Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (neljas koda laiendatud koosseisus)

9. juuni 2021 *

Riigiabi – Purgijookide müük Saksamaa piirikauplustes välisriikide elanikele – Tagatisrahast vabastamine tingimusel, et ostetud joogid tarbitakse väljaspool Saksamaa territooriumi – Kaebus – Komisjoni otsus jätta vastuväited esitamata – Tühistamishagi – Õigus esitada hagi – Vastuvõetavus – Ametliku uurimismenetluse algatamise tingimused – Õigusnormi rikkumine – Tõsised raskused – Mõiste „riigiabi“ – Riigi ressursid – Trahvi määramata jätmine

Kohtuasjas T-47/19,

Dansk Erhverv, asukoht Kopenhaagen (Taani), esindajad: advokaadid T. Mygind ja H. Peytz,

hageja,

keda toetab

Danmarks Naturfredningsforening, asukoht: Kopenhaagen (Taani), esindajad: advokaadid T. Mygind ja H. Peytz,

menetlusse astuja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: B. Stromsky ja T. Maxian Rusche,

kostja,

keda toetavad

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl ja S. Costanzo,

ja

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), asukoht Flensburg (Saksamaa), esindajad: advokaadid M. Bauer ja F. von Hammerstein,

menetlusse astujad,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel esitatud nõue tühistada komisjoni 4. oktoobri 2018. aasta otsus C(2018) 6315 (final) riigiabi SA.44865 (2016/FC) kohta – Saksamaa – Väidetav abi Saksa piiril asuvatele joogikauplustele,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

ÜLDKOHUS (neljas koda laiendatud koosseisus),

koosseisus: koja president S. Papasavvas, kohtunikud S. Gervasoni (ettekandja), P. Nihoul, R. Frendo ja J. Martín y Pérez de Nanclares,

kohtusekretär: ametnik E. Artemiou,

arvestades kirjalikus menetluses ja 19. novembri 2020. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

I. Vaidluse taust

A. Saksa jookide ühekorrapakendite tagatisraha süsteem

1 21. augusti 1998. aasta pakendijäätmete vältimist ja taaskasutamist käsitlev määrus (Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung); *BGBl.* 1998 I, lk 2379; edaspidi „VerpackV“) võtab üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (EÜT 1994, L 365, lk 10; ELT eriväljaanne 13/13, lk 349).

2 VerpackV artikli 9 lõige 1 kehtestab teatavate ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakendite tagatisraha süsteemi (edaspidi „tagatisraha süsteem“). Selles on muu hulgas ette nähtud:

„Turustajad, kes turustavad jooke ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakendites mahuga 0,1–3 liitrit, on kohustatud esitama oma klientidele tagatisraha eest arve vähemalt 0,25 eurot pakendi kohta, mis sisaldab käibemaksu. Esimest lauset ei kohaldata lõpptarbijale müüdavate pakendite suhtes väljaspool VerpackV territoriaalset kohaldamisala. Turustusahela iga järgnev turustaja esitab tagatisraha eest arve igas turustusahela etapis kuni pakendi lõpptarbijale müümiseni. Turustajad märgivad ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakendis müüdud jookide pakendil, mille suhtes kehtib käesoleva lõike esimeses lauses esitatud tagatisraha kohustus, enne nende turustamist selgelt nähtavalt ja loetavalt, et nende suhtes kohaldatakse tagatisraha, ning osalevad liitvabariigi tasandil kehtestatud tagatisraha süsteemis, mis võimaldab osalejatel omavahel tasuda tagatisraha summa tagastamise nõudeid. Pakendi tagasivõtmisel makstakse tagatisraha tagasi. Kui pakendit ei tagastata, ei saa tagatisraha tagasi maksta […].“

3 Seega tuleb tagatisraha koguda turustusahela kõigis etappides kuni toote müümiseni lõpptarbijale ning selle summa tuleb tagasi maksta pärast pakendi tagastamist.

4 VerpackV artikli 15 lõike 1 punktis 14 on sätestatud, et VerpackV artikli 9 lõike 1 kohaselt tagatisraha kogumata jätmine kujutab endast haldusrikkumist. 24. veebruari 2012. aasta ringmajanduse ja jäätmeõiguse uuendamise seaduse (Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts; *BGBl.* 2012 I, lk 212; edaspidi „jäätmeõiguse uuendamise seadus“) § 69 lõikes 3 on sätestatud, et seda tüüpi rikkumise eest võib karistada kuni 100 000 euro suuruse trahviga.

5 Tagatisraha süsteem jõustus 1. jaanuaril 2003.

6 Saksa jae- ja joogimüügisektori ettevõtjad asutasid 2005. aastal Deutsche Pfandsystem GmbH (edaspidi „DPG“). DPG annab õigusliku ja organisatsioonilise raamistiku, mis võimaldab tagatisraha süsteemis osalevatel turustajatel omavahel tagatisraha tagasi maksta.

B. Haldusmenetlus

7 Hageja Dansk Erhverv on Taani ettevõtjate huve esindav kutseühendus. Ta esitas 14. märtsil 2016 Euroopa Komisjonile kaebuse riigiabi kohta.

8 Selle kaebuse kohaselt annab Saksamaa Liitvabariik Põhja-Saksamaa jaekaubandusettevõtjate rühmale, nimelt piiriäärsetele kauplustele, mis teenindavad eranditult piiriüleseid tarbijaid, eelkõige Taani elanikke, siseturuga kokkusobimatut õigusvastast abi, mis seisneb selles, et ettevõtjad vabastati VerpackV artikli 9 lõikes 1 ette nähtud üldisest kohustusest koguda tagatisraha ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakenditelt.

9 Hageja täpsustas selle kohta, et piirikauplused müüsid Taani ja Rootsi tarbijatele jooke, mis on pakendatud ühekordseks kasutamiseks mõeldud pakendisse, ilma et selle pealt kogutaks vastavat tagatisraha (0,25 eurot ühe joogipurgi pealt, mis sisaldab kõiki makse). Tema sõnul jäeti tagatisraha kogumata kahe asjaomase liidumaa – Schleswig-Holsteini ja Mecklenburg-Vorpommerni (Saksamaa) – ametiasutuste nõusolekul. Nimelt ei määra need asutused trahve piirikauplustele, kui need ei kogu tagatisraha. Lisaks eeldab tagatisrahast vabastamine ka tagatisraha summaga seotud käibemaksust vabastamist.

10 Saksamaa föderaalsete ametiasutuste sõnul, keda komisjon hageja kaebuse alusel küsitles, on õlle ja muude jookide hinnad sellistes piiriülestes riikides nagu Taani selgelt kõrgemad, eelkõige erinevuste tõttu hulgihindades, käibemaksus ja aktsiisis. Sellest tulenevalt arenes spetsialiseerunud piirikaubandus, mille raames kahes asjaomases liidumaas asutatud jaemüüjad suunavad oma tegevuse eelkõige Taani piirialatöötajatele. Sellise piiriülese kaubandusega tegeleb ligikaudu 20 ettevõtjat, kellel on kokku umbes 60 kauplust. Nendes ettevõtjates (edaspidi „piirikauplused“) töötab ligikaudu 3000 inimest ja ettevõtjad on asutanud piirikaupluste huve esindava ühenduse Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG). Need müügikohad, mis tavaliselt asuvad mõne kilomeetri kaugusel Saksa-Taani piirist või parvlaevade sadamatest, pakuvad peamiselt Taani ja Rootsi tooteid. Seal müüakse peamiselt õlut, mineraalvett ja karastusjooke, kuid ka veini, kangeid alkohoolseid jooke, maiustusi ja tubakatooteid. Õlut, mineraalvett ja karastusjooke müüakse üksnes hulgipakkides, nimelt „kastidega“ (eelkõige 24 joogipurgiga kastid, mis on kilesse pakitud).

11 Saksamaa föderaalsed ametiasutused on ka märkinud, et VerpackV ja seega ka tagatisraha süsteemi rakendamine kuulub piirkondlike asutuste pädevusse vastavalt pädevuste jaotusele, mis on sätestatud 23. mail 1949. aastal vastu võetud Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduses (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, *BGBl.* 1949 I, lk 1; edaspidi „GG“). Nad leiavad, et üksnes need ametiasutused saavad VerpackV sätteid rakendada, andes halduskorraldusi või määrates trahve, kuna liitvabariigi valitsusel ei ole sellega seoses mingit iseseisvat rakenduspädevust.

12 Lõpuks märkisid Saksamaa föderaalsed ametiasutused, et piirikauplused on kohustatud koguma VerpackV alusel tagatisraha, kuid lisasid, et arvestades tagatisraha süsteemi eesmärke, milleks on eelkõige toetada Saksamaa olemasolevat ringlussevõtu süsteemi, milles ühekordseks kasutuseks mõeldud tühjad joogipakendid viiakse uuesti majandusringlusse, siis on kahe asjaomase liidumaa rakendusasutused (edaspidi „Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused“) leidnud, et tagatisraha kogumise kohustus ei ole kohaldatav piirikauplustele, kui jooke müüdi eranditult eelkõige Taanis elavatele klientidele ja kui need kliendid võtsid kirjaliku kohustuse (allkirjastades „ekspordideklaratsiooni“) tarbida need joogid ja kõrvaldada nende pakend väljaspool Saksamaa territooriumi. Saksamaa föderaalsed ametiasutused täpsustasid, et kõik need müügitehingud registreeriti eraldi kliendi nime, isikutunnistuse numbri, allkirja ja kassatšekiga. Lisaks märkisid nad, et ilma tagatisrahata müük oli piiratud kilesse pakitud kastidega (mis sisaldasid üldjuhul 24 joogipurki).

C. Komisjoni otsus

13 Komisjon võttis 4. oktoobril 2018 vastu otsuse C(2018) 6315 (final), mis puudutas riigiabi SA.44865 (2016/FC) – Saksamaa – Väidetav abi Saksamaa piiril asuvatele joogikauplustele (edaspidi „vaidlustatud otsus“).

14 Vaidlustatud otsuses piirdus komisjon riigi ressurssidega seotud tingimuse analüüsimisega, mis on sätestatud ELTL artikli 107 lõikes 1. Ta analüüsis sellega seoses järjest kolme meedet, mis võivad osutuda riigi ressurssidest rahastatavaks eeliseks (edaspidi „vaidlusalused meetmed“): tagatisraha kogumata jätmine, tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmine ja tagatisraha kogumata jätnud ettevõtjate trahvimata jätmine.

15 Mis puudutab tagatisraha kogumata jätmist, siis märkis komisjon vaidlustatud otsuse punktides 32 ja 33, et see meede ei kujuta endast riigiabi, kuna tagatisraha süsteemi ei rahastata riigi ressurssidest. Ta märkis, et hageja ei väida, et tagatisraha kogumata jätmine on iseenesest meede, mida rahastatakse sellistest ressurssidest.

16 Mis puudutab tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmist, siis selgitas komisjon vaidlustatud otsuse punktides 41 ja 42, et kui piirikauplused ei esitanud oma klientidele arvet tagatisraha kohta, siis asjaolu, et piirikauplused ja seejärel riik ei kogunud tagatisrahaga seotud käibemaksu, oli käibemaksu üldeeskirjade kohaldamise tavapärane tagajärg. Komisjon leiab nimelt, et kuna käibemaksu tuleb tasuda tehingu hinna pealt (teenuste osutamine või kauba tarnimine), siis ei olnud vaja käibemaksu koguda, kuna puudus selline tehing. Komisjon järeldas sellest, et käibemaksu kogumata jätmine ei ole oma eesmärgi ja ülesehituse poolest suunatud sellise eelise tekitamisele, mis kujutab endast täiendavat kulutust riigile, ning et see meede ei ole järelikult riigiabi.

17 Mis puudutab trahvi määramata jätmist ettevõtjatele, kes ei kohaldanud tagatisraha süsteemi, siis määratles komisjon kõigepealt üldise analüüsiraamistiku, mida kohaldada trahvi määramata jätmisel (vaidlustatud otsuse punktid 45–49), ning kohaldas seejärel seda analüüsiraamistikku trahvi määramata jätmisele (vaidlustatud otsuse punktid 50–69).

18 Komisjon meenutas vaidlustatud otsuse punktides 45 ja 47, et kohtupraktika kohaselt võib trahvi maksmise kohustusest vabastamine põhimõtteliselt kujutada endast riigi ressurssidest antud eelist. Ta täpsustas siiski, et kui on vaja kindlaks teha, kas riigi ressursside tingimus on täidetud, tuleb põhimõtteliselt eristada juhtumeid, kus riigi ametiasutused olid ette näinud võimaluse vältida tavapäraselt maksmisele kuuluva trahvi tasumist, ja neid juhtumeid, mil nad ei määranud karistust, kuna nad olid sõnaselgelt teatud käitumise heaks kiitnud.

19 Komisjon lisas vaidlustatud otsuse punktides 48 ja 49, et kohustust sätestava riigisisese õigusnormi tõlgendamine võib ka liikmesriigi asutustele osutuda keeruliseks, eriti kui nad vastutavad selle rakendamise eest. Kui neil asutustel oli tõsiseid ja põhjendatud kahtlusi seoses sellise kohustuse ulatuse ja tõlgendamisega, ei olnud trahvi määramata jätmine tingimata tingitud nende asutuste otsusest jätta sissenõutavad trahvid nõudmata, vaid lihtsalt tõlgendamisraskuste tagajärg. Sellised raskused olid komisjoni sõnul omased kahjuks kõigile õigussüsteemidele, isegi kui need piirdusid üldiselt mõne kindla sättega. Seetõttu leidis komisjon, et eristada tuleb ka olukordi, kus asutustel olid raskused seaduse tõlgendamisel, kui nad teostavad oma avalikku võimu, ja neid olukordi, kus asutused otsustavad tasumisele kuuluvad trahvid sisse nõudmata jätta või annavad ettevõtjatele võimaluse nende maksmisest kõrvale hoida. Seejärel leidis komisjon vaidlustatud otsuse punktis 50, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused leidsid, et piirikauplustel oli täielik õigus tagatisraha kogumata jätta, mistõttu nende sõnul selle kogumata jätmine ei kujutanud endast rikkumist ja trahvi määramata jätmine oli rikkumise puudumise pelk tagajärg.

