσεως δεν μπορεί να αποσκοπεί στη μείωση των ζημιών που προκαλούνται στο περιβάλλον σε άλλα κράτη μέλη, ούτε μπορεί να αποσκοπεί στη μείωση των πωλήσεων ποτών συσκευασμένων σε συσκευασίες μίας χρήσεως, αλλά πρέπει να αποσκοπεί μόνο στο να παρακινήσει τους καταναλωτές να επιστρέψουν τις συσκευασίες των ποτών που συσκευάζονται κατ' αυτόν τον τρόπο.

119 Επισημαίνει, εξάλλου, ότι τα μεθοριακά καταστήματα είχαν ζητήσει να ενταχθούν στο δανικό σύστημα επιστροφής εγγυήσεως, αλλά δεν τους επετράπη να το πράξουν κατόπιν εναντιώσεως της προσφεύγουσας.

120 Κατά την Επιτροπή, η αποδοχή από τις αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές της χρήσεως της δηλώσεως εξαγωγής είναι συνεπής, καθόσον, λόγω της χρήσεως αυτής, το ποσό της εγγυήσεως δεν χρεώνεται μόνον στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι πελάτες αναλαμβάνουν την υποχρέωση να μην καταναλώσουν στη Γερμανία τα ποτά που αγοράζουν από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα.

121 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το εριζόμενο θέμα για το οποίο διαμαρτύρεται η προσφεύγουσα απορρέει στην πραγματικότητα από το γεγονός ότι το δανικό σύστημα διαχειρίσεως των συσκευασιών δεν έλαβε υπόψη τις διασυνοριακές πωλήσεις. Κατ' αυτήν, το γεγονός ότι οι πελάτες που αγοράζουν μεταλλικά κουτιά από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν υπέχουν υποχρέωση συμμετοχής στο δανικό σύστημα είναι ζήτημα που εμπίπτει στο δανικό σύστημα ανακυκλώσεως και όχι πρόβλημα συνδεόμενο με την εκ μέρους της Γερμανίας απαλλαγή από την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως.

122 Επισημαίνει επίσης ότι το ζήτημα αυτό μπορεί να επιλυθεί μόνον διμερώς από τις ενδιαφερόμενες χώρες ή στο επίπεδο της Ένωσης μέσω περαιτέρω εναρμονίσεως. Έτσι, η μόνη δυνατή λύση είναι πολιτική.

123 Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι η κατάσταση των τελικών καταναλωτών που προβαίνουν σε ιδιωτικές αγορές από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα, αφενός, και των επαγγελματιών εξαγωγέων, αφετέρου, είναι απολύτως συγκρίσιμη, δεδομένου ότι, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, τα απόβλητα δημιουργούνται στη Δανία.

124 Η Επιτροπή προσθέτει ότι δεν πληρούται η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους, καθόσον η προσφεύγουσα δεν καθόρισε το ύψος των προστίμων που θα οφείλονταν και τα οποία δεν καταβλήθηκαν.

125 Η DN υποστηρίζει την επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας. Υπενθυμίζει, μεταξύ άλλων, ότι η Επιτροπή εφάρμοσε εσφαλμένο κριτήριο για να εκτιμήσει αν η μη επιβολή προστίμου συνιστούσε κρατική ενίσχυση. Προσθέτει ότι καμία αρχή που επιδεικνύει την απαιτούμενη σύνεση δεν θα ενεργούσε όπως ενήργησαν οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές. Επισημαίνει επίσης ότι δεν απαιτείται καθορισμός του ύψους των μη καταβληθέντων προστίμων προκειμένου το μέτρο περί απαλλαγής από πρόστιμο να μπορεί να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση.

126 Η IGG υποστηρίζει ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές δεν υποχρεούνται να επιβάλουν πρόστιμο και μπορούν απλώς να διατάξουν μια επιχείρηση να μεταβάλει τη συμπεριφορά της, όπως προκύπτει από το άρθρο 62 του νόμου περί κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας για τα απόβλητα. Προσθέτει ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές ακολουθούν την προσέγγιση αυτή όταν η ερμηνεία των νομικών κειμένων είναι δυσχερής, όπως εν προκειμένω όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της υποχρεώσεως εισπράξεως της εγγυήσεως.

127 Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, δεν εισπράττουν το ποσό της εγγυήσεως. Η συμπεριφορά αυτή κατέστη δυνατή λόγω της απλής πρακτικής των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών που συνίσταται στο ότι θεωρούν ότι η εγγύηση δεν οφείλεται όταν η αγορά των ποτών γίνεται στο πλαίσιο της δηλώσεως εξαγωγής, και, συνεπώς, δεν επιβάλλουν στην περίπτωση αυτή πρόστιμα στα εν λόγω καταστήματα. Συγκεκριμένα, από τα στοιχεία της δικογραφίας δεν προκύπτει ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές εξέδωσαν την παραμικρή εγκύκλιο ή κατευθυντήρια γραμμή με αντικείμενο να επιτρέπεται η επίμαχη συμπεριφορά των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων. Ερωτηθείσες επί του ζητήματος αυτού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή και η IGG δεν μπόρεσαν να επικαλεστούν την ύπαρξη τέτοιων νομικών πράξεων.

128 Κατ' αρχάς, πρέπει να εξεταστεί η αιτίαση της προσφεύγουσας που αφορά το ότι η Επιτροπή κακώς εφάρμοσε, προκειμένου να εκτιμήσει αν η μη επιβολή προστίμου συνιστούσε πλεονέκτημα χρηματοδοτούμενο με κρατικούς πόρους, ένα για πρώτη φορά χρησιμοποιούμενο νομικό κριτήριο, αντλούμενο από την ύπαρξη δυσχερειών ως προς την ερμηνεία της επίμαχης ρυθμίσεως.

1) Επί της προβαλλόμενης από την προσφεύγουσα πλάνης περί το δίκαιο

129 Πριν κριθεί, αφενός, το κύρος του κριτηρίου που επέλεξε η Επιτροπή για να καθορίσει αν πληρούται η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους και, αφετέρου, ο εσφαλμένος ή μη χαρακτήρας της εφαρμογής του κριτηρίου αυτού εν προκειμένω, πρέπει να υπομνησθεί η σχετική νομολογία.

i) Επί της νομολογίας του Δικαστηρίου που αφορά την εφαρμογή της προϋποθέσεως σχετικά με τους κρατικούς πόρους σε περίπτωση μη επιβολής προστίμου

130 Το Δικαστήριο έχει διακρίνει, μέχρι σήμερα, δύο περιπτώσεις. Στην πρώτη, αυτή των «απαλλαγών» από την επιβολή προστίμου, ορισμένες επιχειρήσεις απαλλάσσονται από την υποχρέωση πληρωμής προστίμου το οποίο θα έπρεπε κανονικά ή αναπόφευκτα να καταβάλουν δυνάμει της κανονιστικής ρυθμίσεως. Στην περίπτωση αυτή, θεωρείται ότι πληρούται η

προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους (πρβλ., αποφάσεις της 1ης Δεκεμβρίου 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, σκέψη 45, και της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-279/08 P, EU:C:2011:551, σκέψη 106). Στη δεύτερη, αυτή των «αδειών», οι αρμόδιες αρχές χορηγούν ρητώς σε ορισμένες επιχειρήσεις, βάσει διαφανών και εκ των προτέρων καθορισμένων κριτηρίων, την άδεια να τηρήσουν ορισμένη συμπεριφορά. Δεδομένου ότι η κανονιστική ρύθμιση επιτρέπει, συνεπώς, τη συμπεριφορά αυτή, αν η άδεια ουδεμία αδικαιολόγητη διαφορετική μεταχείριση συνεπάγεται σε σχέση με άλλες επιχειρήσεις, τότε η μη επιβολή προστίμου στις επιχειρήσεις αυτές δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πλεονέκτημα χρηματοδοτούμενο με κρατικούς πόρους (πρβλ. απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψεις 36, 37 και 49).

ii) Επί της εφαρμογής νέου κριτηρίου, το οποίο αφορά την ύπαρξη δυσχερειών που αντιμετωπίζουν οι εθνικές αρχές ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα, στο πλαίσιο της συνήθους ασκήσεως των προνομιών δημόσιας εξουσίας που διαθέτουν

131 Στην υπό κρίση υπόθεση, επισημαίνεται εκ προοιμίου ότι η μη επιβολή προστίμου, σε αντίθεση με την μη είσπραξη του ΦΠΑ επί του ποσού της εγγυήσεως, δεν αποτελεί έμμεση ή «παρεπόμενη» συνέπεια της μη εισπράξεως της εγγυήσεως που θα ήταν αναπόσπαστο στοιχείο του μέτρου αυτού κατά την έννοια της αποφάσεως της 17ης Μαρτίου 1993, Sloman Neptun (C-72/91 και C-73/91, EU:C:1993:97). Συγκεκριμένα, οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές θεωρούν ότι στην περίπτωση αγοράς ποτών στο πλαίσιο της δηλώσεως εξαγωγής δεν υφίσταται παράβαση της ρυθμίσεως για την οποία θα επιβαλλόταν πρόστιμο. Δεδομένου ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως σε μια τέτοια περίπτωση είναι σύμφωνη με τη συγκεκριμένη κανονιστική ρύθμιση, όπως την ερμηνεύουν οι εν λόγω αρχές, αποκλείεται κατ' ανάγκην η επιβολή προστίμου στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα.

