Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (čtvrtého rozšířeného senátu)

9. června 2021 *

„Státní podpory – Prodej nápojů v plechovkách v německých příhraničních obchodech zahraničním rezidentům – Osvobození od zálohování za podmínky, že se nakoupené nápoje zkonzumují mimo německé území – Stížnost – Rozhodnutí Komise nevznést námitky – Žaloba na neplatnost – Aktivní legitimace – Přípustnost – Podmínky zahájení formálního vyšetřovacího řízení – Nesprávné právní posouzení – Závažné obtíže – Pojem ‚státní podpora' – Státní prostředky – Neuložení pokuty"

Ve věci T-47/19,

Dansk Erhverv, se sídlem v Kodani (Dánsko), zastoupená T. Mygindem a H. Peytzem, advokáty,

žalobkyně,

podporovaná

Danmarks Naturfredningsforening, se sídlem v Kodani, zastoupeným T. Mygindem a H. Peytzem, advokáty,

vedlejším účastníkem,

proti

Evropské komisi, zastoupené B. Stromskym a T. Maxian Ruschem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou J. Möllerem, R. Kanitzem, S. Heimerl a S. Costanzo, jako zmocněnci,

a

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), se sídlem v Flensburg (Německo), zastoupenou M. Bauerem a F. von Hammersteinem, advokáty,

vedlejšími účastníky řízení,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Komise C(2018) 6315 final ze dne 4. října 2018 o státní podpoře SA.44865 (2016/FC) – Německo – Údajná státní podpora ve prospěch německých příhraničních obchodů s nápoji,

* Jednací jazyk: angličtina.

TRIBUNÁL (čtvrtý rozšířený senát),

ve složení S. Papasavvas, předseda, S. Gervasoni (zpravodaj), P. Nihoul, R. Frendo a J. Martín y Pérez de Nanclares, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Artemiou, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. listopadu 2020,

vydává tento

Rozsudek

I. Skutečnosti předcházející sporu

A. Německý systém zálohování některých nápojových obalů na jedno použití

1 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (nařízení o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich využití) ze dne 21. srpna 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2379, dále jen „VerpackV“) provádí směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech (Úř. věst. 1994, L 365, s. 10; Zvl. vyd. 13/13, s. 349).

2 Ustanovení § 9 odst. 1 VerpackV zavádí systém zálohování u některých nápojových obalů na jedno použití (dále jen „systém zálohování“). Stanoví zejména toto:

„Distributoři, kteří uvádějí nápoje na trh v nápojových obalech na jedno použití s kapacitou 0,1 litru až 3 litry, jsou povinni účtovat svým zákazníkům zálohu ve výši nejméně 0,25 eura za obal včetně daně z přidané hodnoty. První věta výše se nevztahuje na obaly prodávané konečným spotřebitelům mimo územní působnost VerpackV. Zálohu vyúčtuje každý následný distributor ve všech fázích obchodního řetězce až do prodeje obalu konečnému spotřebiteli. Distributoři na obalu nápojů prodávaných v nápojových obalech na jedno použití, na které se vztahuje povinnost zálohování podle první věty tohoto odstavce, uvedou před jejich uvedením na trh jasně viditelným a čitelným způsobem, že podléhají zálohování a účastní se systému zálohování zavedeného na spolkové úrovni, který umožňuje účastníkům vyřídit mezi sebou žádosti o vrácení částky zálohy. Záloha je vrácena při převzetí obalu. Nemůže být vrácena v případě, že obal nebyl převzat […]“

3 Záloha tedy musí být placena ve všech fázích distribučního řetězce až po prodej produktu konečnému spotřebiteli a její výše musí být vrácena po vrácení obalu.

4 Podle § 15 odst. 1 bodu 14 VerpackV představuje nevybrání zálohy v rozporu s ustanoveními jejího § 9 odst. 1 správní delikt. Ustanovení § 69 odst. 3 Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (zákon o revizi práva v oblasti oběhového hospodářství a odpadů) ze dne 24. února 2012 (BGBl. 2012 I, p. 212, dále jen zákon o revizi práva v oblasti odpadů) stanoví, že tento druh protiprávního jednání může být sankcionován pokutou v maximální výši 100 000 eur.

5 Systém zálohování vstoupil v platnost dne 1. ledna 2003.

6 V roce 2005 založily podniky německých odvětví maloobchodního prodeje a nápojů Deutsche Pfandsystem GmbH (dále jen „DPG“). DPG poskytuje právní a organizační rámec umožňující distributorům účastnícím se systému zálohování mezi sebou vyrovnat zálohu.

B. Správní řízení

7 Žalobkyně Dansk Erhverv je profesní sdružení zastupující zájmy dánských podniků. Dne 14. března 2016 podala stížnost ohledně státních podpor k Evropské komisi.

8 Podle této stížnosti Spolková republika Německo poskytuje skupině podniků maloobchodního prodeje ze severu Německa, a sice obchodům umístěným blízko hranic a zaměřujícím se výlučně na spotřebitele s bydlištěm v příhraničních zemích, zejména v Dánsku, protiprávní podporu neslučitelnou s vnitřním trhem, která spočívá v osvobození od obecné povinnosti vybírat zálohu na nápojové obaly na jedno použití stanovenou v § 9 odst. 1 VerpackV.

9 Žalobkyně v tomto ohledu upřesnila, že příhraniční obchody prodávaly dánským a švédským spotřebitelům nápoje balené v obalech na jedno použití, aniž by si účtovaly příslušnou zálohu (0,25 eura, včetně všech daní a poplatků, na plechovku). Podle ní nevybírají zálohu se souhlasem orgánů obou dotyčných spolkových zemí, a sice Šlesvicko-Holštýnsko a Meklenbursko-Přední Pomořansko (Německo). Tyto orgány totiž neukládají pokutu příhraničním obchodům, pokud nevybírají zálohu. Kromě toho osvobození od zálohy sebou nese rovněž osvobození od daně z přidané hodnoty (DPH) vztahující se k částce této zálohy.

10 Podle německých spolkových orgánů dotázaných Komisí na základě stížnosti žalobkyně jsou ceny piva a jiných nápojů v příhraničních zemích, jako je Dánsko, mnohem vyšší než v Německu, zejména z důvodu rozdílů, pokud jde o velkoobchodní ceny, DPH a spotřební daně. V důsledku toho se rozvinul specializovaný příhraniční obchod, v jehož rámci maloobchodníci usazení v obou dotyčných spolkových zemích cílí na příhraniční zákazníky, zejména z Dánska. Takový příhraniční obchod provozuje přibližně dvacet podniků sdružující přibližně šedesát obchodů. Tyto podniky (dále jen „příhraniční obchody“) zaměstnávají přibližně 3 000 osob a založily Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), sdružení zastupující zájmy příhraničních obchodů. Nabídka těchto prodejních míst, která se zpravidla nacházejí v několika kilometrech od německo-dánské hranice nebo v přístavech trajektů, se skládá hlavně z dánských a švédských výrobků. Prodává se tam hlavně pivo, minerální voda a osvěžující nápoje, ale také víno, lihoviny, cukrovinky a tabákové výrobky. Pivo, minerální voda a osvěžující nápoje jsou prodávány výlučně ve velkých baleních, a sice v „platech“ (zejména v platech 24 plechovek balených v plastové fólii).

11 Německé spolkové orgány rovněž uvedly, že provádění VerpackV, a v důsledku toho systému zálohování, spadá do odpovědnosti regionálních orgánů v souladu s rozdělením pravomocí stanoveným Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Základní zákon Spolkové republiky Německo) ze dne 23. května 1949 (BGBl 1949 I, s. 1, dále jen „GG“). Podle nich pouze tyto orgány mohou zajistit prosazování ustanovení VerpackV správním příkazem nebo uložením pokut, přičemž spolková vláda nedisponuje v tomto ohledu žádnou vlastní výkonnou pravomocí.

12 Konečně německé spolkové orgány uvedly, že příhraniční obchody jsou povinny vybírat zálohu na základě VerpackV, ale dodaly, že s ohledem na cíle systému zálohování, který má zejména podpořit stávající německý systém recyklace, ve kterém jsou nápojové obaly na jedno použití opětovně uvedeny do hospodářského oběhu, měly prováděcí orgány výkonné moci obou dotčených spolkových zemí (dále jen „příslušné německé regionální orgány“) za to, že povinnost vybírat zálohu se neuplatní na příhraniční obchody, pokud byly tyto nápoje prodávány výlučně zákazníkům s bydlištěm zejména v Dánsku a pokud se tito písemně zavázali (podpisem „vývozní deklarace“), že tyto nápoje zkonzumují a jejich obal odstraní mimo německé území. Německé spolkové orgány upřesnily, že každý z těchto prodejů byl zaregistrován samostatně spolu se jménem zákazníka, s jeho číslem občanského průkazu, podpisem a číslem pokladního lístku. Kromě toho uvedly, že prodej bez zálohy je omezen na plata balená v plastové fólii (která v zásadě obsahují 24 plechovek).

C. Rozhodnutí přijaté Komisí

13 Dopisem ze dne 4. října 2018 přijala Komise rozhodnutí Komise C(2018) 6315 final o státní podpoře SA.44865 (2016/FC) – Německo – Údajná státní podpora ve prospěch německých příhraničních obchodů s nápoji (dále jen „napadené rozhodnutí“).

14 V napadeném rozhodnutí se Komise omezila na přezkum podmínky týkající se státních prostředků, která je uvedena v čl. 107 odst. 1 SFEU. V tomto ohledu postupně přezkoumala tři opatření, která mohou představovat výhodu financovanou ze státních prostředků (dále jen „sporná opatření“): nevybrání samotné zálohy, nevybrání DPH vztahující se na zálohu a neuložení pokuty podnikům, které nevybírají zálohu.

15 Pokud jde o nevybrání zálohy, Komise v bodech 32 a 33 napadeného rozhodnutí uvedla, že toto opatření nepředstavuje státní podporu, jelikož systém zálohování není financován ze státních prostředků. Uvedla, že žalobkyně netvrdila, že nevybírání zálohy představuje samo o sobě opatření financované z takových prostředků.

16 Pokud jde o nevybrání DPH související se zálohou, Komise v bodech 41 a 42 napadeného rozhodnutí vysvětlila, že pokud záloha nebyla fakturována příhraničními obchody jejich zákazníkům, je nevybrání DPH s ní související příhraničními obchody a poté státem běžným důsledkem použití obecných pravidel v oblasti DPH. Podle Komise totiž vzhledem k tomu, že DPH musí být vybrána z ceny transakce (poskytnutí služby nebo dodání zboží), není namístě ji vybírat, pokud k této transakci nedošlo. Komise z toho vyvodila, že nevybrání DPH nemá svým účelem a strukturou za cíl vytvořit výhodu, která by pro stát představovala dodatečnou zátěž, a že tedy toto opatření nebylo státní podporou.

17 Pokud jde o neuložení pokuty podnikům, které neuplatňovaly systém zálohování, Komise nejprve vymezila obecný rámec analýzy použitelný v oblasti neuložení pokuty (body 45 až 49 napadeného rozhodnutí) a poté použila tento rámec analýzy na neuložení pokuty (body 50 až 69 napadeného rozhodnutí).

18 Komise v bodech 45 a 47 napadeného rozhodnutí připomněla, že podle judikatury osvobození od povinnosti zaplatit pokutu může v zásadě představovat výhodu poskytnutou ze státních prostředků. Upřesnila však, že pokud jde o určení, zda byla splněna podmínka týkající se státních prostředků, je v zásadě třeba rozlišovat mezi případy, kdy vnitrostátní orgány stanovily možnost vyhnout se platbě obvykle vymahatelné pokuty, a případy, kdy neukládají sankci, protože výslovně povolily určité jednání.

19 Komise v bodech 48 a 49 napadeného rozhodnutí dodala, že výklad vnitrostátního pravidla stanovícího povinnost může být pro samotné vnitrostátní orgány obtížný, zejména pokud jsou tyto orgány pověřeny jeho uplatňováním. Pokud se tyto orgány potýkaly s vážnými a důvodnými pochybnostem o rozsahu a výkladu takové povinnosti, neuložení pokuty nebylo nutně výsledkem rozhodnutí uvedených orgánů nevybírat splatné pokuty, ale pouhým důsledkem výkladových obtíží. Takové obtíže jsou podle Komise bohužel vlastní jakémukoliv právnímu systému, i když se obvykle omezují na několik konkrétních ustanovení. V důsledku toho měla Komise za to, že je třeba rovněž rozlišovat mezi situacemi, ve kterých se orgány v rámci běžného výkonu své veřejné pravomoci potýkají s obtížemi při výkladu zákona, a situacemi, ve kterých se rozhodly nevybírat pokuty, které ale byly splatné, nebo poskytovaly podnikům možnost vyhnout se jejich platbě. Komise měla dále v bodě 50 napadeného rozhodnutí za to, že příslušné německé regionální orgány se domnívaly, že příhraniční obchody oprávněně nebyly povinny vybírat zálohu, takže nevybírání této zálohy nepředstavovalo podle nich protiprávní jednání a neuložení pokuty bylo pouhým důsledkem neexistence tohoto protiprávního jednání.