20 Siiski märkis komisjon vaidlustatud otsuse punktis 51, et VerpackV artikli 9 lõike 1 sõnastust silmas pidades tundub talle, et seda sätet tuleb osas, milles seda kohaldatakse „Saksamaa territooriumil“ ja „jookide ringlusse laskmise“ suhtes, mõista nii, et see paneb piirikauplustele kohustuse tagatisraha koguda.

21 Ta lisas vaidlustatud otsuse punktis 52 siiski, et samuti on võimalik asuda seisukohale, et see, et piirikauplustel ei ole kohustust tagatisraha koguda, kui nad müüvad purgijooke üksnes „välisriikide elanikele“, kes kohustuvad tarbima neid jooke väljaspool Saksamaad, on kooskõlas VerpackV juhtpõhimõtetega.

22 Komisjon täpsustas vaidlustatud otsuse punktis 53, et selleks, et õigustada VerpackV tõlgendust, mille kohaselt piirikauplused ei olnud kohustatud tagatisraha koguma, tuginesid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused selle sätte eesmärgile, milleks on soodustada Saksamaal ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakendite tagastamist ja täpsemalt õhutada tarbijaid, eelkõige Saksamaal, tagastama tühjad joogipakendid kogumis- ja ringlussevõtu süsteemi, mis on kehtestatud terves riigis ja oli kergelt juurdepääsetav Saksamaa elanikele. Komisjon täpsustas, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgenduse kohaselt ei nõua see eesmärk tagatisraha kohaldamist purgijookidele, mida tarbitakse välisriigis ja mille pakendeid Saksamaal tagasi ei toodud. Ta lisas, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgenduse kohaselt on piirikauplused samas olukorras kui purgijookide eksportijad, kes müüsid tooteid, mis ei olnud mõeldud tarbimiseks Saksamaal ja mille pakendeid tuli ringlusest kõrvaldada kohas, mis oli kaugel Saksa süsteemiga ühendatud kogumispunktidest. VerpackV aga ei pannud neile eksportijatele kohustust tagatisraha koguda.

23 Komisjon märkis vaidlustatud otsuse punktides 56–58, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste seisukoht põhines muu hulgas aruandel, mille 2005. aastal koostas piirkaupluste taotlusel üks õigusteaduste professor. Aruande kohaselt oli nendele kauplustele pandud kohustus koguda tagatisraha vastuolus GGga, teatavate Euroopa Liidu esmase õiguse sätetega, nimelt ELTL artiklitega 18, 34 ja 35 ning direktiivi 94/62 artikli 7 lõikega 1 osas, kus see hõlmab ka nende purgijookide müüki, mida tarbitakse välismaal. Eelkõige takistab tagatisraha kauplemist nende piirikaupluste lõpptarbijatega, kes mingil juhul ei tagasta tühje joogipakendeid, et saada tagatisraha summa tagasi.

24 Komisjon lisas vaidlustatud otsuse punktides 59 ja 60, et vastavalt ühele teisele aruandele, mis on samuti koostatud 2005. aastal, kuid Saksamaa Liitvabariigi valitsuse taotlusel, ei riku tagatisraha süsteem ei GGd ega liidu õigust, kuid seevastu asjaolu, et piirikauplused ei kogu tagatisraha välismaal jooke tarbivatelt klientidelt, on direktiiviga 94/62 vastuolus.

25 Komisjon järeldas vaidlustatud otsuse punktis 61, et kuigi Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgendus ei ole kooskõlas föderaalsete ametiasutuste tõlgendusega, ei ole föderaalsete ametiasutuste tõlgendust kohtuotsusega kinnitatud, kuna ainsana on olemas 2003. aastast pärit kohtuotsused, millega kinnitatakse Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgendust, nagu tunnistasid ka föderaalsed ametiasutused.

26 Eespool esitatud asjaolude põhjal leidis komisjon, et kuna on võimalik eeldada, et kui tarbija ostab Saksamaal joogi, et viia see teise liikmesriiki, siis ei tagastata selle joogi pakendit Saksamaale, vaid see jääb teise liikmesriigi jäätmekäitlussüsteemi, ja märkis seejärel, et on mõistlik loobuda kohustusest koguda tagatisraha, kui tarbija allkirjastab ekspordideklaratsiooni, võttes seega kohustuse viia jook teise liikmesriiki, et seda seal tarbida ja selle pakend seal käibest kõrvaldada (vaidlustatud otsuse punkt 65). Komisjon meenutas ka, et liikmesriikidel on vabadus otsustada, kas võtta tagatisraha või mitte, tingimusel et järgitakse diskrimineerimiskeelu põhimõtet (vaidlustatud otsuse punkt 67). Ta märkis, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgendus kujutas endast mõistlikku kompromissi direktiiviga 94/62 taotletava keskkonnakaitse eesmärgi ja kaupade vaba liikumise vahel (vaidlustatud otsuse punkt 68).

27 Komisjon järeldas, et Saksamaa pädevatel piirkondlikel asutustel oli seega avaliku võimu pädevuste teostamise raames tõsiseid ja põhjendatud kahtlusi seoses tagatisraha kogumise kohustuse ulatuse ja tõlgendamisega. Sellisel juhul ei kujutanud trahvi määramata jätmine endast riigi ressurssidest antud eelist ning seda meedet ei saa seega kvalifitseerida riigiabiks (vaidlustatud otsuse punkt 69).

II. Menetlus ja poolte nõuded

28 Hageja esitas hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 23. jaanuaril 2019.

29 Saksamaa Liitvabariik esitas 18. aprillil 2019 Üldkohtu kantseleisse saabunud dokumendiga taotluse astuda käesolevas asjas menetlusse komisjoni nõuete toetuseks. Üldkohtu üheksanda koja president andis 9. septembri 2019. aasta otsusega menetlusse astumise loa. Saksamaa Liitvabariik esitas oma seisukohad ja kohtuasja pooled esitasid nende kohta oma märkused määratud tähtaja jooksul. See liikmesriik teatas oma seisukohtades, et nõustub kõigi komisjoni argumentidega.

30 Taani keskkonnakaitsega tegelev organisatsioon Danmarks Naturfredningsforening (edaspidi „DN“) esitas Üldkohtu kantseleisse 26. aprillil 2019 saabunud dokumendiga taotluse astuda käesolevas asjas menetlusse hageja nõuete toetuseks. Üldkohtu üheksanda koja president andis 10. septembri 2019. aasta määrusega menetlusse astumise loa. DN esitas oma seisukohad ja kohtuasja pooled esitasid määratud tähtaja jooksul nende kohta oma märkused.

31 IGG esitas 7. mail 2019 Üldkohtu kantseleisse saabunud dokumendiga taotluse astuda käesolevas asjas menetlusse komisjoni nõuete toetuseks. Üldkohtu üheksanda koja president andis 10. septembri 2019. aasta määrusega menetlusse astumise loa. IGG esitas oma seisukohad ja kohtuasja pooled esitasid määratud tähtaja jooksul nende kohta oma märkused.

32 Kuna Üldkohtu kodukorra artikli 27 lõike 5 alusel Üldkohtu kodade koosseisu muudeti, kuulub ettekandja-kohtunik nüüd neljanda koja koosseisu, mistõttu käesolev kohtuasi määrati sellele kojale.

33 Üldkohtu neljanda koja ettepanekul otsustas Üldkohus kodukorra artikli 28 alusel suunata kohtuasja laiendatud koosseisule.

34 Ettekandja-kohtuniku ettepanekul otsustas Üldkohus (neljas koda laiendatud koosseisus) avada menetluse suulise osa ning esitas kodukorra artiklis 89 ette nähtud menetlust korraldavate meetmete raames pooltele kirjalikud küsimused, paludes neile vastata kohtuistungil.

35 Poolte kohtukõned ja vastused Üldkohtu kirjalikele ja suulistele küsimustele kuulati ära 19. novembri 2020. aasta kohtuistungil.

36 Hageja palub Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus;

– mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.

37 Komisjon palub Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

38 Saksamaa Liitvabariik palub Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

39 DN palub Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus;

– mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.

40 IGG palub Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

III. Õiguslik käsitlus

41 Kõigepealt tuleb analüüsida hagi vastuvõetavust ning seejärel hinnata hageja esitatud argumentide põhjendatust.

A. Hagi vastuvõetavus

42 Komisjon vaidlustas kostja vastuses hageja õiguse esitada hagi, väljendades kahtlusi selle kohta, kas vaidlusalused meetmed põhjustasid konkurentsimoonutusi, mis võivad panna hageja ebasoodsasse olukorda. Komisjon märkis selle kohta vasturepliigis, et hageja ei ole esitanud tõendeid oma liikmete ja nende tegevuse kohta.

43 Siiski loobus komisjon kohtuistungil vastuseks Üldkohtu küsimusele, mis käsitles asjasse puutuva kohtupraktika kohaldamist käesolevas asjas, vastuväite esitamisest asja läbivaatamist takistava asjaolu kohta, mis tulenes sellest, et hagejal puudub õigus esitada hagi; see kanti kohtuistungi protokolli.

44 Nimelt tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et selline ühendus nagu hageja, kes esindab meetmest kasu saavate konkurentide huve, on asjasse puutuv isik ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses (vt selle kohta 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika), nagu komisjon muuseas märkis ka vaidlustatud otsuse punktis 1. Kuid selline isik võib vaidlustada otsuse, millega komisjon tuvastab ELTL artikli 108 lõikes 3 kehtestatud abi esialgse uurimise faasis, et meede ei ole abi, tingimusel, et selle isiku eesmärk on oma hagi esitades üksnes kaitsta menetlusõigusi, mis tal oleks, kui komisjon algataks ametliku uurimismenetluse, mis on ette nähtud ELTL artikli 108 lõikes 2 (vt selle kohta 19. mai 1993. aasta kohtuotsus Cook *vs.* komisjon, C-198/91, EU:C:1993:197, punktid 23–26; 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 47, ja 13. detsembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, punkt 35).

45 Käesolevas kohtuvaidluses esitab hageja üheainsa väite, mille kohaselt on komisjon rikkunud tema menetlusõigusi, mis hagejal on ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses asjasse puutuva isikuna, kuna see institutsioon ei algatanud nimetatud sättes ette nähtud ametlikku uurimismenetlust vaatamata tõsistele raskustele, mida vaidlusaluste meetmete uurimine tekitas. Neil asjaoludel on hagejal õigus esitada hagi ja järelikult on hagi vastuvõetav.

B. Ainsa väite analüüs

46 Nagu eespool öeldud, esitab hageja oma hagi põhjendamiseks üheainsa väite, mille kohaselt on rikutud tema menetlusõigusi. See ainus väide koosneb kolmest osast. Esimeses osas viitab hageja sellele, et komisjon ei analüüsinud piisavalt, kas tagatisrahast vabastamine on kooskõlas ELL artikli 4 lõikega 3, direktiiviga 94/62, põhimõttega, et saastaja maksab, ning teatavate Saksa õiguse sätetega. Teises osas väidab ta, et komisjon ei ole piisavalt uurinud käibemaksutulu laekumata jätmist, kuna seda meedet rahastatakse riigi ressurssidest. Lõpuks viitab hageja kolmandas osas sellele, et komisjon ei analüüsinud piisavalt meedet, mis seisneb trahvi määramata jätmises, kuna ka seda meedet rahastati riigi ressurssidest.

47 Kõigepealt tuleb meenutada, et kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 108 lõikega 2 kehtestatud menetlus, mis annab teistele liikmesriikidele ja asjaomastele ringkondadele õiguse olla ära kuulatud, ja võimaldab komisjonil olla enne otsuse tegemist kursis juhtumi kõigi andmetega, möödapääsmatu juhul, kui komisjonil on tõsiseid raskusi selle hindamisel, kas abiprojekt on siseturuga kokkusobiv. Sellest tuleb järeldada, et komisjon võib seega piirduda riigiabi suhtes soodsa otsuse tegemisel ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud esialgse uurimise etapiga üksnes siis, kui ta on esmase uurimise lõpus veendunud, et see abi on aluslepinguga kooskõlas. Samas kui see esmane uurimine veenis komisjoni vastupidises või lihtsalt ei võimaldanud ületada kõiki raskusi, mis tekkisid selle abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel, on komisjonil kohustus küsida kõiki vajalikke seisukohti ja algatada selles osas ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus (20. märtsi 1984. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* komisjon, 84/82, EU:C:1984:117, punkt 13, ja 24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus 3F *vs.* komisjon, C-646/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:36, punkt 28).

48 Samuti tuleb meenutada, et kui hageja väidab, et ELTL artikli 108 lõike 3 alusel vastu võetud komisjoni otsus rikub tema menetluslikke õigusi, võib ta esitada kõik väited, sealhulgas õigusnormi rikkumist käsitleva väite, mis võivad tõendada, et selle teabe ja asjaolude hindamine, mis oli komisjoni käsutuses vaidlusaluse meetme esialgse uurimise etapis, oleks pidanud tekitama kahtlusi selle kokkusobivuses siseturuga (vt selle kohta 24. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 59). Komisjoni analüüsi ebapiisav sisu ja ebatäielikkus esialgses etapis on üks kaudsetest tõenditest teiste hulgas, mis võimaldab järeldada, et komisjon ei saanud ületada kõiki tõsiseid raskusi, mis tekkisid seoses küsimusega, kas meede on riigiabi (vt selle kohta 25. novembri 2014. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon, T-512/11, ei avaldata, EU:T:2014:989, punkt 106).