132 Ένα τέτοιο πλαίσιο, στο οποίο η μη επιβολή προστίμου συνδέεται άρρηκτα με τη μη είσπραξη της εγγυήσεως και, επομένως, με την ερμηνεία της σχετικής κανονιστικής ρυθμίσεως, δεν αντιστοιχεί σε καμία από τις δύο περιπτώσεις που έχουν μέχρι τώρα εξεταστεί από τη νομολογία στον τομέα των προστίμων.

133 Συγκεκριμένα, αφενός, η Επιτροπή δεν μπορούσε να στηριχθεί στην ύπαρξη άδειας χορηγηθείσας στις οικείες επιχειρήσεις από τις αρμόδιες αρχές για την υιοθέτηση συγκεκριμένης συμπεριφοράς, εν προκειμένω απαλλαγής από την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως. Πράγματι, η απαλλαγή από την υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως δεν προκύπτει από προηγούμενη και διαφανή άδεια, θεσπισθείσα με διάταξη, αλλά απλώς από πρακτική των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών, η οποία έχει διαμορφωθεί από το 2005, ή ακόμη και από το 2003, να μην επιβάλλονται πρόστιμα στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα όταν αυτά δεν εισπράττουν την εγγύηση.

134 Αφετέρου, η μη επιβολή προστίμου δεν προκύπτει από απαλλαγή από την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως ρητώς μνημονευόμενη στη VerpackV την οποία έχει θεσπίσει ο συντάκτης της εν λόγω κανονιστικής ρυθμίσεως. Συγκεκριμένα, από τη δικογραφία δεν προκύπτει ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές διαθέτουν την εξουσία να τροποποιούν τη VerpackV –η οποία εγκρίθηκε από τις ομοσπονδιακές αρχές– προκειμένου, μεταξύ άλλων, να εισαγάγουν παρεκκλίσεις από την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως. Αντιθέτως, από τη δικογραφία προκύπτει ότι, όσον αφορά την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως, οι περιφερειακές αρχές διαθέτουν απλώς αρμοδιότητα για την επιβολή κυρώσεων. Επιπλέον, οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές δεν έχουν εκδώσει γραπτό κανόνα ή οδηγία που να αναγνωρίζει την ύπαρξη παρεκκλίσεως από την υποχρέωση εισπράξεως της

εγγυήσεως. Η μη είσπραξη της εγγυήσεως και, συνακόλουθα, η μη επιβολή προστίμου δεν απορρέουν επομένως από απαλλαγή από την κανονιστική ρύθμιση, αντιθέτως προς το μέτρο επί του οποίου αποφάνθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-279/08 P, EU:C:2011:551), αλλά από απλή ερμηνεία της ισχύουσας ρυθμίσεως, την οποία δέχονται στην πράξη οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές.

135 Υπό τις συνθήκες αυτές, ορθώς η Επιτροπή, προκειμένου να εξετάσει αν η μη επιβολή προστίμου μπορούσε να θεωρηθεί ως πλεονέκτημα χρηματοδοτούμενο με κρατικούς πόρους, στηρίχθηκε σε ένα νέο νομικό κριτήριο, το οποίο αφορά τον σύνδεσμο μεταξύ της ερμηνείας της σχετικής ρυθμίσεως και της ασκήσεως εξουσίας επιβολής κυρώσεων από τις αρχές που διαθέτουν την εν λόγω εξουσία. Ορθώς επίσης έκρινε η Επιτροπή ότι οι δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία κανονιστικής ρυθμίσεως μπορούσαν, κατ' αρχήν, να αποκλείσουν το ενδεχόμενο να θεωρηθεί η μη επιβολή προστίμου ως απαλλαγή από πρόστιμο η οποία συνιστά κρατική ενίσχυση. Συγκεκριμένα, η κατάσταση κατά την οποία υφίστανται δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία του κανόνα η παράβαση του οποίου μπορεί να επισύρει ως κύρωση την επιβολή προστίμου διαφέρει σαφώς, από την άποψη του επίμαχου πλεονεκτήματος, από εκείνη κατά την οποία η αρμόδια αρχή αποφασίζει να απαλλάξει μια επιχείρηση από την καταβολή προστίμου το οποίο η επιχείρηση θα έπρεπε να καταβάλει δυνάμει της κανονιστικής ρυθμίσεως. Στην πρώτη περίπτωση, αντιθέτως προς ό,τι συμβαίνει στη δεύτερη περίπτωση, δεν υπάρχει προϋφιστάμενη επιβάρυνση. Πράγματι, επειδή αμφισβητείται το πεδίο εφαρμογής του κανόνα, η ύπαρξη παραβατικής συμπεριφοράς δεν είναι προφανής και, επομένως, σε μια τέτοια κατάσταση αβεβαιότητας δεν είναι αναγκαία ή αναπόφευκτη η συνιστάμενη στην επιβολή προστίμου κύρωση για την εν λόγω συμπεριφορά.

136 Επιπλέον, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι τα μέτρα που συνίστανται στη μη επιβολή κυρώσεων σε ορισμένες συμπεριφορές αποτελούν εγγενές στοιχείο κάθε δικαιικού συστήματος (πρβλ., απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, σκέψη 36) και ο γενικός εισαγγελέας N. Wahl, στο σημείο 39 των προτάσεών του στην υπόθεση Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239), επισήμανε ότι τα πρόστιμα είναι εργαλεία ασκήσεως δημόσιας πολιτικής. Επομένως, πρέπει να διατηρηθεί το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη στον τομέα αυτό, ακόμη και στην περίπτωση που υφίστανται δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα.

137 Συνάγεται επομένως το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο στη συλλογιστική της όταν έκρινε ότι, για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν χρησιμοποιήθηκαν κρατικοί πόροι σε σχέση με μέτρο συνιστάμενο στη μη επιβολή προστίμου εκ μέρους δημόσιας αρχής, έπρεπε, σε περίπτωση όπως αυτή της υπό κρίση διαφοράς, να εφαρμόσει ένα νέο κριτήριο, που αφορά την ύπαρξη δυσχερειών ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα τις οποίες αντιμετωπίζουν οι εθνικές αρχές κατά την άσκηση των προνομιών δημόσιας εξουσίας που διαθέτουν.

138 Συνεπώς, η αιτίαση της προσφεύγουσας πρέπει να απορριφθεί ως προς το ζήτημα αυτό.

139 Ωστόσο, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται επίσης ότι το κριτήριο που επέλεξε η Επιτροπή θα μπορούσε να οδηγήσει σε καταχρήσεις. Τούτο ισχύει εν προκειμένω, καθόσον οι επίμαχες ενδεχόμενες ερμηνευτικές δυσχέρειες έχουν διαρκή χαρακτήρα.

iii) Επί της μη οριοθετήσεως από χρονικής απόψεως του κριτηρίου το οποίο αφορά την ύπαρξη δυσχερειών που αντιμετωπίζουν οι εθνικές αρχές ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα κατά την άσκηση των προνομιών δημόσιας εξουσίας που διαθέτουν

140 Υπενθυμίζεται ότι η αρχή nullum crimen nulla poena sine lege αποτελεί μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης στις οποίες στηρίζονται οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και έχει επίσης κατοχυρωθεί με διάφορες διεθνείς συνθήκες, ιδίως με το άρθρο 7 της υπογραφείσας στη Ρώμη την 4η Νοεμβρίου 1950 Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (πρβλ. απόφαση της 22ας Μαΐου 2008, Evonik Degussa κατά Επιτροπής, C-266/06 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2008:295, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Το άρθρο 49, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης επανέλαβε την αρχή ορίζοντας ότι «κανείς δεν μπορεί να καταδικασθεί για πράξη ή παράλειψη η οποία δεν αποτελούσε, κατά τη στιγμή της τέλεσής της, αδίκημα κατά το εθνικό ή το διεθνές δίκαιο».

141 Η αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege επιτάσσει να ορίζει ο νόμος σαφώς τις παραβάσεις και τις ποινές που αυτές επισύρουν (απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2015, AC-Treuhand κατά Επιτροπής, C-194/14 P, EU:C:2015:717, σκέψη 40).

142 Συγκεκριμένα, είναι σκόπιμο να μην υπάρχει αμφισημία στη διατύπωση κανονιστικής ρυθμίσεως, ιδίως όταν η εν λόγω ρύθμιση περιλαμβάνει διατάξεις που επιβάλλουν κυρώσεις κατασταλτικού χαρακτήρα, έτσι ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζεται η ρύθμιση αυτή να κατευθύνουν τη συμπεριφορά τους έχοντας πλήρη επίγνωση της καταστάσεως και, κατά συνέπεια, να μην τιμωρούνται παρά μόνον αν, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, παρέβησαν υποχρέωση που υπέχουν.