20 Komise však v bodě 51 napadeného rozhodnutí uvedla, že se jí s ohledem na znění § 9 odst. 1 VerpackV jeví, že toto ustanovení musí být v rozsahu, v němž se vztahuje na „německé území“ a „uvedení nápoje do oběhu“, chápáno tak, že ukládá příhraničním obchodům, aby vybíraly zálohu.

21 V bodě 52 napadeného rozhodnutí nicméně dodala, že je rovněž možné mít za to, že neexistence povinnosti příhraničních obchodů vybírat zálohu, pokud prodávají nápoje v plechovkách výhradně spotřebitelům „zahraničním rezidentům“, kteří se zavázali tyto nápoje konzumovat mimo Německo, je v souladu s hlavními zásadami VerpackV.

22 Komise v bodě 53 napadeného rozhodnutí upřesnila, že k odůvodnění svého výkladu VerpackV, podle kterého nejsou příhraniční obchody povinny vybírat zálohu, se příslušné německé regionální orgány opřely o cíl tohoto ustanovení, a sice podporu vracení nápojových obalů na jedno použití v Německu, a konkrétně pobídnout zákazníky, zejména v Německu, k tomu, aby vraceli prázdné nápojové obaly do systému sběru a recyklace zavedeného v celé zemi, který je snadno přístupný německým rezidentům. Komise upřesnila, že podle výkladu příslušných německých regionálních orgánů tento cíl nevyžaduje použít zálohu na nápoje v plechovkách, které byly spotřebované v zahraničí a jejichž obaly nejsou vraceny v Německu. Dodala, že stále podle výkladu příslušných německých regionálních orgánů se příhraniční obchody nacházejí ve stejné situaci jako vývozci nápojů v plechovkách, kteří prodávali výrobky, které nebyly určeny ke konzumaci v Německu a jejichž obaly byly určeny k odstranění mimo recyklačních zařízení zahrnutých do německého systému. VerpackV přitom těmto vývozcům neukládal povinnost vybírat zálohu.

23 Komise v bodech 56 až 58 napadeného rozhodnutí uvedla, že postoj příslušných německých regionálních orgánů vycházel zejména ze zprávy vypracované v roce 2005 na žádost příhraničních obchodů jedním profesorem práva. Podle této zprávy byla povinnost těchto obchodů vybírat zálohu v rozporu s GG, s některými ustanoveními primárního práva Evropské unie, a sice s články 18, 34 a 35 SFEU, jakož i s čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62, jelikož se vztahovala na prodej nápojů v plechovkách konzumovaných v zahraničí. Zejména záloha představuje překážku obchodu pro konečné spotřebitele příhraničních obchodů, kteří v žádném případě nevraceli prázdné nápojové obaly, aby získaly zpět částku zálohy.

24 Komise v odstavcích 59 a 60 napadeného rozhodnutí dodala, že podle jiné zprávy vyhotovené rovněž v roce 2005, ale tentokrát na žádost německé spolkové vlády, systém zálohování neporušoval ani GG, ani unijní právo, zatímco naopak skutečnost, že příhraniční obchody nevybírají zálohu od zákazníků, kteří konzumují nápoje v zahraničí, je v rozporu se směrnicí 94/62.

25 Komise dospěla v bodě 61 napadeného rozhodnutí k závěru, že i když výklad provedený příslušnými regionálními orgány nebyl v souladu s výkladem spolkových orgánů, tento posledně uvedený výklad nebyl potvrzen soudním rozhodnutím, jelikož jediná soudní rozhodnutí pocházející z roku 2003 potvrzují výklad příslušných německých regionálních orgánů, což spolkové orgány uznaly.

26 Na základě výše uvedených skutečností Komise, která měla za to, že je možné předpokládat, že když spotřebitel koupí nápoj v Německu, aby jej odvezl do jiného členského státu, obal tohoto nápoje nebude v Německu vrácen, ale bude se nacházet v systému nakládání s odpady jiného členského státu, uvedla, že se zdá rozumné vzdát se povinnosti vybírat zálohu, pokud spotřebitel podepíše vývozní prohlášení, a zaváže se tak k odvozu nápoje do jiného členského státu, aby ho tam zkonzumoval a odstranil jeho obal (bod 65 napadeného rozhodnutí). Komise rovněž připomněla, že se členské státy mohou svobodně rozhodnout, zda vybírat nebo nevybírat zálohu, s výhradou dodržení zásady zákazu diskriminace (bod 67 napadeného rozhodnutí). Uvedla, že výklad provedený příslušnými německými regionálními orgány představuje rozumný kompromis mezi cílem ochrany životního prostředí sledovaným směrnicí 94/62 a volným pohybem zboží (bod 68 napadeného rozhodnutí).

27 Komise dospěla k závěru, že příslušné německé regionální orgány tak v rámci běžného výkonu své veřejné pravomoci čelily vážným a důvodným pochybnostem ohledně dosahu a výkladu povinnosti vybírat zálohu. V takovém případě neuložení pokuty nepředstavuje výhodu poskytnutou ze státních prostředků, a toto opatření tedy nemůže být kvalifikováno jako státní podpora (bod 69 napadeného rozhodnutí).

II. Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

28 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 23. ledna 2019 podala žalobkyně projednávanou žalobu.

29 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 18. dubna 2019 požádala Spolková republika Německo o vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Komise. Rozhodnutím ze dne 9. září 2019 předseda devátého senátu Tribunálu toto vedlejší účastenství povolil. Spolková republika Německo předložila spis vedlejší účastnice a hlavní účastnice řízení předložily svá vyjádření ke spisu vedlejší účastnice ve stanovených lhůtách. V tomto vyjádření prohlásila, že sdílí veškeré argumenty Komise.

30 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 26. dubna 2019 předložilo Danmarks Naturfredningsforening (dále jen „DN“), sdružení pro ochranu životního prostředí v Dánsku, návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání žalobkyně. Usnesením ze dne 10. září 2019 předseda devátého senátu Tribunálu toto vedlejší účastenství povolil. Sdružení DN předložilo svůj spis vedlejšího účastníka a hlavní účastnice řízení k němu podaly vyjádření ve stanovených lhůtách.

31 V podání doručeném kanceláři Tribunálu dne 7. května 2019 podala IGG návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhů Komise. Usnesením ze dne 10. září 2019 předseda devátého senátu Tribunálu toto vedlejší účastenství povolil. Sdružení IGG předložilo svůj spis vedlejšího účastníka a hlavní účastnice řízení k němu podaly vyjádření ve stanovených lhůtách.

32 Vzhledem ke změně složení senátů Tribunálu byl na základě čl. 27 odst. 5 jednacího řádu Tribunálu soudce zpravodaj přidělen ke čtvrtému senátu, kterému byla tudíž přidělena tato věc.

33 Tribunál na základě článku 28 svého jednacího řádu na návrh svého čtvrtého senátu rozhodl, že věc předá rozšířenému senátu.

34 Na návrh soudce zpravodaje Tribunál (čtvrtý rozšířený senát) rozhodl o zahájení ústní části řízení a v rámci organizačních procesních opatření stanovených v článku 89 jednacího řádu položil účastníkům řízení písemné otázky a vyzval je, aby na ně odpověděli na jednání.

35 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na písemné i ústní otázky položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 19. listopadu 2020.

36 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

– napadené rozhodnutí zrušil,

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

37 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl,

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

38 Spolková republika Německo navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl,

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

39 DN navrhuje, aby Tribunál:

– napadené rozhodnutí zrušil,

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

40 IGG navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl,

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

III. Právní otázky

41 Nejprve je třeba přezkoumat přípustnost žaloby a poté zadruhé opodstatněnost argumentů uplatněných žalobkyní.

A. K přípustnosti žaloby

42 Komise ve své žalobní odpovědi zpochybnila aktivní legitimaci žalobkyně tím, že vyjádřila „pochybnosti“ o existenci narušení hospodářské soutěže způsobeného spornými opatřeními, které by mohlo žalobkyni dostat do nepříznivé situace. Komise v tomto ohledu v duplice uvedla, že žalobkyně nepředložila důkazy o totožnosti svých členů a o činnostech, které vykonávají.

43 Na jednání však Komise v odpovědi na otázku Tribunálu týkající se použití relevantní judikatury v projednávaném případě upustila od námitky nepřípustnosti vycházející z nedostatku aktivní legitimace žalobkyně, což bylo zaznamenáno do protokolu z jednání.

44 Je totiž ustálenou judikaturou, že sdružení, které tak jako žalobkyně zastupuje zájmy konkurentů příjemců opatření, je zúčastněnou stranou ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 29 a citovaná judikatura), což ostatně Komise uvedla v bodě 1 napadeného rozhodnutí. Přitom taková zúčastněná strana může napadnout rozhodnutí, kterým Komise konstatuje v rámci fáze předběžného přezkoumání podpor zavedené článkem 108 odst. 3 SFEU, že určité opatření není podpora, za podmínky, že tato strana podáním své žaloby usiluje o ochranu procesních práv, která by jí příslušela, kdyby se Komise rozhodla zahájit formální vyšetřovací řízení stanovené čl. 108 odst. 2 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. května 1993, Cook v. Komise, C-198/91, EU:C:1993:197, body 23 až 26; ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 47, a ze dne 13. prosince 2005, Komise v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, bod 35).

45 V projednávaném sporu žalobkyně vznáší jediný žalobní důvod, v němž tvrdí, že Komise tím, že navzdory závažným obtížím, které vyvstaly při zkoumání sporných opatření, nezahájila formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, porušila procesní práva, která má jakožto zúčastněná strana na základě téhož ustanovení. Za těchto podmínek má žalobkyně aktivní legitimaci, a žaloba je tudíž přípustná.

B. K přezkumu jediného žalobního důvodu

46 Jak již bylo řečeno, žalobkyně na podporu své žaloby vznáší jediný žalobní důvod vycházející z porušení jejích procesních práv. Tento jediný žalobní důvod obsahuje tři části. V rámci první části se žalobkyně dovolává nedostatečného přezkumu slučitelnosti osvobození od zálohování s čl. 4 odst. 3 SEU, směrnicí 94/62, zásadou „znečišťovatel platí“, jakož i některými ustanoveními německého práva ze strany Komise. V rámci druhé části tvrdí, že Komise neprovedla dostatečný přezkum nevybrání příjmů z DPH, jelikož toto opatření bylo poskytnuto ze státních prostředků. Konečně třetí částí žalobkyně uvádí, že Komise neprovedla dostatečný přezkum opatření spočívajícího v neuložení pokuty, jelikož toto opatření je rovněž poskytnuto ze státních prostředků.

47 Úvodem je třeba připomenout, že podle judikatury je řízení zavedené čl. 108 odst. 2 SFEU, který zaručuje členským státům a dotyčným hospodářským kruhům právo být vyslechnut a který Komisi umožňuje plně objasnit veškeré okolnosti věci před vydáním rozhodnutí, nezbytné, jakmile Komise narazí na vážné obtíže při posuzování, zda je záměr podpory slučitelný s vnitřním trhem. Z toho je třeba vyvodit, že se Komise může omezit při přijímání příznivého rozhodnutí o záměru podpory na předběžnou fázi přezkumu podle čl. 108 odst. 3 SFEU pouze tehdy, může-li po tomto prvotním přezkumu získat přesvědčení, že tento záměr je slučitelný se Smlouvou. Jestliže Komise naopak po tomto prvotním přezkumu nabude opačného přesvědčení, nebo dokonce neumožní-li jí tento přezkum překonat veškeré obtíže, jež vyvstaly při posuzování slučitelnosti tohoto záměru s vnitřním trhem, je Komise povinna vyžádat si veškerá nezbytná stanoviska a zahájit v této souvislosti řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (rozsudky ze dne 20. března 1984, Německo v. Komise, 84/82, EU:C:1984:117, bod 13, a ze dne 24. ledna 2013, 3F v. Komise, C-646/11 P, nezveřejněný, EU:C:2013:36, bod 28).

48 Je třeba rovněž připomenout, že pokud žalobce tvrdí, že rozhodnutí přijaté Komisí na základě čl. 108 odst. 3 SFEU porušuje jeho procesní práva, může uplatnit jakýkoliv žalobní důvod, včetně důvodu vycházejícího z nesprávného právního posouzení, který může prokázat, že posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání sporného opatření, muselo vyvolat pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. května 2011, Komise v Kronoply a Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, bod 59). Nedostatečný a neúplný obsah přezkumu provedeného Komisí v předběžné fázi je jednou z indicií, které umožňují mít za to, že Komise nebyla schopna překonat všechny závažné obtíže, s nimiž se setkala, pokud jde o otázku, zda dotčené opatření je státní podporou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. listopadu 2014, Ryanair v. Komise, T-512/11, nezveřejněný, EU:T:2014:989, bod 106).