49 Tuleb järjest analüüsida ainsa väite kolme osa, kusjuures olgu täpsustatud, et kahe viimase osa hindamine, mis mõlemad puudutavad riigi ressurssidega seotud tingimust, on koondatud samasse ossa.

1. Ainsa väite esimene osa

50 Hageja väidab, et komisjon ei võtnud tagatisraha kogumisest vabastamises seisneva meetme analüüsimisel arvesse Saksamaa Liitvabariigi kohustusi, mis tulenevad ELL artikli 4 lõikest 3, direktiivist 94/62, põhimõttest, et saastaja maksab, ja Saksa õigusest.

51 Hageja väidab, et asjaolu, et see meede ei ole kooskõlas nende erinevate õigusnormidega, muudab kehtetuks vaidlustatud otsuses esitatud analüüsi riigiabi olemasolu kohta ja tähendab, et komisjonil ei olnud võimalik nõuetekohaselt hinnata, kas tagatisraha kogumata jätmine, sellest tulenevalt tagatisraha pealt käibemaksu tasumata jätmine ja trahvist vabastamine kujutavad endast abi või mitte.

52 Hageja rõhutab, et komisjoni ülesanne on tagada, et riigisiseseid süsteeme, millega võetakse üle direktiiv 94/62, tegelikult kohaldatakse ja et selle ülevõtmisega kehtestatakse piisavalt selged õigusnormid. Ta lisab, et Saksamaa Liitvabariik ei ole taganud, et selle direktiiviga taotletav eesmärk saavutatakse. Ta märgib samuti, et komisjon ei võtnud arvesse märkimisväärset kahjulikku mõju keskkonnale, mida tagatisraha kogumata jätmine põhjustas.

53 Lisaks kritiseerib hageja erinevaid vaidlustatud otsuse punkte, mis asuvad otsuse selles osas, mis käsitleb piirikauplustele trahvi määramata jätmist.

54 Komisjon väidab, et ainsa väite esimene osa on tulemusetu; hageja vaidleb sellele vastu.

55 DN väidab, et vaidlustatud otsus põhineb ilmselgelt ekslikel keskkonnaalastel eeldustel ega võta arvesse ekspordideklaratsiooni esitamise praktika märkimisväärset kahjulikku mõju Taani keskkonnale. Ta märgib, et alates 2005. aastast korraldab ta kord aastas jäätmete kogumise üritusi, mille eesmärk on kaitsta Taani keskkonda jäätmete kogumise teel, ning et alates 2008. aastast on ta tegelenud tühjade joogipurkide kogumise ja üleskorjamisega ning tal on seega õnnestunud koguda rohkem kui 1,6 miljonit joogipurki. Tema märkuste kohaselt on 90–95% kogutud joogipurkidest need purgid, mida Taani tarbijad ostsid piirikauplustes ja millele tagatisraha süsteemi ei kohaldatud.

56 IGG väidab, et komisjon kontrollis haldusmenetluse etapis tagatisraha süsteemi vastavust direktiivile 94/62 ning et tal ei olnud mingit kahtlust, et ekspordideklaratsioonide kasutamisel põhinev tagatisrahast vabastamise praktika on õiguspärane. See vabastamine on täiesti kooskõlas direktiiviga 94/62. Liikmesriigid ei ole kohustatud laiendama tagatisraha süsteemi müügile, mille puhul ei ole võimalik saavutada tagatisraha eesmärki, nimelt tühjade pakendite tagastamist, kuna paljudel tarbijatel ei ole võimalik tühje pakendeid tagasi tuua, et tagatisraha summad neile tagasi makstaks. IGG ei nõustu hageja murega, et tagatisraha kogumata jätmisel on negatiivne mõju Taani keskkonnale. Asjaolu, et piirikauplused võtavad tagatisraha, mida Taanis ei tagastata, ei aita kaasa tühjade pakendite tagasivõtmisele ega vähenda seega pakendijäätmete mahtu. Kui piirikauplused kohaldaks süstemaatiliselt tagatisraha, oleks sellel sama majanduslik mõju kui ekspordimaksul. Piirikaupluste müügile tagatisraha kohustuse panemine takistaks kaupade vaba liikumist, samas kui tagatisraha eesmärki, nimelt tühjade joogipurkide tagasivõtmist, ei saavutataks. Seega ei ole piirikaupluste süstemaatiliselt kohaldatav tagatisraha proportsionaalne.

57 Nagu nähtub hageja argumentide ülevaatest, puudutab ainsa väite esimene osa sisuliselt tõsiseid raskusi, mis tulenevad sellest, et kõnealune meede rikkus Saksamaa Liitvabariigile pandud kohustusi. Tuleb rõhutada, et need kohustused ei tulene EL toimimise lepingu või teisese õiguse sätetest, mida kohaldatakse riigiabi valdkonnas, vaid muudest liidu või isegi Saksa õiguse sätetest. Tegemist on eelkõige keskkonnakaitset käsitlevate sätetega.

58 Arvestades poolte argumente ja eelkõige komisjoni enda kaitseks esitatud argumente, mis põhinevad ainsa väite esimese osa tulemusetul laadil, tuleb täpsustada, mil määral saab tulemuslikult tugineda selliste sätete rikkumisele, mis ei ole riigiabi eeskirjadega seotud, selleks et tuvastada, et komisjoni selles valdkonnas vastu võetud otsus on õigusvastane.

59 Sellega seoses tuleb teha vahet selle alusel, kas komisjoni vaidlusalune otsus puudutab abi kokkusobivust siseturuga, või võtab see otsus – nagu käesolevas asjas – seisukoha abi olemasolu kohta.

60 Esimesel juhul, nagu Euroopa Kohus leidis 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsuses Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punktid 50 ja 51), tuleneb EL toimimise lepingu üldisest ülesehitusest, et selle artiklis 108 ette nähtud menetlus ei tohi kunagi viia tulemuseni, mis oleks vastuolus aluslepingu konkreetsete sätetega. Seetõttu ei saa komisjon ühisturuga kokkusobivaks kuulutada sellist riigiabi, mille mingi osa rikub EL toimimise lepingu teisi sätteid. Seda kohtupraktikat kinnitati 22. septembri 2020. aasta kohtuotsuses Austria *vs.* komisjon (C-594/18 P, EU:C:2020:742, punktid 44 ja 45).

61 Seega saab tõhusalt tugineda asjaolule, et liikmesriigi meede, mis on enne kvalifitseeritud riigiabiks, on eiranud muid EL toimimise lepingu sätteid kui riigiabi käsitlevad sätted, et vaidlustada sellise otsuse õiguspärasust, millega komisjon leiab, et selline abi on siseturuga kokkusobiv.

62 Teisel juhul, mis puudutab komisjoni otsust abi olemasolu kohta, ei ole see nii. Nimelt põhineb riikliku meetme kvalifitseerimine riigiabiks tingimustel, mis on ammendavalt loetletud ELTL artikli 107 lõikes 1. Esiteks peab olema tegemist sekkumisega riigi poolt või riigi ressurssidest. Teiseks peab sekkumine ähvardama kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust. Kolmandaks peab sekkumine andma soodustatud isikule valikulise eelise. Neljandaks peab see kahjustama või ähvardama kahjustada konkurentsi (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* World Duty Free Group jt, C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 53). Ükski neist tingimustest ei viita aga teistele EL toimimise lepingu sätetele ega Euroopa Liidu poolt keskkonna valdkonnas vastu võetud õigusaktidele.

63 Euroopa Kohus on seega otsustanud, et vajadus võtta arvesse keskkonnakaitse nõudeid, nagu need tulenevad aluslepingute sätetest ja kui õiguspärased need ka ei oleks, ei mõjuta ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud valikulisuse tingimuse kohaldamist, ega õigusta seda, et valikulised meetmed – olgu need nii konkreetsed nagu keskkonnamaksud – jäetakse ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalast välja, kuna keskkonnaeesmärke võib igal juhul tõhusalt arvesse võtta, kui analüüsida riigiabimeetme kokkusobivust siseturuga vastavalt ELTL artikli 107 lõikele 3 (vt selle kohta 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punktid 90–92, ja 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 75).

64 Lisaks järeldas Euroopa Kohus, et asjaolu, et institutsioon on riikliku meetme lubanud muude liidu õigusnormide alusel kui riigiabi käsitlevad sätted, ei takista komisjonil järeldamast, et see meede on riigiabi (vt selle kohta 10. detsembri 2013. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa jt, C-272/12 P, EU:C:2013:812, punktid 46, 47, 49 ja 53). Ühtlasi on asjaolu, et riiklik meede on võetud üldistes huvides nagu keskkonnakaitse – mis siinses asjas kuulub riigisisese õiguse alla, kuid mis võib samuti kuuluda liidu õiguse alla –, „tulemusetu“ ELTL artikli 107 lõike 1 sätete alusel riigiabiks kvalifitseerimise staadiumis (vt selle kohta 13. veebruari 2003. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* komisjon, C-409/00, EU:C:2003:92, punktid 53 ja 54).

65 Seega on ELTL artikli 107 lõike 1 sõnastusega vastuolus seisukoht, et riiklik meede kujutab endast riigiabi, kuna sellega rikutakse aluslepingu teisi sätteid, isegi kui see ei vasta tingimustele, mis on selles sättes abi kindlakstegemiseks sõnaselgelt ette nähtud.

66 Lisaks on ELTL artiklite 107 ja 108 sätete konkreetne eesmärk vältida seda, et liikmesriigi sekkumise tagajärjel kahjustataks konkurentsitingimusi siseturul, mis ei vasta tingimata aluslepingute teiste sätetega taotletavatele eesmärkidele. Erinevalt aluslepingu muudest sätetest on ELTL artiklite 107 ja 108 sätete rakendamisel komisjoni sekkumisel suur roll (vt selle kohta 23. aprilli 2002. aasta kohtuotsus Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, punkt 55). Lõpuks on nende sätete kohaldamise tagajärjed märkimisväärsed, kuna komisjon võib kohustada liikmesriiki peatama riikliku meetme rakendamise, selle tühistama või muutma seda komisjoni määratud tähtaja jooksul. Neid eripärasid arvestades ei saa abimeetmete hindamise süsteemi – mis on ELTL artiklitega 107 ja 108 kehtestatud – kohaldamisala laiendada väljapoole riiklikke meetmeid, mis vastavad ELTL artikli 107 lõikes 1 nimetatud tingimustele.

67 ELTL artiklis 11 on tõesti sätestatud, et liidu poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded. Selline integreerimine toimub siiski abi kokkusobivuse analüüsimise, mitte abi olemasolu uurimise staadiumis.

68 Järelikult ei saa iseenesest tulemuslikult tugineda asjaolule, et riiklik meede rikub muid liidu õiguse sätteid kui riigiabi sätted, et tõendada, et see meede on riigiabi.

69 See kehtib seda enam ka liikmesriigi õigusnormide kohta.

70 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleneb nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõttest, et liidu õigusnorme, mis ei viita otseselt liikmesriikide õigusele nende tähenduse ning ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb tavaliselt kogu liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning selleks tuleb arvestada õigusnormi konteksti ja vastava regulatsiooniga taotletavat eesmärki (vt 27. veebruari 2003. aasta kohtuotsus Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

71 Käesoleval juhul ei ole ELTL artikli 107 lõikes 1 aga ühtki otsest viidet liikmesriikide õigusele.

72 Lisaks ei ole riiklike meetmete õiguspärasuse kontrollimine riigisisese õiguse alusel mitte komisjoni, vaid pädevate liikmesriigi kohtute ülesanne.

73 Kui möönda, et liikmesriigi õigusnormide rikkumine peab viima selleni, et komisjon kvalifitseerib riiklikud meetmed riigiabiks, võib ta olla sunnitud tegema otsuse nende meetmete õiguspärasuse kohta riigisisese õiguse alusel, eirates liikmesriigi kohtute pädevust.

74 Eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et ainsa väite esimene osa, mille kohaselt komisjon ei analüüsinud piisavalt meedet, mis seisneb tagatisraha kogumata jätmises, arvestades Saksamaa Liitvabariigile pandud kohustusi, mis ei tulene aluslepingu või riigiabi valdkonna teisese õiguse sätetest, vaid mis tulenevad muudest liidu õigusnormidest ja riigisisesest õigusest – isegi kui eeldada, et see on põhjendatud –, ei saa viia vaidlustatud otsuse tühistamiseni.

75 Seega tuleb ainsa väite esimene osa tulemusetuse tõttu tagasi lükata, nagu komisjon õigesti väidab.

76 Teatud kriitikat, mille hageja esitas vaidlustatud otsuse erinevate punktide kohta, mis asuvad otsuse osas, mis käsitleb piirikauplustele trahvi määramata jätmist, ning argumente, mis puudutavad kohaldatava õiguse tõlgendamisel raskuste puudumist, mis võivad puudutada ka trahvi määramata jätmist, analüüsitakse siiski vajaduse korral ainsa väite kolmanda osa raames.

2. Ainsa väite teine ja kolmas osa, mis puudutavad riigi ressursside tingimust

77 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb üksnes neid eeliseid, mis on antud otse või kaudselt riigi ressurssidest või mis kujutavad endast riigile lisakohustust, pidada riigiabiks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Nimelt tuleneb selle sätte sõnastusest enesest ja ELTL artiklis 108 kehtestatud menetlusnormidest, et muudest kui riigi ressurssidest antud eelised ei kuulu kõnealuste sätete kohaldamisalasse (17. märtsi 1993. aasta kohtuotsus Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 19, ja 19. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Bouygues ja Bouygues Télécom *vs.* komisjon jt ja komisjon *vs.* Prantsusmaa jt, C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, punkt 99).

