Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 9 czerwca 2021 r.*

Pomoc państwa – Sprzedaż rezydentom zagranicznym napojów w puszkach w sklepach przygranicznych w Niemczech – Zwolnienie z kaucji pod warunkiem spożywania zakupionych napojów poza terytorium Niemiec – Skarga do Komisji – Decyzja Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń – Skarga o stwierdzenie nieważności – Legitymacja procesowa – Dopuszczalność – Przesłanki wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego – Naruszenie prawa – Poważne trudności – Pojęcie „pomocy państwa" – Zasoby państwowe – Nienałożenie grzywny

W sprawie T-47/19

Dansk Erhverv, z siedzibą w Kopenhadze (Dania), który reprezentowali adwokaci T. Mygind oraz H. Peytz,

strona skarżąca,

popierany przez

Danmarks Naturfredningsforening, z siedzibą w Kopenhadze, które reprezentowali adwokaci T. Mygind oraz H. Peytz,

interwenient,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali B. Stromsky oraz T. Maxian Rusche, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Republikę Federalną Niemiec, którą reprezentowali J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl oraz S. Costanzo, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), z siedzibą we Flensburgu (Niemcy), który reprezentowali adwokaci M. Bauer oraz F. von Hammerstein,

* Język postępowania: angielski.

interwenienci,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2018) 6315 final z dnia 4 października 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.44865 (2016/FC) – Niemcy – Domniemana pomoc na rzecz znajdujących się na granicy niemieckiej sklepów sprzedających napoje,

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, S. Gervasoni (sprawozdawca), P. Nihoul, R. Frendo i J. Martín y Pérez de Nanclares, sędziowie,

sekretarz: E. Artemiou, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 listopada 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

I. Okoliczności powstania sporu

A. Niemiecki system kaucji pobieranej przy zakupie napojów w niektórych opakowaniach jednorazowych

1 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (rozporządzenie w sprawie zapobiegania powstawaniu i odzysku odpadów opakowaniowych) z dnia 21 sierpnia 1998 r. (BGBl. 1998 I, s. 2379, zwane dalej „VerpackV”) transponuje dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. 1994, L 365, s. 10).

2 W § 9 ust. 1 VerpackV ustanowiony został system kaucji pobieranej przy zakupie napojów w niektórych opakowaniach jednorazowych (zwany dalej „systemem kaucji”). Przewiduje on w szczególności, co następuje:

„Dystrybutorzy wprowadzający do obrotu napoje w opakowaniach jednorazowych o pojemności od 0,1 litra do 3 litrów są zobowiązani do pobierania od odbiorców kaucji w wysokości co najmniej 0,25 EUR od opakowania, obejmującej podatek od wartości dodanej. Zdanie pierwsze powyżej nie ma zastosowania do opakowań sprzedawanych konsumentom końcowym poza terytorialnym zakresem stosowania VerpackV. Kaucja jest pobierana przez każdego kolejnego dystrybutora, na wszystkich etapach dystrybucji, aż do sprzedaży tego opakowania konsumentowi końcowemu. Dystrybutorzy wskazują na opakowaniu napojów sprzedawanych w opakowaniach jednorazowych podlegających obowiązkowi kaucji na podstawie zdania pierwszego niniejszego paragrafu, przed ich wprowadzeniem do obrotu, w sposób wyraźnie widoczny i czytelny, że podlegają one obowiązkowi kaucji, oraz uczestniczą w ustanowionym na szczeblu federalnym systemie kaucji umożliwiającym jego uczestnikom rozliczanie między nimi roszczeń o zwrot kwoty kaucji. Kwota ta jest zwracana przy zwrocie opakowania. Nie może ona zostać zwrócona w braku zwrotu opakowania […]”.

3 Kaucja powinna być zatem pobierana na wszystkich etapach dystrybucji aż do sprzedaży produktu konsumentowi końcowemu, a jej kwota powinna zostać zwrócona po zwrocie opakowania.

4 Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 14 VerpackV niepobranie kaucji z naruszeniem przepisów § 9 ust. 1 tego aktu stanowi wykroczenie administracyjne. Paragraf 69 ust. 3 Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (ustawy o ujednoliceniu prawa gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki odpadami) z dnia 24 lutego 2012 r. (BGBl. 2012 I, s. 212, zwanej dalej „ustawą o ujednoliceniu prawa gospodarki odpadami") stanowi, że ten rodzaj naruszenia może być ukarany grzywną o maksymalnej wysokości 100 000 EUR.

5 Ten system kaucji wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2003 r.

6 W 2005 r. przedsiębiorstwa należące do niemieckich sektorów handlu detalicznego i napojów utworzyły Deutsche Pfandsystem GmbH. Deutsche Pfandsystem udostępnia ramy prawne i organizacyjne umożliwiające dystrybutorom uczestniczącym w systemie kaucji dokonanie między nimi rozliczeń kaucji.

B. Postępowanie administracyjne

7 Skarżące stowarzyszenie, Dansk Erhverv, jest stowarzyszeniem zawodowym reprezentującym interesy duńskich przedsiębiorstw. W dniu 14 marca 2016 r. złożyło ono do Komisji Europejskiej skargę w sprawie pomocy państwa.

8 Zgodnie z tą skargą Republika Federalna Niemiec przyznaje grupie przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą detaliczną w północnych Niemczech, a mianowicie sklepom znajdującym się blisko granicy i prowadzącym sprzedaż adresowaną wyłącznie do konsumentów zamieszkałych w państwach ościennych, w szczególności w Danii, niezgodną z rynkiem wewnętrznym bezprawną pomoc polegającą na zwolnieniu z przewidzianego w § 9 ust. 1 VerpackV ogólnego obowiązku pobierania kaucji od jednorazowych opakowań do napojów.

9 Skarżące stowarzyszenie wyjaśniło w tym względzie, że sklepy przygraniczne sprzedają konsumentom duńskim i szwedzkim napoje w opakowaniach jednorazowych bez pobierania odpowiedniej kaucji (obejmującej wszystkie podatki kwoty 0,25 EUR od puszki). Jego zdaniem sklepy te nie pobierają kaucji za zgodą organów władz dwu zainteresowanych tą kwestią krajów związkowych, a mianowicie Szlezwiku-Holsztynu i Meklemburgii-Pomorza Przedniego (Niemcy). Władze te nie nakładają bowiem grzywien na niepobierające kaucji sklepy przygraniczne. Ponadto to zwolnienie z kaucji oznacza również zwolnienie z podatku od wartości dodanej (VAT) związanego z kwotą tej kaucji.

10 Zdaniem niemieckich władz federalnych, zapytanych o to w tym względzie przez Komisję w następstwie złożonej do niej przez skarżące stowarzyszenie skargi, ceny piwa i innych napojów są znacznie wyższe w krajach ościennych, takich jak Dania, niż w Niemczech, w szczególności ze względu na różnice w cenie hurtowej oraz w kwocie podatku VAT i podatku akcyzowego. Efektem tego rozwinął się wyspecjalizowany handel przygraniczny, w ramach którego mający siedzibę w dwóch zainteresowanych tą kwestią krajach związkowych sprzedawcy detaliczni kierują swą ofertę do klientów przekraczających granicę, w szczególności duńską. Taki handel przygraniczny jest prowadzony przez około dwudziestu przedsiębiorstw zrzeszających sześćdziesiąt sklepów. Przedsiębiorstwa te (zwane dalej „sklepami przygranicznymi") zatrudniają około 3000 osób i utworzyły reprezentujące ich interesy stowarzyszenie Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG). Na ofertę tych punktów sprzedaży, które znajdują się zazwyczaj w odległości kilku

kilometrów od granicy niemiecko-duńskiej lub terminali promowych, składają się zasadniczo produkty duńskie i szwedzkie. Sprzedawane tam są głównie piwo, woda mineralna i napoje orzeźwiające, ale również wino, wyroby spirytusowe, słodycze i wyroby tytoniowe. Piwo, woda mineralna i napoje orzeźwiające są sprzedawane wyłącznie w dużych opakowaniach, a mianowicie „wielopakach” (w szczególności w wielopakach mieszczących 24 puszki w folii plastikowej).

11 Niemieckie władze federalne podniosły również, że wdrożenie VerpackV, i, co za tym idzie, systemu kaucji, jest zgodnie z podziałem kompetencji przewidzianym przez Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustawę zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec) z dnia 23 maja 1949 r. (BGBl. 1949 I, s. 1, zwaną dalej „GG”) zadaniem władz regionalnych. Ich zdaniem jedynie te organy są w stanie egzekwować stosowanie przepisów VerpackV w drodze decyzji administracyjnej lub poprzez nałożenie kar pieniężnych, ponieważ rząd federalny nie dysponuje w tym względzie żadnymi uprawnieniami wykonawczymi.

12 Wreszcie, niemieckie władze federalne wskazały, że sklepy przygraniczne są zobowiązane do pobierania kaucji na podstawie VerpackV, ale dodały, że ze względu na cele systemu kaucji, mającego w szczególności wspierać istniejący niemiecki system recyklingu, w którym jednorazowe opakowania od napojów są ponownie wprowadzane do obiegu gospodarczego, władze wykonawcze obu zainteresowanych kwestią krajów związkowych (zwane dalej „właściwymi organami niemieckich władz regionalnych”) uznały, że obowiązek pobierania kaucji nie ma zastosowania do sklepów przygranicznych, jeżeli napoje sprzedawane są wyłącznie klientom mającym miejsce zamieszkania w szczególności w Danii i jeżeli klienci ci zobowiążą się na piśmie (podpisując „zgłoszenie wywozowe”) do spożywania tych napojów i pozbywania się ich opakowań poza terytorium Niemiec. Niemieckie władze federalne wyjaśniły, że każda z tych transakcji sprzedaży jest rejestrowana oddzielnie, wraz ze wskazaniem imienia i nazwiska klienta, numeru dowodu tożsamości, jego podpisem i numerem paragonu kasowego. Wskazały one ponadto, że sprzedaż bez kaucji jest ograniczona do wielopaków w folii plastikowej (zawierających co do zasady 24 puszki).

C. Decyzja przyjęta przez Komisję

13 W dniu 4 października 2018 r. Komisja wydała decyzję C(2018) 6315 final w sprawie pomocy państwa SA.44865 (2016/FC) – Niemcy – Domniemana pomoc na rzecz znajdujących się na granicy niemieckiej sklepów sprzedających napoje (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

14 W zaskarżonej decyzji Komisja ograniczyła się do przeanalizowania przewidzianego w art. 107 ust. 1 TFUE warunku dotyczącego zasobów państwowych. W tym względzie przeanalizowała ona kolejno trzy środki mające przysparzać korzyści finansowanych przy użyciu zasobów państwowych (zwanych dalej „spornymi środkami”): niepobieranie kaucji jako takie, niepobieranie podatku VAT związanego z tą kaucją oraz nienakładanie grzywny na przedsiębiorstwa niepobierające kaucji.

15 Jeśli chodzi o niepobieranie kaucji, w pkt 32 i 33 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że środek ten nie ma znamion pomocy państwa, ponieważ system kaucji nie jest finansowany przy użyciu zasobów państwowych. Wskazała ona, że skarżące stowarzyszenie nie twierdziło, iż niepobieranie kaucji stanowi jako takie środek finansowany przy użyciu takich zasobów.

16 Jeśli chodzi o niepobieranie podatku VAT związanego z tą kaucją, w pkt 41 i 42 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśniła, że w przypadku, gdy kaucja nie jest naliczana przez sklepy przygraniczne ich klientom, niepobieranie przez sklepy przygraniczne, a następnie przez państwo, podatku VAT związanego z tą kaucją jest normalną konsekwencją stosowania ogólnych zasad w dziedzinie podatku VAT. Zdaniem bowiem Komisji ze względu na to, że podatek VAT powinien być pobierany od ceny transakcji (świadczenia usługi lub dostawy towaru), nie było potrzeby jego pobierania w przypadku, gdy do takiej transakcji nie doszło. Komisja wywnioskowała z tego, że niepobranie podatku VAT nie miało na celu, ze względu na jego cel i strukturę, przysporzenia korzyści stanowiącej dodatkowe obciążenie dla państwa i że w związku z tym środek ten nie stanowi pomocy państwa.