143 Επομένως, θα ήταν παράδοξο οι δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία μιας τέτοιας ρυθμίσεως να δίνουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη, τα οποία τη θέσπισαν, να αποφεύγουν, χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό, τις υποχρεώσεις τους στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων. Οι δυσχέρειες αυτές θα πρέπει να μπορούν να δικαιολογήσουν τη μη επιβολή προστίμου μόνο για περιορισμένο χρονικό διάστημα και για εύλογο χρόνο, κατά τη διάρκεια του οποίου πρέπει να αποσαφηνιστεί η εφαρμοστέα κανονιστική ρύθμιση.

144 Η αμφισημία ή η ασάφεια εθνικής ρυθμίσεως μπορεί ακόμη λιγότερο να δικαιολογήσει τον αποκλεισμό ενός μέτρου από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθόσον η ρύθμιση αυτή έχει ως αντικείμενο, όπως εν προκειμένω (βλ. σκέψη 1 ανωτέρω), τη μεταφορά οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

145 Συναφώς, κατά πάγια νομολογία, όσον αφορά τη μεταφορά οδηγίας στην έννομη τάξη κράτους μέλους, είναι απαραίτητο το επίμαχο εθνικό δίκαιο να διασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας, η έννομη κατάσταση που απορρέει από το δίκαιο αυτό να είναι αρκούντως ακριβής και σαφής ώστε να ανταποκρίνεται πλήρως στην επιταγή της ασφάλειας δικαίου και οι δικαιούχοι να είναι σε θέση να γνωρίζουν πλήρως τα δικαιώματά τους και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να τα επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (βλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2011, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-311/10, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2011:702, σκέψη 24 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

146 Από τα προεκτεθέντα στις σκέψεις 140 έως 145 ανωτέρω προκύπτει ότι το κριτήριο που αφορά την ύπαρξη δυσχερειών ως προς την ερμηνεία της εφαρμοστέας ρυθμίσεως μπορεί να εφαρμοστεί μόνον υπό την προϋπόθεση ότι οι δυσχέρειες αυτές είναι προσωρινές και εντάσσονται σε μια διαδικασία βαθμιαίας αποσαφηνίσεως των κανόνων.

147 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege τηρείται όταν ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να γνωρίζει, με βάση το γράμμα της οικείας διατάξεως και, εν ανάγκη, με τη βοήθεια της ερμηνείας που δίδεται στη διάταξη αυτή από τα δικαστήρια, ποιες πράξεις και παραλείψεις επάγονται την ποινική ευθύνη του (απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2015, AC-Treuhand κατά Επιτροπής, C-194/14 P, EU:C:2015:717, σκέψεις 39 και 40). Η αρχή αυτή δεν μπορεί επομένως να ερμηνευθεί ως απαγορεύουσα τη βαθμιαία αποσαφήνιση των κανόνων περί ποινικής ευθύνης δια της νομολογιακής ερμηνείας από τη μία υπόθεση στην άλλη, υπό την προϋπόθεση ότι το αποτέλεσμα είναι ευλόγως προβλέψιμο κατά τον χρόνο της διαπράξεως της παραβάσεως, λαμβανομένης υπόψη ιδίως της ερμηνείας που δεχόταν κατά την περίοδο εκείνη η σχετική με την επίμαχη διάταξη νόμου νομολογία (πρβλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2015, AC-Treuhand κατά Επιτροπής, C-194/14 P, EU:C:2015:717, σκέψη 41).

148 Εν προκειμένω, η Επιτροπή έκρινε, στην παράγραφο 69 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι το γεγονός και μόνον ότι οι εθνικές αρχές αντιμετώπιζαν, στο πλαίσιο της συνήθους ασκήσεως των προνομιών δημόσιας εξουσίας που διαθέτουν, σοβαρές και εύλογες αμφιβολίες ως προς το πεδίο εφαρμογής και την ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα αρκούσε για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν υφίστανται κρατικοί πόροι. Η Επιτροπή, επικαλούμενη τον λόγο αυτόν, δεν αναφέρθηκε στον προσωρινό και συγχρόνως αναπόσπαστα συνυφασμένο με τη βαθμιαία αποσαφήνιση των κανόνων χαρακτήρα των προαναφερθεισών ερμηνευτικών δυσχερειών, μολονότι πρέπει να πληρούνται και οι δύο αυτές προϋποθέσεις, ώστε να μπορεί να διαπιστωθεί απουσία κρατικών πόρων.

149 Όσον αφορά τον προσωρινό χαρακτήρα των ενδεχόμενων δυσχερειών ως προς την ερμηνεία της εφαρμοστέας κανονιστικής ρυθμίσεως στις οποίες στηρίχθηκε η Επιτροπή στην προσβαλλόμενη απόφαση, επισημαίνεται ότι, μολονότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε στις 4 Οκτωβρίου 2018 και η αβεβαιότητα αυτή διαρκούσε, κατά την Επιτροπή, τουλάχιστον από το 2005, ή ακόμη και από το 2003, εντούτοις η Επιτροπή δεν αναφέρει καμία ιδιαίτερη περίσταση που να δικαιολογεί τη διατήρηση μιας τέτοιας αβεβαιότητας επί τόσο μακρό χρονικό διάστημα.

150 Όσον αφορά τον αναπόσπαστα συνυφασμένο με τη βαθμιαία αποσαφήνιση των κανόνων χαρακτήρα των δυσχερειών ως προς την ερμηνεία της εφαρμοστέας ρυθμίσεως στις οποίες στηρίχθηκε η Επιτροπή στην προσβαλλόμενη απόφαση, από κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν μπορεί να συναχθεί ότι οι δυσχέρειες αυτές επρόκειτο να αμβλυνθούν.

151 Αντιθέτως, η Επιτροπή, στην παράγραφο 62 της προσβαλλομένης αποφάσεως, επισήμανε τα εξής:

«Οι γερμανικές αρχές εξήγησαν ότι τέτοιες διαφωνίες σχετικά με την ερμηνεία του ομοσπονδιακού δικαίου επιλύονται μέσω εντατικού διαλόγου μεταξύ της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως και των οικείων ομόσπονδων κρατών· σε περίπτωση αμφιβολίας, εναπόκειται εν τέλει στο Bundesrat (Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, Γερμανία) να επιλύσει το ζήτημα. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ωστόσο, δεν κινήθηκε η διαδικασία αυτή.»

152 Πρόκειται για ένδειξη από την οποία μπορεί να διαπιστωθεί ότι δεν εφαρμόστηκε ειδικά προς τούτο προβλεπόμενη στο γερμανικό δίκαιο διαδικασία βαθμιαίας αποσαφηνίσεως των κανόνων.

153 Βεβαίως, στην προσβαλλόμενη απόφαση γίνεται περαιτέρω παραπομπή σε πρωτόδικη απόφαση, επικυρωθείσα στη συνέχεια κατ' έφεση, η οποία επιβεβαιώνει τη θέση των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών.

154 Εντούτοις, η Επιτροπή, λαμβανομένης υπόψη της προσωρινής φύσεως της επίμαχης διαδικασίας, επισήμανε το γεγονός ότι η απόφαση αυτή δεν ήταν αμετάκλητη και, επιπλέον, δεν φαινόταν να στηρίζεται, σύμφωνα με την ίδια τη διατύπωση της προσβαλλομένης αποφάσεως, σε ενδελεχή εξέταση της νομιμότητας της πρακτικής που ακολουθούσαν τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα. Μολονότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η IGG υπογράμμισε ότι το Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (διοικητικό εφετείο του ομόσπονδου κράτους του Σλέσβιχ-Χόλσταϊν, Γερμανία), με την απόφασή του της 23ης Ιουλίου 2003, επικύρωσε την απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου, αποφαινόμενο σαφώς υπέρ της ερμηνείας που υιοθέτησαν οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, εντούτοις η διαπίστωση αυτή δεν περιλαμβάνεται στην προσβαλλόμενη απόφαση.

155 Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, κατόπιν των αποφάσεων που εκδόθηκαν το 2003, αποφάσισαν να μη λάβουν νέα αναγκαστικά μέτρα διοικητικής φύσεως κατά των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων τα οποία δεν εισέπρατταν την εγγύηση, ενώ υπήρχε, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, ερμηνεία της εφαρμοστέας κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία ήταν ασυμβίβαστη με τη δική τους (παράγραφος 61 της προσβαλλομένης αποφάσεως) και τέτοιου είδους μέτρα θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε οριστική ερμηνεία της εφαρμοστέας νομοθεσίας από τα εθνικά δικαστήρια. Επιπλέον, στο πλαίσιο των ενώπιόν τους διαδικασιών, τα οικεία εθνικά δικαστήρια θα μπορούσαν να υποβάλουν στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με τη συμβατότητα της μη επιβολής προστίμου με το δίκαιο της Ένωσης, είτε στον τομέα του περιβάλλοντος είτε στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας, τομείς τους οποίους αμφότερους εξέτασε η Επιτροπή στην προσβαλλόμενη απόφαση.