78 Vaidlustatud otsuses tuvastas komisjon, et riigi ressursside tingimus ei olnud täidetud ei tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmise ega ka trahvi määramata jätmise puhul. Ta järeldas – tuginedes üksnes sellele, et puuduvad riigi ressursid –, et need kaks meedet ei kujuta endast riigiabi.

79 Kõigepealt tuleb analüüsida ainsa väite teist osa, mis puudutab tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmist.

a) Ainsa väite teine osa

80 Hageja väidab, et komisjon on ekslikult viidanud 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsusele Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) vaidlustatud otsuse selles osas, mis puudutab asjaolu, et piirikauplused ja hiljem riik ei kogunud tagatisrahaga seotud käibemaksu. Nimelt ei kuulu siinne meede erinevalt nimetatud kohtuotsuses käsitletud meetmest „õiguspärasesse süsteemi".

81 Hageja tugineb reale argumentidele, mille eesmärk on tõendada, et tagatisraha kogumata jätmine, mille aluseks on ekspordideklaratsiooni esitamise praktika, ei ole õiguspärane ning et seetõttu kujutab käibemaksu kogumata jätmine endast eelist, mida rahastatakse riigi ressurssidest. Ta viitab eelkõige erinevate õigusnormide rikkumisele, millele viidati juba ainsa väite esimeses osas.

82 Hageja väitel peab selleks, et riikliku meetme kohta võiks järeldada, et seda ei rahastata riigi ressurssidest, asjaomane liikmesriik meedet vastu võttes tegutsema reguleeriva asutusena. Nii ei ole see aga juhul, kui liikmesriik loobub tuludest sellise meetme tõttu, mis rikub liidu õigust.

83 Hageja märgib samuti, et tagatisraha jäeti kogumata põhjusel, millel ei ole mingit seost tagatisraha süsteemi eesmärgiga, nimelt selleks, et säilitada tööhõivet ja parandada piirikaupluste konkurentsivõimet.

84 Lisaks väidab hageja, et selle meetmega antakse selle saajatele valikuline eelis ning selle eesmärk on vabastada piirikauplused tagatisraha hinnaga seotud käibemaksust.

85 Komisjon palub ainsa väite teine osa tagasi lükata. Sellega seoses väidab ta eelkõige, et tagatisraha kogumata jätmine on käesoleval juhul põhiküsimus ja et käibemaksu kogumata jätmine on „teisene" tagajärg, mis tuleneb tagatisraha kogumata jätmisest (või „omane", vastavalt väljendile, mida kasutati 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsuses Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97).

86 DN toetab hageja argumente. Ta viitab eelkõige 12. oktoobri 2000. aasta kohtuotsusele Hispaania *vs.* komisjon (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 IGG toetab komisjoni argumente. Ta lisab, et VerpackV artikli 9 lõige 1 on seotud nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT 2006, L 347, lk 1), artikli 92 punktiga b, mis näeb ette, et liikmesriigid võivad pakendid lisada maksustatava väärtuse hulka ja võtta vajalikke meetmeid tagamaks, et väärtust korrigeeritakse pakendi tagastamise korral.

88 Kõigepealt tuleb ainsa väite esimesele osale vastuseks esitatud kaalutluste põhjal tagasi lükata argumendid, mis puudutavad erinevate liidu õigusnormide ja Saksa õigusnormide rikkumist, mille hageja selles väiteosas juba esitas.

89 Lisaks, kuivõrd käesolev väiteosa puudutab riigi ressursside olemasolu tingimust, siis tuleb meenutada, et määramaks kindlaks, kas kasusaajale antud eelis koormab riigieelarvet, tuleb kontrollida, kas esineb piisavalt otsene seos ühelt poolt selle eelise ja teiselt poolt riigieelarve vähenemise või eelarvel lasuva kohustuse piisavalt konkreetse majandusliku riski vahel (vt 19. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Bouygues ja Bouygues Télécom *vs.* komisjon jt ja komisjon *vs.* Prantsusmaa jt, C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, punkt 109 ja seal viidatud kohtupraktika).

90 Jõudmaks järeldusele, et käibemaksu kogumata jätmine ei tähenda riigi ressursside kasutamist, tugines komisjon käesoleval juhul vaidlustatud otsuses (punkt 42) lahendusele, mille Euroopa Kohus esitas 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsuses Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97). Nagu nähtub hageja argumentide kirjeldusest, vaidleb ta sisuliselt vastu asjaolule, et selle lahenduse kohaldamine on käibemaksu kogumata jätmisele asjakohane. Seega tuleb meenutada lahendust, mille Euroopa Kohus selles kohtuotsuses esitas ja mida korrati hilisemates kohtuotsustes.

91 Kohtuasjas, milles tehti 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsus Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97), käsitleti õiguslikku regulatsiooni, mis võimaldas Saksa laevaomanikel sõlmida meeskonnaliikmetega töölepinguid, mille suhtes ei kohaldata Saksa õigust (punkt 5). Euroopa Kohus tuvastas, et riigi ressursside tingimus ei olnud täidetud.

92 Sellega seoses leidis Euroopa Kohus, et kõnealuse korra eesmärk ja üldine ülesehitus ei ole luua eelist, mis kujutaks endast riigile täiendavat kohustust, vaid üksnes muuta merelaevandusettevõtjate kasuks raamistikku nende ettevõtjate ja nende töötajate vaheliste lepinguliste suhete kohta. Lisaks leidis ta, et sellest korrast tulenevad tagajärjed, mis puudutavad nii sotsiaalkindlustusmaksete arvutamise aluseks olevat erinevust kui ka maksutulude võimalikku kaotust, mis on tingitud madalast töötasust, olid sellele korrale omased ega kujutanud endast vahendit asjaomastele ettevõtjatele kindla eelise andmiseks (punkt 21).

93 Sellest järeldub, et eespool punktis 89 viidatud seose olemasolu hindamiseks tuleb eelkõige kontrollida, kas meetme eesmärk ja üldine ülesehitus annab eelise, mis kujutab endast riigile täiendavat kohustust. Eelkõige siis, kui meetmest tulenev võimalik ressursside kaotamine on meetmele omane selles mõttes, et see on vaid kaudne tagajärg, ei ole riigi ressursside tingimus täidetud (vt selle kohta 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsus Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 21; 1. detsembri 1998. aasta kohtuotsus Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, punkt 36, ja 13. märtsi 2001. aasta kohtuotsus PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 62). Kui aga meetme eesmärk on vabastada ettevõtja selliste summade maksmisest, mida ta tavapäraselt peaks riigieelarvesse tasuma, on seos meetme ja riigieelarve vähenemise vahel piisavalt vahetu järeldamaks, et meede on rahastatud riigi ressurssidest (vt selle kohta 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punktid 106–108).

94 Käesolevas asjas tuleb meenutada, et VerpackV artikli 9 lõike 1 kohaselt sisaldab kliendilt sisse nõutud tagatisraha hind käibemaksu. Järelikult, kui piirikauplused ei kohalda tagatisraha, ei koguta asjaomase müügi pealt tagatisrahaga seotud käibemaksu.

95 Seega võib riigi maksutulu vähemalt potentsiaalselt väheneda, kui tagatisraha süsteem tooks selle kohaldamise korral tõenäoliselt kaasa käibemaksu netotulu. Nimelt on vähetõenäoline, et hoolimata tagatisraha kogumisest tuuakse kõik pakendid süstemaatiliselt tagasi ja et seetõttu hüvitatakse müügi hetkel tasutud käibemaks täielikult tarbijatele, kellelt see sisse nõuti.

96 Vaidlusaluse meetmega, mis seisneb selles, et piirikauplused ei kogunud tagatisraha, ei ole siiski soovitud anda neile ettevõtjatele maksusoodustust, mis väljendub käibemaksu kogumata jätmises. Käibemaksu kogumata jätmine juhul, kui tagatisraha ei rakendata, on – nagu komisjon õigesti väidab – tagatisrahast vabastamise mehhanismi kaudne tagajärg, mis on omane tagatisraha kogumata jätmisele, ega võimalda tõendada, et vaidlusaluse meetme eesmärk on selles osas anda teatud ettevõtjatele eelis riigi ressurssidest.

97 Seega tuleb tõdeda, et komisjon võis 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsusest Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) tulenevale kohtupraktikale viidates põhjendatult järeldada, et riigi ressursside tingimus ei olnud täidetud osas, mis puudutab tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmist.

98 Eespool punktis 97 esitatud järeldust ei sea kahtluse alla hageja või DNi muud argumendid.

99 Esiteks, vastupidi hageja väidetule ei tulene eespool punktis 93 viidatud kohtupraktikast, et selleks, et riiklikku meedet saaks lugeda riigi ressurssidest rahastatuks, on vaja, et see meede kujutaks endast „õiguspärast süsteemi“ või et asjaomane riik tegutseks reguleeriva asutusena.

100 Teatud juhtudel võib küll arvesse võtta kõnealuse meetme eesmärke. Siiski ei ole see nii juhul, kui selle meetme ainus kaudne tagajärg on maksu eseme vähendamine ning seega puudub piisavalt otsene seos selle meetme ja võimaliku sissetuleku kaotuse vahel, mistõttu võib selle kahjumi kvalifitseerida meetmele „omaseks“.

101 Lisaks ei kontrollinud Euroopa Kohus 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsuses Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) iseenesest kõnealuse meetme või selle eesmärkide õiguspärasust selleks, et teha kindlaks, kas riigi ressursside tingimus on täidetud. Ta veendus nimetatud meetme eesmärgi ja üldise ülesehituse alusel üksnes selles, et väidetav ressursside kaotus ei kujutanud endast tegelikult vahendit asjaomastele ettevõtjatele konkreetse eelise andmiseks (17. märtsi 1993. aasta kohtuotsus Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 21).

102 Teiseks, asjaolu, et tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmine võib anda valikulise eelise selle meetme saajatele, isegi kui see oleks tõendatud, on tulemusetu, kuna ühest küljest on tingimused, mis on ELTL artikli 107 lõikes 1 loetletud ja mis võimaldavad riiklikku meedet lugeda riigiabiks, kumulatiivsed (vt eespool punktis 62 viidatud kohtupraktika ja Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta kohtuotsus Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punktid 74 ja 75), ning teisest küljest tugines komisjon vaidlustatud otsuses – järeldamaks, et tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmine ei kujuta endast abi – üksnes riigi ressursside puudumisele, ehk tingimusele, mis erineb sellest, mis puudutab valikulise eelise olemasolu.

103 Kolmandaks ei ole hageja esitanud ühtegi tõendit, mis võimaldaks järeldada, et vaidlusaluste meetmete tegelik eesmärk oli vabastada piirikauplused tagatisraha hinnaga seotud käibemaksust, samas kui see maksuvabastus näib – nagu nähtub eespool esitatud kaalutlustest – olevat „[nendele meetmetele] omane kõrvalmõju“ vastavalt väljendile, mida kasutas kohtujurist Jacobs oma ettepanekus kohtuasjas PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, punktid 161 ja 162).

104 Neljandaks ei ole DNi viide 12. oktoobri 2000. aasta kohtuotsusele Hispaania *vs.* komisjon (C-480/98, EU:C:2000:559) asjakohane, kuna selle aluseks olnud kohtuasjas käsitleti teatavate ettevõtjate maksu- ja sotsiaalkindlustusvõlgade sissenõudmata jätmist, mis vastab olukorrale, mida Euroopa Kohus analüüsis 8. septembri 2011. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551), kus seos meetme ja eelarvetulude kaotuse vahel on piisavalt vahetu.

105 Kõigest eeltoodust tuleneb, et hageja ainsa väite teine osa tuleb tagasi lükata.

b) Ainsa väite kolmas osa

106 Esimesena väidab hageja, et komisjon kohaldas valesti Euroopa Kohtu praktikat, kui ta kehtestas uue õigusnormi, mille kohaselt võimaldavad kohaldatava õiguse tõlgendamisel tekkinud raskused järeldada sellise riikliku meetme puhul, mille kohaselt jäeti trahv määramata, et see ei vasta riigi ressursside tingimusele.

107 Sellega seoses viitab hageja õigusnormi rikkumisele. Komisjoni kohaldatud kriteerium, mis puudutab raskusi kohaldatava õiguse tõlgendamisel, ei ole kooskõlas kohtupraktikaga, mille kohaselt hinnatakse riigiabi olemasolu meetme mõju alusel, mitte aga meetme eesmärgi või riigi ametiasutuste kavatsuste alusel.

108 Lisaks leiab hageja, et käesolevas asjas ei esine tõlgendamisraskusi seoses kohustusega kohaldada tagatisraha ja seega määrata trahv kauplustele, mis tagatisraha ei kohalda. Ta märgib, et trahvi määramata jätmine tuleneb pigem Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tahtlikust valikust.

109 Lõpuks lisab hageja, et kui riigiabi eeskirjade kohaldamist oleks võimalik takistada üksnes sellega, et tõendatakse tõsiseid ja põhjendatud kahtlusi liidu või liikmesriigi õigusaktidest tuleneva kohustuse ulatuse ja sisu osas, viiks see kuritarvitusteni. Ta täpsustab, et selline võimalus läheks vastuollu liikmesriikide kohustusega rakendada liidu direktiive selgelt ja ühemõtteliselt.