17 Jeśli chodzi o nienakładanie grzywien na przedsiębiorstwa, które nie stosowały systemu kaucji, Komisja najpierw określiła ogólne ramy analityczne mające zastosowanie co do zasady do nienakładania grzywny (pkt 45–49 zaskarżonej decyzji), a następnie zastosowała te ramy analityczne do nienakładania grzywny w tym konkretnym przypadku (pkt 50–69 zaskarżonej decyzji).

18 Komisja w pkt 45 i 47 zaskarżonej decyzji przypomniała, że zgodnie z orzecznictwem zwolnienie z obowiązku zapłaty grzywny może co do zasady stanowić korzyść przyznaną przy użyciu zasobów państwowych. Instytucja ta wyjaśniła jednak, że w sytuacji gdy chodzi o ustalenie, czy przesłanka dotycząca zasobów państwowych została spełniona, należy co do zasady odróżnić przypadki, w których organy władz krajowych przewidziały możliwość uniknięcia zapłaty zwykle wymagalnej grzywny, od przypadków, w których nie nałożyły one sankcji, ponieważ wyraźnie zezwoliły na określone zachowanie.

19 Komisja dodała w pkt 48 i 49 zaskarżonej decyzji, że wykładnia przepisu krajowego ustanawiającego obowiązek może okazać się trudna dla samych organów władz krajowych, w szczególności gdy są one odpowiedzialne za jego stosowanie. W sytuacji gdy organy te miały poważne i racjonalne wątpliwości co do zakresu takiego obowiązku i jego interpretacji, nienałożenie grzywny nie musiało wcale być wynikiem podjętej przez te organy decyzji o niepobieraniu wymagalnych grzywien, lecz jedynie konsekwencją trudności z tą interpretacją. Takie trudności są zdaniem Komisji niestety związane z każdym systemem prawnym, nawet jeśli ograniczają się one co do zasady do kilku konkretnych przepisów. W konsekwencji Komisja uznała, że należy również dokonać rozróżnienia pomiędzy sytuacjami, w których władze napotkały trudności w interpretacji przepisów prawa w ramach normalnego wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej, a sytuacjami, w których postanowiły nie pobierać grzywien pomimo tego, że były one wymagalne, czy też umożliwiły przedsiębiorstwom uniknięcie ich zapłaty. Komisja stwierdziła następnie w pkt 50 zaskarżonej decyzji, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych uznały, iż sklepy przygraniczne nie były zobowiązane do pobierania kaucji z mocy prawa, wobec czego jej niepobranie nie stanowiło zdaniem skarżących naruszenia, i że nienakładanie grzywny stanowiło jedynie konsekwencję tego braku naruszenia.

20 Jednakże w pkt 51 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że w świetle brzmienia § 9 ust. 1 VerpackV wydaje się, iż przepis ten, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do „terytorium Niemiec” i „wprowadzenia napoju do obrotu” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej], powinien być rozumiany jako nakładający na sklepy przygraniczne obowiązek pobierania kaucji.

21 W pkt 52 zaskarżonej decyzji dodała jednak, że można również uznać, iż brak istnienia po stronie sklepów przygranicznych obowiązku pobierania kaucji w sytuacji, gdy sprzedają napoje w puszkach wyłącznie konsumentom będącym „rezydentami zagranicznymi" zobowiązanym do konsumpcji tych napojów poza terytorium Niemiec, jest spójny z podstawowymi zasadami przewidzianymi w VerpackV.

22 Komisja wyjaśniła w pkt 53 zaskarżonej decyzji, że w celu uzasadnienia dokonanej przez siebie wykładni VerpackV, zgodnie z którą sklepy przygraniczne nie były zobowiązane do pobierania kaucji, właściwe organy niemieckich władz regionalnych oparły się na celu tego przepisu, jakim jest wspieranie zwrotu jednorazowych opakowań od napojów w Niemczech, a w szczególności – zachęcenie klientów, w szczególności w Niemczech, do zwrotu pustych opakowań napojów w ramach wprowadzonego w całego kraju i łatwo dostępnego obywatelom niemieckim systemu zbiórki i recyklingu. Komisja wyjaśniła, że zgodnie z wykładnią dokonaną przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych cel ten nie wymaga stosowania kaucji w przypadku napojów w puszkach konsumowanych za granicą, których opakowania nie są zwracane w Niemczech. Dodała ona, że zgodnie z wykładnią dokonaną przez te właściwe organy niemieckich władz regionalnych sklepy przygraniczne znajdują się w takiej samej sytuacji jak eksporterzy napojów w puszkach, sprzedajacy produkty, które nie są przeznaczone do konsumpcji w Niemczech i których opakowania przeznaczone są do usuwania poza urządzeniami recyklingowymi należącymi do systemu niemieckiego. W VerpackV nie ustanowiono zaś w odniesieniu do tych eksporterów obowiązku pobierania kaucji.

23 Komisja wskazała w pkt 56–58 zaskarżonej decyzji, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych oparły się w swym stanowisku w szczególności na raporcie sporządzonym przez profesora nauk prawnych w 2005 r. na wniosek sklepów przygranicznych. Zgodnie z tym raportem nałożony na te sklepy obowiązek pobierania kaucji był sprzeczny z GG, pewnymi postanowieniami prawa pierwotnego Unii Europejskiej, a mianowicie art. 18, 34 i 35 TFUE, a także z art. 7 ust. 1 dyrektywy 94/62 w zakresie, w jakim obejmował on sprzedaż napojów w puszkach spożywanych za granicą. W szczególności kaucja stanowiła przeszkodę w handlu z punktu widzenia konsumentów końcowych sklepów przygranicznych, którzy w żadnym wypadku nie dokonywali zwrotu opakowań napojów, aby odzyskać kaucję.

24 Komisja dodała w pkt 59 i 60 zaskarżonej decyzji, że zgodnie z innym raportem, sporządzonym również w 2005 r., lecz tym razem na wniosek niemieckiego rządu federalnego, system kaucji nie naruszał ani GG, ani prawa Unii, lecz, wręcz przeciwnie, niepobieranie kaucji przez sklepy przygraniczne od klientów konsumujących napoje za granicą było sprzeczne z dyrektywą 94/62.

25 Komisja stwierdziła w pkt 61 zaskarżonej decyzji, że chociaż wykładnia przyjęta przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych nie była zgodna z tą dokonywaną przez władze federalne, to ta druga wykładnia nie została potwierdzona orzeczeniem sądowym, a jedyne orzeczenia sądowe, pochodzące z 2003 r., potwierdzają wykładnię dokonaną przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych, co zresztą przyznały władze federalne.

26 Na podstawie przedstawionych powyżej informacji Komisja – uznając, że można założyć, iż w sytuacji, gdy konsument kupuje napój w Niemczech, aby wywieźć go do innego państwa członkowskiego, opakowanie tego napoju nie zostanie zwrócone w Niemczech, lecz zostanie ono objęte systemem gospodarowania odpadami innego państwa członkowskiego – wskazała, że odstąpienie od obowiązku pobrania kaucji wydaje się rozsądnym rozwiązaniem, jeśli konsument podpisuje zgłoszenie wywozowe, zobowiązując się tym samym do wywiezienia napoju do innego państwa członkowskiego, aby go tam spożyć i tam też pozbyć się opakowania po nim (pkt 65

zaskarżonej decyzji). Komisja przypomniała również, że państwa członkowskie mają, z zastrzeżeniem przestrzegania zasady niedyskryminacji, swobodę decydowania o tym, czy pobierać kaucję (pkt 67 zaskarżonej decyzji). Komisja wskazała, że wykładnia przyjęta przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych stanowi racjonalny kompromis pomiędzy celem ochrony środowiska realizowanym przez dyrektywę 94/62 a zasadą swobodnego przepływu towarów (pkt 68 zaskarżonej decyzji).

27 Komisja wywnioskowała, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych nabrały, w ramach normalnego wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej, poważnych i racjonalnych wątpliwości co do zakresu i interpretacji obowiązku pobierania kaucji. W takim przypadku nienakładanie grzywny nie stanowiło korzyści przysporzonej przy użyciu zasobów państwowych, a zatem środek ten nie mógł zostać uznany za pomoc państwa (pkt 69 zaskarżonej decyzji).

II. Postępowanie i żądania stron

28 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 stycznia 2019 r. skarżące stowarzyszenie wniosło niniejszą skargę.

29 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 kwietnia 2019 r. Republika Federalna Niemiec wniosła o dopuszczenie jej do niniejszego postępowania w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Decyzją z dnia 9 września 2019 r. prezes dziewiątej izby Sądu dopuścił to państwo do udziału w toczącym się postępowaniu. Republika Federalna Niemiec przedstawiła swe uwagi, a strony postępowania ustosunkowały się do nich w wyznaczonych terminach. W tych uwagach oświadczyła ona, że podziela wszystkie argumenty Komisji.

30 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 26 kwietnia 2019 r. Danmarks Naturfredningsforening (zwany dalej „DN”), stowarzyszenie zajmujące się ochroną środowiska w Danii, wniosło o dopuszczenie go do niniejszego postępowania w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącego stowarzyszenia. Postanowieniem z dnia 10 września 2019 r. prezes dziewiątej izby Sądu dopuścił to stowarzyszenie do udziału w toczącym się postępowaniu. DN przedstawił swe uwagi, a strony postępowania ustosunkowały się do nich w wyznaczonych terminach.

31 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 maja 2019 r. IGG wniosło o dopuszczenie do postępowania w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Postanowieniem z dnia 10 września 2019 r. prezes dziewiątej izby Sądu dopuścił to stowarzyszenie do udziału w toczącym się postępowaniu. IGG przedstawiło swe uwagi, a strony postępowania ustosunkowały się do nich w wyznaczonych terminach.

32 Jako że skład izb Sądu uległ zmianie, a sędzia sprawozdawca został przeniesiony do czwartej izby, w zastosowaniu art. 27 § 5 regulaminu postępowania przed Sądem jej to w konsekwencji została przydzielona niniejsza sprawa.

33 Na wniosek czwartej izby Sądu postanowił on na podstawie art. 28 regulaminu postępowania przekazać sprawę do rozpatrzenia przez powiększony skład orzekający.

34 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba w składzie powiększonym) postanowił otworzyć ustny etap postępowania i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania zadał stronom pytania na piśmie, wzywając je do udzielenia na nie odpowiedzi podczas rozprawy.

35 Na rozprawie w dniu 19 listopada 2020 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane na piśmie i ustnie pytania Sądu.

36 Skarżące stowarzyszenie wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

37 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącego stowarzyszenia kosztami postępowania.

38 Republika Federalna Niemiec wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącego stowarzyszenia kosztami postępowania.

39 DN wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

40 IGG wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącego stowarzyszenia kosztami postępowania.

III. Co do prawa

41 Najpierw należy zbadać dopuszczalność skargi, a następnie ocenić zasadność argumentów podniesionych przez skarżące stowarzyszenie.

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

42 Komisja zakwestionowała w odpowiedzi na skargę legitymację procesową skarżącego stowarzyszenia, wyrażając „wątpliwości" co do istnienia zakłócenia konkurencji spowodowanego przez sporne środki, które mogłoby postawić skarżące stowarzyszenie w niekorzystnej sytuacji. Komisja wskazała w tym względzie w duplice, że skarżące stowarzyszenie nie przedstawiło dowodów dotyczących tożsamości jej członków i prowadzonej przez nich działalności.

43 Jednakże na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie Sądu dotyczące zastosowania w niniejszej sprawie właściwego orzecznictwa, Komisja odstąpiła od podniesienia zarzutu niedopuszczalności opartego na braku legitymacji procesowej skarżącego stowarzyszenia, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.

44 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że stowarzyszenie, które – tak jak to skarżące – reprezentuje interesy konkurentów beneficjentów danego środka, jest zainteresowaną stroną w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo), co zresztą wskazała Komisja w pkt 1 zaskarżonej decyzji. Taka strona jest zaś uprawniona do zakwestionowania decyzji, w której Komisja w ramach wstępnego etapu badania pomocy ustanowionego w art. 108 ust. 3 TFUE stwierdza, że dany środek nie stanowi pomocy, pod warunkiem że strona ta poprzez wniesienie skargi pragnie chronić uprawnienia proceduralne, które przysługiwałyby jej, gdyby Komisja postanowiła wszcząć przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE formalne postępowanie wyjaśniające (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 maja 1993 r., Cook/Komisja, C-198/91, EU:C:1993:197, pkt 23–26; z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 47; z dnia 13 grudnia 2005 r., Komisja/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, pkt 35).