49 Je třeba postupně zkoumat každou ze tří částí jediného žalobního důvodu, přičemž je třeba upřesnit, že přezkum posledních dvou částí, které se obě týkají podmínky vztahující se ke státním prostředkům, je seskupený v rámci téže části.

1. K první části jediného žalobního důvodu

50 Žalobkyně tvrdí, že Komise při svém přezkumu opatření spočívajícího v osvobození od výběru zálohy nezohlednila povinnosti Spolkové republiky Německo, které vyplývají z čl. 4 odst. 3 SEU, směrnice 94/62, zásady „znečišťovatel platí“, jakož i z německého práva.

51 Žalobkyně tvrdí, že skutečnost, že toto opatření není v souladu s těmito jednotlivými normami, činí analýzu obsaženou v napadeném rozhodnutí vadnou, pokud jde o otázku existence státní podpory, a znamená, že Komise nebyla schopna správně posoudit, zda nevybrání zálohy, a z tohoto důvodu nezaplacení DPH ze zálohy, jakož i osvobození od pokuty, představují podporu, či nikoliv.

52 Žalobkyně zdůrazňuje, že je na Komisi, aby se ujistila, že vnitrostátní systémy provádějící směrnici 94/62 jsou skutečně uplatňovány a že toto provedení vede k přijetí dostatečně jasné právní úpravy. Dodává, že Spolková republika Německo nezajistila, aby bylo dosaženo výsledku sledovaného touto směrnicí. Uvádí rovněž, že Komise nezohlednila značné škodlivé účinky na životní prostředí, které vyvolalo nevybírání zálohy.

53 Kromě toho žalobkyně kritizuje různé body napadeného rozhodnutí uvedené v části věnované neuložení pokuty příhraničním obchodům.

54 Komise tvrdí, že první část jediného žalobního důvodu je irelevantní, což žalobkyně zpochybňuje.

55 Sdružení DN tvrdí, že napadené rozhodnutí je založeno na zjevně chybných postulátech o životním prostředí a nezohledňuje významné škodlivé účinky praxe vývozního prohlášení na dánské životní prostředí. Uvádí, že od roku 2005 organizuje roční události zvané „sběr odpadů“, určené k ochraně dánského životního prostředí sběrem odpadu a že od roku 2008 se věnovala sběru a svozu prázdných plechovek, a mohla tak sesbírat více než 1,6 milionu těchto prázdných plechovek. Podle jeho vyjádření je 90 až 95 % takto vybraných plechovek plechovkami zakoupenými bez použití systému zálohování dánskými spotřebiteli v příhraničních obchodech.

56 IGG tvrdí, že Komise během správní fáze ověřila soulad systému zálohování se směrnicí 94/62 a že neměla žádné pochybnosti o legalitě praxe spočívající v osvobození od zálohování založeném na používání vývozních prohlášení. Toto osvobození je zcela v souladu se směrnicí 94/62. Členské státy nejsou povinny rozšířit systém zálohování na prodeje, pro které nemůže být dosaženo cíle této zálohy, tedy vrácení prázdných obalů, jelikož mnozí spotřebitelé nemají možnost odevzdat prázdné obaly a nechat si vrátit cenu zálohy. IGG nesouhlasí s obavami žalobkyně, podle kterých má nevybírání zálohy negativní vliv na životní prostředí v Dánsku. Skutečnost, že budou příhraniční obchody účtovat zálohu, která nebude vrácena v Dánsku, nepřispívá ke zpětnému odběru prázdných obalů, a nesnižuje tedy objem obalových odpadů. Systematické uplatňování zálohování příhraničními obchody má hospodářský účinek vývozní daně. Uložení zálohy na prodeje příhraničních obchodů by narušilo volný pohyb zboží, zatímco cíle zálohování, a sice zpětného odběru prázdných plechovek, by nemohlo být dosaženo. Systematické uplatňování zálohování příhraničními obchody tedy není přiměřené.

57 Jak vyplývá z popisu argumentace žalobkyně, první část jediného žalobního důvodu vychází v podstatě ze závažných obtíží vyplývajících z porušení povinností uložených Spolkové republice Německo dotčeným opatřením. Je třeba zdůraznit, že tyto povinnosti nevyplývají z ustanovení Smlouvy o FEU nebo sekundárního práva použitelných v oblasti státních podpor, ale z jiných ustanovení unijního práva, či dokonce z německého práva. Jedná se zejména o ustanovení týkající se ochrany životního prostředí.

58 S ohledem na argumenty účastníků řízení, a zejména argument uplatněný Komisí v její žalobní odpovědi, který je založený na irelevantnosti první části jediného žalobního důvodu, je třeba upřesnit, v jakém rozsahu se lze užitečně dovolávat porušení ustanovení, která se netýkají práva státních podpor, za účelem prokázání protiprávnosti rozhodnutí přijatého v dané oblasti Komisí.

59 V tomto ohledu je třeba rozlišovat podle toho, zda dotčené rozhodnutí Komise rozhoduje o slučitelnosti podpory s vnitřním trhem, nebo zda se vyslovuje, jako v projednávaném případě, k existenci podpory.

60 V prvním případě, jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ze dne 15. dubna 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, body 50 a 51), z obecné systematiky Smlouvy o FEU vyplývá, že řízení stanovené v jejím článku 108 nesmí nikdy vést k výsledku, který by byl v rozporu se zvláštními ustanoveními Smlouvy. Komise proto nemůže prohlásit za slučitelnou s vnitřním trhem státní

podporu, jejíž některé podmínky jsou v rozporu s ostatními ustanoveními Smlouvy o FEU. Tato judikatura je potvrzena rozsudkem ze dne 22. září 2020, Rakousko v. Komise (C-594/18 P, EU:C:2020:742, body 44 a 45).

61 Porušení jiných ustanovení Smlouvy o FEU, než jsou ustanovení týkající se státních podpor, vnitrostátním opatřením, které bylo předtím kvalifikováno jako státní podpora, se tak lze úspěšně dovolávat za účelem zpochybnění legality rozhodnutí, kterým se Komise domnívá, že taková podpora je slučitelná s vnitřním trhem.

62 Ve druhém případě, který se týká rozhodnutí Komise o existenci podpory, tomu tak není. Kvalifikace vnitrostátního opatření jako státní podpory totiž spočívá na podmínkách taxativně stanovených v čl. 107 odst. 1 SFEU. Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí musí selektivně zvýhodňovat příslušného příjemce. Začtvrté musí nebo může narušovat hospodářskou soutěž (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. World Duty Free Group a další, C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, bod 53). Žádná z těchto podmínek přitom neodkazuje na jiná ustanovení Smlouvy o FEU nebo na právní předpisy přijaté Evropskou unií v oblasti životního prostředí.

63 Soudní dvůr tak rozhodl, že potřeba zohlednit požadavky na ochranu životního prostředí, jak vyplývají z ustanovení Smluv, jakkoliv jsou legitimní, nemá vliv na uplatnění podmínky selektivity uvedené v čl. 107 odst. 1 SFEU a neodůvodňuje vyloučení selektivních opatření, a to ani těch, která jsou specifická, jako jsou ekologické daně, z působnosti čl. 107 odst. 1 SFEU, jelikož environmentální cíle mohou být v každém případě řádně zohledněny v rámci posuzování slučitelnosti státního podporového opatření s vnitřním trhem v souladu s čl. 107 odst. 3 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 90 až 92, a ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko, C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 75).

64 Soudní dvůr měl dále za to, že okolnost, že vnitrostátní opatření je povoleno orgánem v souladu s jinými ustanoveními unijního práva, než jsou ustanovení týkající se státních podpor, nebrání Komisi v konstatování, že toto opatření je státní podporou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2013, Komise v. Irsko a další, C-272/12 P, EU:C:2013:812, body 46, 47, 49 a 53). Stejně tak skutečnost, že vnitrostátní opatření se řídí důvody obecného zájmu – které v dotčené věci spadají do oblasti vnitrostátního práva, ale může se na ně vztahovat rovněž unijní právo – jako je ochrana životního prostředí, je „irelevantní“ okolností ve fázi kvalifikace jako státní podpory provedené na základě ustanovení čl. 107 odst. 1 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. února 2003, Španělsko v. Komise, C-409/00, EU:C:2003:92, body 53 a 54).

65 Bylo by tedy v rozporu se zněním čl. 107 odst. 1 SFEU mít za to, že vnitrostátní opatření, jelikož porušuje jiná ustanovení Smlouvy, představuje státní podporu, i když nesplňuje podmínky výslovně stanovené tímto ustanovením pro účely určení podpory.

66 Navíc ustanovení článků 107 a 108 SFEU sledují zvláštní cíl, a sice zabránit tomu, aby zásahy členského státu měly za následek narušení podmínek hospodářské soutěže na vnitřním trhu, což je cíl, který nutně neodpovídá cílům sledovaným jinými ustanoveními Smluv. Navíc provádění ustanovení článků 107 a 108 SFEU, na rozdíl od provádění jiných ustanovení Smlouvy, poskytuje Komisi široký prostor pro intervenci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, bod 55). Konečně účinky použití těchto ustanovení jsou značné, jelikož Komise může členskému státu uložit, aby pozastavil provádění vnitrostátního opatření, zrušil jej nebo změnil ve lhůtě, kterou stanoví. Vzhledem k těmto zvláštnostem nemůže být působnost režimu přezkumu opatření podpory zavedeného ustanoveními článků 107 a 108 SFEU rozšířena nad rámec vnitrostátních opatření, která splňují podmínky uvedené v čl. 107 odst. 1 SFEU.

67 Článek 11 SFEU sice stanoví, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie. K takové integraci však dochází ve fázi přezkumu slučitelnosti podpory, a nikoli při přezkumu její existence.

68 V důsledku toho se nelze okolnosti, že vnitrostátní opatření porušuje jiná ustanovení unijního práva, než jsou ustanovení týkající se státních podpor, jako takové užitečně dovolávat za účelem prokázání, že toto opatření je státní podporou.

69 Totéž platí *a fortiori* pro ustanovení práva členského státu.

70 Podle ustálené judikatury totiž vyplývá z požadavků na jednotné používání práva Unie a ze zásady rovnosti, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (viz rozsudek ze dne 27. února 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, bod 35 a citovaná judikatura).

71 V projednávané věci se přitom v čl. 107 odst. 1 SFEU výslovně neodkazuje na právo členských států.

72 Mimoto není věcí Komise, ale příslušných vnitrostátních soudů, aby přezkoumaly legalitu vnitrostátních opatření z hlediska vnitrostátního práva.

73 Pokud by bylo připuštěno, že porušení ustanovení práva členského státu musí vést Komisi ke kvalifikaci vnitrostátních opatření jako státní podpory, mohla by být Komise nucena rozhodnout o legalitě těchto opatření z hlediska vnitrostátního práva, čímž by byla narušena pravomoc vnitrostátních soudů.

74 Z výše uvedených úvah vyplývá, že první část jediného žalobního důvodu, vycházející z toho, že Komise nedostatečně přezkoumala opatření, které spočívá v nevybírání zálohy, a to s ohledem na povinnosti uložené Spolkové republice Německo, které nevyplývají z ustanovení Smlouvy nebo sekundárního práva použitelných v oblasti státních podpor, ale které vyplývají z jiných ustanovení unijního práva, jakož i z vnitrostátního práva, nemůže vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, i kdyby byla opodstatněná.

75 První část jediného žalobního důvodu je tedy třeba odmítnout jako irelevantní, jak správně tvrdí Komise.

76 Nicméně některé výtky žalobkyně vůči různým bodům napadeného rozhodnutí uvedeným v části tohoto rozhodnutí věnované neuložení pokuty příhraničním obchodům, jakož i argumenty týkající se neexistence obtíží při výkladu použitelného práva, které se mohou týkat rovněž neuložení pokuty, budou v případě potřeby posouzeny v rámci třetí části jediného žalobního důvodu.

2. Ke druhé a třetí části jediného žalobního důvodu, které se vztahují k podmínce týkající se státních prostředků

77 Podle ustálené judikatury mohou být považovány za podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU pouze výhody poskytované přímo nebo nepřímo ze státních prostředků nebo výhody, které pro stát představují dodatečnou zátěž. Ze samotného znění tohoto ustanovení a z procesních pravidel zavedených článkem 108 SFEU totiž vyplývá, že výhody poskytované jiným způsobem než ze státních prostředků nespadají do působnosti předmětných ustanovení (rozsudky ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 19, a ze dne 19. března 2013, Bouygues a Bouygues Télécom v. Komise a další a Komise v. Francie a další, C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 99).