110 Sellega seoses leiavad hageja, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused otsustasid pärast Schleswig-Holsteini liidumaa kohtute 2003. aastal tehtud otsuseid, et nad ei kohusta piirikaupluseid koguma VerpackVs ette nähtud tagatisraha ega võta nende kaupluste suhtes uusi haldussunni meetmeid, mida Saksa kohtud oleksid hiljem võinud kohtulikult kontrollida. Tema sõnul tulenes kohtupraktika puudumine, mis võimaldaks selgitada seadust, mille alusel trahv määrati, üksnes nende ametiasutuste tegevusetusest. Hageja lisab, et liidu õiguse, eelkõige riigiabialase õiguse kohaldamine oleks oluliselt nõrgem, kui liikmesriigi ametiasutus saaks mitme aasta jooksul õiguspäraselt süstemaatiliselt vältida õiguse kohaldamist.

111 Teisena väidab hageja, et esinevad tõsised raskused seoses küsimusega, kas riigi ressursside tingimus on trahvi määramata jätmise osas täidetud.

112 Esiteks tuletab hageja ainsa väite esimeses osas märgitu jätkuks meelde, et tagatisraha kogumata jätmine rikub erinevaid liidu ja Saksa õiguse sätteid ning et kuna see rikkumine on ilmne, ei ole tõlgendamisraskusi. Ta lisab, et Saksamaa föderaalsed ametiasutused kordasid pidevalt, et ekspordideklaratsiooni esitamise praktika oli ebaseaduslik.

113 Teiseks rõhutab hageja, et kohaldatavas keskkonnaõiguses puudub igasugune õiguslik alus, mis põhjendaks tagatisraha kogumata jätmist. Ta väidab samuti, et seda meedet ei kohaldata ühetaoliselt kõigil Saksamaa piirialadel. Ta lisab, et komisjon ei uurinud olukorda piisavalt ega täielikult. Lõpuks märgib ta, et piirikauplused ei ole eksportijatega võrreldavas olukorras.

114 Lisaks väidab hageja, et vaidlustatud otsuses tehtud komisjoni järeldust riigi ressursside puudumise kohta ei saa põhjendada vajadusega jätta tagatisraha kogumata, et vältida kaupade vaba liikumise põhimõtte rikkumist. Komisjoni argument, mis puudutab asjaolu, et tagatisraha süsteemi kohaldamine tooks kaasa ekspordimaksu kehtestamise, on uus argument, mida vaidlustatud otsuses ei esitatud ja mis seetõttu on vastuvõetamatu. Hageja vaidleb vastu ka oletusele, et kui tarbija ostab Saksamaal joogi, et viia see teise liikmesriiki, ei viida pakendit tagasi Saksamaale, vaid see jääb teise liikmesriigi jäätmekäitlussüsteemi.

115 Komisjon ei nõustu nende argumentidega. Ta väidab eelkõige, et kohaldatavate õigusnormide tõlgendus, mille andsid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused, oli mõistlik, arvestades eelkõige seda, et puudus vastupidist kinnitav lõplik kohtulahend, ning seega ei olnud tal võimalik riigiabi olemasolu tuvastada. Trahvi määramata jätmine tuleneb käesoleval juhul üksnes sellest, kuidas Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused tõlgendavad õigusnorme, mille kohaselt ei pea piirikauplused tagatisraha koguma. Seda tuleb eristada juhtudest, kus pädevad asutused otsustavad vabastada õigusnorme rikkuvad ettevõtjad trahvi maksmisest.

116 Komisjoni arvates on trahvi määramata jätmist põhjendavate õigusnormide tõlgendamine sarnane pädeva asutuse teatud isikute kategooriatele antud loaga käituda viisil, mis on keelatud teistele isikute kategooriatele. Igal juhul ei ületa trahvi määramata jätmine olukorras, kui asjasse puutuvate õigusnormide tõlgendamine tekitab raskusi, seda kaalutlusruumi, mis on õigusnormide kohaldamise eest vastutavatel ametiasutustel.

117 Komisjon märgib lisaks, et tagatisraha kohaldamine piirikauplustele takistaks kaubandust, kujutades endast ekspordimaksu.

118 Komisjon lisab veel, et miski ei tõenda, et tagatisraha süsteemi üks eesmärke on innustada tarbijat ostma jooke, mille pakend on keskkonnale vähem kahjulik. Ta märgib ka, et riigisisese tagatisraha süsteemi eesmärk ei saa olla keskkonnakahju vähendamine teistes liikmesriikides, selle eesmärk ei saa olla ka ühekorrapakendis jookide müügi vähendamine, vaid selle süsteemi eesmärk peab olema üksnes julgustada tarbijaid tagastama selliselt pakendatud joogipakendeid.

119 Ta märgib lisaks, et piirikauplused olid palunud Taani tagatisraha süsteemiga liitumist, kuid neil ei olnud lubatud seda teha pärast hageja vastuseisu.

120 Komisjoni sõnul on Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste nõustumine ekspordideklaratsiooni kasutamisega järjepidev, kuna sellise kasutamise käigus ei nõuta tagatisraha üksnes siis, kui kliendid võtavad kohustuse, et nad ei tarbi piirikauplustes ostetud jooke Saksamaal.

121 Komisjon väidab, et hageja kaebuse esemeks olev olukord tuleneb tegelikult sellest, et Taani pakendite käitlemise süsteemis ei võeta arvesse piiriülest müüki. Ta leiab, et asjaolu, et klientidel, kes ostavad piirikauplustest joogipurke, ei ole mingit kohustust Taani süsteemis osaleda, on küsimus, mis kuulub Taani ringlussevõtusüsteemi alla, mitte aga probleem, mis on seotud sellega, et Saksamaa vabastas tagatisrahast.

122 Ta märgib samuti, et seda küsimust saavad lahendada vaid asjaomased riigid kahepoolselt või liidu tasandil põhjalikuma ühtlustamise teel. Ainus mõeldav lahendus oleks seega poliitiline.

123 Komisjon väidab samuti, et ühelt poolt nende lõpptarbijate olukord, kes teevad piirikauplustes eratarbeks oste, ja teiselt poolt kutseliste eksportijate olukord on täiesti võrreldav, kuna mõlemal juhul tekivad jäätmed Taanis.

124 Komisjon lisab, et riigi ressurssidega seotud tingimus ei ole täidetud, kuna hageja ei ole tõendanud neid trahvisummasid, mis oleks tulnud maksta ja mida ei tasutud.

125 DN toetab hageja argumente. Ta meenutab eelkõige, et komisjon kohaldas väära kriteeriumi, et hinnata, kas trahvi määramata jätmine kujutab endast riigiabi. Ta lisab, et ükski mõistlik asutus ei oleks tegutsenud nii, nagu tegid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused. Ta märgib ka, et selleks, et trahvist vabastamise meetme saaks kvalifitseerida riigiabiks, ei ole mingit kohustust määrata kindlaks tasumata trahvisummad.

126 IGG väidab, et arvesse tuleb võtta asjaolu, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused ei ole kohustatud trahvi määrama ning võivad piirduda sellega, et nad kohustavad ettevõtjat oma käitumist muutma, nagu tuleneb jäätmeõiguse uuendamise seaduse §-st 62. Ta lisab, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused järgivad seda lähenemist, kui tekib probleeme tekstide tõlgendamisel, nagu käesoleval juhul seoses tagatisraha kohaldamise kohustuse ulatusega.

127 Kõigepealt tuleb meenutada, et piirikauplused hoiduvad teatud tingimustel tagatisraha kogumisest. Selline tegevus on tingitud Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste lihtsast praktikast, mis seisneb selles, et tagatisraha ei tule maksta, kui joogid ostetakse ekspordideklaratsiooni alusel, ning järelikult ei määrata sel juhul nendele kauplustele trahve. Nimelt ei nähtu toimiku materjalidest, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused oleksid võtnud vastu ringkirja või suunise, mis lubaks piirikauplustel nii tegutseda. Kui komisjonile ja IGG-le kohtuistungil selle kohta küsimusi esitati, ei suutnud nad selliste õigusaktide olemasolu tõendada.

128 Kõigepealt tuleb analüüsida hageja etteheidet, mille kohaselt kohaldas komisjon selle hindamisel, kas trahvi määramata jätmine kujutab endast riigi ressurssidest rahastatavat eelist, ekslikult uut õiguslikku kriteeriumi, mis puudutab raskuste esinemist kõnealuste õigusnormide tõlgendamisel.

1) Hageja väidetud õigusnormi rikkumine

129 Enne kui otsustada esiteks selle kriteeriumi kehtivuse üle, millest komisjon lähtus, et teha kindlaks, kas riigi ressursside tingimus on täidetud, ja teiseks seda, kas komisjon kohaldas nimetatud kriteeriumi käesoleval juhul vääralt või mitte, tuleb meenutada vastavat kohtupraktikat.

i) Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleb riigi ressursside tingimuse kohaldamist trahvi määramata jätmise korral

130 Euroopa Kohus eristas tänaseni kahte hüpoteesi. Esimeses, mis puudutab trahvist „vabastamist", vabastatakse teatud ettevõtjad trahvist, mida nad tavaliselt või vältimatult peavad õigusnormide kohaselt tasuma. Sellisel juhul loetakse riigi ressursside tingimus täidetuks (vt selle kohta 1. detsembri 1998. aasta kohtuotsus Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, punkt 45, ja 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punkt 106). Teises, mis puudutab „lubasid", annavad pädevad ametiasutused läbipaistvate ja enne määratletud kriteeriumide alusel ametlikult loa teatud ettevõtjatele teatud viisil tegutseda. Kuna see tegevus oli õigusnormidega lubatud, siis trahvi määramata jätmist neile ettevõtjatele ei saa lugeda riigi ressurssidest rahastatavaks eeliseks, kui luba ei too kaasa mingit põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist teiste ettevõtjatega võrreldes (vt selle kohta 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punktid 36, 37 ja 49).

ii) Uue kriteeriumi kohaldamine, mille kohaselt riiklikel ametiasutustel tekkisid avaliku võimu volituste tavapärase teostamise raames raskused kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel

131 Käesoleval juhul tuleb kõigepealt märkida, et trahvi määramata jätmine – erinevalt tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmisest – ei ole kaudne ega „teisene" tagajärg, mis on sellele meetmele omane 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsuse Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) tähenduses. Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused leiavad nimelt, et ekspordideklaratsiooni alusel jookide ostmise korral ei ole rikutud õigusnorme, mille eest võidakse trahv määrata. Kuna sellises olukorras on tagatisraha kogumata jätmine nende ametiasutuste tõlgenduse kohaselt nimetatud õigusnormidega kooskõlas, siis on piirikauplustele trahvi määramine tingimata välistatud.

132 Selline kontekst, kus trahvi määramata jätmine on lahutamatult seotud tagatisraha kogumata jätmisega ja seega ka asjasse puutuvate õigusnormide tõlgendamisega, ei vasta kummalegi kahest olukorrast, mida senini on trahvide valdkonnas kohtupraktikas analüüsitud.

133 Esiteks ei saanud komisjon tugineda sellele, et on olemas luba, mille pädevad ametiasutused andsid asjaomastele ettevõtjatele, et need saaksid teatud viisil tegutseda, antud juhul vabastus tagatisraha kogumise kohustusest. Nimelt ei tulene tagatisrahast vabastamine mitte õigusaktis kehtestatud eelnevast ja läbipaistvast loast, vaid Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste pelgast praktikast, mis on välja kujunenud alates 2005. aastast või isegi alates 2003. aastast ja mille alusel nad ei nõua tagatisraha.

134 Teiseks ei tulene trahvi määramata jätmine sõnaselgelt sellest, et anti vabastus VerpackVs sätestatud kohustusest koguda tagatisraha, mille nende õigusnormide koostaja oleks vastu võtnud. Toimiku materjalidest ei nähtu, et Saksamaa pädevatel piirkondlikel asutustel oleks pädevus muuta VerpackVd – mille on vastu võtnud liitvabariigi ametiasutused –, et eelkõige teha erandeid tagatisraha rakendamise kohustusest. Vastupidi, toimiku materjalidest nähtub, et piirkondlikel ametiasutustel on tagatisraha kohaldamise kohustuse osas üksnes karistuspädevus. Lisaks ei ole Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused võtnud vastu ühtegi normi või kirjalikku juhist, mis tunnustaks erandit kohustusest tagatisraha koguda. Asjaolu, et tagatisraha ei koguta ja vastavalt trahvi ei määrata, ei tulene seega õigusnormis sätestatud vabastamisest erinevalt meetmest, mille kohta Euroopa Kohus võttis seisukoha

8. septembri 2011. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Madalmaad (C-279/08 P, EU:C:2011:551), vaid kehtivate õigusnormide pelgast tõlgendamisest, mille Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused praktikas heaks kiitsid.

135 Neil asjaoludel tugines komisjon põhjendatult uuele õiguslikule kriteeriumile, mis puudutab seost asjakohaste õigusnormide tõlgenduse ja neid tõlgendanud ametiasutuste karistuspädevuse rakendamise vahel, et uurida, kas trahvi määramata jätmist võib pidada riigi ressurssidest rahastatavaks eeliseks. Samuti leidis komisjon põhjendatult, et õigusnormide tõlgendamisel tekkivad raskused võivad põhimõtteliselt välistada võimaluse, et trahvi määramata jätmist võiks lugeda trahvivabastuseks, mis kujutab endast riigiabi. Olukord, kus esineb raskusi sellise õigusnormi tõlgendamisel, mille rikkumist võib karistada trahvi määramisega, erineb kõnealuse eelise seisukohast selgelt olukorrast, kus pädev ametiasutus otsustab vabastada ettevõtja õigusnormide alusel tasumisele kuuluvast trahvist. Esimesel juhul ei ole olemasolevat kohustust, vastupidi teisena mainitud olukorrale. Arvestades nimelt normi ebakindlat ulatust, ei ole rikkumise olemasolu ilmne ja sellise tegevuse eest trahvi määramine ei tundu sellises ebakindlas olukorras järelikult vajalik või vältimatu.