45 W ramach niniejszego sporu skarżące stowarzyszenie podnosi tylko jeden zarzut, twierdząc, że Komisja, nie wszczynając, pomimo poważnych trudności, jakie napotkała przy badaniu spornych środków, przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE formalnego postępowania wyjaśniającego, naruszyła uprawnienia proceduralne, które przysługują mu jako stronie zainteresowanej na podstawie tego samego postanowienia. W tych okolicznościach skarżącemu stowarzyszeniu przysługuje legitymacja procesowa, w związku z czym jego skarga jest dopuszczalna.

B. W przedmiocie analizy jedynego zarzutu

46 Jak już zostało powiedziane, na poparcie swojej skargi skarżące stowarzyszenie podnosi tylko jeden zarzut, dotyczący naruszenia jego praw proceduralnych. Ten jedyny zarzut składa się z trzech części. W części pierwszej skarżące stowarzyszenie powołuje się na niezbadanie przez Komisję w wystarczającym stopniu zgodności zwolnienia z kaucji z art. 4 ust. 3 TUE, dyrektywą 94/62, zasadą „zanieczyszczający płaci", a także niektórymi przepisami prawa niemieckiego. W części drugiej skarżące stowarzyszenie powołuje się na niezbadanie przez Komisję w wystarczającym stopniu braku poboru wpływów z podatku VAT w sytuacji, gdy środek ten jest przyznawany przy użyciu zasobów państwowych. Wreszcie, w trzeciej części zarzutu skarżące stowarzyszenie powołuje się na niezbadanie przez Komisję w wystarczającym stopniu środka polegającego na nienakładaniu grzywny, ponieważ również ten środek jest przyznawany przy użyciu zasobów państwowych.

47 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przeprowadzenie przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE postępowania, które daje pozostałym państwom członkowskim oraz zainteresowanym społecznościom gwarancję bycia wysłuchanym i umożliwia Komisji uzyskanie przed podjęciem decyzji kompletnych informacji o wszystkich okolicznościach sprawy, jest nieodzowne w przypadku, gdy Komisja napotka poważne trudności w ocenie zgodności planu pomocy z rynkiem wewnętrznym. Należy z tego wywnioskować, że Komisja nie może w celu wydania pozytywnej decyzji w sprawie pomocy poprzestać na wstępnym etapie badania, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, chyba że po przeprowadzeniu pierwszego badania będzie w stanie dojść do przekonania, iż ten plan pomocy jest zgodny z traktatem. Jeśli natomiast po przeprowadzeniu tego pierwszego badania Komisja dojdzie do odmiennego przekonania albo też jeśli nawet badanie to nie pozwala na wyjaśnienie wszystkich wątpliwości powstałych w czasie badania zgodności tej zamierzonej pomocy ze wspólnym rynkiem, instytucja ta ma obowiązek zebrania wszelkich niezbędnych opinii i wszczęcia w tym celu postępowania, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE (wyroki: z dnia 20 marca 1984 r., Niemcy/Komisja, 84/82, EU:C:1984:117, pkt 13; z dnia 24 stycznia 2013 r., 3F/Komisja, C-646/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:36, pkt 28).

48 Należy również przypomnieć, że w sytuacji gdy skarżący podnosi, iż decyzja wydana przez Komisję na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE narusza jego prawa proceduralne, może on podnieść każdy zarzut, w tym zarzut oparty na naruszeniu prawa, pozwalający wykazać, że ocena informacji i dowodów, którymi dysponowała Komisja na etapie wstępnego badania spornego środka, powinna była wzbudzić wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 59). Niewystarczająca i niekompletna treść badania przeprowadzonego przez Komisję na etapie wstępnym jest jedną z przesłanek pozwalających uznać, że instytucja ta nie była w stanie przezwyciężyć wszystkich poważnych trudności co do kwestii tego, czy rozpatrywany środek stanowi pomoc państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 25 listopada 2014 r., Ryanair/Komisja, T-512/11, niepublikowany, EU:T:2014:989, pkt 106).

49 Należy zbadać trzy części jedynego zarzutu po kolei, przy czym badanie dwóch ostatnich części tego zarzutu, które odnoszą się warunku dotyczącego zasobów państwowych, jest przeprowadzane łącznie.

1. W przedmiocie części pierwszej jedynego zarzutu

50 Skarżące stowarzyszenie utrzymuje, że przy badaniu środka polegającego na zwolnieniu z poboru kaucji Komisja nie wzięła pod uwagę ciążących na Republice Federalnej Niemiec obowiązków wynikających z art. 4 ust. 3 TUE, dyrektywy 94/62, „zasady zanieczyszczający płaci” oraz prawa niemieckiego.

51 Skarżące stowarzyszenie utrzymuje, że okoliczność polegająca na tym, iż środek ten nie jest zgodny z tymi różnego rodzaju przepisami, podważa przeprowadzoną w zaskarżonej decyzji analizę kwestii istnienia pomocy państwa i oznacza, że Komisja nie była w stanie prawidłowo ocenić, czy niepobranie kaucji i, z tego względu, brak zapłaty podatku VAT od kaucji oraz zwolnienie z grzywny stanowiły pomoc.

52 Skarżące stowarzyszenie podkreśla, że to do Komisji należy upewnienie się, że systemy krajowe dokonujące transpozycji dyrektywy 94/62 są rzeczywiście stosowane i że transpozycja ta prowadzi do przyjęcia wystarczająco jasnych uregulowań. Dodaje ono, że Republika Federalna

Niemiec nie zadbała o to, by rezultat zamierzony przez tę dyrektywę został osiągnięty. Wskazuje ono również, że Komisja nie uwzględniła znacznych szkodliwych skutków, jakie niepobranie kaucji pociąga dla środowiska.

53 Ponadto skarżące stowarzyszenie kwestionuje poszczególne ustępy zaskarżonej decyzji zawarte w jej części poświęconej nienakładaniu grzywny na sklepy przygraniczne.

54 Komisja utrzymuje, że pierwsza część jedynego zarzutu jest bezskuteczna, co z kolei kwestionuje skarżące stowarzyszenie.

55 DN utrzymuje, że zaskarżona decyzja została oparta na oczywiście błędnych założeniach dotyczących środowiska i nie uwzględnia znaczącego negatywnego wpływu stosowania praktyki zgłoszenia wywozowego na środowisko naturalne Danii. Wskazuje ona, że od 2005 r. organizuje coroczne wydarzenia zwane „zbieraniem odpadów", mające na celu ochronę duńskiego środowiska naturalnego poprzez zbieranie odpadów, i że od 2008 r. zajmuje się zbieraniem pustych puszek i zebrała w ten sposób ponad 1,6 mln tych opakowań. Zgodnie ze zgłoszonymi przez DN uwagami od 90 do 95% zebranych w ten sposób puszek stanowią te kupowane przez konsumentów duńskich w sklepach przygranicznych poza systemem kaucji.

56 IGG twierdzi, że Komisja na administracyjnym etapie sprawdziła zgodność systemu kaucji z dyrektywą 94/62 i że nie miała żadnych wątpliwości co do zgodności z prawem praktyki polegającej na zwolnieniu z kaucji opartej na wykorzystaniu zgłoszeń wywozowych. Zwolnienie to jest całkowicie zgodne z dyrektywą 94/62. Państwa członkowskie nie są zobowiązane do rozszerzenia systemu kaucji na sprzedaż, w odniesieniu do której cel pobierania tej kaucji, a mianowicie zwrot pustych opakowań, nie może zostać osiągnięty, ponieważ wielu konsumentów nie ma możliwości zwrotu pustych opakowań i odzyskania ceny kaucji. IGG nie podziela obaw skarżącego stowarzyszenia, zgodnie z którymi niepobranie kaucji miałoby mieć negatywne skutki dla środowiska naturalnego w Danii. Fakt niepobrania kaucji przez sklepy przygraniczne kaucji, która nie zostanie zwrócona w Danii, nie przyczynia się do zwrotu pustych opakowań i, co za tym idzie, nie zmniejsza ilości odpadów opakowaniowych. Systematyczne stosowanie systemu kaucji przez sklepy przygraniczne wywierałoby skutek gospodarczy, który można przyrównać do opłaty wywozowej. Obciążenie kaucją sprzedaży sklepów przygranicznych utrudniałoby swobodny przepływ towarów, podczas gdy cel stosowania systemu kaucji, a mianowicie zwracanie pustych puszek, nie mógłby zostać osiągnięty. Systematyczne stosowanie systemu kaucji przez sklepy przygraniczne nie byłoby zatem proporcjonalne.

57 Jak wynika z przedstawionej przez skarżące stowarzyszenie argumentacji, pierwsza część jedynego zarzutu dotyczy w istocie poważnych trudności wynikających z naruszenia poprzez rozpatrywany środek obowiązków ciążących na Republice Federalnej Niemiec. Należy podkreślić, że obowiązki te nie wynikają z postanowień traktatu FUE lub przepisów prawa wtórnego mających zastosowanie w dziedzinie pomocy państwa, lecz z innych przepisów prawa Unii, a nawet prawa niemieckiego. Chodzi tu w szczególności o poszanowanie przepisów z dziedziny ochrony środowiska naturalnego.

58 W świetle argumentów stron, a w szczególności powołanego przez Komisję w odpowiedzi na skargę argumentu opartego na nieskuteczności pierwszej części jedynego zarzutu, należy wyjaśnić to, w jakim zakresie uchybienie przepisom, które nie dotyczą pomocy państwa, może zostać skutecznie powołane w celu wykazania niezgodności z prawem wydanej w tej dziedzinie decyzji Komisji.

59 W tym względzie należy dokonać rozróżnienia w zależności od tego, czy dana decyzja Komisji zawiera rozstrzygnięcie w przedmiocie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, czy też, jak w niniejszej sprawie, rozstrzygnięcie w przedmiocie istnienia pomocy.

60 W pierwszym przypadku, jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 50, 51), z ogólnej systematyki traktatu FUE wynika, że postępowanie w trybie art. 108 nie powinno nigdy prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny ze szczególnymi postanowieniami traktatu. W konsekwencji Komisja nie może uznać pomocy państwa, która ze względu na określone zasady jej przyznawania narusza inne postanowienia traktatu FUE, nie może zostać uznana przez Komisję za zgodną ze wspólnym rynkiem. Orzecznictwo to zostało potwierdzone wyrokiem z dnia 22 września 2020 r., Austria/Komisja (C-594/18 P, EU:C:2020:742, pkt 44, 45).

61 Tak więc, chcąc skutecznie zakwestionować zgodność z prawem decyzji, w której Komisja uznała daną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym, można powołać się na naruszenie przez środek krajowy, uprzednio zakwalifikowany jako pomoc państwa, postanowień traktatu FUE innych niż te dotyczące pomocy państwa.

62 Inaczej jest w drugim przypadku, odnoszącym się decyzji Komisji rozstrzygającej o istnieniu pomocy. Uznanie środka krajowego za pomoc państwa opiera się bowiem na przesłankach wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 107 ust. 1 TFUE. Po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, interwencja ta musi być tego rodzaju, że może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi przysparzać beneficjentowi selektywnej korzyści. Po czwarte, musi ona zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 53). Żadna zaś z tych przesłanek nie zawiera odesłania do innych postanowień traktatu FUE czy też do przepisów przyjętych przez UE w dziedzinie środowiska.

63 Trybunał rozstrzygnął zaś, że konieczność uwzględnienia wymogów ochrony środowiska naturalnego, takich jak te wynikające z postanowień traktatowych, jakkolwiek byłyby one uzasadnione, pozostaje bez wpływu na stosowanie przewidzianej w art. 107 ust. 1 TFUE przesłanki selektywności i nie uzasadnia wyłączenia środków selektywnych, choćby były specyficzne tak jak podatki ekologiczne, z zakresu zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ cele związane z ochroną środowiska mogą w każdym razie zostać w odpowiedni sposób uwzględnione w ramach badania zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym przeprowadzanym zgodnie z art. 107 ust. 3 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 90–92); z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 75).