156 Η έλλειψη νέων ένδικων διαδικασιών από το 2003, μολονότι η προκριθείσα από τις αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές ερμηνεία της ομοσπονδιακής ρυθμίσεως δεν συμφωνεί με την ερμηνεία που είχε προκρίνει η κυβέρνηση η οποία την είχε εκδώσει, αποτελεί πρόσθετη ένδειξη του ότι οι δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία της εφαρμοστέας ρυθμίσεως δεν εντάσσονταν σε διαδικασία βαθμιαίας αποσαφηνίσεως των κανόνων.

157 Λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων που εκτίθενται στις σκέψεις 140 έως 156 ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους δεν επληρούτο, χωρίς να εξετάσει αν οι ερμηνευτικές δυσχέρειες στις οποίες στηριζόταν ήταν προσωρινές και αναπόσπαστα συνυφασμένες με τη βαθμιαία αποσαφήνιση των κανόνων. Το ανεπαρκές και ελλιπές περιεχόμενο της εξετάσεως που πραγματοποίησε επί του ζητήματος αυτού η Επιτροπή κατά το προκαταρκτικό στάδιο αποτελεί, σύμφωνα με τη νομολογία που παρατίθεται στη σκέψη 48 ανωτέρω, ένδειξη βάσει της οποίας μπορεί να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να υπερβεί, στο εν λόγω προκαταρκτικό στάδιο, όλες τις σοβαρές δυσχέρειες που αντιμετώπισε προκειμένου να κρίνει αν η μη είσπραξη της εγγυήσεως και η μη επιβολή προστίμου συνιστούν κρατική ενίσχυση.

158 Πρέπει ακόμη να εξεταστεί αν, όπως υποστηρίζει επίσης η προσφεύγουσα, κακώς η Επιτροπή έκρινε ότι υπήρχαν εν προκειμένω δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα ικανές να δικαιολογήσουν τη διαπίστωση περί απουσίας κρατικών πόρων.

iv) Επί της μη υπάρξεως δυσχερειών ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα ικανών να δικαιολογήσουν τη διαπίστωση περί απουσίας κρατικών πόρων

159 Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 137 ανωτέρω, μπορεί να γίνει δεκτό ότι η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους δεν πληρούται, όσον αφορά τη μη επιβολή προστίμου, όταν υφίστανται δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία της εφαρμοστέας κανονιστικής ρυθμίσεως.

160 Ωστόσο, πρέπει επιπλέον και ο εκδότης του επίμαχου μέτρου να στηρίξει ο ίδιος την απόφασή του να μην επιβάλει πρόστιμο στην ύπαρξη τέτοιων δυσχερειών.

161 Ωστόσο, εν προκειμένω, οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, προκειμένου να δικαιολογήσουν την απόφασή τους να μην επιβάλουν πρόστιμο στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα, δεν στηρίζονται στην ύπαρξη αβεβαιότητας ως προς την ερμηνεία της VerpackV, αλλά στην πάγια ερμηνεία της VerpackV την οποία ακολουθούν από το 2005, ή ακόμη και από το 2003, σύμφωνα με την οποία η υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως δεν εφαρμόζεται στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα όταν πωλούν μεταλλικά κουτιά σε πελάτες οι οποίοι κατοικούν σε όμορες χώρες, ιδίως στη Δανία, και δέχονται να υπογράψουν δήλωση εξαγωγής.

162 Η ίδια η Επιτροπή παραδέχεται, όπως προκύπτει από την παράγραφο 50 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές εκφράζουν ρητώς την άποψη ότι αυτοδικαίως τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν υποχρεούνται να εισπράξουν την εγγύηση. Επιπλέον, διευκρινίζει ότι αυτή η ερμηνεία της VerpackV εφαρμόζεται ομοιόμορφα σε όλα τα εμπορικά καταστήματα που είναι εγκατεστημένα στα οικεία γερμανικά εδάφη (παράγραφος 55 της προσβαλλομένης αποφάσεως).

163 Επομένως, κακώς η Επιτροπή έκρινε ότι μπορούσε να εφαρμόσει εν προκειμένω το κριτήριο που αφορά την ύπαρξη δυσχερειών ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα ενώ οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές δεν στηρίχθηκαν στην ύπαρξη τέτοιων δυσχερειών για να δικαιολογήσουν την πρακτική τους να μην επιβάλλουν πρόστιμα στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα όταν αυτά δεν εισπράττουν την εγγύηση.

164 Επομένως, η προσβαλλόμενη απόφαση προέβη σε εσφαλμένη εφαρμογή του κριτηρίου περί υπάρξεως δυσχερειών ως προς την ερμηνεία της εφαρμοστέας κανονιστικής ρυθμίσεως. Το σφάλμα αυτό, όπως αυτό που διαπιστώθηκε στη σκέψη 157 ανωτέρω, αποτελεί πρόσθετη ένδειξη ότι η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να υπερβεί, χωρίς να κινήσει την επίσημη διαδικασία έρευνας, τις σοβαρές δυσχέρειες που δημιουργούσε η εξέταση των δύο άρρηκτα συνδεδεμένων μέτρων που είναι η μη είσπραξη της εγγυήσεως και η μη επιβολή προστίμου.

165 Πρέπει ακολούθως να εξεταστούν τα λοιπά επιχειρήματα της προσφεύγουσας σχετικά με την ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών που παρουσίαζε, κατά την άποψή της, η εξέταση των εν λόγω μέτρων.

2) Επί των λοιπών επιχειρημάτων της προσφεύγουσας σχετικά με την ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών

166 Εν προκειμένω, οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, μη επιβάλλοντας πρόστιμο στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα, δίνουν στα εν λόγω καταστήματα τη δυνατότητα να μην εισπράξουν την εγγύηση επί ορισμένων πωλήσεων ποτών. Οι εν λόγω αρχές φρονούν ότι η πρακτική αυτή συνάδει προς τη VerpackV, εφόσον πληρούνται ορισμένα κριτήρια. Τα κριτήρια που έλαβαν υπόψη οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές για την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της απαλλαγής από την υποχρέωση εισπράξεως εγγυήσεως είναι, εκτός από το

γεγονός ότι η απαλλαγή εφαρμόζεται στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα, ο περιορισμός του πλεονεκτήματος της απαλλαγής στους καταναλωτές που κατοικούν σε όμορες χώρες, ιδίως στη Δανία, οι οποίοι δέχονται να υπογράψουν δήλωση εξαγωγής.

167 Η προσφεύγουσα αμφισβητεί την ορθότητα της εκ μέρους των αρμόδιων αρχών ερμηνείας της VerpackV και υποστηρίζει ότι η Επιτροπή έπρεπε να δεχθεί την ύπαρξη συναφώς σοβαρών δυσχερειών.

168 Πρέπει να εξεταστεί η αιτίαση αυτή και, στη συνέχεια, να δοθεί απάντηση στα λοιπά επιχειρήματα που προέβαλαν η Επιτροπή και η IGG στο πλαίσιο των αμυντικών τους ισχυρισμών προκειμένου να αντικρούσουν την ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών.

i) Επί των αντιρρήσεων όσον αφορά την ερμηνεία της VerpackV την οποία προέκριναν οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές

169 Πρώτον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, στην εφαρμοστέα κανονιστική ρύθμιση, δεν υφίσταται νομική βάση που να δικαιολογεί τη μη είσπραξη της εγγυήσεως από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα.

170 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η ίδια η Επιτροπή επισήμανε, στην παράγραφο 51 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, της VerpackV, λαμβανομένου υπόψη του πεδίου εφαρμογής του, έπρεπε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα την υποχρέωση να εισπράττουν την εγγύηση.

171 Επιπλέον, η Επιτροπή παραδέχθηκε, με τα δικόγραφά της ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές «δεν ισχυρίζ[ονταν] ότι υπ[ήρχε], στη [VerpackV], ειδική νομική βάση που να επιτρέπει την απαλλαγή των μεθοριακών καταστημάτων από την υποχρέωση τιμολογήσεως της εγγυήσεως».

172 Επιπλέον, όσον αφορά το δίκαιο της Ένωσης, η Επιτροπή επισήμανε, στην προσβαλλόμενη απόφαση (παράγραφος 67), ότι η οδηγία 94/62 δεν προέβλεπε εξαίρεση δικαιολογούσα τη μη εφαρμογή της υποχρεώσεως για είσπραξη της εγγυήσεως στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα.

173 Συνεπώς, αποδεικνύεται ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας ότι ουδεμία ειδική νομική βάση υπάρχει στην εφαρμοστέα κανονιστική ρύθμιση η οποία να δικαιολογεί τη μη είσπραξη της εγγυήσεως από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα.

174 Η ως άνω έλλειψη όμως νομικής βάσεως, ενώ εξάλλου το γράμμα των σχετικών διατάξεων προβλέπει ρητή και άνευ αμφισημίας υποχρέωση για την είσπραξη της εγγυήσεως, της οποίας το πεδίο εφαρμογής φαίνεται πολύ ευρύ (βλ. σκέψεις 2 και 3 ανωτέρω), δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία της VerpackV την οποία δέχονται οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές και συνιστά ένδειξη περί της υπάρξεως σοβαρών δυσχερειών.