136 Lisaks tuletas Euroopa Kohus meelde igale õigussüsteemile omast tunnusjoont, et teatud tegevuse eest ei karistata (vt selle kohta 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 36), ning kohtujurist Wahl märkis kohtuasjas Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239) tehtud ettepaneku punktis 39, et trahvid on vahendid, mis kuuluvad avaliku korra valdkonda. Järelikult tuleb säilitada liikmesriikide kaalutlusruum selles valdkonnas, sealhulgas juhul, kui kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel on raskusi.

137 Seega tuleb järeldada, et komisjon ei rikkunud oma arutluskäigus õigusnormi, kui ta leidis – otsustamaks, et riigi ressursse ei ole kasutatud seoses meetmega, mis seisnes ametiasutuse poolt trahvi määramata jätmises –, et sellises olukorras nagu käesolevas kohtuasjas tuleb kohaldada uut kriteeriumi, mis on tuletatud sellest, et liikmesriigi ametiasutustel on oma avaliku võimu volituste teostamisel raskused kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel.

138 Järelikult tuleb hageja etteheide selles osas tagasi lükata.

139 Siiski väidab hageja ka seda, et komisjoni kasutatud kriteerium võib viia kuritarvitusteni. Käesoleval juhul on see nii, kuna võimalikud tõlgendamisraskused on kestvad.

iii) Asjaolu, et kriteeriumi, mille kohaselt riiklikel ametiasutustel tekkisid avaliku võimu volituste tavapärase kasutamise raames raskused kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel, ei ole ajaliselt piiratud

140 Tuleb meenutada, et süütegude ja karistuste seaduslikkuse põhimõte on osa liidu õiguse üldpõhimõtetest, mille aluseks on liikmesriikide ühised põhiseaduslikud tavad, ja see on samuti kinnistatud mitmes rahvusvahelises lepingus, eeskätt 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 7 (vt selle kohta 22. mai 2008. aasta kohtuotsus Evonik Degussa *vs.* komisjon, C-266/06 P, ei avaldata, EU:C:2008:295, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika). Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 49 lõikes 1 on seda põhimõtet kinnitatud, sätestades, et „kedagi ei tohi tunnistada süüdi kuriteos teo või tegevusetuse eest, mis selle toimepanemise ajal kehtinud siseriikliku või rahvusvahelise õiguse järgi ei olnud kuritegu“.

141 Süütegude ja karistuste seaduslikkuse põhimõte nõuab aga, et seadus määratleks selgelt rikkumised ja nende eest määratavad karistused (22. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus AC-Treuhand *vs.* komisjon, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punkt 40).

142 Nimelt on soovitav, et õigusnormide sõnastus, eriti kui need sisaldavad karistavaid sätteid, ei oleks mitmetähenduslik, et isikutel, kelle suhtes neid õigusnorme kohaldatakse, oleks võimalik suunata oma käitumist kõigist asjaoludest teadlikuna, ja et neid karistataks selle eest vaid siis, kui nad on tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu rikkunud neile pandud kohustust.

143 Seega näib paradoksaalne, et selliste õigusnormide tõlgendamise raskused võimaldavad normi loonud liikmesriikidel hoida igasuguse ajalise piiranguta kõrvale oma kohustustest riigiabi valdkonnas. Need raskused peaksid saama põhjendada trahvi määramata jätmist üksnes piiratud ja mõistliku aja jooksul, mille käigus tuleb kohaldatavaid õigusnorme selgitada.

144 Riigisiseste õigusnormide mitmetähenduslikkus või ebatäpsus näib seda vähem põhjendavat meetme väljajätmist ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalast, kui nende õigusnormide eesmärk on direktiivi ülevõtmine, nagu siinses asjas (vt eespool punkt 1).

145 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on seoses direktiivi ülevõtmisega liikmesriigi õiguskorda tingimata vajalik, et asjaomane riigisisene õigus tagaks tegelikult direktiivi täieliku kohaldamise, et sellest õigusest tulenev õiguslik olukord oleks piisavalt täpne ja selge, et õiguskindluse nõue oleks täielikult täidetud ja et õigustatud isikutel oleks võimalik teada oma õiguste täielikkust ja vajaduse korral neile riigisisestes kohtutes tugineda (vt 27. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola, C-311/10, ei avaldata, EU:C:2011:702, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

146 Eespool punktides 140–145 esitatud kaalutlustest tuleneb, et kohaldatavate õigusnormide tõlgendamisel raskuste esinemise kriteeriumi saab kohaldada vaid tingimusel, et need raskused on ajutised ja seonduvad õigusnormide järkjärgulise selgitamise protsessiga.

147 Sellega seoses tuleb meenutada, et süütegude ja karistuste seaduslikkuse põhimõtet on järgitud, kui õigussubjekt saab asjaomase sätte sõnastusest ja vajaduse korral kohtute poolt sellele antud tõlgenduse abil aru, millised teod või milline tegevusetus toovad kaasa kriminaalvastutuse (22. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus AC-Treuhand *vs.* komisjon, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punktid 39 ja 40). Nimetatud põhimõtet ei tohi seega tõlgendada nii, et see keelab kriminaalvastutust käsitlevate sätete järkjärgulise selgemaks muutmise kohtu poolt konkreetsetes asjades antavate tõlgenduste abil, tingimusel et selle tulemus on rikkumise toimepanemise hetkel mõistlikult ettenähtav, pidades eelkõige silmas sellel ajal kohtupraktikas levinud tõlgendust asjaomasele sättele (vt selle kohta 22. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus AC-Treuhand *vs.* komisjon, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punkt 41).

148 Käesolevas asjas leidis komisjon vaidlustatud otsuse punktis 69, et riigi ressursside puudumise tuvastamiseks piisab ainuüksi asjaolust, et riiklikel ametiasutustel oli avaliku võimu volituste tavapärase teostamise raames tõsiseid ja põhjendatud kahtlusi kohaldatava õigusnormi ulatuse ja tõlgendamise osas. Sel põhjusel ei ole komisjon viidanud eespool mainitud tõlgendamisraskuste reegli ühtaegu ajutisele laadile kui ka normide järkjärgulise selgitamise vältimatusele, kuigi need kaks tingimust peavad olema täidetud, et oleks võimalik tuvastada riigi ressursside puudumine.

149 Mis puudutab seda, et kohaldatavate õigusnormide tõlgendamisel tekkinud võimalikud raskused, millele komisjon vaidlustatud otsuses tugines, on ajutised, siis tuleb märkida, et kuigi vaidlustatud otsus võeti vastu 4. oktoobril 2018 ja see ebakindlus püsis komisjoni sõnul juba vähemalt alates 2005. aastast või koguni 2003. aastast, ei viita ta ühelegi erilisele asjaolule, mis võimaldaks õigustada sellise ebakindluse püsimist nii pika aja vältel.

150 Mis puudutab seda, et kohaldatavate õigusnormide tõlgendamisraskuste selgitamise järkjärgulisus, millele komisjon vaidlustatud otsuses tugines, on vältimatu, siis ei võimalda ükski toimiku dokument järeldada, et sellised raskused oleks olnud lahendamisel.

151 Vastupidi, komisjon märkis vaidlustatud otsuse punktis 62 järgmist:

„Saksamaa ametiasutused selgitasid, et vaidlusi liitvabariigi seaduse tõlgendamise üle lahendatakse intensiivse dialoogiga liitvabariigi valitsuse ja liidumaade vahel; kahtluse korral peab lõpuks küsimuse lahendama Bundesrat (Saksamaa liidunõukogu). Seda menetlust käesoleval juhul siiski ei algatatud.“

152 Tegemist on kaudse tõendiga, mis võimaldab tuvastada, et Saksa õiguses selleks konkreetselt ette nähtud õigusnormide järkjärgulise täpsustamise protsessi ei ole läbi viidud.

153 Vaidlustatud otsuses on tõepoolest viidatud esimese astme kohtu otsusele, mis hiljem apellatsiooniastmes muutmata jäeti ja mis kinnitab Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste seisukohta.

154 Komisjon tõi siiski välja, et selline kohtuotsus ei ole lõplik, arvestades kõnealuse menetluse ajutist laadi, ning pealegi ei ole vaidlustatud otsuse enda sõnastuse kohaselt see kohtuotsus tuginenud piirikaupluste tegevuse seaduslikkuse põhjalikule uurimisele. Kuigi IGG rõhutas kohtuistungil, et Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteini liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa) kinnitas oma 23. juuli 2003. aasta otsuses madalama astme kohtu otsust, milles selgelt pooldati Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgendust, siis vaidlustatud otsus seda järeldust ei sisalda.

155 Lisaks on selge, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused otsustasid pärast 2003. aastal tehtud kohtuotsuseid jätta võtmata uued halduslikud piirangumeetmed piiriüleste kaupluste suhtes, kes ei kohaldanud tagatisraha, kuigi liitvabariigi tasandil valitses kohaldatavate õigusnormide tõlgendus, mis ei lange kokku nende asutuste omaga (vaidlustatud otsuse punkt 61), ning et niisugused meetmed oleksid võinud anda liikmesriigi kohtutele kohaldatavate õigusnormide lõpliku tõlgenduse. Lisaks oleksid asjaomased liikmesriigi kohtud saanud neis menetlustes esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlused selle kohta, kas trahvi määramata jätmine on kooskõlas liidu õigusega, olgu see siis keskkonna või liikumisvabaduse valdkonnas, kusjuures komisjon käsitles vaidlustatud otsuses mõlemat valdkonda.

156 Alates 2003. aastast ei toimunud uusi menetlusi, samas kui Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgendus liitvabariigi õigusnormidele ei vasta need normid vastu võtnud keskvalitsuse tõlgendusele, mis on täiendav märk sellest, et raskused kohaldatavate õigusnormide tõlgendamisel ei olnud osa õigusnormide järkjärgulisest selgitamise protsessist.

157 Võttes arvesse eespool punktides 140–156 esitatud kaalutlusi, tuleb tõdeda, et komisjon rikkus õigusnormi, kui ta järeldas, et riigi ressursside tingimus ei olnud täidetud, ilma et ta oleks kontrollinud, kas tõlgendamisraskused, millele ta tugines, olid ajutised ja omased õigusnormide järkjärgulisele selgitamisele. Komisjoni poolt selles küsimuses esialgses etapis läbi viidud uurimise ebapiisavus ja puudulik sisu on vastavalt eespool punktis 48 viidatud kohtupraktikale kaudne tõend, mis võimaldab asuda seisukohale, et komisjon ei suutnud esialgse uurimise etapis ületada kõiki tõsiseid raskusi, et teha kindlaks, kas tagatisraha kogumata jätmine ja trahvi määramata jätmine kujutasid endast riigiabi.

158 Veel tuleb uurida, kas – nagu väidab ka hageja – komisjon eksis, kui ta leidis, et käesolevas asjas esinesid raskused kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel, mis võivad põhjendada järeldust, et riigi ressursse ei kasutatud.

iv) Raskuste puudumine kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel, mis võiksid põhjendada järeldust, et riigi ressursse ei kasutatud

159 Nagu on märgitud eespool punktis 137, võib möönda, et riigi ressursside tingimus ei ole trahvi määramata jätmise korral täidetud, kui kohaldatavate õigusnormide tõlgendamisel on raskusi.

160 Siiski peab ka asjaomase meetme autor ise põhjendama trahvi määramata jätmise otsust selliste raskustega.

161 Käesoleval juhul ei tugine Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused piirikauplustele trahvi määramata jätmise otsuse põhjendamiseks mitte ebakindlusele VerpackV tõlgendamise osas, vaid sellele, kuidas nad nimetatud õigusakti on alates 2005. aastast või isegi 2003. aastast järjepidevalt tõlgendanud, mille kohaselt ei kehti tagatisraha kogumise kohustus piirikauplustele, kui nad müüvad purgijooke piiriüleste riikide (eelkõige Taani) elanikele, kes nõustuvad ekspordideklaratsiooni allkirjastama.

162 Nagu nähtub vaidlustatud otsuse punktist 50, möönab komisjon ise, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused leiavad sõnaselgelt, et piirikauplustel on täielik õigus jätta tagatisraha kogumata. Lisaks täpsustab ta, et VerpackV sellist tõlgendust kohaldatakse ühetaoliselt Saksamaa asjasse puutuvate piirkondade kõikidele kauplustele (vaidlustatud otsuse punkt 55).

163 Seega leidis komisjon ekslikult, et ta võis käesolevas asjas kohaldada kriteeriumi, mis puudutab raskusi kohaldatava normi tõlgendamisel, samas kui Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused ei tuginenud sellistele raskustele, et põhjendada oma praktikat jätta trahv määramata piiriülestele kauplustele, kui need kauplused ei kogu tagatisraha.

164 Vaidlustatud otsuses on seega kohaldatud valesti kriteeriumi, mis puudutab raskusi kohaldatavate õigusnormide tõlgendamisel. See viga, nagu on tuvastatud eespool punktis 157, on veel üks kaudne tõend selle kohta, et komisjon ei suutnud ilma ametlikku uurimismenetlust algatamata ületada tõsiseid raskusi, mis tekkisid kahe lahutamatult seotud meetme uurimisel, milleks on tagatisraha kogumata jätmine ja trahvi määramata jätmine.

165 Nüüd tuleb analüüsida hageja teisi argumente tõsiste raskuste kohta, mida tema arvates nende meetmete uurimine kaasa tõi.