64 Ponadto Trybunał uznał, że okoliczność, iż środek krajowy został zatwierdzony przez daną instytucję zgodnie z przepisami prawa Unii innymi niż przepisy dotyczące pomocy państwa, nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu przez Komisję, że środek ten stanowi pomoc państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., Komisja/Irlandia i in., C-272/12 P, EU:C:2013:812, pkt 46, 47, 49, 53). Podobnie, realizacja za pomocą środka krajowego względów interesu ogólnego – wchodzących w rozpatrywanym przypadku w zakres prawa krajowego, ale mogących również wchodzić w zakres prawa Unii – takich jak ochrona środowiska naturalnego, jest na etapie kwalifikacji jako pomocy państwa dokonywanej na podstawie przepisów art. 107 ust. 1 TFUE okolicznością „nieistotną” (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lutego 2003 r., Hiszpania/Komisja, C-409/00, EU:C:2003:92, pkt 53, 54).

65 Sprzeczne z brzmieniem art. 107 ust. 1 TFUE byłoby zatem uznanie, że środek krajowy ze względu na to, iż narusza inne postanowienia traktatowe, stanowi pomoc państwa, nawet jeśli nie spełnia wyraźnie przewidzianych w tym artykule przesłanek służących identyfikacji pomocy.

66 Ponadto postanowienia art. 107 i 108 TFUE realizują szczególny cel, polegający na uniknięciu sytuacji, w której interwencja ze strony państwa członkowskiego skutkowałaby zakłóceniem warunków konkurencji na rynku wewnętrznym, co niekoniecznie odpowiada celom realizowanym przez inne postanowienia traktatowe. Co więcej, wdrażanie postanowień art. 107 i 108 TFUE, w przeciwieństwie do innych postanowień traktatu, daje znaczne pole do interwencji Komisji (zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2002 r., Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, pkt 55). Wreszcie, skutki, jakie pociąga za sobą stosowanie tych przepisów, są istotne, ponieważ Komisja może nakazać państwu członkowskiemu zawieszenie wykonywania środka krajowego, jego zniesienie lub zmianę w określonym przez nią terminie. Biorąc pod uwagę te swoiste cechy, zakres stosowania systemu badania środków pomocy ustanowionego w art. 107 i 108 TFUE nie może wykraczać poza środki krajowe spełniające przesłanki wymienione w art. 107 ust. 1 TFUE.

67 Niewątpliwie art. 11 TFUE stanowi, iż przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii należy uwzględniać wymogi związane z ochroną środowiska. Niemniej jednak zintegrowanie to ma miejsce na etapie badania zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, a nie na etapie badania jej istnienia.

68 W konsekwencji w celu wykazania, że dany środek krajowy stanowi pomoc państwa, nie można skutecznie powoływać się na okoliczność polegającą na tym, że środek ten narusza przepisy prawa Unii inne niż te dotyczące pomocy państwa.

69 To samo, a fortiori, dotyczy przepisów prawa państwa członkowskiego.

70 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem zarówno z wymogów jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z zasady równości wynika, że treści przepisu prawa Unii, który, dla określenia jego znaczenia i zakresu, nie odsyła wyraźnie do prawa państw członkowskich, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst tego przepisu i cel zawartej w nim regulacji (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2003 r., Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 W niniejszym przypadku zaś art. 107 ust. 1 TFUE nie zawiera żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich.

72 Ponadto kontrola legalności środków krajowych w świetle prawa krajowego nie jest zadaniem Komisji, lecz jej przeprowadzenie należy do właściwych sądów krajowych.

73 Gdyby przyjąć, że naruszenie przepisów prawa państwa członkowskiego powinno skłonić Komisję do zakwalifikowania środków krajowych jako pomocy państwa, mogłaby ona stanąć przed koniecznością wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności tych środków z prawem w świetle przepisów prawa wewnętrznego, uchybiając kompetencji sądów krajowych.

74 Z powyższych rozważań wynika, że pierwsza część jedynego zarzutu, oparta na niewystarczającym zbadaniu przez Komisję środka polegającego na niepobieraniu kaucji w świetle ciążących na Republice Federalnej Niemiec zobowiązań, które nie wynikają z postanowień traktatu lub

z prawa wtórnego mających zastosowanie w dziedzinie pomocy państwa, lecz z innych przepisów prawa Unii, a także z przepisów prawa krajowego – nawet przy założeniu, że jest ona zasadna – nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

75 Należy zatem oddalić tę część pierwszą jedynego zarzutu jako, jak słusznie twierdzi Komisja, bezskuteczną.

76 Jednakże niektóre uwagi krytyczne, sformułowane przez skarżące stowarzyszenie w odniesieniu do poszczególnych ustępów zaskarżonej decyzji zawartych w jej części dotyczącej nienakładania grzywny na sklepy przygraniczne, jak również argumenty dotyczące braku trudności w wykładni mającego zastosowanie prawa, które mogą również dotyczyć nienakładania grzywny, zostaną przeanalizowane, w razie potrzeby, w ramach części trzeciej tego jedynego zarzutu.

2. W przedmiocie części drugiej i trzeciej jedynego zarzutu, odnoszących się do przesłanki dotyczącej zasobów państwowych

77 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie korzyści przyznane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych lub stanowiące dodatkowe obciążenie dla państwa należy uważać za pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Z samego brzmienia tego postanowienia oraz przewidzianych w art. 108 TFUE przepisów proceduralnych wynika bowiem, że korzyści przyznane przy użyciu zasobów innych niż zasoby państwowe nie wchodzą w zakres stosowania rozpatrywanych przepisów (wyroki: z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 19; z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. oraz Komisja/Francja i in., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 99).

78 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona zarówno w odniesieniu do niepobierania podatku VAT związanego z tą kaucją, jak i do nienakładania grzywny. Przyjmując za podstawę samo to tylko stwierdzenie braku zasobów państwowych, Komisja doszła do wniosku, że te dwa środki nie stanowią pomocy państwa.

79 Przede wszystkim należy przeanalizować część drugą jedynego zarzutu dotyczącą niepobierania podatku VAT związanego z kaucją.

a) W przedmiocie części drugiej jedynego zarzutu

80 Skarżące stowarzyszenie twierdzi, że w części zaskarżonej decyzji poświęconej niepobieraniu przez sklepy przygraniczne, a następnie przez państwo, podatku VAT związanego z kaucją Komisja błędnie powołała się na wyrok z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97). Środek ten, w odróżnieniu od tego, którego dotyczył tamten wyrok, nie wpisuje się bowiem w „system zgodny z prawem”.

81 Skarżące stowarzyszenie opiera się na całokształcie argumentów mających wykazać, że niepobieranie kaucji, bazujące na praktyce zgłoszenia wywozowego, nie jest zgodne z prawem i że w związku z tym niepobieranie podatku VAT nosi znamiona korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych. Odsyła ono w szczególności do naruszenia poszczególnych norm prawnych, na które powołano się już w ramach części pierwszej jedynego zarzutu.

82 Skarżące stowarzyszenie utrzymuje, że aby można było uznać środek krajowy za niefinansowany przy użyciu zasobów państwowych, przyjmując ten środek, dane państwo członkowskie musi działać jako organ regulacyjny. Nie jest tak zaś w przypadku, gdy państwo członkowskie rezygnuje z wpływów z powodu środka, który narusza prawo Unii.

83 Skarżące stowarzyszenie wskazuje również, że niepobieranie kaucji jest stosowane z powodu, który nie jest w żaden sposób związany z celem, dla którego ustanowiono system kaucji, a mianowicie chęci utrzymania zatrudnienia i poprawienia konkurencyjności sklepów przygranicznych.

84 Ponadto utrzymuje ono, że środek ten prowadzi do przysporzenia jego beneficjentom selektywnej korzyści, a jego celem jest zwolnienie sklepów przygranicznych z podatku VAT związanego z kwotą tej kaucji.

85 Komisja wnosi o oddalenie części drugiej jedynego zarzutu. W tym względzie utrzymuje ona w szczególności, że niepobieranie kaucji pozostaje w niniejszej sprawie kwestią główną i że niepobieranie podatku VAT jest jedynie „wtórną" konsekwencją tego niepobierania kaucji (lub „z nią związaną", zgodnie z określeniem użytym w wyroku z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97).

86 DN przyłącza się do argumentacji skarżącego stowarzyszenia. Powołuje się on w szczególności na wyrok z dnia 12 października 2000 r., Hiszpania/Komisja (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 IGG przyłącza się do argumentacji Komisji. Dodaje ono, że § 9 ust. 1 VerpackV jest związany z art. 92 lit. b) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006, L 347, s. 1), który przewiduje, że w przypadku kosztów opakowań zwrotnych państwa członkowskie mogą włączyć je do podstawy opodatkowania, podejmując niezbędne środki w celu skorygowania tej podstawy, jeśli opakowania zostaną zwrócone.

88 Na wstępie, opierając się na rozważaniach przedstawionych w odpowiedzi na część pierwszą jedynego zarzutu, należy oddalić argumenty dotyczące naruszenia poszczególnych norm prawa Unii i prawa niemieckiego, powołanych przez skarżące stowarzyszenie w tej części zarzutu.

89 Ponadto w zakresie, w jakim ta część zarzutu dotyczy przesłanki istnienia zasobów państwowych, należy przypomnieć, że w celu ustalenia, czy korzyść przysporzona beneficjentowi obciąża budżet państwa, należy sprawdzić, czy istnieje dostatecznie bezpośredni związek między z jednej strony tą korzyścią, a z drugiej strony uszczupleniem budżetu państwowego, a wręcz wystąpieniem dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń dla tego budżetu (zob. wyrok z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. oraz Komisja/Francja i in., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 W niniejszej sprawie Komisja, aby dojść do wniosku, że niepobieranie podatku VAT nie wiązało się z wykorzystaniem zasobów państwowych, oparła się w zaskarżonej decyzji (pkt 42) na rozwiązaniu przyjętym przez Trybunał w wyroku z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97). Jak wynika z przedstawionych przez skarżące stowarzyszenie argumentów, kwestionuje ono w istocie adekwatność zastosowania tego rozwiązania do niepobierania podatku VAT. Należy zatem przypomnieć to rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w tym wyroku i powtórzone w innych późniejszych rozstrzygnięciach.

91 W sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97), chodziło o system prawny umożliwiający niemieckim armatorom zawieranie umów o pracę z członkami załogi, którzy nie podlegają prawu niemieckiemu (pkt 5). Trybunał stwierdził, że przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona.

92 W tym względzie Trybunał uznał, że sporny system nie zmierza, ze względu na swój cel i ogólną systematykę, do przysporzenia korzyści, która stanowiłaby dodatkowe obciążenie dla państwa, lecz jedynie do zmiany, na korzyść przedsiębiorstw żeglugi morskiej, ram, w jakich nawiązują one stosunki umowne ze swymi pracownikami. Ponadto Trybunał uznał, że wynikające z tego systemu konsekwencje, związane zarówno z różnicą podstawy obliczania składek na ubezpieczenie społeczne, jak i z ewentualną utratą przychodów podatkowych, którą można powiązać z niskim poziomem wynagrodzeń, są związane z tym systemem i nie stanowią środka służącego przysporzeniu danym przedsiębiorstwom określonej korzyści (pkt 21).

93 Wynika z tego, że aby ocenić istnienie związku, o którym mowa w pkt 89 powyżej, należy w szczególności sprawdzić, czy ze względu na swój cel i ogólną systematykę środek ten zmierza do przysporzenia korzyści, która stanowiłaby dodatkowe obciążenie dla państwa. W szczególności, jeżeli utrata zasobów, która może wynikać z tego środka, jest z nim związana w tym sensie, że jest ona jedynie pośrednią konsekwencją przyjęcia tego środka, przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie jest spełniona (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 21; z dnia 1 grudnia 1998 r., Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, pkt 36; z dnia 13 marca 2001 r., PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 62). Gdy natomiast dany środek ma na celu zwolnienie przedsiębiorstwa z zapłaty kwot, które normalnie powinny zostać uiszczone do budżetu państwa, związek między tym środkiem a uszczupleniem budżetu państwowego jest wystarczająco bezpośredni, aby uznać go za finansowany z zasobów państwowych (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 106–108).

94 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że zgodnie z § 9 ust. 1 VerpackV cena kaucji pobieranej od klienta obejmuje podatek VAT. W sytuacji więc, gdy sklepy przygraniczne nie stosują kaucji, związany z nią podatek VAT od danej transakcji sprzedaży nie jest pobierany.