78 V napadeném rozhodnutí Komise konstatovala, že podmínka týkající se státních prostředků nebyla splněna, pokud jde jak o nevybrání DPH související se zálohou, tak o neuložení pokuty. Na základě samotného zjištění neexistence státních prostředků dospěla k závěru, že tato dvě opatření nepředstavují státní podporu.

79 Nejprve je třeba přezkoumat druhou část jediného žalobního důvodu, která se týká nevybrání DPH související se zálohováním.

a) Ke druhé části jediného žalobního důvodu

80 Žalobkyně tvrdí, že Komise nesprávně odkázala na rozsudek ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), v části napadeného rozhodnutí věnované nevybrání DPH související se zálohováním nejdřív příhraničními obchody a poté státem. Toto opatření totiž na rozdíl od opatření dotčeného v uvedeném rozsudku není součástí „legitimního systému“.

81 Žalobkyně se opírá o soubor argumentů, které mají prokázat, že nevybrání zálohy založené na praxi vývozního prohlášení není legitimní, a že v důsledku toho nevybírání DPH představuje výhodu financovanou ze státních prostředků. Odkazuje zejména na porušení různých právních norem, které již byly uplatněny v rámci první části jediného žalobního důvodu.

82 Žalobkyně tvrdí, že k tomu, aby se mělo za to, že vnitrostátní opatření není financované ze státních prostředků, musí dotyčný členský stát jednat jako regulátor, když přijímá toto opatření. Tak tomu přitom není v případě, kdy se členský stát vzdá příjmů z důvodu opatření, které porušuje unijní právo.

83 Žalobkyně rovněž uvádí, že nevybírání zálohy je uplatňováno z důvodu, který nijak nesouvisí s cílem sledovaným systémem zálohování, a sice zachovat zaměstnanost a zlepšit konkurenceschopnost příhraničních obchodů.

84 Kromě toho žalobkyně tvrdí, že toto opatření vede k poskytnutí selektivní výhody jeho příjemcům a jeho cílem je osvobodit příhraniční obchody od DPH vztahující se k ceně zálohy.

85 Komise navrhuje zamítnutí druhé části jediného žalobního důvodu. V tomto ohledu zejména tvrdí, že nevybrání zálohy je v projednávaném případě hlavní otázkou a že nevybrání DPH je pouze „vedlejším“ důsledkem tohoto nevybrání zálohy (nebo „inherentním“ důsledkem) podle výrazu použitého v rozsudku ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97).

86 DN podporuje argumentaci žalobkyně. Uvádí zejména rozsudek ze dne 12. října 2000, Španělsko v. Komise (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 IGG podporuje argumentaci Komise. Dodává, že § 9 odst. 1 VerpackV souvisí s čl. 92 písm. b) směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. 2006, L 347, s. 1), který stanoví, že pokud jde náklady na vratné obaly, mohou je členské státy zahrnout do základu daně a přijmout opatření nezbytná k tomu, aby byla dotyčná částka upravena, budou-li tyto obaly skutečně vráceny.

88 Úvodem je třeba na základě úvah uvedených v odpovědi na první část jediného žalobního důvodu odmítnout argumenty týkající se porušení různých norem unijního práva a německého práva, které již žalobkyně uplatnila v této části.

89 Kromě toho v rozsahu, v němž se tato část žalobního důvodu týká podmínky ohledně existence státních prostředků, je třeba připomenout, že pro účely prokázání, zda výhoda poskytnutá příjemci zatěžuje státní rozpočet, je třeba ověřit, zda je dána dostatečně přímá souvislost mezi touto výhodou na jedné straně a snížením uvedeného rozpočtu nebo dokonce dostatečně konkrétním hospodářským

rizikem výdajů zatěžujících tento rozpočet na straně druhé (viz rozsudek ze dne 19. března 2013, Bouygues a Bouygues Télécom v. Komise a další a Komise v. Francie a další, C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 109 a citovaná judikatura).

90 V projednávané věci se Komise k učinění závěru, že nevybírání DPH sebou nenese použití státních prostředků, opřela v napadeném rozhodnutí (bod 42) o řešení přijaté Soudním dvorem v rozsudku ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97). Jak přitom vyplývá z argumentace žalobkyně, tato v podstatě zpochybňuje relevanci použití tohoto řešení na nevybírání DPH. Je tedy třeba připomenout řešení zvolené Soudním dvorem v tomto rozsudku, převzaté v jiných pozdějších rozsudcích.

91 Ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), se jednalo o právní režim umožňující německým majitelům plavidel uzavírat pracovní smlouvy s členy posádky, kteří nepodléhají německému právu (bod 5). Soudní dvůr konstatoval, že podmínka týkající se státních prostředků nebyla splněna.

92 V tomto ohledu měl Soudní dvůr za to, že cílem a obecnou systematikou dotčeného režimu není vytvořit výhodu, která by pro stát představovala dodatečnou zátěž, ale pouze změnit ve prospěch podniků námořní dopravy rámec, v němž byly vytvořeny smluvní vztahy mezi těmito podniky a jejich zaměstnanci. Kromě toho měl za to, že důsledky, které vyplývaly z tohoto režimu, související jak s rozdílným základem pro výpočet sociálních příspěvků, tak s případnou ztrátou daňových zdrojů přičitatelnou nízké výši odměn, jsou inherentní tomuto režimu a nepředstavují prostředek k poskytnutí určité výhody dotčeným podnikům (bod 21).

93 Z toho vyplývá, že za účelem posouzení existence vazby uvedené v bodě 89 výše je třeba zejména ověřit, zda opatření svým účelem a svou obecnou systematikou usiluje o vytvoření výhody, která by pro stát představovala dodatečnou zátěž. Konkrétně, pokud je případná ztráta prostředků vyplývající z tohoto opatření inherentní tomuto opatření v tom smyslu, že je pouze jeho nepřímým důsledkem, není podmínka týkající se státních prostředků splněna (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 21; ze dne 1. prosince 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, bod 36, a ze dne 13. března 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, bod 62). Naproti tomu, pokud je cílem opatření osvobodit podnik od zaplacení částek, které by byly obvykle splatné do státního rozpočtu, je vazba mezi opatřením a snížením státního rozpočtu dostatečně přímá k tomu, aby opatření bylo považováno za financované ze státních prostředků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko, C-279/08 P, EU:C:2011:551, body 106 až 108).

94 V projednávaném případě je třeba připomenout, že podle § 9 odst. 1 VerpackV cena zálohy fakturované zákazníkovi zahrnuje DPH. V důsledku toho, pokud příhraniční obchody neuplatňují zálohu, není DPH související se zálohou z dotčených prodejů vybírána.

95 Pro stát tedy přinejmenším potenciálně existuje ztráta daňových příjmů, jelikož režim zálohování, pokud by byl uplatňován, by pravděpodobně vedl k čistému příjmu z DPH. Je totiž málo pravděpodobné, že i přes výběr zálohy jsou všechny obaly systematicky vraceny, a že v důsledku toho bude DPH vybraná při prodeji vrácena v plné výši spotřebitelům, kterým byla fakturována.

96 Sporné opatření, které spočívá v nevybírání zálohy příhraničními obchody, však nemá za cíl poskytnout těmto podnikům výhodu, kterou by představovalo nevybírání DPH. Nevybrání DPH, pokud se neuplatní záloha, je, jak správně tvrdí Komise, pouze nepřímým důsledkem mechanismu osvobození od zálohování, který je inherentní nevybírání zálohy, a neumožňuje prokázat, že sporné opatření má v tomto ohledu za cíl poskytnout výhodu určitým podnikům ze státních prostředků.

97 Je tedy třeba konstatovat, že Komise mohla s odkazem na judikaturu vycházející z rozsudku ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), právem dospět k závěru, že podmínka týkající se státních prostředků nebyla splněna, pokud jde o nevybírání DPH související se zálohami.

98 Závěr uvedený v bodě 97 výše nemůže být zpochybněn ostatními argumenty žalobkyně a DN.

99 Zaprvé na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně, z judikatury připomenuté v bodě 93 výše nevyplývá, že k tomu, aby se mělo za to, že vnitrostátní opatření není financované ze státních prostředků, je nezbytné, aby toto opatření představovalo „legitimní systém“ nebo aby dotčený stát jednal jako regulátor.

100 Je sice pravda, že v určitých případech lze zohlednit cíle dotčeného opatření. Tak tomu však není v případě, kdy toto opatření pouze nepřímo snižuje daňový základ daně, a tedy neexistuje dostatečně přímá souvislost mezi tímto opatřením a ztrátou příjmů, kterou lze konstatovat, takže tuto ztrátu lze kvalifikovat jako „inherentní“ danému opatření.

101 Kromě toho v rozsudku ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), Soudní dvůr pro účely určení, zda byla splněna podmínka týkající se státních prostředků, nekontroloval jako takovou legitimitu dotčeného opatření nebo cílů, které sledovalo. Na základě účelu a obecné systematiky tohoto opatření se pouze ujistil o tom, že tvrzené ztráty prostředků ve skutečnosti nepředstavují prostředek k poskytnutí určité výhody dotčeným podnikům (rozsudek ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 21).

102 Zadruhé okolnost, že nevybrání DPH související se zálohou může příjemcům poskytnout selektivní výhodu, je i za předpokladu, že by byla prokázána, irelevantní, jelikož zaprvé jsou podmínky uvedené v čl. 107 odst. 1 SFEU, které umožňují kvalifikovat vnitrostátní opatření jako státní podporu, kumulativní (viz judikaturu citovanou v bodě 62 výše, jakož i rozsudek Soudního dvora ze dne 24. července 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, body 74 a 75) a zadruhé se Komise, aby v projednávané věci dospěla v napadeném rozhodnutí k závěru, že nevybrání DPH související se zálohou nepředstavovalo podporu, opřela pouze o neexistenci státních prostředků, to znamená o podmínku lišící se od podmínek ohledně existence selektivní výhody.

103 Zatřetí žalobkyně nepředložila žádný poznatek, který by umožňoval dospět k závěru, že cílem sporných opatření bylo ve skutečnosti osvobodit příhraniční obchody od DPH související s cenou zálohy, když se toto osvobození jeví, jak vyplývá z výše uvedených úvah, jako „sekundární účinek, který je [těmto opatřením] vlastní“, podle výrazu použitého generálním advokátem F. G. Jacobsem v jeho stanovisku ve věci PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, body 161 a 162).

104 Začtvrté odkaz sdružení DN na rozsudek ze dne 12. října 2000, Španělsko v. Komise (C-480/98, EU:C:2000:559), není relevantní, neboť ve věci, v níž byl vydán tento rozsudek, šlo o nevybrání daňových a sociálních dluhů některých podniků, což je případ, který odpovídá případu zkoumanému Soudním dvorem v rozsudku ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551), v níž je vazba mezi opatřením a ztrátou příjmů státního rozpočtu dostatečně přímá.

105 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že druhou část jediného žalobního důvodu uplatněného žalobkyní je třeba zamítnout.

b) Ke třetí části jediného žalobního důvodu

106 Na prvním místě žalobkyně tvrdí, že Komise nesprávně použila judikaturu Soudního dvora tím, že zavedla novou právní normu, podle které existence obtíží při výkladu použitelného práva umožňuje dospět k závěru, že vnitrostátní opatření, které vede k neuložení pokuty, nesplňuje podmínku týkající se státních prostředků.

107 V tomto ohledu se žalobkyně dovolává nesprávného právního posouzení. Kritérium použité Komisí, vycházející podle ní z existence obtíží při výkladu použitelného práva, není v souladu s judikaturou, podle které je existence státní podpory posuzována na základě účinků opatření, a nikoli na základě jeho cíle nebo úmyslů vnitrostátních orgánů, z nichž dané opatření vychází.

108 Kromě toho má žalobkyně za to, že v projednávaném případě neexistují obtíže při výkladu povinnosti použít zálohu, a tedy uložit pokutu obchodům, které tuto zálohu neuplatňují. Uvádí, že neuložení pokuty je výsledkem spíše vědomé volby příslušných německých regionálních orgánů.

109 Konečně žalobkyně dodává, že pokud by bylo možné zmařit použití pravidel v oblasti státních podpor pouze prokázáním vážných a důvodných pochybností o rozsahu a smyslu povinnosti vyplývající z předpisu spadajícího do unijního práva nebo z vnitrostátních právních předpisů, vedlo by to ke zneužívání. Upřesňuje, že taková možnost by byla v rozporu s povinností členských států provádět unijní směrnice jasným a jednoznačným způsobem.