175 Δεύτερον, μολονότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές προέκριναν ερμηνεία της VerpackV κατά την οποία η υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως δεν εφαρμόζεται στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα όταν πωλούν ποτά σε πελάτες οι οποίοι κατοικούν σε όμορες χώρες, ιδίως στη Δανία, και δέχονται να υπογράψουν δήλωση εξαγωγής, εντούτοις από την παράγραφο 59 της προσβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι, σύμφωνα με έκθεση που καταρτίστηκε κατόπιν αιτήματος των γερμανικών ομοσπονδιακών αρχών, η είσπραξη εγγυήσεως πρέπει να εφαρμόζεται και στην περίπτωση αυτή.

176 Επιπλέον, από την παράγραφο 61 της προσβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι «η εκ μέρους των [αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών] ερμηνεία δεν συμβιβάζεται με την [εκ μέρους των ομοσπονδιακών αρχών] ερμηνεία».

177 Η απόκλιση αυτή ως προς την ερμηνεία της VerpackV μεταξύ των γερμανικών ομοσπονδιακών αρχών και των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών, ιδίως ως προς το ζήτημα αν η μη είσπραξη της εγγυήσεως από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα είναι συμβατή με την εν λόγω ρύθμιση και την οδηγία 94/62, δημιουργεί αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η εκ μέρους των περιφερειακών αρχών ερμηνεία μπορεί να θεωρηθεί ως «εύλογος συμβιβασμός», όπως την χαρακτήρισε η Επιτροπή στην παράγραφο 68 της προσβαλλομένης αποφάσεως. Μια τέτοια απόκλιση συνιστά ένδειξη περί της υπάρξεως σοβαρών δυσχερειών.

178 Τρίτον, η Επιτροπή επισήμανε, στην παράγραφο 55 της προσβαλλομένης αποφάσεως, ότι η μη επιβολή προστίμου «εφαρμ[οζόταν] ομοιόμορφα σε όλα τα εγκατεστημένα στο εν λόγω γερμανικό έδαφος εμπορικά καταστήματα (ιδίως στα δύο οικεία ομόσπονδα κράτη), τα οποία εξυπηρετού[σαν] αποκλειστικά αλλοδαπούς πελάτες οι οποίοι δεσμεύοντ[αν] εγγράφως να εξαγάγουν τα ποτά και να τα καταναλώσουν, καθώς και να διαθέσουν τις κενές συσκευασίες εκτός Γερμανίας (όπως απαιτείται βάσει της “δηλώσεως εξαγωγής”)».

179 Ο ισχυρισμός ότι η παρέκκλιση από το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως εφαρμόζεται κατά τρόπο συνεπή και ομοιόμορφο σε ολόκληρη τη γερμανική επικράτεια είναι ασαφής. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή δεν ισχυρίζεται ρητώς ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως είναι ανεκτή σε άλλες μεθοριακές ζώνες πλην αυτών που βρίσκονται στα ομόσπονδα κράτη Σλέσβιχ-Χόλσταϊν και Μεκλεμβούργου - Δυτικής Πομερανίας. Επιπλέον, δεν παρέχει περαιτέρω λεπτομέρειες όσον αφορά άλλες περιοχές της Γερμανίας στις οποίες ενδεχομένως εφαρμόζεται επίσης τέτοια πολιτική ανοχής. Κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση, απαντώντας σε ερώτηση του Γενικού Δικαστηρίου, η Επιτροπή και η IGG δεν ανέφεραν ότι άλλα ομόσπονδα κράτη έχουν υιοθετήσει την ίδια παρέκκλιση από το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως.

180 Επιπλέον, μολονότι η προσφεύγουσα αμφισβητεί τον αναφερόμενο στη σκέψη 178 ανωτέρω ισχυρισμό, εντούτοις η Επιτροπή, με τα υπομνήματά της, προσέθεσε απλώς, χωρίς περαιτέρω διευκρινίσεις, ότι οι καταναλωτές των κρατών μελών πλην του Βασιλείου της Δανίας και του Βασιλείου της Σουηδίας «προφανώς δεν ενδιαφέροντ[αν]» για τη δυνατότητα να κάνουν χρήση των δηλώσεων εξαγωγής.

181 Επομένως, δεν αποδείχθηκε η ύπαρξη παρεκκλίσεως από την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως η οποία να εφαρμόζεται συστηματικά στο σύνολο των παραμεθόριων ζωνών της Γερμανίας, γεγονός το οποίο αποδυναμώνει την άποψη ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως και η μη επιβολή προστίμου στηρίζονται σε αντικειμενικές δικαιολογίες αναπόσπαστα συνδεδεμένες με το σύστημα εγγυήσεως, οι οποίες αφορούν την ιδιαιτερότητα των πωλήσεων που πραγματοποιούνται στις ζώνες αυτές.

182 Το συμπέρασμα αυτό δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία της VerpackV την οποία προέκριναν οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές και συνιστά ένδειξη περί της υπάρξεως σοβαρών δυσχερειών.

183 Τέταρτον, η προσφεύγουσα επικαλείται πρόταση τροποποιήσεως της VerpackV, που χρονολογείται από το 2004, την οποία υπέβαλαν τα ομόσπονδα κράτη Σλέσβιχ-Χόλσταϊν και Μεκλεμβούργου - Δυτικής Πομερανίας.

184 Δεν αμφισβητείται ότι στην πρόταση αυτή περιλαμβανόταν το ακόλουθο απόσπασμα:

«Κατόπιν αιτήματος του τελικού διανομέα, η αρμόδια αρχή χορήγησε απαλλαγή από τα τέλη της παραγράφου 1 για τα ποτά που περιέχονται σε μη επαναχρησιμοποιήσιμες συσκευασίες τα οποία πωλούνται σε τελικούς καταναλωτές στους θαλάσσιους λιμένες ή στις ζώνες που βρίσκονται πλησίον των συνόρων με σκοπό την κατανάλωσή τους εκτός του πεδίου εφαρμογής της κανονιστικής αποφάσεως (μεθοριακό εμπόριο), εφόσον ο αιτών έχει λάβει κατάλληλα και εύλογα μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσει ότι οι συσκευασίες δεν δημιουργούν απόβλητα εντός του πεδίου εφαρμογής της αποφάσεως και ότι η απόδοση του ποσού της εγγυήσεως δεν είναι δυνατή εντός του πεδίου εφαρμογής της αποφάσεως.

[…]

Αιτιολογία

[…]

Στα σύνορα με τη Δανία, καθώς και στους λιμένες πορθμείων και τις ζώνες που τα περιβάλλουν στο Σλέσβιχ-Χόλσταϊν και το Μεκλεμβούργο - Δυτική Πομερανία, αναπτύχθηκε μεθοριακό εμπόριο ειδικευμένο στους Σκανδιναβούς πελάτες. Το ως άνω εμπόριο είναι πολύ σημαντικό γι' αυτή την υποανάπτυκτη από οικονομική άποψη περιοχή.

Σκοπός της προτάσεως τροποποιήσεως είναι να εμποδίσει την κατάργηση της εμπορικής αυτής βάσης για το μεθοριακό εμπόριο καθώς και τις περίπου 3 000 θέσεις εργασίας που εξαρτώνται από αυτό, άμεσα ή έμμεσα, μόνο στο Σλέσβιχ-Χόλσταϊν, και να αποτρέψει το ενδεχόμενο η κατάργηση αυτή να επηρεάσει τον τουρισμό, ο οποίος είναι πολύ σημαντικός για τις περιοχές αυτές.»

185 Από το απόσπασμα αυτό προκύπτει ότι ο λόγος υποβολής της επίμαχης προτάσεως τροποποιήσεως ήταν η προστασία της απασχολήσεως και της οικονομικής δραστηριότητας που συνδέεται με τον τουρισμό σε περιοχές στις οποίες οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, οι οποίες υπάγονταν στα ομόσπονδα κράτη Σλέσβιχ-Χόλσταϊν και Μεκλεμβούργου - Δυτικής Πομερανίας, άρχισαν, κατά την ίδια περίοδο που υποβλήθηκε η πρόταση, να εφαρμόζουν την παρέκκλιση από το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως.

186 Επομένως, είναι πιθανόν οι λόγοι υποβολής της εν λόγω προτάσεως τροποποιήσεως να είναι επίσης αυτοί που οδήγησαν στη μη είσπραξη της εγγυήσεως και στην μη επιβολή προστίμου.

187 Πρόκειται για ένδειξη ότι υφίστανται σοβαρές δυσχέρειες, διότι από αυτήν μπορεί να συναχθεί ότι η ερμηνεία της VerpackV που δέχονται οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές δεν έχει σχέση με τον επιδιωκόμενο από τη VerpackV σκοπό της προστασίας του περιβάλλοντος.