95 W związku z tym po stronie państwa istnieje, przynajmniej potencjalnie, utrata wpływów podatkowych, ponieważ, gdyby system kaucji był stosowany, spowodowałby prawdopodobnie powstanie przychodu netto z podatku VAT. Jest bowiem mało prawdopodobne, by pomimo pobierania kaucji wszystkie opakowania były systematycznie zwracane i by w konsekwencji podatek VAT pobierany przy sprzedaży zostanł w całości zwrócony konsumentom, od których został pobrany.

96 Niemniej jednak sporny środek, polegający na niepobieraniu kaucji przez sklepy przygraniczne, nie ma na celu przysporzenia tym przedsiębiorstwom korzyści, która polegałaby na niepobraniu podatku VAT. Niepobranie podatku VAT w sytuacji, gdy nie stosuje się kaucji, jest, jak słusznie twierdzi Komisja, jedynie pośrednią konsekwencją działania mechanizmu zwolnienia z kaucji, związaną z niepobieraniem tej kaucji, i nie umożliwia wykazania, że sporny środek zmierza w tym względzie do przysporzenia pewnym przedsiębiorstwom korzyści przy użyciu zasobów państwowych.

97 Należy zatem uznać, że Komisja słusznie mogła stwierdzić, powołując się na orzecznictwo wynikające z wyroku z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97), że w odniesieniu do niepobierania podatku VAT związanego z kaucją przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona.

98 Wniosku zawartego w pkt 97 powyżej nie można podważyć za pomocą pozostałych z argumentów podnoszonych przez skarżące stowarzyszenie lub DN.

99 Po pierwsze, wbrew temu, co twierdzi skarżące stowarzyszenie, z orzecznictwa przypomnianego w pkt 93 powyżej nie wynika, że do uznania środka krajowego za niefinansowany z zasobów państwowych konieczne jest, by środek ten stanowił składową „zgodnego z prawem systemu" czy też by dane państwo działało jako organ regulacyjny.

100 Niewątpliwie w pewnych sytuacjach można wziąć pod uwagę cele danego środka. Nie jest tak jednak w przypadku, gdy środek ten skutkuje jedynie pośrednio zmniejszeniem przedmiotu opodatkowania, a zatem nie istnieje wystarczająco bezpośredni związek pomiędzy tym środkiem a stwierdzoną utratą wpływów, efektem czego stratę tę można by uznać za „związaną" z danym środkiem.

101 Ponadto w wyroku z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97), Trybunał, w celu ustalenia, czy została spełniona przesłanka dotycząca zasobów państwowych, nie zbadał jako takiej zgodności z prawem spornego środka czy też realizowanych za jego pomocą celów. W oparciu o cel i ogólną strukturę tego środka upewnił się on jedynie, że podnoszone straty odnoszące się do zasobów nie stanowiły w rzeczywistości sposobu na przysporzenie pewnym przedsiębiorstwom określonej korzyści (wyrok z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 21).

102 Po drugie, okoliczność polegająca na tym, że niepobranie podatku VAT związanego z kaucją może prowadzić do przysporzenia selektywnej korzyści beneficjentom danego środka, nawet przy założeniu, że zostanie to wykazane, nie ma znaczenia dla sprawy, ponieważ, po pierwsze, wymienione w art. 107 ust. 1 TFUE przesłanki, które pozwalają uznać środek krajowy za pomoc państwa, mają kumulatywny charakter (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 62 powyżej oraz wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 74, 75), a po drugie, w niniejszej sprawie Komisja, aby dojść w zaskarżonej decyzji do wniosku, iż niepobranie podatku VAT związanego z kaucją nie stanowi pomocy, oparła się wyłącznie na braku zasobów państwowych, czyli na przesłance odrębnej od tej dotyczącej istnienia selektywnej korzyści.

103 Po trzecie, skarżące stowarzyszenie nie przedstawiło żadnego dowodu pozwalającego stwierdzić, że sporne środki miały w rzeczywistości na celu zwolnienie sklepów przygranicznych z podatku VAT związanego z kwotą kaucji, podczas gdy zwolnienie to, jak wynika z rozważań przedstawionych powyżej, jawi się jako „związany [z tymi środkami] skutek wtórny", zgodnie z wyrażeniem użytym przez rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w opinii w sprawie PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, pkt 161, 162).

104 Po czwarte, powołanie się przez DN na wyrok z dnia 12 października 2000 r., Hiszpania/Komisja (C-480/98, EU:C:2000:559), jest bez znaczenia dla niniejszej sprawy, ponieważ sprawa, w której zapadł tamten wyrok, dotyczyła rezygnacji z wyegzekwowania istniejących po stronie przedsiębiorstw zobowiązań z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych, co odpowiada sytuacji

analizowanej przez Trybunał w wyroku z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551), w której związek między środkiem a utratą przychodów do budżetu państwa był wystarczająco bezpośredni.

105 Z całości powyższych rozważań wynika, że część drugą jedynego zarzutu podniesionego przez skarżące stowarzyszenie należy oddalić.

b) W przedmiocie części trzeciej jedynego zarzutu

106 W pierwszej kolejności skarżące stowarzyszenie utrzymuje, że Komisja błędnie zastosowała orzecznictwo Trybunału, wprowadzając nową normę prawną, zgodnie z którą istnienie trudności w interpretacji prawa właściwego pozwala, w odniesieniu do środka krajowego wiążącego się nienakładaniem grzywny, stwierdzić, iż nie spełnia on warunku dotyczącego zasobów państwowych.

107 Zdaniem skarżącego stowarzyszenia dopuszczono się w tym względzie naruszenia prawa. Stowarzyszenie to stoi na stanowisku, że zastosowane przez Komisję kryterium oparte na istnieniu trudności w wykładni prawa właściwego nie jest zgodne z orzecznictwem, zgodnie z którym istnienie pomocy państwa ocenia się na podstawie skutków środka, a nie na podstawie jego celu lub zamiarów, z jakimi nosiły się organy władz krajowych, przyjmując ten środek.

108 Ponadto skarżące stowarzyszenie stoi na stanowisku, że w niniejszej sprawie nie występują trudności w wykładni obowiązku stosowania kaucji, a zatem nakładania grzywny na sklepy, które jej nie stosują. Wskazuje ono, że nienakładanie grzywny jest raczej efektem dokonanego przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych celowego wyboru.

109 Wreszcie, skarżące stowarzyszenie dodaje, że gdyby stosowania przepisów w dziedzinie pomocy państwa można było uniknąć poprzez samo wykazanie istnienia poważnych i racjonalnych wątpliwości co do zakresu i znaczenia obowiązku wynikającego z aktu prawa Unii lub ustawodawstwa krajowego, prowadziłoby to do nadużyć. Wyjaśnia ono, że taka możliwość byłaby sprzeczna z istniejącym po stronie państw członkowskich obowiązkiem wdrażania dyrektyw Unii w jasny i jednoznaczny sposób.

110 W tym względzie zdaniem skarżącego stowarzyszenia właściwe organy niemieckich władz regionalnych w następstwie orzeczeń wydanych w 2003 r. przez sądy kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn postanowiły w niniejszym przypadku nie nakładać na sklepy przygraniczne obowiązku pobierania przewidzianej w VerpackV kaucji i nie przyjmować w stosunku do tych sklepów żadnych nowych obciążeń administracyjnych, które mogłyby następnie zostać poddane sprawowanej przez sądy niemieckie kontroli sądowej. Jego zdaniem brak orzecznictwa pozwalającego na wyjaśnienie ustawy, na podstawie której nakładana jest grzywna, wynikał wyłącznie z bezczynności tych organów. Skarżące stowarzyszenie dodaje, że skuteczność stosowania prawa Unii, a w szczególności tego regulującego dziedzinę pomocy państwa, byłaby w znacznym stopniu osłabiona, gdyby organy władz danego państwa członkowskiego mogły przez wiele lat zgodnie z prawem unikać systematycznie stosowania prawa.

111 W drugiej kolejności skarżące stowarzyszenie twierdzi, że istnieją poważne trudności w kwestii tego, czy przesłanka dotycząca zasobów państwowych została spełniona w odniesieniu do nienakładania grzywny.

112 Po pierwsze, w nawiązaniu do tego, co wskazano w ramach części pierwszej jedynego zarzutu, skarżące stowarzyszenie przypomina, że niepobieranie kaucji narusza szereg przepisów prawa Unii i prawa niemieckiego oraz że ze względu na oczywisty charakter tego naruszenia nie nasuwają się tu żadne trudności interpretacyjne. Dodaje ono, że organy niemieckich władz federalnych wielokrotnie powtarzały, że stosowanie praktyki zgłoszenia wywozowego jest niezgodne z prawem.

113 Po drugie, skarżące stowarzyszenie podkreśla, że w prawie regulującym dziedzinę środowiska nie istnieje żadna podstawa prawna uzasadniająca niepobranie kaucji. Podnosi ono również, że środek ten nie jest stosowany we wszystkich niemieckich strefach przygranicznych Niemiec w sposób jednolity. Dodaje ono, że Komisja przeprowadziła niewystarczającą i niekompletną analizę sytuacji. Podnosi ono wreszcie, że sklepy przygraniczne nie znajdują się w sytuacji, która byłaby porównywalna z sytuacją eksporterów.

114 Ponadto skarżące stowarzyszenie utrzymuje, że stwierdzenie przez Komisję w zaskarżonej decyzji braku zasobów państwowych nie może być uzasadnione tym, że niepobieranie kaucji jest konieczne do tego, aby nie doszło do naruszenia zasady swobodnego przepływu towarów. Podnoszony przez Komisję argument dotyczący faktu, że stosowanie systemu kaucji pociąga za sobą nałożenie opłaty wywozowej, jest nowym argumentem, który nie został zawarty w zaskarżonej decyzji i który z tego względu jest niedopuszczalny. Skarżące stowarzyszenie kwestionuje również przyjęcie założenia, zgodnie z którym w przypadku gdy konsument nabywa napój w Niemczech, aby wywieźć go do innego państwa członkowskiego, opakowanie tego napoju nie zostałoby w Niemczech, lecz trafiłoby do systemu gospodarowania odpadami innego państwa członkowskiego.

115 Komisja nie zgadza się z tą argumentacją. Utrzymuje ona w szczególności, że przyjęta przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych wykładnia mających zastosowanie przepisów była racjonalna, biorąc pod uwagę w szczególności brak jakiegokolwiek odmiennego prawomocnego orzeczenia sądowego, i że w związku z tym nie miała ona możliwości stwierdzenia istnienia pomocy państwa. Nienakładanie grzywny wynika w niniejszym przypadku wyłącznie z wykładni przyjętych przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych przepisów, zgodnie z którą sklepy przygraniczne nie muszą pobierać kaucji. Należy odróżnić tę sytuację od przypadków, w których właściwe organy władz postanawiają zwolnić przedsiębiorstwa naruszające przepisy z zapłaty grzywny.

116 Zdaniem Komisji ta wykładnia przepisów uzasadniająca nienakładanie grzywny jest zbliżona do udzielanego przez właściwy organ niektórym kategoriom podmiotów zezwolenia na dane zachowanie, które w odniesieniu do innych kategorii podmiotów jest zakazane. W każdym razie nienakładanie grzywny w kontekście trudności z dokonaniem wykładni mających zastosowanie przepisów nie wykracza poza zakres swobodnego uznania przysługujący organom władz odpowiedzialnym za stosowanie prawa.

117 Komisja wskazuje ponadto, że stosowanie kaucji w przypadku sklepów przygranicznych stworzyłoby przeszkodę w wymianie handlowej mającą znamiona opłaty wywozowej.

118 Komisja dodaje również, że nic nie świadczy o tym, iż jednym z celów systemu kaucji miałoby być zachęcanie konsumenta do zakupu napojów, których opakowanie byłoby mniej szkodliwe dla środowiska. Wskazuje ona również, że dany krajowy system kaucji nie może zmierzać do zmniejszenia szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu w innych państwach członkowskich,

że nie może on też zmierzać do zmniejszenia wielkości sprzedaży napojów w opakowaniach jednorazowych, lecz powinien on jedynie zachęcać konsumentów do zwrotu opakowań od sprzedawanych w ten sposób napojów.