110 V tomto ohledu se podle žalobkyně příslušné německé regionální orgány v projednávané věci rozhodly, v návaznosti na rozsudky vydané v roce 2003 soudy spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko, neuložit příhraničním obchodům povinnost vybírat zálohu stanovenou VerpackV a nepřijmout žádná nová správní donucovací opatření vůči těmto obchodům, která by mohla být později předmětem soudního přezkumu německými soudy. Podle ní tak neexistence judikatury umožňující objasnění zákona, na jehož základě se pokuta ukládá, vyplývala pouze z nečinnosti těchto orgánů. Žalobkyně dodává, že použití unijního práva, zejména práva v oblasti státních podpor, by bylo značně oslabeno, kdyby se orgán členského státu mohl po řadu let legálně systematicky vyhnout uplatňování tohoto práva.

111 Na druhém místě žalobkyně tvrdí, že existují závažné obtíže, pokud jde o otázku, zda je splněna podmínka týkající se státních prostředků v rozsahu, v němž se jedná o neuložení pokuty.

112 Zaprvé v návaznosti na to, co uvedla v rámci první části jediného žalobního důvodu, žalobkyně připomíná, že nevybírání zálohy porušuje různá ustanovení unijního a německého práva a že jelikož je toto porušení zjevné, neexistují žádné obtíže při výkladu. Dodává, že německé spolkové orgány pravidelně opakují, že praxe vývozního prohlášení je protiprávní.

113 Zadruhé žalobkyně zdůrazňuje, že v právu použitelném v oblasti životního prostředí neexistuje žádný právní základ odůvodňující nevybírání zálohy. Rovněž tvrdí, že toto opatření není uplatňováno jednotně ve všech příhraničních oblastech Německa. Dodává, že Komise provedla nedostatečný a neúplný přezkum situace. Konečně uvádí, že se příhraniční obchody nenacházejí v situaci srovnatelné se situací vývozců.

114 Kromě toho žalobkyně tvrdí, že konstatování neexistence státních prostředků učiněné Komisí v napadeném rozhodnutí nemůže být odůvodněno nezbytností nevybírat zálohu za účelem zabránění porušení zásady volného pohybu zboží. Argument Komise týkající se skutečnosti, že použití systému záloh povede k uložení daně z vývozu, je novým argumentem, který nebyl obsažen v napadeném rozhodnutí, a který je proto nepřípustný. Žalobkyně rovněž zpochybňuje předpoklad, že když spotřebitel koupí nápoj v Německu, aby jej odvezl do jiného členského státu, obal nebude v Německu vrácen, ale dostane se do systému nakládání s odpady jiného členského státu.

115 Komise s touto argumentací nesouhlasí. Tvrdí zejména, že výklad použitelné právní úpravy provedený příslušnými německými regionálními orgány byl rozumný konkrétně s ohledem na neexistenci jakéhokoliv konečného soudního rozhodnutí v opačném smyslu, a že tedy nebylo možné, aby konstatovala existenci státní podpory. Neuložení pokuty vyplývá v projednávaném případě pouze z výkladu právní úpravy příslušnými německými regionálními orgány, podle kterého nemohou být zálohy příhraničními obchody vybírány. Toto je třeba odlišit od případů, kdy se příslušné orgány rozhodnou osvobodit podniky porušující právní úpravu od zaplacení pokuty.

116 Podle Komise se výklad právní úpravy, který opravňuje neuložení pokuty, blíží povolení udělenému příslušným orgánem určitým kategoriím osob k jednání, které je zakázáno pro jiné kategorie osob. V každém případě neuložení pokuty v kontextu obtížného výkladu relevantní právní úpravy nepřekračuje meze prostoru pro uvážení, který mají orgány pověřené uplatňováním práva.

117 Komise kromě toho uvádí, že uplatňování záloh v příhraničních obchodech by vytvářelo překážku obchodu, která představuje daň z vývozu.

118 Komise rovněž dodává, že nic neprokazuje, že jedním z cílů systému záloh je podnítit spotřebitele ke koupi nápojů, jejichž balení je pro životní prostředí méně škodlivé. Rovněž uvádí, že vnitrostátní systém zálohování nemůže směřovat ke snížení škod na životním prostředí v jiných členských státech a nemůže ani směřovat ke snížení prodeje nápojů balených v obalech na jedno použití, ale jeho cílem musí být pouze podnítit spotřebitele k tomu, aby vrátili takto balené nápojové obaly.

119 Kromě toho uvádí, že příhraniční obchody požádaly o připojení se k dánskému systému zálohování, ale že jim to nebylo povoleno v důsledku odporu žalobkyně.

120 Podle Komise je souhlas příslušných německých regionálních orgánů s použitím vývozního prohlášení soudržný, jelikož v důsledku tohoto použití nejsou zálohy fakturovány pouze v případech, kdy se zákazníci zavazují, že v Německu nebudou konzumovat nápoje, které nakupují v příhraničních obchodech.

121 Komise tvrdí, že rozpor, na který si stěžuje žalobkyně, vyplývá ve skutečnosti z nezohlednění příhraničních prodejů dánským systémem nakládání s obaly. Podle ní skutečnost, že zákazníci, kteří nakupují plechovky v příhraničních obchodech, nemají žádnou povinnost účastnit se dánského systému, je otázkou související s dánským systémem recyklace, a nikoli problémem spojeným s tím, že je Německo osvobodilo od zálohového poplatku.

122 Rovněž uvádí, že tuto otázku lze vyřešit pouze oboustranně dotyčnými zeměmi nebo na unijní úrovni prostřednictvím hlubší harmonizace. Jediné řešení, které přichází v úvahu, je tedy politické.

123 Komise rovněž tvrdí, že jednak situace konečných spotřebitelů, kteří uskutečňují soukromé nákupy v příhraničních obchodech, a jednak situace obchodních vývozců je zcela srovnatelná, jelikož v obou případech jsou odpady vyprodukovány v Dánsku.

124 Komise dodává, že podmínka týkající se státních prostředků není splněna, jelikož žalobkyně neprokázala výši pokut, které byly dlužné a nebyly zaplaceny.

125 DN podporuje argumentaci žalobkyně. Připomíná zejména, že Komise použila nesprávné kritérium pro posouzení, zda neuložení pokuty představovalo státní podporu. Dodává, že žádný rozumný orgán by nejednal tak, jak činily příslušné německé regionální orgány. Rovněž uvádí, že neexistuje žádná povinnost stanovit výši nezaplacených pokut, aby opatření osvobozující od pokuty mohlo být kvalifikováno jako státní podpora.

126 IGG tvrdí, že je třeba zohlednit skutečnost, že příslušné německé regionální orgány nejsou povinny uložit pokutu a mohou se spokojit s tím, že uloží podniku povinnost změnit své chování, jak vyplývá z § 62 zákona o revizi předpisů o odpadech. Dodává, že příslušné německé regionální orgány postupují podle tohoto přístupu, pokud se vyskytnou obtíže při výkladu textů, jako je tomu v projednávaném případě, pokud jde o rozsah povinnosti účtovat zálohu.

127 Úvodem je třeba připomenout, že příhraniční obchody za určitých podmínek nevybírají zálohu. Toto chování je umožněno pouhou praxí příslušných německých regionálních orgánů spočívající v tom, že se má za to, že záloha není dlužná, pokud jsou nápoje nakupovány v rámci vývozního prohlášení, a v důsledku toho se v takovém případě těmto obchodům neuloží pokuty. Z písemností ve spise totiž nevyplývá, že příslušné německé regionální orgány přijaly jakýkoliv oběžník nebo pokyny, jejichž cílem bylo povolit dotčené jednání příhraničních obchodů. Komise a IGG, které byly k tomuto bodu dotázány na jednání, nebyly schopny doložit existenci takových právních aktů.

128 Nejprve je třeba přezkoumat výtku žalobkyně vycházející z toho, že Komise při posouzení, zda neuložení pokuty představuje výhodu financovanou ze státních prostředků, použila neprávem bezprecedentní právní kritérium vycházející z existence obtíží při výkladu dotčené právní úpravy.

1) K nesprávnému právnímu posouzení tvrzenému žalobkyní

129 Před vyjádřením se jednak k platnosti kritéria použitého Komisí pro určení, zda je splněna podmínka týkající se státních prostředků, a jednak k nesprávnosti či správnosti použití tohoto kritéria v projednávané věci je třeba připomenout judikaturu v této oblasti.

i) K judikatuře Soudního dvora vztahující se k použití podmínky týkající se státních prostředků v případě neuložení pokuty

130 Soudní dvůr doposud rozlišoval dvě situace. V první situaci, kterou je „osvobození“ od pokuty, jsou určité podniky zproštěny povinnosti zaplatit pokutu, kterou by obvykle nebo nevyhnutelně musely nést na základě právní úpravy. V tomto případě se podmínka týkající se státních prostředků považuje za splněnou (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. prosince 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, bod 45, a ze dne 8. září 2011, komise v. Nizozemsko, C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 106). Ve druhé situaci, kterou je „povolení“, příslušné orgány formálně udělí některým podnikům na základě transparentních a předem stanovených kritérií povolení, aby jednaly určitým způsobem. Vzhledem k tomu, že toto jednání je povoleno právní úpravou, nemůže být neuložení pokuty těmto podnikům, pokud povolení nevede k žádnému neodůvodněnému rozdílnému zacházení ve srovnání s jinými podniky, považováno za výhodu financovanou ze státních prostředků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, body 36, 37 a 49).

ii) K použití nového kritéria vycházejícího z existence obtíží při výkladu použitelné normy, se kterými se vnitrostátní orgány potýkaly v rámci běžného výkonu své veřejné moci

131 V projednávané věci je třeba úvodem uvést, že neuložení pokuty není, na rozdíl od nevybrání DPH související se zálohou, nepřímým nebo „vedlejším“ důsledkem nevybrání zálohy, který je inherentní tomuto opatření ve smyslu rozsudku ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97). Příslušné německé regionální orgány mají totiž za to, že v případě nákupu nápojů v rámci vývozního prohlášení neexistuje žádné porušení právní úpravy, za které by mohla být uložena pokuta. Vzhledem k tomu, že nevybrání zálohy v takové situaci je v souladu s touto právní úpravou, jak ji vykládají tyto orgány, je nezbytně vyloučeno uložit pokutu příhraničním obchodům.

132 Takový kontext, ve kterém je neuložení pokuty neoddělitelné od nevybrání zálohy, a tedy výkladu relevantní právní úpravy, neodpovídá žádné z obou situací doposud zkoumaných v judikatuře v oblasti pokut.

133 Komise se totiž zaprvé nemohla opírat o existenci povolení, které příslušné orgány udělily dotčeným podnikům k tomu, aby se chovaly určitým způsobem, tedy byly v projednávaném případě zproštěny povinnosti vybírat zálohu. Zproštění povinnosti vybírat zálohu totiž nevyplývá z předchozího a transparentního povolení stanoveného v textu, ale z pouhé praxe příslušných německých regionálních orgánů, která byla zavedena od roku 2005, případně od roku 2003, neukládat pokutu příhraničním obchodům, pokud nevybírají zálohu.

134 Zadruhé neuložení pokuty nevyplývá z výslovného osvobození od povinnosti vybírat zálohu uvedené ve VerpackV, kterou by přijal autor této právní úpravy. Z písemností ve spise totiž nevyplývá, že příslušné německé regionální orgány mají pravomoc změnit VerpackV – které bylo přijato spolkovými orgány – zejména za účelem zavedení odchylek z povinnosti uplatňovat zálohu. Naopak z písemností ve spise vyplývá, že regionální orgány mají, pokud jde o povinnost uplatňovat zálohu, pouze represivní pravomoc. Příslušné německé regionální orgány kromě toho nepřijaly žádnou normu nebo písemné pokyny uznávající existenci odchylky od povinnosti vybírat zálohu. Nevybírání zálohy a současně neuložení pokuty tedy nevyplývá z osvobození od právní úpravy, na rozdíl od opatření, o němž rozhodl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551), ale pouze z výkladu platné právní úpravy, který v praxi připouští příslušné německé regionální orgány.

135 Za těchto podmínek se Komise správně opřela o nové právní kritérium vycházející z vazby mezi výkladem relevantní právní úpravy a výkonem represivní pravomoci orgány, které jí disponují, aby přezkoumala, zda neuložení pokuty mohlo být považováno za výhodu financovanou ze státních prostředků. Komise měla rovněž správně za to, že obtíže při výkladu právní úpravy mohou v zásadě vyloučit, že neuložení pokuty bude považováno za osvobození od pokuty, které představuje státní podporu. Situace, kdy existují obtíže při výkladu normy, jejíž nedodržení může být sankcionováno uložením pokuty, se totiž z hlediska dotčené výhody značně liší od situace, kdy se příslušný orgán rozhodne osvobodit podnik od zaplacení pokuty, kterou by měl nést na základě právní úpravy. V prvním případě se na rozdíl od druhého případu nejedná o dřívější zátěž. S ohledem na nejistý dosah normy se totiž existence protiprávního jednání nejeví jako zjevná a sankce za takové jednání prostřednictvím pokuty se tedy v takové situaci nejistoty nejeví jako nezbytná nebo nevyhnutelná.