2) Hageja muud argumendid tõsiste raskuste olemasolu kohta

166 Käesoleval juhul lubavad Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused piirikauplustel jätta tagatisraha kogumata teatud jookide müügilt, jättes neile trahvi määramata. Nad leiavad, et see praktika on teatud tingimuste täitmise korral VerpackVga kooskõlas. Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste kriteeriumid tagatisrahast vabastamise kohaldamisala piiritlemiseks on – lisaks asjaolule, et seda vabastust kohaldatakse piiriülestele kauplustele – selle kohaldamise limiteerimine tarbijatele, kes elavad piiriülestes riikides, eelkõige Taanis, ja nõustuvad ekspordideklaratsiooni allkirjastama.

167 Hageja vaidlustab selle, kuidas pädevad ametiasutused tõlgendavad VerpackVd, ja väidab, et komisjon oleks pidanud selles osas järeldama, et esinesid tõsised raskused.

168 Seda etteheidet tuleb uurida ja seejärel vastata teistele argumentidele, mille komisjon ja IGG esitasid oma kaitseks, et vaielda vastu tõsiste raskuste olemasolule.

i) Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste poolt VerpackV-le antud tõlgenduse vaidlustamine

169 Esimesena väidab hageja, et kohaldatavates õigusnormides ei ole mingit õiguslikku alust, mis põhjendaks seda, et piirikauplused jätsid tagatisraha kogumata.

170 Selles osas tuleb meenutada, et komisjon on ise vaidlustatud otsuse punktis 51 märkinud, et VerpackV artikli 9 lõiget 1 tuleb selle kohaldamisala arvestades mõista nii, et see paneb piirikauplustele kohustuse tagatisraha koguda.

171 Lisaks möönis komisjon Üldkohtule esitatud menetlusdokumentides, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused „ei väida, et [VerpackVs] on konkreetne õiguslik alus, mis võimaldaks vabastada piirikauplused kohustusest nõuda tagatisraha tasumist“.

172 Lisaks märkis komisjon vaidlustatud otsuses (punkt 67) liidu õiguse kohta, et direktiiv 94/62 ei näe ette erandit, mis põhjendaks tagatisraha kohaldamata jätmist piirikauplustele.

173 Järelikult on tõendatud hageja väide, et kohaldatavates õigusnormides ei ole ühtki konkreetset õiguslikku alust, mis põhjendaks seda, et piirikauplused jätsid tagatisraha kogumata.

174 Selline õigusliku aluse puudumine, samas kui normi tekstis on sõnaselge, üheselt mõistetav ja väga laia ulatusega kohustus tagatisraha koguda (vt eespool punktid 2 ja 3), tekitab kahtluse VerpackV sellise tõlgenduse kohta, mida järgisid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused, ja kujutab endast kaudset tõendit tõsiste raskuste kohta.

175 Teisena, kuigi Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused on järginud VerpackV tõlgendust, mille kohaselt tagatisraha kogumise kohustus ei kehti piiriülestele kauplustele, kui nad müüvad jooke klientidele, kes elavad piiriülestes riikides, eelkõige Taanis, ja on nõus ekspordideklaratsiooni allkirjastama, nähtub vaidlustatud otsuse punktist 59, et Saksamaa föderaalsete ametiasutuste palvel koostatud aruande kohaselt tuleb tagatisraha kohaldada ka sellisel juhul.

176 Lisaks nähtub vaidlustatud otsuse punktist 61, et „[Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste] tõlgendus ei ole kooskõlas [liitvabariigi ametiasutuste] tõlgendusega“.

177 VerpackV tõlgenduserinevus Saksamaa föderaalsete asutuste ja Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste vahel, eelkõige küsimuses, kas tagatisraha kogumata jätmine piirikaupluste poolt on kooskõlas nende õigusnormide ja direktiiviga 94/62, tekitab kahtlusi, kas piirkondlike ametiasutuste tõlgendus võib olla „mõistlik kompromiss“, nagu komisjon vaidlustatud otsuse punktis 68 märkis. Selline erinevus on kaudne tõend tõsiste raskuste olemasolust.

178 Kolmandana märkis komisjon vaidlustatud otsuse punktis 55, et trahvi määramata jätmine oli „ühtselt kohaldatav kõikidele kõnealusel Saksamaa territooriumil (eeskätt kahel asjaomasel liidumaal) asuvatele kauplustele, kes teenindasid üksnes välismaiseid kliente, kes võtsid kirjalikult kohustuse joogid eksportida ja tarbida, ning kõrvaldada tühjad pakendid ringlusest väljaspool Saksamaad (nagu on nõutud „ekspordideklaratsioonis“)“.

179 Väide, et tagatisraha süsteemist tehtavat erandit kohaldatakse kogu Saksamaa territooriumil ühtselt ja ühetaoliselt, on sõnastatud mitmeti mõistetavalt. Seega ei väida komisjon sõnaselgelt, et tagatisraha kogumata jätmine oleks lubatud muudel piirialadel kui need, mis asuvad Schleswig-Holsteini ja Mecklenburg-Vorpommerni liidumaal. Lisaks ei ole ta esitanud ühtegi üksikasja teiste Saksamaa piirkondade kohta, kus sellist erandit samuti kohaldatakse. Kohtuistungil ei märkinud komisjon ja IGG Üldkohtu küsimusele vastates, et teised liidumaad oleksid teinud sama erandi tagatisraha süsteemist.

180 Lisaks, kuigi hageja vaidleb eespool punktis 178 esitatud väitele vastu, märkis komisjon oma menetlusdokumentides ilma täiendavate täpsustusteta, et ekspordideklaratsioonide kasutamise võimalus ei „huvitanud ilmselt“ teiste liikmesriikide tarbijaid peale Taani Kuningriigi ja Rootsi Kuningriigi tarbijate.

181 Järelikult ei ole tõendatud, et kõigil Saksamaa piirialadel on levinud erand tagatisraha kogumisest, mis nõrgestab teesi, mille kohaselt tagatisraha kogumata jätmine ja trahvi määramata jätmine põhinevad tagatisraha süsteemile omastel objektiivsetel põhjustel, mis on seotud nendes piirkondades toimuva müügi eripäraga.

182 See järeldus võimaldab kahelda VerpackV tõlgenduses, mille andsid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused, ning viitab tõsiste raskuste olemasolule.

183 Neljandana viitab hageja VerpackV 2004. aasta muudatusettepanekule, mille esitasid Schleswig-Holsteini ja Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa.

184 Vaidlust ei ole selles, et selles ettepanekus oli järgmine lõik:

„Lõppturustaja taotlusel vabastas pädev asutus lõikes 1 nimetatud maksudest joogid, mis on pakendatud ühekorrapakenditesse, mida müüakse lõpptarbijatele meresadamates või piiriäärsetes piirkondades, et neid tarbida väljaspool määruse (piiriäärne kaubandus) kohaldamisala, kui taotleja on võtnud asjakohased ja mõistlikud meetmed tagamaks, et pakendid ei tekita määruse kohaldamisalas jäätmeid ning et tagatisraha ei ole võimalik määruse kohaldamisalas hüvitada.

[…]

Põhjendus

[…]

Taani piiri ääres ning Schleswig-Holsteinis ja Mecklenburg-Vorpommernis asuvates parvlaevasadamates ja sadamaid ümbritsevates piirkondades arenes piirikaubandus, mis oli spetsialiseerunud Skandinaavia klientidele. See on selle majanduslikult vähe arenenud piirkonna jaoks väga oluline.

Muudatusettepaneku eesmärk on takistada, et see piirikaubandus kaotaks oma kliendibaasi ja sellest kas otseselt või kaudselt sõltuvad ligikaudu 3000 töökohta pelgalt Schleswig-Holsteinis, ning vältida selle kaotamise mõju turismile, mis on nende piirkondade jaoks väga tähtis.“

185 Sellest lõigust nähtub, et muudatusettepaneku põhjuseks oli tööhõive ja turismiga seotud majandustegevuse kaitse piirkondades, kus Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused, kes kuulusid Schleswig-Holsteini ja Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa alla, hakkasid selle ettepanekuga samal ajavahemikul kohaldama erandit tagatisraha süsteemist.

186 Seega on tõenäoline, et selle muudatusettepaneku põhjendused on samad, mis viisid tagatisraha kogumata jätmiseni ja trahvi määramata jätmiseni.

187 Tegemist on kaudse tõendiga tõsiste raskuste olemasolust, kuna see võimaldab eeldada, et VerpackV tõlgendus, mille andsid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused, ei ole seotud selle õigusakti keskkonnakaitse eesmärgiga.

188 See kaudne tõend on seda veenvam, et ainus sisuline asjaolu, millele komisjon vaidlustatud otsuses Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste seisukoha kindlaksmääramisel tugineb, on eespool punktis 23 mainitud aruanne, mida ei koostatud mitte nende ametiasutuste, vaid piirikaupluste initsiatiivil.

189 Kuigi komisjon märgib vaidlustatud otsuse punktides 50 ja 53, et ta esitab Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgenduse VerpackV ja eelkõige tagatisraha kogumise kohustuse kohta, ei maini ta ühtegi sisulist asjaolu, mis võimaldaks tuvastada, et tema kirjeldatud seisukoht pärineb nendelt ametiasutustelt, mitte aga IGG-lt või piirikauplustelt, mida IGG esindab.

190 Nende sisuliste asjaolude puudumisest võib järeldada, et komisjon ei analüüsinud talle esitatud olukorda täielikult, mis kujutab endast samuti kaudset tõendit tõsiste raskuste olemasolust (vt selle kohta 22. septembri 2011. aasta kohtuotsus Belgia *vs.* Deutsche Post ja DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, punktid 83–86; 10. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Deutsche Post ja DHL International *vs.* komisjon, T-388/03, EU:T:2009:30, punkt 109, ja 20. juuni 2019. aasta kohtuotsus a&o hostel and hotel Berlin *vs.* komisjon, T-578/17, ei avaldata, EU:T:2019:437, punktid 59, 67 ja 99).

191 Viiendana, kõnealuste meetmete ulatust, kohaldamisviisi ja eesmärke puudutavad tõendid, mis olid komisjoni käsutuses vaidlustatud otsuse vastuvõtmise ajal, ei olnud piisavad, et ta saaks järeldada, et tegemist ei olnud tõsiste raskustega.

192 Nimelt ei tulene tagatisraha kogumata jätmine ei kohaldatavates õigusnormides sõnaselgelt ette nähtud erandist või vabastusest ega ka nende õigusnormide kohaldamist käsitlevatest suunistest. Seega näib, et see kujutab endast halduspraktikat või isegi lihtsalt sallivat suhtumist, mille ulatus ja sisu on ebatäpsed. Vastusena kohtuistungil esitatud Üldkohtu küsimusele ei märgitud, et ekspordideklaratsiooni koostamise kord, vorm ja sisu oleks kindlaks määratud Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste aktiga. Komisjon ei püüdnud aga vaidlustatud otsuses heastada ebatäpsusi, mis vaidlusaluste meetmete õigusliku raamistikuga kaasnesid, esitades tagatisraha süsteemist tehtavat erandit reguleerivate sätete üksikasjaliku kirjelduse. Vastupidi, ta piirdus peamiselt sellega, et tõi välja mõne asjaolu, mille talle esialgse uurimise etapis edastasid tema kontaktisikud.

193 Lisaks ei ole komisjon vaidlustatud otsuses viidanud ühelegi sisulisele asjaolule, mis võimaldaks tuvastada, et seisukoht, mida ta selles otsuses kirjeldas, pärines Saksamaa pädevatelt piirkondlikelt asutustelt, mitte aga IGG-lt või piirikauplustelt, mida IGG esindas.

194 Lisaks ei ole komisjon täpselt märkinud, millised Schleswig-Holsteini ja Mecklenburg-Vorpommerni liidumaa organid on pädevad kehtestama piiriülestele kauplustele tagatisraha kohaldamise kohustust ja seega otsustama, kas neid sellest kohustusest vabastada. Ta ei kirjeldanud ka viisi, kuidas need liidumaad selles valdkonnas otsuseid vastu võtsid.

195 Eespool punktides 191–194 esitatud kaalutlused võimaldavad järeldada, et komisjon ei uurinud piisavalt täielikult ja põhjalikult trahvi määramata jätmist, mis on täiendav kaudne tõend tõsiste raskuste esinemise kohta.

196 Kuuendana, selleks et põhjendada piiriüleste kaupluste vabastamist tagatisraha kogumise kohustusest, mida ei ole kohaldatavates õigusnormides sõnaselgelt ette nähtud, kordas komisjon vaidlustatud otsuses (punktid 53 ja 67) analoogiat, mida kasutasid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused, ühelt poolt nende kaupade olukorra vahel, mille lõpptarbija on Saksamaal ostnud väljaspool Saksamaa territooriumi tarbimiseks, ja teiselt poolt Saksamaalt eksporditud kaupade olukorra vahel.

197 Sellise analoogia põhjendatus, mis peaks põhjendama lubatud tegevuse kindlaksmääramisel aluseks võetud kriteeriume, ei ole aga ilmselge, arvestades erinevust kahe käsitletud olukorra vahel.

198 Hageja märgib sellega seoses, et eksporditavatele toodetele kohaldatakse vajaduse korral selle riigi tagatisraha süsteemi, kuhu tooted eksporditi, erinevalt toodetest, mille suhtes kohaldatakse vaidlusaluseid meetmeid ja mille suhtes ei kehti ükski tagatisraha süsteem.

199 Tegemist on aga erinevusega, mis tundub nii oluline kui ka asjakohane.

200 Komisjon kinnitab küll, ilma et talle oleks vastu vaieldud, et piirikauplused taotlesid Taani tagatisraha süsteemiga liitumist, kuid pärast hageja vastuseisu ei olnud neil lubatud seda teha.