119 Wskazuje ona ponadto, że sklepy przygraniczne zwróciły się o włączenie ich do duńskiego systemu kaucji, ale w wyniku sprzeciwu skarżącego stowarzyszenia nie zezwolono im na to.

120 Zdaniem Komisji zaakceptowanie przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych możliwości wykorzystywania zgłoszenia wywozowego ma spójny charakter, ponieważ ze względu na to wykorzystywanie kaucja nie jest pobierana jedynie w przypadkach, w których klienci zobowiązują się nie spożywać w Niemczech napojów kupowanych w sklepach przygranicznych.

121 Komisja utrzymuje, że podnoszona przez skarżące stowarzyszenie kontrowersja wynika w rzeczywistości z nieuwzględniania sprzedaży transgranicznej przez duński system gospodarowania opakowaniami. Jej zdaniem okoliczność, że klienci kupujący puszki w sklepach przygranicznych nie są w jakikolwiek sposób zobowiązani do uczestniczenia w systemie duńskim, jest kwestią związaną z duńskim systemem recyklingu, nie zaś problemem związanym ze zwolnieniem przez Niemcy z kaucji.

122 Wskazuje ona również, że kwestia ta może zostać rozwiązana tylko dwustronnie przez zainteresowane państwa lub na poziomie Unii w drodze bardziej pogłębionej harmonizacji. Tak więc jedyne możliwe rozwiązanie musiałoby mieć charakter polityczny.

123 Komisja utrzymuje również, że sytuacja z jednej strony konsumentów końcowych, którzy dokonują prywatnych zakupów w sklepach przygranicznych, i sytuacja z drugiej strony podmiotów zajmujących się zawodowo wywozem są całkowicie porównywalne, ponieważ w obu tych przypadkach odpady powstają w Danii.

124 Komisja dodaje, że przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona, ponieważ skarżące stowarzyszenie nie ustaliło, jaka jest wysokość należnych grzywien, które nie zostały zapłacone.

125 DN przyłącza się do argumentacji skarżącego stowarzyszenia. Przypomina on w szczególności, że Komisja, dokonując oceny tego, czy nienałożenie grzywny ma znamiona pomocy państwa, zastosowała błędne kryterium oceny. Dodaje ono, że żaden rozsądny organ nie postąpiłby tak, jak uczyniły to właściwe organy niemieckich władz regionalnych. Wskazuje ono również, że do tego, aby można było uznać środek polegający na zwolnieniu z grzywny za pomoc państwa, nie trzeba ustalać kwoty grzywien, których uiszczenia uniknięto, bo taki wymóg nie istnieje.

126 IGG twierdzi, że należy uwzględnić okoliczność polegającą na tym, iż właściwe organy niemieckich władz regionalnych nie są zobowiązane do nakładania grzywny i mogą poprzestać na nakazaniu przedsiębiorstwu zmiany jego zachowania, jak wynika to z § 62 ustawy o ujednoliceniu prawa gospodarki odpadami. Dodaje ono, że organy właściwych niemieckich władz regionalnych przyjmowały takie podejście w sytuacji, gdy pojawiały się trudności z interpretacją tekstów, tak jak w niniejszym przypadku w odniesieniu do zakresu obowiązku stosowania kaucji.

127 Na wstępie należy przypomnieć, że sklepy przygraniczne wstrzymują się, pod pewnymi warunkami, od poboru kaucji. Takie zachowanie stało się możliwe właśnie dzięki stosowanej przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych praktyce polegającej na uznawaniu, że kaucja nie jest należna w sytuacji, gdy napoje są nabywane w ramach zgłoszenia wywozowego,

a w konsekwencji – na nienakładaniu w takim przypadku grzywien na te sklepy. Z akt sprawy nie wynika bowiem, żeby właściwe organy niemieckich władz regionalnych przyjęły jakikolwiek okólnik czy też wytyczne mające za cel zezwalanie na rozpatrywane zachowanie sklepów przygranicznych. Zapytane o to na rozprawie Komisja i IGG nie były w stanie wykazać istnienia takich aktów prawnych.

128 Najpierw należy zbadać podniesione przez skarżące stowarzyszenie zastrzeżenie oparte na tym, że przy ocenie tego, czy nienałożenie grzywny miało znamiona korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych, Komisja błędnie zastosowała niespotykane do tej pory kryterium prawne, oparte na istnieniu trudności z interpretacją rozpatrywanych przepisów.

1) W przedmiocie podnoszonego przez skarżące stowarzyszenie naruszenia prawa

129 Przed wydaniem rozstrzygnięcia, po pierwsze, w przedmiocie ważności kryterium przyjętego przez Komisję w celu ustalenia, czy została spełniona przesłanka dotycząca zasobów państwowych, i, po drugie, kwestii, czy zastosowanie tego kryterium przez Komisję w niniejszej sprawie było błędne, należy przypomnieć orzecznictwo w tej dziedzinie.

i) W przedmiocie orzecznictwa Trybunału na temat stosowania przesłanki dotyczącej zasobów państwowych w przypadku nienałożenia grzywny

130 Trybunał dotychczas wprowadził rozróżnienie pomiędzy dwiema sytuacjami. W pierwszym przypadku, dotyczącym „zwolnień" z grzywny, niektóre przedsiębiorstwa zostają zwalniane z obowiązku zapłaty grzywny, którą normalnie lub w sposób nieunikniony musiałyby uiścić z mocy przepisów prawa. W takim przypadku przesłankę dotyczącą zasobów państwowych uznaje się za spełnioną (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 grudnia 1998 r., Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, pkt 45; z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 106). W drugim przypadku właściwe organy władz przyznają pewnym przedsiębiorstwom formalnie „zezwolenie" na dane zachowanie na podstawie przejrzystych i uprzednio określonych kryteriów. Ze względu na to, że to zachowanie jest w ten sposób dozwolone przez przepisy, nienałożenia grzywny na te przedsiębiorstwa, jeżeli zezwolenie to nie pociąga za sobą żadnej nieuzasadnionej różnicy w traktowaniu w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, nie można uznać za korzyść finansowaną przy użyciu zasobów państwowych (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 36, 37, 49).

ii) W przedmiocie zastosowania nowego kryterium, opartego na istnieniu trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy, które napotykają organy władz krajowych w ramach normalnego wykonywania ich prerogatyw władzy publicznej

131 W niniejszej sprawie należy na wstępie zauważyć, że nienałożenie grzywny, w odróżnieniu od niepobrania podatku VAT związanego z kaucją, nie jest pośrednim lub „wtórnym" skutkiem niepobrania kaucji, który jest związany z tym środkiem w rozumieniu wyroku z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97). Właściwe organy niemieckich władz regionalnych uważają bowiem, że w przypadku zakupu napojów w ramach zgłoszenia wywozowego nie dochodzi do jakiegokolwiek naruszenia przepisów, które podlegałoby karze grzywny. Ponieważ niepobranie kaucji w takiej sytuacji jest zgodne z tym uregulowaniem w przyjętej przez te władze interpretacji, z pewnością wykluczona jest możliwość nałożenia na sklepy przygraniczne grzywny.

132 Taki kontekst, w którym nienałożenie grzywny jest nierozerwalnie związane z niepobraniem kaucji i, co za tym idzie, z wykładnią właściwego uregulowania, nie odpowiada żadnemu z dwóch przypadków analizowanych do tej pory w orzecznictwie w dziedzinie grzywien.

133 Z jednej strony Komisja nie mogła bowiem oprzeć się na istnieniu zezwolenia na przyjęcie określonego zachowania, którego właściwe władze miałyby udzielić zainteresowanym przedsiębiorstwom – w tym przypadku zwolnienia z obowiązku pobierania kaucji. To zwolnienie z kaucji wynika bowiem nie z uprzedniego udzielonego na piśmie przejrzystego zezwolenia, lecz jedynie z praktyki właściwych organów niemieckich władz regionalnych, która począwszy od 2005 r., a wręcz od 2003 r., polega na nienakładaniu grzywny na niepobierające kaucji sklepy przygraniczne.

134 Z drugiej strony to nienakładanie grzywny nie wynika z wyraźnego zwolnienia z przewidzianego w VerpackV obowiązku poboru kaucji, który ustanowił autor tego uregulowania. Z akt sprawy nie wynika bowiem, aby właściwym organom niemieckich władz regionalnych przysługiwało uprawnienie do zmiany VerpackV – które zostało przyjęte przez władze federalne – mające w szczególności na celu wprowadzenie odstępstw od obowiązku stosowania kaucji. Przeciwnie, z akt sprawy wynika, że jeśli chodzi o obowiązek stosowania kaucji, organom władz regionalnych przysługują jedynie kompetencje represyjne. Ponadto właściwe organy niemieckich władz regionalnych nie przyjęły jakiekolwiek normy ani nie pozostawiły jakiegokolwiek dowodu na piśmie, w których uznałyby istnienie odstępstwa od obowiązku pobierania kaucji. Niepobieranie kaucji i związane z tym nienakładanie grzywny nie wynikają zatem ze zwolnienia ze stosowania danego uregulowania, w przeciwieństwie do środka, o którym orzekł Trybunał w wyroku z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551), lecz jedynie z interpretacji obowiązującego uregulowania, która została dopuszczona w praktyce przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych.

135 W tych okolicznościach Komisja słusznie oparła się na nowym kryterium prawnym, opartym na związku między interpretacją właściwych przepisów a wykonywaniem kompetencji represyjnych przez organy, którym one przysługują, a to w celu przeanalizowania tego, czy nienałożenie grzywny można uznać za korzyść finansowaną przy użyciu zasobów państwowych. Komisja również słusznie uznała, że trudności z wykładnią przepisów mogą co do zasady wykluczać uznanie nienałożenia grzywny za mające znamiona pomocy państwa zwolnienie z grzywny. Sytuacja, gdy istnieją trudności z wykładnią normy, której naruszenie może zostać ukarane nałożeniem grzywny, różni się bowiem wyraźnie – z punktu widzenia omawianej korzyści – od sytuacji, gdy właściwy organ władzy postanawia zwolnić dane przedsiębiorstwo z zapłaty grzywny, którą powinno ono uiścić na mocy przepisów prawa. W tym pierwszym przypadku, w odróżnieniu od drugiego, nie mamy do czynienia z istniejącym wcześniej ciężarem. Biorąc bowiem pod uwagę nieostry zakres tej normy, istnienie zachowania mającego znamiona naruszenia nie wydaje się oczywiste, zaś ukarania takiego zachowania w drodze grzywny nie można w takiej sytuacji niepewności uznać za konieczne lub nieuniknione.

136 Ponadto Trybunał przypomniał właściwy każdemu systemowi prawnemu charakter środków polegających na niekaraniu pewnych zachowań (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 36), a rzecznik generalny N. Wahl w pkt 39 opinii w sprawie Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239) wskazał, że grzywny są instrumentami należącymi do sfery porządku publicznego. Należy zatem zachować zakres uznania przysługujący państwom członkowskim w tej dziedzinie, również w przypadku, gdy istnieją trudności z interpretacją mającej zastosowanie normy.

137 Należy zatem stwierdzić, że Komisja nie dopuściła się w swoim rozumowaniu naruszenia prawa, gdy uznała, że aby stwierdzić brak zasobów państwowych w odniesieniu do środka polegającego na nienałożeniu grzywny przez organ władzy publicznej w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w niniejszym sporze, należy zastosować nowe kryterium, oparte na istnieniu trudności z wykładnią mającej zastosowanie normy, które napotykają organy władz krajowych w ramach wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej.

138 W konsekwencji podnoszone przez skarżące stowarzyszenie zastrzeżenie należy w tym zakresie oddalić.

139 Niemniej jednak utrzymuje ono również, że stosowanie kryterium przyjętego przez Komisję może prowadzić do nadużyć. Tak miałoby być w niniejszym przypadku ze względu na to, że rozpatrywane w niniejszej sprawie ewentualne trudności interpretacyjne miały mieć trwały charakter.

iii) W przedmiocie braku ograniczenia w czasie kryterium opartego na istnieniu trudności z wykładnią mającego zastosowanie przepisu, które napotykają organy władz krajowych przy wykonywaniu ich prerogatyw władzy publicznej

140 Należy przypomnieć, że zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar należy do ogólnych zasad prawa Unii, będących podstawą tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, i została również usankcjonowana w różnych umowach międzynarodowych, w szczególności w art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zob. podobnie wyrok z dnia 22 maja 2008 r., Evonik Degussa/Komisja, C-266/06 P, niepublikowany, EU:C:2008:295, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo). Zasada ta została potwierdzona w art. 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi, że „[n]ikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia”.