136 Soudní dvůr dále připomněl, že opatření, které spočívají v tom, že určitá jednání nepodléhají sankcím, jsou vlastní všem právním systémům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 36) a generální advokát N. Wahl v bodě 39 svého stanoviska ve věci Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239) uvedl, že pokuty jsou nástroje, které spadají do oblasti veřejného pořádku. Je tedy třeba zachovat prostor pro uvážení členských států v této oblasti, a to i v případě, kdy existují obtíže při výkladu použitelné normy.

137 Je tedy třeba dospět k závěru, že se Komise ve svých úvahách nedopustila nesprávného právního posouzení, když měla za to, že pro učinění závěru o neexistenci státních prostředků ve vztahu k opatření, které spočívá v tom, že veřejný orgán neuloží pokutu, je třeba v takové situaci, jako je situace v projednávaném sporu, použít nové kritérium vycházející z existence obtíží při výkladu použitelné normy, kterým vnitrostátní orgány čelily při výkonu své veřejné pravomoci.

138 V důsledku toho musí být výtka žalobkyně v tomto bodě zamítnuta.

139 Žalobkyně však rovněž tvrdí, že kritérium použité Komisí by mohlo vést ke zneužití. Tak je tomu podle ní v projednávaném případě, kdy jsou případné výkladové obtíže trvalé povahy.

iii) K neexistenci časového vymezení kritéria vycházejícího z existence obtíží při výkladu použitelné normy, kterým čelí vnitrostátní orgány při výkonu své veřejné pravomoci

140 Je třeba připomenout, že zásada legality trestných činů a trestů je součástí obecných zásad unijního práva, které jsou základem ústavních tradic společných členským státům, a byla rovněž zakotvena v různých mezinárodních smlouvách, zejména v článku 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. května 2008, Evonik Degussa v. Komise, C-266/06 P, nezveřejněný, EU:C:2008:295, bod 38 a citovaná judikatura). Článek 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie potvrzuje tuto zásadu, když stanoví, že „nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem“.

141 Zásada legality trestných činů a trestů přitom vyžaduje, aby zákon jasně definoval trestné činy i tresty, které jsou za ně ukládány (rozsudek ze dne 22. října 2015, AC-Treuhand v. Komise, C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 40).

142 Je totiž žádoucí, aby znění právní úpravy, zejména pokud obsahuje ustanovení represivní povahy, neobsahovalo žádnou nejednoznačnost, aby osobám, na které se tato právní úprava použije, bylo umožněno směřovat jejich jednání s plnou znalostí věci, a v důsledku toho byly sankcionovány pouze tehdy, pokud úmyslně nebo z nedbalosti porušily povinnost, která je jim uložena.

143 Zdá se tedy paradoxní, aby obtíže při výkladu takové právní úpravy umožňovaly členským státům, které jsou jejími autory, vyhnout se bez jakéhokoli časového omezení svým povinnostem v oblasti státních podpor. Tyto obtíže by měly být způsobilé odůvodnit neuložení pokuty pouze po omezené období a přiměřenou dobu, během níž se musí objasnit použitelná právní úprava.

144 Nejednoznačnost nebo nepřesnost vnitrostátní právní úpravy se jeví být o to méně způsobilou odůvodnit vyloučení opatření z působnosti čl. 107 odst. 1 SFEU, když je cílem této právní úpravy provést směrnici, jak je tomu v projednávané věci (viz bod 1 výše).

145 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že pokud jde o provedení směrnice do právního řádu členského státu, je nezbytné, aby dotčené vnitrostátní právo efektivně zaručovalo plnou použitelnost této směrnice, aby právní situace vyplývající z tohoto práva byla dostatečně přesná a jasná tak, aby byl plně splněn požadavek právní jistoty a aby příjemci práv měli možnost plně znát svá práva a případně se jich dovolávat před vnitrostátními soudy (viz rozsudek ze dne 27. října 2011, komise v. Polsko, C-311/10, nezveřejněný, EU:C:2011:702, bod 24 a citovaná judikatura).

146 Z úvah uvedených v bodech 140 až 145 výše vyplývá, že kritérium vycházející z existence obtíží při výkladu použitelné právní úpravy se může uplatnit pouze za předpokladu, že tyto obtíže jsou dočasné a jsou součástí procesu postupného vyjasňování norem.

147 Je třeba v tomto ohledu připomenout, že zásada legality trestných činů a trestů je dodržena, pokud má jednotlivec možnost se ze znění příslušného ustanovení, a v případě potřeby z výkladu, který k němu podaly soudy, dozvědět, z jakých konání a opomenutí mu vzniká trestněprávní odpovědnost (rozsudek ze dne 22. října 2015, AC-Treuhand v. Komise, C-194/14 P, EU:C:2015:717, body 39 a 40). Takovou zásadu proto nelze vykládat tak, že vylučuje postupné objasňování pravidel trestní odpovědnosti prostřednictvím soudního výkladu každého jednotlivého případu za podmínky, že výsledek je přiměřeně předvídatelný v době, kdy došlo k protiprávnímu jednání, zejména s ohledem na výklad použitý v dané době v judikatuře týkající se dotčeného právního ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. října 2015, AC-Treuhand v. Komise, C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 41).

148 V projednávané věci měla Komise v bodě 69 napadeného rozhodnutí za to, že pouhá okolnost, že vnitrostátní orgány byly v rámci běžného výkonu své veřejné pravomoci vystaveny vážným a důvodným pochybnostem o dosahu a výkladu použitelné normy, postačuje k učinění závěru

o neexistenci státních prostředků. Z takového důvodu Komise neodkázala na dočasnou povahu obtíží při výkladu, která je ale zároveň inherentně spojená s postupným objasňováním norem, ačkoli obě tyto podmínky musí být splněny, aby bylo možné dospět k závěru o neexistenci státních prostředků.

149 Pokud jde přitom o dočasnou povahu případných obtíží při výkladu použitelné právní úpravy, z nichž Komise vycházela v napadeném rozhodnutí, je třeba uvést, že zatímco napadené rozhodnutí bylo přijato dne 4. října 2018 a tato nejistota podle Komise přetrvávala přinejmenším od roku 2005, či dokonce od roku 2003, neuvádí žádnou konkrétní okolnost, která by mohla odůvodnit přetrvávání takové nejistoty po tak dlouhou dobu.

150 Pokud jde o skutečnost, že postupnému objasňování norem jsou inherentní obtíže při výkladu použitelné právní úpravy, z nichž Komise vycházela v napadeném rozhodnutí, žádná skutečnost ve spise neumožňuje dospět k závěru, že se takové obtíže řeší.

151 Komise naopak v bodě 62 napadeného rozhodnutí uvedla následující:

„Německé orgány vysvětlily, že takové neshody týkající se výkladu spolkového práva jsou řešeny intenzivním dialogem vedeným mezi spolkovou vládou a dotčenými spolkovými zeměmi; v případě pochybností přísluší nakonec Bundesrat (Spolková rada, Německo) rozhodnout o této otázce. Tento postup nicméně nebyl v projednávaném případě zahájen.“

152 Jedná se o indicii umožňující konstatovat nezahájení procesu postupného vyjasňování norem, který je za tímto účelem specificky stanovený německým právem.

153 Je skutečně pravda, že v napadeném rozhodnutí se dále odkazuje na prvostupňový rozsudek, následně potvrzený v odvolacím řízení, který potvrzuje stanovisko příslušných německých regionálních orgánů.

154 Komise nicméně poukázala na to, že takový rozsudek, který zřejmě navíc nebyl podle samotného znění napadeného rozhodnutí založen na důkladném přezkumu legality praxe příhraničních obchodů, nemá s ohledem na prozatímní povahu dotčeného řízení konečnou povahu. I když IGG na jednání zdůraznilo, že Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (vrchní správní soud spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko, Německo) ve svém rozsudku ze dne 23. července 2003 potvrdil rozhodnutí soudu nižšího stupně, přičemž se jasně vyjádřil ve prospěch výkladu zastávaného příslušnými německými regionálními orgány, toto zjištění není v napadeném rozhodnutí obsaženo.

155 Mimoto je nesporné, že příslušné německé regionální orgány rozhodly v návaznosti na rozsudky vydané v roce 2003 o nepřijetí nových správních donucovacích opatření vůči příhraničním obchodům, které neuplatňovaly zálohu, ačkoli na spolkové úrovni existoval výklad použitelné právní úpravy neslučitelný s jejich výkladem (bod 61 napadeného rozhodnutí), a taková opatření by mohla vést k definitivnímu výkladu použitelné právní úpravy vnitrostátními soudy. Navíc v rámci řízení, která byla před nimi zahájena, mohly dotyčné vnitrostátní soudy předložit Soudnímu dvoru žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se souladu neuložení pokuty s unijním právem, ať už v oblasti životního prostředí, nebo v oblasti volného pohybu, což jsou oblasti, kterými se zabývá Komise v napadeném rozhodnutí.

156 Neexistence nových soudních řízení od roku 2003, ačkoliv výklad spolkové právní úpravy zastávaný příslušnými německými regionálními orgány neodpovídal výkladu vlády, která byla jejím autorem, je další indicií toho, že obtíže při výkladu použitelné právní úpravy nebyly zahrnuty do procesu postupného objasňování norem.

157 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 140 až 156 výše je třeba konstatovat, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když dospěla k závěru, že podmínka týkající se státních prostředků nebyla splněna, aniž přezkoumala, zda výkladové obtíže, ze kterých vycházela, byly dočasné a inherentní postupnému objasňování norem. Nedostatečný a neúplný obsah přezkumu provedeného

ohledně této otázky Komisí v předběžné fázi je v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 48 výše indicií umožňující mít za to, že Komise nebyla schopna překonat v rámci této předběžné fáze všechny závažné obtíže, se kterými se setkala při určování, zda nevybírání zálohy a neuložení pokuty představují státní podporu.

158 Je třeba dále přezkoumat, zda – jak rovněž tvrdí žalobkyně – měla Komise nesprávně za to, že v projednávaném případě existují obtíže při výkladu použitelné normy, které mohou odůvodnit konstatování absence státních prostředků.

iv) K neexistenci obtíží při výkladu použitelné normy, které by mohly odůvodnit konstatování absence státních prostředků

159 Jak bylo uvedeno v bodě 137 výše, lze připustit, že podmínka týkající se státních prostředků není splněna, pokud jde o neuložení pokuty, pokud existují obtíže při výkladu použitelné právní úpravy.

160 Je však ještě třeba, aby autor dotčeného opatření sám založil své rozhodnutí neuložit pokutu na existenci takových obtíží.

161 V projednávaném případě přitom příslušné německé regionální orgány při odůvodnění svého rozhodnutí neuložit pokutu příhraničním obchodům nevycházely z nejistoty ohledně výkladu VerpackV, ale z ustáleného výkladu, který zastávají od roku 2005, či dokonce 2003, podle kterého se povinnost vybírat zálohu nepoužije na příhraniční obchody, jestliže prodávají plechovky zákazníkům s bydlištěm v sousedních zemích, zejména v Dánsku, a souhlasí s podpisem vývozního prohlášení.

162 Sama Komise připouští, jak vyplývá z bodu 50 napadeného rozhodnutí, že příslušné německé regionální orgány se výslovně domnívají, že příhraniční obchody nejsou ze zákona povinny vybírat zálohu. Navíc upřesňuje, že tento výklad VerpackV je jednotně uplatňován na všechny obchody se sídlem na příslušných německých územích (bod 55 napadeného rozhodnutí).

163 Komise se tedy nesprávně domnívala, že v projednávaném případě může uplatnit kritérium vycházející z existence obtíží při výkladu použitelné normy, zatímco příslušné německé regionální orgány se neopíraly o existenci takových obtíží, aby odůvodnily svou praxi neukládat pokuty příhraničním obchodům, pokud tyto obchody nevybírají zálohu.

164 Napadené rozhodnutí tedy nesprávně uplatnilo kritérium obtíží při výkladu použitelné právní úpravy. Toto pochybení, jako je pochybení konstatované v bodě 157 výše, je další indicií, že Komise nebyla schopna bez zahájení formálního vyšetřovacího řízení překonat závažné obtíže, které vyvstaly při přezkumu obou opatření, která jsou neoddělitelně spjata a kterými jsou nevybrání zálohy a neuložení pokuty.

165 Nyní je třeba zkoumat další argumenty žalobkyně týkající se existence závažných obtíží, které podle ní vykazoval přezkum těchto opatření.

2) K dalším argumentům žalobkyně týkajícím se existence závažných obtíží

166 V projednávané věci příslušné německé regionální německé orgány umožňují příhraničním obchodům tím, že jim neuloží pokutu, aby nevybíraly zálohu z některých jejich prodejů nápojů. Domnívají se, že tato praxe je v souladu s VerpackV, pokud jsou splněna určitá kritéria. Kritérii přijatými příslušnými německými regionálními orgány za účelem vymezení působnosti osvobození od zálohy jsou kromě skutečnosti, že se osvobození použije na příhraniční obchody, omezení prospěchu z něj na spotřebitele s bydlištěm v sousedních zemích, zejména v Dánsku, kteří souhlasí s podepsáním vývozního prohlášení.