201 Asjaolu, et seda tegurit, mis võib olla määrav vaidlusaluste meetmete rakendamise konteksti mõistmisel, ei ole vaidlustatud otsuses isegi mainitud, võimaldab siiski järeldada, et komisjon ei uurinud talle analüüsimiseks esitatud olukorda täielikult.

202 Lisaks ei ole selgitused, mis komisjon selle kohta oma menetlusdokumentides esitas, väga üksikasjalikud. Ühtlasi ei esita ta ühtegi sisulist tõendit, vaid piirdub viitega eespool punktis 23 mainitud aruande ühele leheküljele, millest ta ei tsiteeri ühtegi lõiku.

203 Eespool punktides 169–202 esitatud kaalutlustest tuleneb, et on olemas rida kaudseid tõendeid tõsiste raskuste kohta, mis võimaldavad kahelda VerpackV tõlgenduses, mille andsid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused. Need kaudsed tõendid võimaldavad vähemalt järeldada, et komisjon ei uurinud talle analüüsimiseks esitatud olukorda igakülgselt, mis iseenesest annab tunnistust tõsiste raskuste olemasolust.

ii) Muud argumendid, mille komisjon ja IGG esitasid tõsiste raskuste olemasolu vaidlustamiseks

204 Komisjoni ja IGG muud argumendid ei sea kahtluse alla järeldust tõsiste raskuste olemasolu kohta.

205 Esimesena tugineb komisjon oma menetlusdokumentides otsusele, mille ta varem vastu võttis kontekstis, mida ta peab käesoleva juhtumiga võrreldavaks.

206 Tegu on 8. mai 2015. aasta otsusega C(2015) 3064 (final) riigiabi SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) kohta – Eesti – Laevadel müüdavate jookide pakendite tagatisraha ja aktsiisi vabastus.

207 Komisjon tuletab meelde, et selles juhtumis ei loetud riigiabiks Eesti riigisisese õiguse erandit pakendite suhtes seoses jookide kaasamüügiga laevadel, mis asuvad rahvusvahelistes vetes ja suunduvad teise liikmesriiki.

208 Kõigepealt tuleb meenutada, et kohtupraktika kohaselt on abi õigusmõiste, mida tuleb tõlgendada objektiivsetest teguritest lähtudes. Meetme kvalifitseerimine riigiabiks ei saa seega sõltuda komisjoni subjektiivsest hinnangust, vaid see tuleb kindlaks määrata sõltumatult selle institutsiooni kogu varasemast halduspraktikast, kui see esineb (vt 3. juuli 2014. aasta kohtuotsus Hispaania jt *vs.* komisjon, T-319/12 ja T-321/12, ei avaldata, EU:T:2014:604, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

209 Seejärel tuleb märkida, et otsuses, millele komisjon viitab, kohaldati asjaomastele ettevõtjatele aktsiisi, kui nad ei järgi Eesti riigisiseses õiguses ette nähtud pakendite taaskasutamise määra (punkt 9).

210 Komisjon leidis viidatud otsuse punktis 45, et kõnealuse maksusüsteemi loogika põhjendab asjaomase müügi puhul aktsiisi tasumise kohustusest vabastamist. Sama otsuse punktis 46 järeldas ta, et analüüsitud meede ei ole abi.

211 Komisjoni viidatud otsuse punkt 45 ei puuduta siiski riigi ressurssidega seotud tingimust, vaid valikulisuse tingimust, ning täpsemalt meetodi kolmandat etappi, mis võimaldab eristada riiklikke üldist laadi meetmeid valikulistest meetmetest; see etapp võimaldab järeldada, et meede ei ole valikuline, isegi kui enne on tuvastatud erand üldisest korrast, kui see erand tuleneb selle süsteemi olemusest või ülesehitusest, millesse meede kuulub (vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* World Duty Free Group jt, C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, punktid 55–58).

212 Komisjoni argument ei ole seega riigi ressurssidega seotud tingimuse analüüsimisel asjakohane.

213 Lisaks, kuna aktsiis on kohaldatav ainult siis, kui ettevõtja tegutses viisil, mida asjaomane riik üritas ära hoida, siis võib see olla teataval määral sarnane sellise karistusega nagu käesolevas asjas määratud trahv, kui piirikauplused ei kohalda tagatisraha süsteemi (vt eespool punkt 4).

214 Komisjon leidis, et aktsiisi kohaldamata jätmine jookide ostmisel, mida müüakse laevadel, mis suunduvad muusse liikmesriiki kui Eesti, ja mis ei olnud mõeldud koheseks tarbimiseks, kujutab endast abi andmist riigi ressurssidest (lõige 42).

215 Järelikult ei ole komisjonil õigus tugineda eespool punktis 206 nimetatud otsusele, ning seda otsust võib pigem analüüsida pretsedendina, mis läheb vastuollu vaidlustatud otsuses esitatud teesiga.

216 Teisena ei võimalda komisjoni soovitus, et erinevate riiklike tagatisraha süsteemide koordineerimisega seotud raskuste lahendamiseks on kõige sobivam lahendus – täieliku ühtlustamise puudumisel – liikmesriigi piirialal asuvate kaupluste osaline integreerimine naaberliikmesriigi tagatisraha süsteemi, kohe algusest peale järeldada ametlikku uurimismenetlust algatamata, et tagatisraha kogumata jätmine ja trahvi määramata jätmine ei kujuta endast rahalist eelist, mida rahastatakse riigi ressurssidest.

217 Nimelt ei sõltu küsimus, kas riiklik meede kuulub ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse, selle otstarbekuse kaalutlustest (vt selle kohta kohtujurist Léger' ettepanek liidetud kohtuasjas Belgia ja Forum 187 *vs.* komisjon, C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:89, punkt 401), kuna riigiabi mõiste, mis on EL toimimise lepingus määratletud, on õigusmõiste ja seda tuleb tõlgendada objektiivsete asjaolude alusel (16. mai 2000. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* Ladbroke Racing ja komisjon, C-83/98 P, EU:C:2000:248, punkt 25).

218 Käesoleval juhul ei saa asjaolu – eeldusel, et see on tõendatud –, et on olemas sobivam lahendus kui tagatisraha süsteemi kohaldamine piirikauplustele, algusest peale välistada seda, et trahvi määramata jätmise puhul on tegemist abiga, kui tuvastatakse, et see vastab ka kõigile ELTL artikli 107 lõikes 1 ette nähtud tingimustele.

219 Kolmandana tuleb igal juhul tagasi lükata komisjoni argument, mille kohaselt riigi ressurssidega seotud tingimus ei ole täidetud, kuna hageja ei tõendanud trahvide summat, mis oleks tulnud maksta, kui need oleks määratud piirikauplustele.

220 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole komisjon kohustatud ühisturuga kokkusobimatuks tunnistatud abi tagastamise korraldust andes tagastatava abi täpset summat kindlaks määrama. Piisab sellest, kui komisjoni otsuses on juhised, mis võimaldavad adressaadil ise ilma liigsete raskusteta see summa kindlaks määrata (vt 13. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

221 Ammugi ei pea hageja sellise menetluse esialgses faasis, mille käigus vaidlustatud otsus vastu võeti, määrama kindlaks abi täpset summat, mis tuleb olenevalt olukorrast tagasi maksta, kuna selles faasis toimub vaid meetmete ülevaatlik hindamine (vt selle kohta 19. mai 1993. aasta kohtuotsus Cook *vs.* komisjon, C-198/91, EU:C:1993:197, punkt 22; 3. mai 2001. aasta kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon, C-204/97, EU:C:2001:233, punkt 34, ja 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon, C-287/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:395, punkt 71).

222 Neljandana väidab IGG, et arvesse tuleb võtta asjaolu, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused ei ole kohustatud trahvi määrama ning võivad piirduda sellega, et kohustada ettevõtjat muutma oma käitumist, nagu tuleneb jäätmeõiguse uuendamise seaduse §-st 62. Ta lisab, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused järgivad seda lähenemist, kui – nagu käesoleval juhul – on tema sõnul keeruline tõlgendada kohaldatavaid õigusnorme seoses tagatisraha kohaldamise kohustusega.

223 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et neid argumente ei ole vaidlustatud otsuses mainitud.

224 Tõsiste raskuste olemasolu tuleb hinnata komisjoni analüüsi alusel, nagu see tuleneb vaidlustatud otsusest, mitte Üldkohtus esitatud argumentide alusel. Kahtluse olemasolu tuleb otsida otsuse sisust, seostades hinnanguid, millele komisjon vaidlustatud otsuses tugines, nende tõenditega, mis olid tema käsutuses otsuse tegemise ajal (24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus 3F *vs.* komisjon, C-646/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:36, punkt 31).

225 Teiseks näeb jäätmeõiguse uuendamise seaduse § 62 igal juhul ette, et pädevad ametiasutused võivad võtta individuaalseid sunnimeetmeid, et kohaldada selle seaduse ja selle rakendamiseks vastu võetud määruste sätteid, mille hulka kuulub ka VerpackV. Seega on selle kohaldamisala väga laialt määratletud.

226 Jäätmeõiguse uuendamise seaduse § 62 näeb aga vastupidi ette trahvi määramise teatud konkreetsete rikkumiste eest, näiteks tagatisraha süsteemi rakendamata jätmise eest.

227 Seega ei ole ilmne, et jäätmeõiguse uuendamise seaduse § 62 kui „üldnorm“ võiks asendada „erinormi“, mis on selle seaduse § 69 lõige 3 (vt selle kohta 19. juuni 2003. aasta kohtuotsus Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, punkt 57).

228 Kolmandaks võib eeldada, et kui ettevõtja ei kuuletu pärast seda, kui tema suhtes on antud korraldus, mis on vastu võetud jäätmeõiguse uuendamise seaduse § 62 alusel, määrab pädev ametiasutus talle trahvi, et sundida teda tagatisraha süsteemi rakendama.

229 Seega näib trahvi määramine olevat vähemalt tõenäoline tulemus juhul, kui ettevõtja keeldub järjepidevalt tagatisraha süsteemi kohaldamisest.

230 IGG esitatud argument tuleb seega tagasi lükata.

231 Viiendana tugineb IGG 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsusele Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799) ja konkreetselt selle punktile 46, millest nähtub, et tagatisraha süsteemi kehtestanud liikmesriik peab tagama piisava arvu tagasivõtupunktide olemasolu, et ühekorrapakendis jooke ostnud ja tagatisraha maksnud tarbijad saaksid tagatisraha summa tagasi ka juhul, kui nad ei naase ostupaika.

232 Siiski ei saa 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsusest Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799) järeldada, et tagatisraha süstemaatiline kohaldamine kogu liikmesriigi territooriumil, sealhulgas piirialadel, oleks vastuolus kaupade vaba liikumise põhimõttega.

233 Kohtuasjas, milles tehti 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsus Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 45), käsitleti üksnes küsimust, kas liikmesriik võis asendada pakendite kogumise süsteemi tarbija elukoha või müügipunktide läheduses tagatisraha ja individuaalse tagasivõtmise süsteemiga, ilma et Euroopa Kohus oleks käsitlenud tagatisraha süsteemi mõjusid piirialadele.

234 Lisaks ei ole vaidlust selles, et Saksamaa naaberriikide, eelkõige Taani tarbijad, kes saavad kasu tagatisraha kohaldamata jätmisest, võiksid olukorras, kui tagatisraha nende suhtes kohaldataks, selle summa tagasi saada kõikide Saksamaa turustajate juurest (vt eespool punkt 2), st ilma, et nad peaks tingimata naasma ostukohta.

235 Kõigist eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et tõsiste raskuste esinemine on tõendatud.

3) Järeldused ainsa väite kolmanda osa kohta

236 Üldkohus järeldas, et vaidlustatud otsuses esitatud komisjoni analüüsis on mitu viga ja puudust ning et esines muid kaudseid tõendeid, mis võimaldavad järeldada tõsiste raskuste olemasolu.

237 Seetõttu tuleb nõustuda ainsa väite kolmanda osaga, mis puudutab trahvi määramata jätmist.

238 Kuna käibemaksu kogumata jätmine on omane tagatisraha kogumata jätmisele, mis omakorda on lahutamatu trahvi määramata jätmisest ettevõtjatele, kes tagatisraha ei kohalda, siis tuleb vaidlustatud otsus tervikuna tühistada (vt selle kohta 10. detsembri 2002. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, C-29/99, EU:C:2002:734, punkt 45, ja 7. novembri 2012. aasta kohtuotsus CBI *vs.* komisjon, T-137/10, EU:T:2012:584, punktid 311–313).

Kohtukulud

239 Vastavalt kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

240 Kuna komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, kannab ta ise oma kohtukulud ja temalt mõistetakse välja hageja ja DNi kohtukulud, kes astus menetlusse hageja nõuete toetuseks, vastavalt hageja ja DNi nõuetele.

241 Kuna sellekohased nõuded puuduvad, ei saa teiste poolte kohtukulusid välja mõista IGG-lt. Kuna ta astus menetlusse komisjoni nõuete toetuseks, kannab ta vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 3 ise oma kohtukulud.

242 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõike 1 esimesele lõigule kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ise oma kohtukulud. Järelikult jäetakse Saksamaa Liitvabariigi kohtukulud tema enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (neljas koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 4. oktoobri 2018. aasta otsus C(2018) 6315 (final) riigiabi SA.44865 (2016/FC) kohta – Saksamaa – Väidetav abi Saksa piiril asuvatele joogikauplustele.**

2. **Jätta Euroopa Komisjoni kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Dansk Erhvervi ja Danmarks Naturfredningsforeningi kohtukulud.**

3. **Jätta Saksamaa Liitvabariigi ja Interessengemeinschaft der Grenzhändleri (IGG) kohtukulud nende endi kanda.**

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 9. juunil 2021 Luxembourgis.

Allkirjad