141 Z zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar wynika zaś wymóg, aby naruszenia i wymierzane za nie kary były jasno określone w ustawie (wyrok z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja, C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 40).

142 Pożądane jest bowiem, aby brzmienie uregulowania, w szczególności gdy zawiera ono przepisy o charakterze represyjnym, nie było w żaden sposób niejednoznaczne, tak aby umożliwić osobom, do których uregulowanie to ma zastosowanie, kierowanie swymi zachowaniami w sposób w pełni świadomy i, w konsekwencji, aby karać je tylko wtedy, gdy uchybiły ciążącemu na nich obowiązkowi umyślnie lub przez niedbalstwo.

143 Należałoby zatem uznać za paradoksalne, że trudności z wykładnią tego rodzaju uregulowania umożliwiają państwom członkowskim, które są ich autorami, uchylenie się, bez żadnego ograniczenia czasowego, od ciążących na nich w dziedzinie pomocy państwa obowiązków. Trudności te powinny uzasadniać nienałożenie grzywny jedynie przez ograniczony i rozsądny okres, w którym powinno się dokonać wyjaśnienia obowiązujących przepisów.

144 Niejednoznaczność lub nieprecyzyjność uregulowania krajowego wydaje się jeszcze mniej właściwym uzasadnieniem wyłączenia środka z zakresu stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, jeśli celem tego uregulowania jest, jak w niniejszym przypadku (zob. pkt 1 powyżej), dokonanie transpozycji dyrektywy.

145 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w odniesieniu do transpozycji dyrektywy do porządku prawnego państwa członkowskiego jest niezbędne, aby omawiane prawo krajowe skutecznie gwarantowało pełne stosowanie dyrektywy, aby sytuacja prawna wynikająca z tego prawa była dostatecznie precyzyjna i zrozumiała w celu pełnego zaspokojenia wymogów pewności prawa oraz aby beneficjenci byli w stanie poznać pełnię swych praw i w danym wypadku powołać się na nie przed sądami krajowymi (wyrok z dnia 27 października 2011 r., Komisja/Polska, C-311/10, niepublikowany, EU:C:2011:702, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

146 Z rozważań przedstawionych w pkt 140–145 powyżej wynika, że kryterium oparte na istnieniu trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów może mieć zastosowanie jedynie pod warunkiem, że trudności te mają charakter czasowy i wpisują się w proces stopniowego wyjaśniania norm.

147 Należy przypomnieć w tym względzie, że zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar jest przestrzegana, jeżeli zainteresowany podmiot na podstawie treści przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej (wyrok z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja, C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 39, 40). Zasady tej nie można zatem interpretować w ten sposób, że wynika z niej zakaz stopniowego uszczegóławiania zasad odpowiedzialności karnej w drodze wykładni sądowej w poszczególnych sprawach, jeśli rezultat tej wykładni był w rozsądny sposób przewidywalny w chwili, gdy dokonano naruszenia, w szczególności mając na uwadze wykładnię przyjmowaną ówcześnie w orzecznictwie dotyczącym spornego przepisu prawnego (zob. podobnie wyrok z dnia 22 października 2015 r., AC-Treuhand/Komisja, C-194/14 P, EU:C:2015:717, pkt 41).

148 W niniejszej sprawie Komisja w pkt 69 zaskarżonej decyzji uznała, że sama okoliczność, iż organy władz krajowych nabrały, w ramach normalnego wykonywania przysługujących im prerogatyw władzy publicznej, poważnych i racjonalnych wątpliwości co do zakresu i wykładni mającej zastosowanie normy, wystarcza, aby stwierdzić brak zasobów państwowych. Z tego względu Komisja nie odniosła się do czasowego, ale też jednocześnie nierozerwalnie związanego ze stopniowym wyjaśnianiem wspomnianych norm, charakteru trudności z wykładnią, podczas gdy do tego, aby możliwe było stwierdzenie braku zasobów państwowych, muszą zostać spełnione obie te przesłanki.

149 Jeśli chodzi o czasowy charakter ewentualnych trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów, na istnieniu których to trudności oparła się Komisja w zaskarżonej decyzji, należy zauważyć, że choć zaskarżona decyzja została przyjęta w dniu 4 października 2018 r., a stan tej niepewności utrzymywał się zdaniem Komisji co najmniej począwszy od 2005 r., a nawet od 2003 r., instytucja ta nie wskazała na żadną szczególną okoliczność pozwalającą uzasadnić utrzymywanie się stanu takiej niepewności przez tak długi okres.

150 Jeśli chodzi o nierozerwalnie związany ze stopniowym wyjaśnianiem norm charakter trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów, na istnieniu których to trudności oparła się Komisja w zaskarżonej decyzji, żaden z zawartych w aktach sprawy dokumentów nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że trudności te były w trakcie rozwiązywania.

151 Przeciwnie, Komisja w pkt 62 zaskarżonej decyzji wyraźnie wskazała:

„Władze niemieckie wyjaśniły, że takie spory dotyczące wykładni prawa federalnego są rozwiązywane w drodze intensywnego dialogu między rządem federalnym a danymi krajami związkowymi; w razie wątpliwości rozstrzygnięcie tej kwestii należy ostatecznie do Bundesratu (rady federalnej, Niemcy). W niniejszej sprawie nie wszczęto jednak takiego postępowania".

152 Stanowi to przesłankę pozwalającą stwierdzić, że nie zainicjowano specjalnie przewidzianej w tym celu przez prawo niemieckie procedury stopniowego wyjaśniania norm.

153 Niewątpliwie Komisja w zaskarżonej decyzji odniosła się do wydanego w pierwszej instancji i utrzymanego następnie w mocy w postępowaniu odwoławczym wyroku, w którym potwierdzone zostało stanowisko właściwych organów niemieckich władz regionalnych.

154 Niemniej jednak Komisja wskazała na brak ostatecznego charakteru, zważywszy na tymczasowy charakter omawianego postępowania, takiego orzeczenia, które ponadto, zgodnie z samym brzmieniem zaskarżonej decyzji, nie wydaje się być oparte na pogłębionej analizie zgodności z prawem praktyki stosowanej przez sklepy przygraniczne. Choć podczas rozprawy IGG podkreśliło, że Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn, Niemcy) w wyroku z dnia 23 lipca 2003 r. utrzymał w mocy orzeczenie sądu niższej instancji, opowiadając się wyraźnie za wykładnią przyjętą przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych, to w zaskarżonej decyzji nie zawarto tego stwierdzenia.

155 Ponadto bezsporne jest, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych w następstwie wydanych w 2003 r. orzeczeń postanowiły nie przyjmować w stosunku do niestosujących kaucji sklepów przygranicznych nowych obciążeń administracyjnych, mimo że na szczeblu federalnym w przedmiocie obowiązujących przepisów istniała wykładnia niezgodna z tą przyjętą przez te organy (pkt 61 zaskarżonej decyzji) i że takie środki mogłyby prowadzić do przyjęcia przez sądy krajowe ostatecznej wykładni mających zastosowanie przepisów. Ponadto w ramach wszczętych przed nimi postępowań sądy krajowe, których sprawa dotyczy, mogłyby skierować do Trybunału wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności nienałożenia grzywny z prawem Unii, czy to w dziedzinie ochrony środowiska, czy w dziedzinie swobody przemieszczania się, z których każda została poruszona przez Komisję w zaskarżonej decyzji.

156 O tym, że trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów nie wpisywały się w proces stopniowego wyjaśniania norm prawnych, świadczy dodatkowo brak, począwszy od 2003 r., wszczęcia nowych postępowań sądowych w sytuacji, gdy przyjęta przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych wykładnia przepisów federalnych nie odpowiadała wykładni rządu, który je wydał.

157 Biorąc pod uwagę rozważania przedstawione w pkt 140–156 powyżej, należy stwierdzić, że Komisja naruszyła prawo, stwierdzając, iż przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona, bez przeprowadzenia analizy tego, czy trudności z wykładnią, na których się oparła, były czasowe i związane ze stopniowym wyjaśnianiem zawartych w mających zastosowanie przepisach norm prawnych. Niewystarczająca i niekompletna treść badania przeprowadzonego w tej kwestii przez Komisję na etapie wstępnym jest zgodnie z orzecznictwem przedstawionym w pkt 48 powyżej jedną z przesłanek pozwalających uznać, że Komisja na tym wstępnym etapie nie była w stanie przezwyciężyć wszystkich napotkanych poważnych trudności, aby ustalić, czy niepobranie kaucji i nienałożenie grzywny stanowią pomoc państwa.

158 Należy jeszcze zbadać, czy – jak twierdzi również skarżące stowarzyszenie – Komisja niesłusznie uznała, że w niniejszym przypadku występują trudności z wykładnią mającej zastosowanie normy, które mogłyby uzasadniać stwierdzenie braku zasobów państwowych.

iv) W przedmiocie braku trudności z wykładnią mającej zastosowanie normy, które mogłyby uzasadniać stwierdzenie braku zasobów państwowych

159 Jak wskazano w pkt 137 powyżej, można przyjąć, że przesłanka dotycząca zasobów państwowych w przypadku nienałożenia grzywny nie jest spełniona, jeżeli istnieją trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów.

160 Niemniej jednak trzeba jeszcze, aby autor rozpatrywanego środka sam opierał swą decyzję o nienakładaniu grzywny na istnieniu takich trudności.

161 W niniejszej sprawie zaś właściwe organy niemieckich władz regionalnych nie opierają się, celem uzasadnienia decyzji o nienakładaniu grzywien na sklepy przygraniczne, na istnieniu niepewności co do wykładni VerpackV, lecz na jej utrwalonej począwszy od 2005 r., a nawet od 2003 r., wykładni, zgodnie z którą obowiązek pobierania kaucji nie ma zastosowania do sklepów przygranicznych w przypadku sprzedaży napojów w puszkach klientom zamieszkałym w państwach ościennych, w szczególności w Danii, i zgadzających się na podpisanie zgłoszenia wywozowego.

162 Sama Komisja przyznaje, jak wynika z pkt 50 zaskarżonej decyzji, że właściwe organy niemieckich władz regionalne wyraźnie uznają, iż sklepy przygraniczne nie są zobowiązane do pobierania kaucji z mocy prawa. Ponadto Komisja wyjaśnia, że taka wykładnia VerpackV jest jednolicie stosowana do wszystkich placówek handlowych mających siedzibę na rozpatrywanych obszarach Niemiec (pkt 55 zaskarżonej decyzji).

163 Komisja niesłusznie zatem uznała, że mogła zastosować w niniejszym przypadku kryterium oparte na istnieniu trudności z wykładnią mającej zastosowanie normy, podczas gdy właściwe organy niemieckich władz regionalnych nie przyjęły istnienia takich trudności jako podstawy mającej uzasadnić stosowaną przez nie praktykę nienakładania grzywien na sklepy przygraniczne w przypadku, gdy nie pobierają one kaucji.

164 W zaskarżonej decyzji Komisja błędnie zatem zastosowała kryterium trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów. Błąd ten, podobnie jak ten, którego popełnienie stwierdzono w pkt 157 powyżej, świadczy dodatkowo o tym, że Komisja nie była w stanie, bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego, przezwyciężyć poważnych trudności, jakie napotkała przy badaniu dwóch nierozerwalnie ze sobą związanych środków, którymi są niepobieranie kaucji i nienakładanie grzywny.

165 Należy teraz dokonać analizy pozostałych podniesionych przez skarżące stowarzyszenie argumentów dotyczących istnienia w jego przekonaniu poważnych trudności w ocenie tych środków.

2) W przedmiocie pozostałych podniesionych przez skarżące stowarzyszenie argumentów dotyczących istnienia poważnych trudności

166 W niniejszej sprawie właściwe organy niemieckich władz regionalnych pozwalają sklepom przygranicznym, nie nakładając na nie grzywny, na niepobieranie kaucji w przypadku niektórych sprzedawanych przez nie napojów. Uważają one, że jeżeli spełnione zostaną określone kryteria, praktyka ta jest zgodna z VerpackV. Kryteria przyjęte przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych w celu określenia zakresu stosowania zwolnienia z kaucji służą, poza zastosowaniem tego zwolnienia do sklepów przygranicznych, do ograniczenia korzystania zeń do grupy konsumentów zamieszkałych w państwach ościennych, w szczególności w Danii, którzy zgodzą się na podpisanie zgłoszenia wywozowego.