188 Η ένδειξη αυτή έχει ακόμη μεγαλύτερη αποδεικτική αξία καθόσον το μοναδικό ουσιαστικό στοιχείο στο οποίο στηρίζεται η Επιτροπή στην προσβαλλόμενη απόφαση για να προσδιορίσει τη θέση των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών είναι η μνημονευόμενη στη σκέψη 23 ανωτέρω έκθεση, η οποία δεν καταρτίστηκε με πρωτοβουλία των εν λόγω αρχών, αλλά με πρωτοβουλία των μεθοριακών εμπορικών καταστημάτων.

189 Συγκεκριμένα, μολονότι η Επιτροπή στις παραγράφους 50 και 53 της προσβαλλομένης αποφάσεως αναφέρει ότι εκθέτει την ερμηνεία της VerpackV, και, ειδικότερα, την ερμηνεία ως προς την υποχρέωση προς είσπραξη της εγγυήσεως στην οποία προέβησαν οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές, δεν παραθέτει εντούτοις κανένα ουσιαστικό στοιχείο από το οποίο να μπορεί να διαπιστωθεί ότι η θέση που περιγράφει προέρχεται από τις εν λόγω αρχές και όχι από την IGG ή από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα που αντιπροσωπεύει η τελευταία.

190 Από την έλλειψη τέτοιων ουσιαστικών στοιχείων μπορεί να συναχθεί ότι η Επιτροπή δεν προέβη σε πλήρη εξέταση της καταστάσεως που της είχε υποβληθεί, γεγονός το οποίο αποτελεί επίσης ένδειξη περί της υπάρξεως σοβαρών δυσχερειών (πρβλ. αποφάσεις της 22ας Σεπτεμβρίου 2011, Βέλγιο κατά Deutsche Post και DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, σκέψεις 83 έως 86, της 10ης Φεβρουαρίου 2009, Deutsche Post και DHL International κατά Επιτροπής, T-388/03, EU:T:2009:30, σκέψη 109, και της 20ής Ιουνίου 2019, a&o hostel and hotel Berlin κατά Επιτροπής, T-578/17, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2019:437, σκέψεις 59, 67 και 99).

191 Πέμπτον, τα στοιχεία ως προς το πεδίο εφαρμογής, τις λεπτομέρειες εφαρμογής και τους σκοπούς των επίμαχων μέτρων τα οποία διέθετε η Επιτροπή όταν εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση δεν ήταν επαρκή ώστε να μπορέσει να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρχαν σοβαρές δυσχέρειες.

192 Συγκεκριμένα, η μη είσπραξη της εγγυήσεως δεν προκύπτει από εξαίρεση ή απαλλαγή ρητώς προβλεπόμενη στην εφαρμοστέα κανονιστική ρύθμιση ούτε από σχετικές με την εφαρμογή της ρυθμίσεως αυτής κατευθυντήριες γραμμές. Επομένως, προκύπτει ότι συνιστά διοικητική πρακτική, αν όχι απλώς πολιτική ανοχής της οποίας το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο είναι ασαφή. Ειδικότερα, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, δεν αναφέρθηκε, σε απάντηση ερωτήσεως που υπέβαλε το Γενικό Δικαστήριο, ότι οι λεπτομερείς κανόνες για τη σύνταξη, ο τύπος και το περιεχόμενο της δηλώσεως εξαγωγής καθορίστηκαν με πράξη των αρμόδιων γερμανικών περιφερειακών αρχών. Πάντως, η Επιτροπή, στην προσβαλλόμενη απόφαση, δεν επιχείρησε να θεραπεύσει τις ανακρίβειες του νομικού πλαισίου σχετικά με τα επίμαχα μέτρα, προβαίνοντας σε λεπτομερή περιγραφή των διατάξεων που διέπουν την παρέκκλιση από το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως. Αντιθέτως, κατ' ουσίαν, περιορίστηκε να παραθέσει ορισμένα στοιχεία που της διαβίβασαν οι συνομιλητές της κατά το προκαταρκτικό στάδιο εξετάσεως.

193 Επιπλέον, η Επιτροπή, στην προσβαλλόμενη απόφαση, δεν ανέφερε κανένα ουσιαστικό στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι η θέση την οποία περιέγραψε στην απόφαση προερχόταν από τις αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές και όχι από την IGG ή από τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα που εκπροσωπεί η IGG.

194 Επιπλέον, η Επιτροπή δεν ανέφερε επακριβώς ποια όργανα των ομόσπονδων κρατών Σλέσβιχ-Χόλσταϊν και Μεκλεμβούργου - Δυτικής Πομερανίας ήταν αρμόδια να επιβάλουν στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα την εφαρμογή της εισπράξεως της εγγυήσεως και, επομένως, αρμόδια να αποφασίσουν να τα απαλλάξουν από αυτή. Ούτε περιέγραψε τις λεπτομέρειες εκδόσεως των σχετικών αποφάσεων από τα εν λόγω ομόσπονδα κράτη.

195 Από τα προεκτεθέντα στις σκέψεις 191 έως 194 ανωτέρω μπορεί να συναχθεί ότι δεν υπήρξε αρκούντως πλήρης και εμπεριστατωμένη εξέταση από την Επιτροπή του ζητήματος της μη επιβολής προστίμου, γεγονός το οποίο συνιστά πρόσθετη ένδειξη περί της υπάρξεως σοβαρών δυσχερειών.

196 Έκτον, για να δικαιολογήσει την εφαρμογή στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα της απαλλαγής από την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως, απαλλαγής η οποία δεν προβλέπεται ρητώς από την εφαρμοστέα κανονιστική ρύθμιση, η Επιτροπή επανέλαβε στην προσβαλλόμενη απόφαση (παράγραφοι 53 και 67) την αναλογία που επικαλούνται οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές μεταξύ, αφενός, της περιπτώσεως των προϊόντων που αγοράζει ο τελικός καταναλωτής στη Γερμανία για να καταναλωθούν εκτός γερμανικού εδάφους και, αφετέρου, της περιπτώσεως των προϊόντων που εξάγονται εκτός του εδάφους αυτού.

197 Όμως, λαμβανομένης υπόψη της διαφοράς που υφίσταται μεταξύ των δύο ως άνω περιπτώσεων, δεν προκύπτει με σαφήνεια το βάσιμο μιας τέτοιας αναλογίας, η οποία υποτίθεται ότι δικαιολογεί τα κριτήρια που έγιναν δεκτά προκειμένου να καθοριστούν οι επιτρεπόμενες συμπεριφορές.

198 Συγκεκριμένα, η προσφεύγουσα επισημαίνει, συναφώς, ότι τα προϊόντα που εξάγονται θα υπαχθούν, εφόσον απαιτείται, στο σύστημα επιστροφής εγγυήσεως που ισχύει στο κράτος μέλος όπου εξάγονται, αντιθέτως προς τα προϊόντα επί των οποίων εφαρμόζονται τα επίμαχα μέτρα, τα οποία δεν υπάγονται σε κανένα σύστημα επιστροφής εγγυήσεως.

199 Πρόκειται για διαφορά η οποία είναι αφενός μεν ουσιώδης, αφετέρου δε λυσιτελής.

200 Βεβαίως, η Επιτροπή ισχυρίζεται, χωρίς να αντικρουστεί, ότι τα μεθοριακά καταστήματα είχαν ζητήσει να ενταχθούν στο δανικό σύστημα επιστροφής εγγυήσεως, αλλά δεν τους επετράπη να το πράξουν κατόπιν των αντιρρήσεων της προσφεύγουσας.

201 Ωστόσο, από το γεγονός ότι ένα τέτοιο στοιχείο, το οποίο θα μπορούσε να αποδειχθεί καθοριστικό για την κατανόηση του πλαισίου εντός του οποίου εφαρμόστηκαν τα επίμαχα μέτρα, δεν αναφέρθηκε καν στην προσβαλλόμενη απόφαση, μπορεί να συναχθεί ότι η Επιτροπή δεν προέβη σε πλήρη εξέταση της καταστάσεως επί της οποίας κλήθηκε να αποφανθεί.

202 Επιπλέον, οι εξηγήσεις που παρέσχε συναφώς η Επιτροπή με τα δικόγραφά της δεν είναι αρκούντως λεπτομερείς. Η Επιτροπή δεν προσκομίζει εξάλλου κανένα ουσιαστικό στοιχείο, αλλά παραπέμπει απλώς σε μια σελίδα της μνημονευόμενης στη σκέψη 23 ανωτέρω εκθέσεως, της οποίας δεν παραθέτει κανένα απόσπασμα.

203 Από τα προεκτεθέντα στις σκέψεις 169 έως 202 ανωτέρω προκύπτει ότι υπάρχει σύνολο ενδείξεων από τις οποίες προκύπτει ότι υφίστανται σοβαρές δυσχέρειες, δυνάμενες να δημιουργήσουν αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία της VerpackV που δέχονται οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές. Από τις ενδείξεις αυτές μπορεί, τουλάχιστον, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η εκ μέρους της Επιτροπής εξέταση της καταστάσεως επί της οποίας κλήθηκε να αποφανθεί δεν ήταν πλήρης, γεγονός το οποίο, αυτό καθεαυτό, συνιστά ένδειξη από την οποία προκύπτει η ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών.

ii) Επί των λοιπών επιχειρημάτων που προέβαλαν η Επιτροπή και η IGG για να αντικρούσουν την ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών

204 Η διαπίστωση ότι υφίστανται σοβαρές δυσχέρειες δεν μπορεί να τεθεί εν αμφιβόλω από τα λοιπά επιχειρήματα της Επιτροπής και της IGG.