167 Žalobkyně zpochybňuje výklad VerpackV zastávaný příslušnými orgány a tvrdí, že Komise měla v tomto ohledu dospět k závěru o existenci závažných obtíží.

168 Je třeba přezkoumat tuto výtku, a poté odpovědět na ostatní argumenty předkládané Komisí a IGG na svou obranu za účelem zpochybnění existence závažných obtíží.

i) Ke zpochybnění výkladu VerpackV provedeného příslušnými německými regionálními orgány

169 Zaprvé žalobkyně tvrdí, že v použitelné právní úpravě neexistuje žádný právní základ odůvodňující nevybírání zálohy příhraničními obchody.

170 V tomto ohledu je třeba připomenout, že sama Komise v bodě 51 napadeného rozhodnutí uvedla, že § 9 odst. 1 VerpackV musí být s ohledem na svou působnost chápán tak, že ukládá příhraničním obchodům povinnost vybírat zálohu.

171 Komise navíc ve svých písemnostech předložených Tribunálu připustila, že příslušné německé regionální orgány „netvrdí, že v [VerpackV] existuje zvláštní právní základ, který by umožňoval osvobodit příhraniční obchody od povinnosti fakturovat zálohu“.

172 Pokud jde dále o unijní právo, Komise v napadeném rozhodnutí (bod 67) uvedla, že směrnice 94/62 nestanoví výjimku odůvodňující neuplatňování zálohy příhraničními obchody.

173 Tvrzení žalobkyně, že použitelná právní úprava neobsahuje žádný zvláštní právní základ odůvodňující nevybírání zálohy příhraničními obchody, se tudíž jeví jako prokázané.

174 Přitom taková neexistence právního základu, když mimoto existuje předpisem stanovená povinnost vybírat zálohu, která je explicitní, jednoznačná a jejíž dosah se jeví jako velmi široký (viz body 2 a 3 výše), vede k pochybnostem o výkladu VerpackV příslušnými německými regionálními orgány a představuje indicii existence závažných obtíží.

175 Zadruhé, zatímco příslušné německé regionální orgány přijaly výklad VerpackV, podle kterého se povinnost vybírat zálohu nevztahuje na příhraniční obchody, když prodávají nápoje zákazníkům s bydlištěm v sousedních zemích, zejména v Dánsku, a souhlasili s podepsáním vývozního prohlášení, z bodu 59 napadeného rozhodnutí vyplývá, že podle zprávy vyhotovené na žádost německých spolkových orgánů musí být záloha uplatněna i v tomto případě.

176 Kromě toho z bodu 61 napadeného rozhodnutí vyplývá, že „výklad [příslušných německých regionálních orgánů] není v souladu s výkladem [spolkových orgánů]“.

177 Tento rozdílný výklad VerpackV mezi německými spolkovými orgány a příslušnými německými regionálními orgány, zejména ohledně otázky, zda je nevybírání zálohy příhraničními obchody slučitelné s touto právní úpravou a se směrnicí 94/62, vede k pochybnostem o tom, že by výklad posledně uvedenými orgány mohl být „rozumným kompromisem“, jak jej Komise kvalifikovala v bodě 68 napadeného rozhodnutí. Takový rozdíl indikuje existenci závažných obtíží.

178 Zatřetí Komise v bodě 55 napadeného rozhodnutí uvedla, že neuložení pokuty bylo „jednotně uplatňováno na všechny obchody usazené na dotčeném německém území (zejména v obou dotyčných spolkových zemích), které slouží výlučně zahraničním zákazníkům, kteří se písemně zavážou k vývozu nápojů a jejich spotřebě, jakož i k odstranění prázdných obalů mimo Německo (což je vyžadováno na základě ‚vývozního prohlášení‘)“.

179 Tvrzení, podle kterého je odchylka od systému zálohování uplatňována na celém německém území soudržně a jednotně, je formulováno nejednoznačně. Komise tak výslovně netvrdí, že nevybírání zálohy je tolerováno v jiných pohraničních oblastech, než jsou oblasti, které se nacházejí ve spolkových zemích Šlesvicko-Holštýnsko a Meklenbursko-Přední Pomořansko. Kromě toho neuvádí žádné podrobnosti týkající se ostatních německých regionů, ve kterých je rovněž uplatňována taková tolerance. Na jednání v odpovědi na otázku Tribunálu Komise a IGG neuvedly, že jiné spolkové země přijaly tutéž odchylku od systému zálohování.

180 Navíc, zatímco tvrzení uvedené v bodě 178 výše žalobkyně zpochybňuje, Komise se ve svých písemnostech omezila na to, že bez dalšího upřesnění doplnila, že spotřebitelé z jiných členských států, než je Dánské království a Švédské království, „zřejmě nemají zájem“ o možnost využít vývozní prohlášení.

181 V důsledku toho existence odchylky od výběru zálohy používané opakovaně ve všech pohraničních oblastech Německa není prokázána, což oslabuje tezi, podle které nevybírání zálohy a neuložení pokuty je založeno na objektivních důvodech inherentních systému zálohování, které se týkají specifičnosti prodejů uskutečněných v těchto oblastech.

182 Tento závěr umožňuje pochybovat o výkladu VerpackV ze strany příslušných německých regionálních orgánů a indikuje existenci závažných obtíží.

183 Začtvrté žalobkyně poukazuje na návrh na změnu VerpackV z roku 2004, který předložily spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko a Meklenbursko-Přední Pomořansko.

184 Je nesporné, že v tomto návrhu byla obsažena následující pasáž:

„Na žádost konečného distributora udělil příslušný orgán osvobození od poplatků uvedených v odstavci 1 pro nápoje obsažené v opakovaně nepoužitelných obalech, které jsou prodávány konečným spotřebitelům v námořních přístavech nebo v oblastech nacházejících se poblíž hranice za účelem spotřeby mimo oblast působnosti nařízení (příhraniční obchod), pokud žadatel přijal vhodná a rozumná opatření, aby zajistil, že obaly nevytvářejí odpad v oblasti působnosti nařízení a pokud vrácení zálohy není v této oblasti působnosti možné.

[…]

Odůvodnění

[…]

Na hranicích s Dánskem, jakož i v přístavech trajektů a zónách, které je obklopují ve Šlesvicko-Holštýnsku a Meklenbursku-Předním Pomořansku, se rozvinul příhraniční obchod specializovaný na skandinávské zákazníky. Pro tento hospodářsky málo rozvinutý region je velmi důležitý.

Cílem návrhu změny je zabránit tomu, aby byla odstraněna tato obchodní základna pro příhraniční obchod a přibližně 3 000 pracovních míst, která na něm přímo či nepřímo jen ve Šlesvicko-Holštýnsku závisejí, a zabránit tomu, aby toto odstranění mělo dopad na cestovní ruch, který je pro tyto regiony velmi důležitý.“

185 Z tohoto výňatku vyplývá, že důvodem dotčeného pozměňovacího návrhu byla ochrana zaměstnanosti a hospodářské činnosti související s cestovním ruchem v oblastech, ve kterých příslušné německé regionální orgány spolkových zemí Šlesvicka-Holštýnska a Meklenburska-Předního Pomořanska, začaly během téhož období, kdy byl tento návrh předložen, uplatňovat odchylku ze systému zálohování.

186 Je tedy pravděpodobné, že důvody tohoto návrhu na změnu jsou rovněž důvody, které vedly k nevybírání zálohy a k neuložení pokuty.

187 Jedná se o indicii existence závažných obtíží, neboť to umožňuje předpokládat, že výklad VerpackV provedený příslušnými německými regionálními orgány nemá vztah k cíli ochrany životního prostředí sledovanému tímto předpisem.

188 Tato indicie je o to průkaznější, že jediným hmotným důkazem, o který se Komise opírá v napadeném rozhodnutí za účelem určení postoje příslušných německých regionálních orgánů, je zpráva uvedená v bodě 23 výše, která nebyla vypracována z jejich iniciativy, ale z iniciativy příhraničních obchodů.

189 I když totiž Komise v bodech 50 a 53 napadeného rozhodnutí uvádí, že předestírá výklad VerpackV, a zejména povinnosti vybírat zálohu, zastávaný příslušnými německými regionálními orgány, neuvádí žádnou skutečnost umožňující prokázat, že stanovisko, které popisuje, zastávají tyto orgány, a nikoli IGG nebo příhraniční obchody, které posledně uvedené zastupuje.

190 Z toho lze vyvodit, že Komise neprovedla úplný přezkum situace, která jí byla předložena, což představuje rovněž indicii svědčící o existenci závažných obtíží (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. září 2011, Belgie v. Deutsche Post a DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, body 83 až 86; ze dne 10. února 2009, Deutsche Post a DHL International v. Komise, T-388/03, EU:T:2009:30, bod 109, a ze dne 20. června 2019, a&o hostel and hotel Berlin v. Komise, T-578/17, nezveřejněný, EU:T:2019:437, body 59, 67 a 99).

191 Zapáté skutečnosti týkající se dosahu, prováděcích pravidel a cílů dotčených opatření, které měla Komise k dispozici při přijetí napadeného rozhodnutí, nebyly dostatečné k tomu, aby jí umožnily dospět k závěru o neexistenci závažných obtíží.

192 Nevybírání zálohy totiž nevyplývá z výjimky nebo osvobození výslovně stanoveného použitelnou právní úpravou a ani z pokynů k uplatňování této právní úpravy. Jeví se tedy, že představuje správní praxi, či dokonce pouhou toleranci, jejíž dosah a obsah jsou málo přesné. Konkrétně při jednání nebylo v odpovědi na otázku Tribunálu uvedeno, že podmínky vypracování, forma a obsah vývozního prohlášení byly stanoveny aktem příslušných německých regionálních orgánů. Komise se přitom v napadeném rozhodnutí nesnažila napravit nepřesnosti, které provázely právní rámec sporných opatření, tím, že by poskytla podrobný popis ustanovení upravujících odchylku ze systému zálohování. Naopak se v podstatě omezila na uvedení několika skutečností, které jí předaly její kontaktní osoby během předběžné fáze přezkumu.

193 Komise navíc v napadeném rozhodnutí neuvedla žádnou skutečnost umožňující prokázat, že stanovisko, které v něm popisuje, vycházelo od příslušných německých regionálních orgánů, a nikoli od IGG nebo příhraničních obchodů, které posledně uvedené zastupuje.

194 Mimoto Komise přesně neuvedla, které orgány spolkových zemí Šlesvicko-Holštýnsko a Meklenbursko-Přední Pomořansko mají pravomoc uložit příhraničním obchodům povinnost uplatňovat zálohu, a tedy rozhodnout, že je zprostí této povinnosti. Nepopsala ani podmínky, za kterých byla rozhodnutí v dané oblasti přijímána těmito spolkovými zeměmi.

195 Úvahy uvedené v bodech 191 až 194 výše umožňují dospět k závěru o neexistenci dostatečně úplného a důkladného přezkumu neuložení pokuty Komisí, což představuje dodatečnou indicii svědčící o existenci závažných obtíží.

196 Zašesté Komise za účelem odůvodnění toho, že se na příhraniční obchody uplatňuje osvobození od povinnosti vybírat zálohu, které není výslovně stanoveno použitelnou právní úpravou, převzala v napadeném rozhodnutí (body 53 a 67) analogii použitou příslušnými německými regionálními orgány mezi situací výrobků zakoupených v Německu konečným spotřebitelem ke spotřebě mimo německé území straně a situací výrobků vyvážených mimo toto území.

197 Opodstatněnost takové analogie, která má odůvodnit kritéria přijatá za účelem určení povoleného jednání, se přitom nejeví jako zřejmá s ohledem na rozdíl, který existuje mezi oběma dotčenými situacemi.

198 Žalobkyně totiž v tomto ohledu uvádí, že vyvážené výrobky budou případně podléhat systému zálohování použitelnému v členském státě, kde jsou vyváženy, na rozdíl od výrobků, na které se vztahují sporná opatření, které nepodléhají žádnému systému zálohování.

199 Jedná se přitom o rozdíl, který je věcný i relevantní.

200 Komise sice tvrdí, aniž by jí bylo oponováno, že příhraniční obchody požádaly o připojení se k dánskému systému zálohování, ale nebylo jim povoleno tak učinit z důvodu námitek žalobkyně.

201 Nicméně okolnost, že taková skutečnost, která by se mohla ukázat jako určující pro pochopení kontextu, ve kterém byla sporná opatření provedena, nebyla v napadeném rozhodnutí ani zmíněna, umožňuje dospět k závěru, že Komise plně nepřezkoumala situaci, která jí byla předložena.