205 Κατά πρώτον, η Επιτροπή επικαλείται, με τα δικόγραφά της, μια προγενέστερη απόφαση που εξέδωσε σε πλαίσιο το οποίο θεωρεί ότι ήταν παρεμφερές με αυτό της υπό κρίση υποθέσεως.

206 Πρόκειται για την απόφαση C(2015) 3064 τελικό, της 8ης Μαΐου 2015, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP). – Εσθονία – Απαλλαγή από την παρακράτηση ποσού και από τον ειδικό φόρο καταναλώσεως επί των συσκευασιών για τα παραδιδόμενα επί των πλοίων ποτά.

207 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι στην υπόθεση εκείνη δεν θεωρήθηκε ενίσχυση η εξαίρεση από την εσθονική εθνική νομοθεσία σχετικά με τις συσκευασίες ποτών που αφορούν τις πωλήσεις «εκτός εστιατορίου» οι οποίες πραγματοποιούνται στα διεθνή ύδατα, επί πλοίων που μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος.

208 Υπενθυμίζεται εκ προοιμίου ότι, κατά τη νομολογία, η έννοια της ενισχύσεως είναι νομική έννοια και ερμηνεύεται βάσει αντικειμενικών στοιχείων. Επομένως, το αν ένα μέτρο πρέπει να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση δεν μπορεί να εξαρτάται από την υποκειμενική εκτίμηση της Επιτροπής, πρέπει δε να καθορίζεται ανεξαρτήτως της προηγούμενης διοικητικής πρακτικής του εν λόγω θεσμικού οργάνου, ακόμη και αν η πρακτική αυτή έχει παγιωθεί (βλ. απόφαση της 3ης Ιουλίου 2014, Ισπανία κ.λπ. κατά Επιτροπής, T-319/12 και T-321/12, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2014:604, σκέψη 46 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

209 Στη συνέχεια, επισημαίνεται ότι στην απόφαση την οποία επικαλείται η Επιτροπή οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις υπέκειντο σε ειδικό φόρο καταναλώσεως, σε περίπτωση που δεν τηρούσαν το προβλεπόμενο στην εσθονική εθνική νομοθεσία ποσοστό ανακυκλώσεως των συσκευασιών (παράγραφος 9).

210 Η Επιτροπή έκρινε, στην παράγραφο 45 της αποφάσεως την οποία επικαλείται, ότι ο αποκλεισμός των οικείων πωλήσεων από την καταβολή των ειδικών φόρων καταναλώσεως δικαιολογείτο από τη λογική του επίμαχου φορολογικού συστήματος. Στην παράγραφο 46 της ίδιας αποφάσεως, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το υπό εξέταση μέτρο δεν συνιστούσε ενίσχυση.

211 Εντούτοις, η παράγραφος 45 της αποφάσεως που επικαλείται η Επιτροπή δεν αφορά την προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους, αλλά την προϋπόθεση της επιλεκτικότητας και, ειδικότερα, το τρίτο στάδιο της μεθόδου που καθιστά δυνατή τη διάκριση μεταξύ των εθνικών μέτρων γενικής ισχύος και των επιλεκτικών μέτρων, στάδιο κατά το οποίο μπορεί να συναχθεί έλλειψη επιλεκτικότητας, καίτοι έχει προηγουμένως διαπιστωθεί η ύπαρξη παρεκκλίσεως από γενικό καθεστώς, όταν η παρέκκλιση προκύπτει από τη φύση ή την οικονομία του καθεστώτος στο οποίο εντάσσεται το μέτρο (πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά World Duty Free Group κ.λπ., C-20/15 P και C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, σκέψεις 55 έως 58).

212 Επομένως, το επιχείρημα της Επιτροπής είναι αλυσιτελές για την εξέταση της προϋποθέσεως σχετικά με τους κρατικούς πόρους.

213 Επιπλέον, οι ειδικοί φόροι καταναλώσεως, εφόσον εφαρμόζονταν μόνον όταν η επιχείρηση υιοθετούσε συμπεριφορά την οποία το οικείο κράτος επιδίωκε να αποτρέψει, ενδέχεται να προσομοιάζουν, σε ορισμένο βαθμό, με ποινή παρόμοια με το προβλεπόμενο εν προκειμένω πρόστιμο όταν τα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα δεν εφαρμόζουν το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως (βλ. σκέψη 4 ανωτέρω).

214 Η Επιτροπή όμως έκρινε ότι η μη εφαρμογή του ειδικού φόρου καταναλώσεως στην αγορά ποτών τα οποία πωλούνταν σε πλοία με προορισμό το έδαφος άλλου κράτους μέλους πλην της Εσθονίας και δεν προορίζονταν να καταναλωθούν αμέσως αποτελούσε κρατικό πόρο (παράγραφος 42).

215 Συνεπώς, όχι μόνον η Επιτροπή δεν μπορεί βασίμως να επικαλεστεί τη μνημονευόμενη στη σκέψη 206 ανωτέρω απόφαση, αλλά η απόφαση αυτή θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως προηγούμενο αντίθετο προς τη θέση που υιοθετήθηκε στην προσβαλλόμενη απόφαση.

216 Κατά δεύτερον, η πρόταση της Επιτροπής ότι η καταλληλότερη λύση για την αντιμετώπιση των δυσχερειών που συνδέονται με τον συντονισμό διαφορετικών εθνικών συστημάτων επιστροφής εγγυήσεως συνίσταται, ελλείψει πλήρους εναρμονίσεως, σε μερική ένταξη των εμπορικών καταστημάτων που βρίσκονται σε παραμεθόρια ζώνη κράτους μέλους στο σύστημα επιστροφής εγγυήσεως του όμορου κράτους μέλους, δεν μπορεί να οδηγήσει ευθύς εξαρχής, χωρίς να κινηθεί η επίσημη διαδικασία εξετάσεως, στο συμπέρασμα ότι η μη είσπραξη της εγγυήσεως και η μη επιβολή προστίμου δεν αποτελούν πλεονέκτημα χρηματοδοτούμενο με κρατικούς πόρους.

217 Συγκεκριμένα, το ζήτημα αν εθνικό μέτρο εμπίπτει ή όχι στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δεν εξαρτάται από εκτιμήσεις σχετικές με τη σκοπιμότητα του μέτρου (πρβλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Βέλγιο και Forum 187 κατά Επιτροπής, C-182/03 και C-217/03, EU:C:2006:89, σημείο 401), δεδομένου ότι η έννοια της κρατικής ενισχύσεως, όπως ορίζεται στη Συνθήκη ΛΕΕ, είναι νομική έννοια και πρέπει να ερμηνεύεται βάσει αντικειμενικών στοιχείων (απόφαση της 16ης Μαΐου 2000, Γαλλία κατά Ladbroke Racing και Επιτροπής, C-83/98 P, EU:C:2000:248, σκέψη 25).

218 Εν προκειμένω, το γεγονός ότι υφίσταται λύση καταλληλότερη από την εφαρμογή στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα του συστήματος επιστροφής εγγυήσεως, ακόμη και αν θεωρηθεί αποδεδειγμένο, δεν μπορεί εκ προοιμίου να αναιρέσει τον χαρακτήρα ενισχύσεως που έχει ενδεχομένως η μη επιβολή προστίμου, σε περίπτωση που αποδειχθεί ότι η μη επιβολή προστίμου πληροί κατά τα λοιπά το σύνολο των προϋποθέσεων του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

219 Κατά τρίτον, εν πάση περιπτώσει, πρέπει να απορριφθεί το επιχείρημα της Επιτροπής ότι δεν πληρούται η προϋπόθεση σχετικά με τους κρατικούς πόρους επειδή η προσφεύγουσα δεν είχε καθορίσει το ύψος των προστίμων που θα οφείλονταν εάν είχαν επιβληθεί πρόστιμα στα μεθοριακά εμπορικά καταστήματα.

220 Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, η Επιτροπή, όταν διατάσσει την ανάκτηση ενισχύσεως κηρυχθείσας ασύμβατης προς την εσωτερική αγορά, δεν υποχρεούται να προσδιορίσει το ακριβές ποσό της ενισχύσεως που πρέπει να ανακτηθεί. Αρκεί η απόφαση της Επιτροπής να περιέχει στοιχεία βάσει των οποίων ο αποδέκτης της να μπορεί να προσδιορίσει ο ίδιος, χωρίς υπερβολικές δυσχέρειες, το ποσό αυτό (βλ. απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, σκέψη 21 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

221 Κατά μείζονα λόγο, δεν απόκειται στην προσφεύγουσα, στο προκαταρκτικό στάδιο της διαδικασίας κατά το οποίο εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση, να καθορίσει το ακριβές ποσό των ενισχύσεων που θα έπρεπε, ενδεχομένως, να ανακτηθούν, δεδομένου ότι η εξέταση των επίμαχων μέτρων στο στάδιο αυτό έχει συνοπτικό χαρακτήρα (πρβλ. αποφάσεις της 19ης Μαΐου 1993, Cook κατά Επιτροπής, C-198/91, EU:C:1993:197, σκέψη 22, της 3ης Μαΐου 2001, Πορτογαλία κατά Επιτροπής, C-204/97, EU:C:2001:233, σκέψη 34, και της 13ης Ιουνίου 2013, Ryanair κατά Επιτροπής, C-287/12 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:395, σκέψη 71).