202 Navíc vysvětlení podaná Komisí v tomto ohledu v jejích písemnostech jsou málo podrobná. Kromě toho nepředkládá žádný hmotný důkaz, ale omezuje se na odkaz na stránku, z níž necituje žádný výňatek, ze zprávy uvedené v bodě 23 výše.

203 Z úvah uvedených v bodech 169 až 202 výše vyplývá, že existuje soubor indicií svědčících o existenci závažných obtíží umožňujících pochybovat o výkladu VerpackV provedenému příslušnými německými regionálními orgány. Tyto indicie umožňují přinejmenším dospět k závěru o neúplnosti přezkumu situace, která jí byla předložena, ze strany Komise, což jako takové představuje indicii svědčící o existenci závažných obtíží.

ii) K dalším argumentům uplatňovaným Komisí a IGG za účelem zpochybnění existence závažných obtíží

204 Konstatování existence závažných obtíží nemůže být zpochybněno dalšími argumenty Komise a IGG.

205 Zaprvé se Komise ve svých písemnostech dovolává rozhodnutí, které předtím přijala v kontextu, který považuje za srovnatelný s kontextem projednávané věci.

206 Jedná se o rozhodnutí C(2015) 3064 final ze dne 8. května 2015 o státní podpoře SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Estonsko – Osvobození od spotřební daně z nápojových obalů dodávaných na palubu lodí.

207 Komise připomíná, že v této věci nebyla odchylka z estonských vnitrostátních právních předpisů o obalech pro přímý prodej nápojů, ke kterému dochází v mezinárodních vodách, na palubě lodí plujících do jiného členského státu, považována za státní podporu.

208 Úvodem je třeba připomenout, že podle judikatury má pojem podpora právní povahu a musí být vykládán s ohledem na objektivní skutečnosti. Kvalifikace opatření jako státní podpory nemůže tedy záviset na subjektivním hodnocení Komise a musí být určena nezávisle na jakékoli předchozí správní praxi tohoto orgánu, i kdyby byla prokázána (viz rozsudek ze dne 3. července 2014, Španělsko a další v. Komise, T-319/12 a T-321/12, nezveřejněný, EU:T:2014:604, bod 46 a citovaná judikatura).

209 Dále je třeba uvést, že v rozhodnutí, kterého se dovolává Komise, dotyčné podniky podléhaly spotřební dani, pokud nedodržely úroveň využitelnosti obalů stanovenou estonskými vnitrostátními právními předpisy (bod 9).

210 Komise měla v bodě 45 rozhodnutí, kterého se dovolává, za to, že logika dotčeného daňového systému odůvodňuje vyloučení dotyčných prodejů z placení spotřební daně. V bodě 46 téhož rozhodnutí dospěla k závěru, že zkoumané opatření nepředstavuje podporu.

211 Bod 45 rozhodnutí, kterého se dovolává Komise, se však netýká podmínky ohledně státních prostředků, ale podmínky selektivity, a konkrétněji třetí fáze metody umožňující rozlišit obecná vnitrostátní opatření od selektivních opatření, což je fáze, která umožňuje dospět k závěru o neexistenci selektivity, i když byla předtím konstatována existence odchylky od obecného režimu, pokud tato odchylka vyplývá z povahy nebo systematiky soustavy, jejíž je opatření součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. World Duty Free Group a další, C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, body 55 až 58).

212 Argument Komise je tedy irelevantní pro přezkum podmínky týkající se státních prostředků.

213 Spotřební daň, pokud se uplatní pouze v případě, že se podnik chová způsobem, kterému se dotyčný stát snaží předejít, se může do určité míry podobat pokutě, která je obdobná pokutě stanovené v projednávané věci, pokud příhraniční obchody nepoužívají systém zálohování (viz bod 4 výše).

214 Komise měla přitom za to, že neuplatnění spotřební daně na nákup nápojů, které byly prodávány na lodích s destinací na území jiného členského státu než Estonska a které nebyly určeny k okamžité konzumaci, představovalo státní prostředky (bod 42).

215 V důsledku toho se Komise nejen že nemůže oprávněně dovolávat rozhodnutí uvedeného v bodě 206 výše, ale toto rozhodnutí by mohlo být chápáno jako precedent, který je v rozporu s tezí uvedenou v napadeném rozhodnutí.

216 Zadruhé návrh Komise, podle kterého nejvhodnějším řešením pro vyřešení obtíží spojených s koordinací odlišných vnitrostátních systémů zálohování by v případě neexistence úplné harmonizace bylo částečné začlenění obchodů nacházejících se v pohraniční oblasti členského státu do systému zálohování sousedního členského státu, neumožňuje bez zahájení formálního vyšetřovacího řízení bez dalšího dospět k závěru, že nevybírání zálohy a neukládání pokuty nepředstavuje výhodu financovanou ze státních prostředků.

217 Otázka, zda vnitrostátní opatření spadá či nespadá do působnosti čl. 107 odst. 1 SFEU, totiž nezávisí na úvahách týkajících se jeho vhodnosti (v tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta P. Légera ve spojených věcech Belgie a Forum 187 v. Komise, C-182/03 a C-217/03, EU:C:2006:89, bod 401), jelikož pojem „státní podpora“, jak je definován ve Smlouvě o FEU, má právní povahu a musí být vykládán na základě objektivních skutečností (rozsudek ze dne 16. května 2000, Francie v. Ladbroke Racing a Komise, C-83/98 P, EU:C:2000:248, bod 25).

218 V projednávaném případě okolnost, i kdyby byla prokázaná, že existuje vhodnější řešení než použití systému zálohování na příhraniční obchody, nemůže bez dalšího znamenat, že neuložení pokuty nemá povahu podpory, pokud se jeví, že tato dále splňuje všechny podmínky stanovené v čl. 107 odst. 1 SFEU.

219 Zatřetí je třeba v každém případě odmítnout argument Komise, podle kterého podmínka týkající se státních prostředků není splněna, jelikož žalobkyně neprokázala výši pokut, které by byly splatné, kdyby byly uloženy příhraničním obchodům.

220 Podle ustálené judikatury totiž není Komise, když nařídí navrácení podpory, jež byla prohlášena za neslučitelnou s vnitřním trhem, povinna určit přesnou částku podpory, jež má být navrácena. Postačuje totiž, aby rozhodnutí Komise obsahovalo informace umožňující osobě, jíž je uvedené rozhodnutí určeno, aby tuto částku sama stanovila bez nadměrných obtíží (viz rozsudek ze dne 13. února 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, bod 21 a citovaná judikatura).

221 *A fortiori*, žalobkyni nepřísluší v předběžné fázi řízení, ve které bylo napadené rozhodnutí přijato, aby určila přesnou částku podpory, kterou by případně bylo třeba navrátit, jelikož přezkum dotčeného opatření v této fázi je pouze povšechný (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. května 1993, Cook v. Komise, C-198/91, EU:C:1993:197, bod 22; ze dne 3. května 2001, Portugalsko v. Komise, C-204/97, EU:C:2001:233, bod 34, a ze dne 13. června 2013, Ryanair v. Komise, C-287/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:395, bod 71).

222 Začtvrté IGG tvrdí, že je třeba zohlednit skutečnost, že příslušné německé regionální orgány nejsou povinny uložit pokutu a mohou se spokojit s tím, že uloží podniku povinnost změnit své chování, jak vyplývá z § 62 zákona o přepracování právní úpravy v oblasti odpadů. Dodává, že příslušné německé regionální orgány sledují tento přístup, pokud se, jako je tomu v projednávaném případě, vyskytnou obtíže při výkladu použitelné právní úpravy, pokud jde o povinnost uplatňovat zálohu.

223 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že tato argumentace není v napadeném rozhodnutí uvedena.

224 Existence závažných obtíží přitom musí být posouzena na základě přezkumu Komise, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, a nikoli na základě argumentů předložených před Tribunálem. Existence pochybnosti totiž musí být hledána v obsahu rozhodnutí, přičemž je třeba porovnat posouzení, o která se Komise v napadeném rozhodnutí opřela, s poznatky, které měla k dispozici, když rozhodla (rozsudek ze dne 24. ledna 2013, 3F v. Komise, C-646/11 P, nezveřejněný, EU:C:2013:36, bod 31).

225 Zadruhé § 62 zákona o přepracování právní úpravy v oblasti odpadů v každém případě stanoví, že příslušné orgány mohou přijmout individuální donucovací opatření za účelem uplatnění ustanovení tohoto zákona a nařízení přijatých k jeho provedení, mezi něž patří VerpackV. Má tak velmi široce vymezenou působnost.

226 Naopak § 69 odst. 3 zákona o revizi práva v oblasti odpadů stanoví uložení pokuty za některá zvláštní protiprávní jednání, jako je neuplatnění systému zálohování (viz bod 4 výše).

227 Není tedy zjevné, že by § 62 zákona o revizi práva v oblasti odpadů měl jakožto „obecný zákon“ nahradit „zvláštní zákon“, který představuje § 69 odst. 3 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, bod 57).

228 Zatřetí lze předpokládat, že pokud by podnik nevyhověl poté, co by na něj byl případně vydán příkaz přijatý na základě § 62 zákona o revizi práva v oblasti odpadů, příslušný orgán by mu uložil pokutu s cílem přinutit jej k použití systému zálohování.

229 Uložení pokuty se tak jeví přinejmenším jako pravděpodobný výsledek v případě, že podnik trvale odmítá uplatňovat systém zálohování.

230 Argument, kterého se dovolává IGG, je tedy třeba odmítnout.

231 Zapáté se IGG dovolává rozsudku ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), a konkrétně bodu 46 tohoto rozsudku, ze kterého vyplývá, že členský stát, který zavádí systém zálohování, musí dbát na to, aby existovalo dostatečné množství výkupních míst, tak aby spotřebitelé, kteří si koupí výrobky balené v zálohovaných obalech na jedno použití, měli možnost obdržet zpět částku zálohy, i když se nevrátí na místo původního nákupu.

232 Rozsudek ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), však nemůže vést k závěru, že systematické uplatňování zálohy na celém území členského státu, včetně v pohraničních oblastech, je v rozporu se zásadou volného pohybu zboží.

233 Ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, bod 45), se totiž jednalo pouze o otázku, zda členský stát mohl nahradit systém sběru obalů v blízkosti bydliště spotřebitelů nebo prodejního místa systémem zálohování a individuálního zpětného odběru, aniž by Soudní dvůr zohlednil důsledky systému zálohování pro pohraniční oblasti.

234 Mimoto je nesporné, že spotřebitelé v zemích sousedících s Německem, zejména v Dánsku, kteří využívají neuplatňování zálohy, by mohli, pokud by na ně byly uplatněny, získat zpět zálohu od všech německých distributorů (viz bod 2 výše), tedy aniž by se nezbytně vrátili na místo původního nákupu.

235 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že existence závažných obtíží je prokázána.

3) Závěr o třetí části jediného žalobního důvodu

236 Tribunál konstatoval, že přezkum Komise uvedený v napadeném rozhodnutí je stižen několika vadami a nedostatky a že existují další indicie umožňující dospět k závěru o existenci závažných obtíží.

237 Třetí části jediného žalobního důvodu, která se týká neuložení pokuty, musí být tudíž vyhověno.

238 Vzhledem k tomu, že nevybírání DPH je inherentní nevybírání zálohy, které je zase neoddělitelné od neuložení pokuty podnikům, které zálohu nevybírají, je třeba zrušit napadené rozhodnutí v plném rozsahu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada, C-29/99, EU:C:2002:734, bod 45, a ze dne 7. listopadu 2012, CBI v. Komise, T-137/10, EU:T:2012:584, body 311 až 313).

K nákladům řízení

239 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, se uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

240 Vzhledem k tomu, že žalobkyně a DN, které vstoupilo do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání žalobkyně, požadovaly náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené žalobkyní a DN.

241 Vzhledem k tomu, že v tomto smyslu nebyla podána návrhová žádání, nelze IGG uložit náhradu nákladů řízení vynaložených jinými účastníky řízení. Nicméně vzhledem k tomu, že vstoupilo do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Komise, ponese své náklady řízení v souladu s čl. 138 odst. 3 jednacího řádu.

242 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení. Spolková republika Německo tedy ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (čtvrtý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) **Rozhodnutí Komise C(2018) 6315 final ze dne 4. října 2018 o státní podpoře SA.44865 (2016/FC) – Německo – Údajná státní podpora ve prospěch německých příhraničních obchodů s nápoji se zrušuje.**

2) **Evropská komise ponese vlastní náklady řízení a uhradí náklady řízení vynaložené Dansk Erhverv a Danmarks Naturfredningsforening.**

3) **Spolková republika Německo a Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) ponesou vlastní náklady řízení.**

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 9. června 2021.

Podpisy.