222 Κατά τέταρτον, η IGG ισχυρίζεται ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές δεν υποχρεούνται να επιβάλουν πρόστιμο και μπορούν απλώς να διατάξουν μια επιχείρηση να μεταβάλει τη συμπεριφορά της, όπως προκύπτει από το

άρθρο 62 του νόμου περί κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας για τα απόβλητα. Προσθέτει δε ότι οι αρμόδιες γερμανικές περιφερειακές αρχές ακολουθούν την προσέγγιση αυτή όταν εμφανίζονται, όπως εν προκειμένω, κατά την άποψή της, δυσχέρειες ως προς την ερμηνεία της εφαρμοστέας κανονιστικής ρυθμίσεως όσον αφορά την υποχρέωση εισπράξεως της εγγυήσεως.

223 Συναφώς, επισημαίνεται, πρώτον, ότι η επιχειρηματολογία αυτή δεν μνημονεύεται στην προσβαλλόμενη απόφαση.

224 Η ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών πρέπει όμως να εκτιμηθεί βάσει της εξετάσεως της Επιτροπής, όπως αυτή προκύπτει από την προσβαλλόμενη απόφαση, και όχι βάσει επιχειρημάτων που προβλήθηκαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, η ύπαρξη αμφιβολιών πρέπει να αναζητηθεί στο περιεχόμενο της αποφάσεως, κατόπιν συγκρίσεως των εκτιμήσεων επί των οποίων στηρίχθηκε η Επιτροπή στην προσβαλλόμενη απόφαση με τα στοιχεία τα οποία διέθετε όταν απεφάνθη (απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2013, 3F κατά Επιτροπής, C-646/11 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:36, σκέψη 31).

225 Δεύτερον, εν πάση περιπτώσει, το άρθρο 62 του νόμου περί κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας για τα απόβλητα προβλέπει ότι οι αρμόδιες αρχές μπορούν να λάβουν ατομικά αναγκαστικά μέτρα προκειμένου να επιτευχθεί η εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού και των εκδοθεισών προς εκτέλεσή του κανονιστικών πράξεων, μεταξύ των οποίων και της VerpackV. Έτσι, το πεδίο εφαρμογής του ορίζεται με μεγάλη ευρύτητα.

226 Αντιθέτως, το άρθρο 69, παράγραφος 3, του νόμου περί κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας για τα απόβλητα προβλέπει την επιβολή προστίμου για συγκεκριμένες παραβάσεις, όπως είναι η μη εφαρμογή του συστήματος επιστροφής εγγυήσεως (βλ. σκέψη 4 ανωτέρω).

227 Δεν είναι, επομένως, προφανές ότι το άρθρο 62 του νόμου περί κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας για τα απόβλητα, ως «γενικός νόμος», μπορεί να αντικαταστήσει τον «ειδικό νόμο» που είναι το άρθρο 69 παράγραφος 3 (πρβλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, σκέψη 57).

228 Τρίτον, μπορεί να υποτεθεί ότι, εάν μια επιχείρηση δεν συμμορφωθεί, ενδεχομένως μετά την έκδοση διαταγής βάσει του άρθρου 62 του νόμου περί κωδικοποιήσεως της νομοθεσίας για τα απόβλητα, τότε η αρμόδια αρχή θα της επιβάλλει πρόστιμο προκειμένου να την υποχρεώσει να εφαρμόσει το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως.

229 Προκύπτει, συνεπώς, ότι η επιβολή προστίμου είναι, τουλάχιστον, μια πιθανή έκβαση στην περίπτωση κατά την οποία μια επιχείρηση αρνείται επιμόνως να εφαρμόσει το σύστημα επιστροφής εγγυήσεως.

230 Επομένως, το επιχείρημα της IGG πρέπει να απορριφθεί.

231 Κατά πέμπτον, η IGG επικαλείται την απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799) και, ειδικότερα, τη σκέψη 46 της αποφάσεως αυτής, από την οποία προκύπτει ότι το κράτος μέλος το οποίο εφαρμόζει σύστημα παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής των συσκευασιών πρέπει να μεριμνά ώστε να υφίσταται επαρκής αριθμός σημείων παραλαβής ώστε οι καταναλωτές οι οποίοι έχουν αγοράσει προϊόντα συσκευασμένα εντός συσκευασιών μίας χρήσεως για τις οποίες έχει παρακρατηθεί ποσό έναντι της επιστροφής τους να μπορούν να αναζητούν το παρακρατηθέν ποσό έστω και αν δεν επιστρέψουν στο αρχικό σημείο αγοράς.

232 Ωστόσο, από την απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), δεν μπορεί να συναχθεί ότι η συστηματική εφαρμογή παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής των συσκευασιών στο σύνολο του εδάφους κράτους μέλους, συμπεριλαμβανομένων των παραμεθόριων ζωνών, αντίκειται στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

233 Συγκεκριμένα, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, σκέψη 45), ετίθετο μόνον το ζήτημα αν κράτος μέλος μπορούσε να αντικαταστήσει ένα σύστημα συλλογής των συσκευασιών πλησίον της κατοικίας των καταναλωτών ή των σημείων πωλήσεως με σύστημα παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής και ατομικής παραλαβής, χωρίς να ληφθεί υπόψη από το Δικαστήριο το ζήτημα των επιπτώσεων του συστήματος παρακρατήσεως ποσού έναντι επιστροφής των συσκευασιών στις παραμεθόριες περιοχές.

234 Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι οι καταναλωτές των όμορων χωρών της Γερμανίας, ιδίως της Δανίας, οι οποίοι επωφελούνται από τη μη είσπραξη του ποσού της εγγυήσεως, θα μπορούσαν, σε περίπτωση που η είσπραξη του ποσού εγγυήσεως εφαρμοζόταν σ' αυτούς, να ανακτήσουν το ποσό της εγγυήσεως από όλους τους Γερμανούς διανομείς (βλ. σκέψη 2 ανωτέρω), δηλαδή χωρίς κατ' ανάγκην να επιστρέψουν στο αρχικό σημείο αγοράς.

235 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι αποδεικνύεται η ύπαρξη σοβαρών δυσχερειών.

3) Συμπέρασμα επί του τρίτου σκέλους του μοναδικού λόγου ακυρώσεως

236 Το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η εξέταση της Επιτροπής που περιλαμβάνεται στην προσβαλλόμενη απόφαση ενείχε πολλά σφάλματα και ελλείψεις και ότι υπήρχαν και άλλες ενδείξεις από τις οποίες μπορούσε να συναχθεί ότι υπήρχαν σοβαρές δυσχέρειες.

237 Επομένως, το τρίτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, σχετικά με τη μη επιβολή προστίμου, πρέπει να γίνει δεκτό.

238 Δεδομένου ότι η μη είσπραξη του ΦΠΑ είναι συμφυής με τη μη είσπραξη της εγγυήσεως, η οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη μη επιβολή προστίμου στις επιχειρήσεις που δεν εισπράττουν την εγγύηση, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί στο σύνολό της (πρβλ. αποφάσεις της 10ης Δεκεμβρίου 2002, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-29/99, EU:C:2002:734, σκέψη 45, και της 7ης Νοεμβρίου 2012, CBI κατά Επιτροπής, T-137/10, EU:T:2012:584, σκέψεις 311 έως 313).

Επί των δικαστικών εξόδων

239 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

240 Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε, φέρει τα δικαστικά έξοδά της καθώς και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η προσφεύγουσα και η DN, η οποία παρενέβη υπέρ της προσφεύγουσας, σύμφωνα με τα σχετικά αιτήματα της προσφεύγουσας και της DN.

241 Ελλείψει σχετικού αιτήματος, η IGG δεν μπορεί να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα των λοιπών διαδίκων. Ωστόσο, καθόσον παρενέβη προς υποστήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής, θα φέρει τα έξοδά της, σύμφωνα με το άρθρο 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας.

242 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους. Επομένως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θα φέρει τα δικαστικά έξοδά της.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την απόφαση της Επιτροπής C(2018) 6315 τελικό, της 4ης Οκτωβρίου 2018, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.44865 (2016/FC) – Γερμανία – Εικαζόμενη ενίσχυση προς καταστήματα πωλήσεως ποτών τα οποία βρίσκονται πλησίον των γερμανικών συνόρων.

2) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρει τα δικαστικά έξοδά της, καθώς και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Dansk Erhverv και η Danmarks Naturfredningsforening.

3) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) φέρουν εκάστη τα δικαστικά έξοδά της.

Παπασάββας Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο, στις 9 Ιουνίου 2021.

(υπογραφές)