167 Skarżące stowarzyszenie kwestionuje wykładnię VerpackV przyjętą przez właściwe organy władz i twierdzi, że Komisja powinna była stwierdzić istnienie poważnych trudności w tym względzie.

168 Należy zbadać ten zarzut, aby następnie ustosunkować się do pozostałych z argumentów podniesionych przez Komisję i IGG w odpowiedzi na skargę w celu zakwestionowania istnienia poważnych trudności.

i) W przedmiocie zakwestionowania wykładni VerpackV przyjętej przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych

169 W pierwszej kolejności skarżące stowarzyszenie utrzymuje, że w mającym zastosowanie uregulowaniu nie przewidziano żadnej podstawy prawnej, która uzasadniałaby niepobieranie kaucji przez sklepy przygraniczne.

170 W tym względzie należy przypomnieć, że sama Komisja wskazała w pkt 51 zaskarżonej decyzji, iż § 9 ust. 1 VerpackV ze względu na jego zakres zastosowania należy rozumieć jako nakładający na sklepy przygraniczne obowiązek pobierania kaucji.

171 Ponadto Komisja w swych przedstawionych Sądowi pismach procesowych przyznała, że właściwe organy niemieckich władz regionalnych „nie twierdzą, iż [VerpackV] przewiduje szczególną podstawę prawną pozwalającą na zwolnienie sklepów przygranicznych z obowiązku pobierania kaucji”.

172 Ponadto w odniesieniu do prawa Unii Komisja w zaskarżonej decyzji (pkt 67) wskazała, że dyrektywa 94/62 nie przewiduje wyjątku uzasadniającego brak stosowania kaucji w przypadku sklepów przygranicznych.

173 Tak więc twierdzenie skarżącego stowarzyszenia, zgodnie z którym mające zastosowanie uregulowanie nie przewiduje żadnej szczególnej podstawy prawnej uzasadniającej niepobieranie kaucji przez sklepy przygraniczne, należy uznać za ustalone.

174 Taki zaś brak podstawy prawnej, w sytuacji gdy ponadto istnieje obowiązek pobierania kaucji, który jest wyraźny, jednoznaczny i o najwyraźniej bardzo szerokim zakresie zastosowania (zob. pkt 2 i 3 powyżej), skłania do powzięcia wątpliwości co do wykładni VerpackV przyjętej przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych i stanowi poszlakę istnienia poważnych trudności.

175 W drugiej kolejności, podczas gdy właściwe organy niemieckich władz regionalnych przyjęły wykładnię VerpackV, zgodnie z którą obowiązek pobrania kaucji nie ma zastosowania do sklepów przygranicznych w sytuacji, gdy sprzedają napoje klientom zamieszkałym w państwach ościennych, w szczególności w Danii, i zgadzającym się na podpisanie zgłoszenia wywozowego, z pkt 59 zaskarżonej decyzji wynika, że zgodnie ze sprawozdaniem sporządzonym na wniosek niemieckich władz federalnych kaucja powinna mieć zastosowanie również w takim przypadku.

176 Ponadto z pkt 61 zaskarżonej decyzji wynika, że „wykładnia [przyjęta przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych] jest niezgodna z wykładnią [władz federalnych]".

177 Ta istniejąca w przedmiocie wykładni VerpackV rozbieżność pomiędzy właściwymi organami niemieckich władz federalnych a tymi organami władz regionalnych, w szczególności w kwestii tego, czy niepobieranie kaucji przez sklepy przygraniczne jest zgodne z tym uregulowaniem oraz z dyrektywą 94/62, prowadzi do powstania wątpliwości co do tego, czy przyjęta przez te władze regionalne wykładnia może stanowić, jak uznała Komisja w pkt 68 zaskarżonej decyzji, „rozsądny kompromis". Taka rozbieżność może stanowić poszlakę istnienia poważnych trudności.

178 W trzeciej kolejności w pkt 55 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że praktyka nienakładania grzywny była „stosowana w sposób jednolity w odniesieniu do wszystkich placówek handlowych mających siedzibę na rozpatrywanym obszarze Niemiec (w szczególności w dwóch krajach związkowych), służąc wyłącznie zagranicznym klientom, którzy zobowiąz[yw]ali się pisemnie do wywozu napojów i ich konsumpcji, a także do usuwania pustych opakowań, poza granicami Niemiec (co stanowi wymóg w ramach »zgłoszenia wywozowego«)".

179 Twierdzenie, że odstępstwo od systemu kaucji jest stosowane w sposób spójny i jednolity w odniesieniu do całego terytorium Niemiec, zostało sformułowane w dwuznaczny sposób. Komisja nie twierdzi bowiem wyraźnie, że niepobranie kaucji jest tolerowane w strefach przygranicznych innych niż te znajdujące się w krajach związkowych Szlezwik-Holsztyn i Meklemburgia-Pomorze Przedni. Ponadto nie przedstawia ona żadnych szczegółów odnoszących się do innych regionów niemieckich, w których miałaby również panować taka tolerancja. Podczas rozprawy w odpowiedzi na zadane przez Sąd pytanie Komisja i IGG nie wskazały, żeby inne kraje związkowe miały ustanowić to samo odstępstwo od systemu kaucji.

180 Ponadto, chociaż skarżące stowarzyszenie zakwestionowało twierdzenie zawarte w pkt 178 powyżej, Komisja w swych pismach procesowych ograniczyła się do dodania, bez podawania dodatkowych wyjaśnień, że konsumenci z państw członkowskich innych niż Królestwo Danii i Królestwo Szwecji „nie są [najwyraźniej] zainteresowani" możliwością posługiwania się zgłoszeniami wywozowymi.

181 W konsekwencji istnienie odstępstwa od pobierania kaucji stosowanego regularnie we wszystkich strefach przygranicznych Niemiec nie zostało wykazane, co osłabia tezę, zgodnie z którą niepobieranie kaucji i nienakładanie grzywny zostało oparte na mającym obiektywny charakter i swoistym dla systemu kaucji uzasadnieniu, związanym ze specyfiką sprzedaży prowadzonej na tych obszarach.

182 Wniosek ten pozwala podać w wątpliwość wykładnię VerpackV przyjętą przez właściwe niemieckie władze regionalne i stanowi poszlakę istnienia poważnych trudności.

183 W czwartej kolejności skarżące stowarzyszenie przedstawia wniosek w przedmiocie zmiany VerpackV z 2004 r., który został złożony przez kraje związkowe Szlezwik-Holsztyn i Meklemburgia-Pomorze Przednie.

184 Bezsporne jest to, że wniosek ten zawierał następujący fragment:

„Na wniosek końcowego dystrybutora właściwy organ przyznał zwolnienie z opłat, o których mowa w ust. 1, w odniesieniu do napojów w opakowaniach nienadających się do wielokrotnego użytku, które są sprzedawane konsumentom końcowym w portach morskich lub na obszarach znajdujących się blisko granicy w celu spożycia poza zakresem stosowania rozporządzenia (handel przygraniczny), jeżeli wnioskodawca podjął odpowiednie i racjonalne środki w celu zapewnienia, że opakowania nie będą źródłem odpadów powstających w zakresie stosowania rozporządzenia, a zwrot kaucji nie jest w tymże zakresie możliwy.

[…]

Uzasadnienie

[…]

Na granicy z Danią, jak również w portach promowych i na sąsiadujących z nimi terenach Szlezwiku-Holsztynu i w Meklemburgii-Pomorza Przedniego rozwinął się handel prowadzony przez sklepy przygraniczne specjalizujące się w klientach ze Skandynawii. Ma on dla tego słabiej rozwiniętego pod względem gospodarczym regionu bardzo istotne znaczenie.

Niniejszy wniosek w przedmiocie zmiany ma na celu zapobieżenie uchyleniu tej podstawy dla prowadzenia działalności handlowej przez sklepy przygraniczne i uzależnionych od niej, bezpośrednio lub pośrednio, około 3000 miejsc pracy w samym tylko Szlezwiku-Holsztynie, oraz zapobieżenie sytuacji, w której uchylenie to wywarłoby wpływ na turystykę, która ma bardzo duże znaczenie dla tych regionów”.

185 Z tego fragmentu wynika, że wniosek ten został sformułowany ze względu na cele związane z ochroną zatrudnienia i działalności gospodarczej związanej z turystyką na obszarach, na których właściwe organy niemieckich władz regionalnych wchodzących w skład krajów związkowych Szlezwik-Holsztyn i Meklemburgia-Pomorze Przednie rozpoczęły w okresie, w którym złożono ten wniosek, stosowanie odstępstwa od systemu kaucji.

186 Jest zatem prawdopodobne, że te uzasadniające ów wniosek powody są tymi samymi, które doprowadziły do niepobierania kaucji i nienakładania grzywien.

187 Okoliczność ta może stanowić poszlakę istnienia poważnych trudności, ponieważ pozwala ona przypuszczać, że przyjęta przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych wykładnia VerpackV jest pozbawiona związku z realizowanym przez ten przepis celem ochrony środowiska.

188 Poszlaka ta ma moc dowodową tym bardziej, że jedynym elementem faktycznym, na którym oparła się w zaskarżonej decyzji Komisja, aby określić stanowisko właściwych organów niemieckich władz regionalnych, jest wskazane w pkt 23 powyżej sprawozdanie, które nie zostało sporządzone z inicjatywy tych władz, tylko na zlecenie sklepów przygranicznych.

189 Choć bowiem w pkt 50 i 53 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje, że przedstawia przyjętą przez właściwe niemieckie władze regionalne wykładnię VerpackV, a w szczególności ustanowionego w tym uregulowaniu obowiązku pobierania kaucji, niemniej jednak nie przedstawia ona żadnych danych faktycznych pozwalających wykazać, że opisane przez nią stanowisko jest stanowiskiem tych władz, a nie stanowiskiem IGG lub reprezentowanych przez nie sklepów przygranicznych.

190 Z braku takich dowodów można wywnioskować, że Komisja nie przeprowadziła pełnej analizy przedstawionej jej sytuacji, co stanowi również poszlakę świadczącą o istnieniu poważnych trudności (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 września 2011 r., Belgia/Deutsche Post i DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, pkt 83–86; z dnia 10 lutego 2009 r., Deutsche Post i DHL International/Komisja, T-388/03, EU:T:2009:30, pkt 109; z dnia 20 czerwca 2019 r., a&o hostel and hotel Berlin/Komisja, T-578/17, niepublikowany, EU:T:2019:437, pkt 59, 67, 99).

191 W piątej kolejności informacje dotyczące zakresu, szczegółowych zasad stosowania i celów rozpatrywanych środków, którymi dysponowała Komisja w momencie wydawania zaskarżonej decyzji, nie były wystarczające, aby umożliwić jej stwierdzenie braku poważnych trudności.

192 Niepobieranie kaucji nie jest bowiem efektem stosowania wyjątku lub zwolnienia, które zostałoby wyraźnie przewidziane w mających zastosowanie przepisach czy też wytycznych dotyczących stosowania tych przepisów. Należy zatem uznać, że stanowi ono praktykę administracyjną, a wręcz akt zwykłej tolerancji, której zakres i treść są mało precyzyjne. W szczególności na rozprawie w odpowiedzi na zadane przez Sąd pytanie nie wskazano, żeby sposób sporządzenia, forma i treść zgłoszenia wywozowego miały zostać określone w akcie wydanym przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych. W zaskarżonej decyzji Komisja nie próbowała zaradzić nieścisłościom, jakie towarzyszyły ramom prawnym spornych środków poprzez sporządzenie szczegółowego opisu przepisów regulujących odstępstwo od systemu kaucji. Przeciwnie, ograniczyła się ona w istocie do przedstawienia kilku dowodów przekazanych jej przez rozmówców na wstępnym etapie przeprowadzanego przez nią badania.

193 Ponadto Komisja nie wspomniała w zaskarżonej decyzji o jakiejkolwiek okoliczności faktycznej, która pozwalałby wykazać, że opisane tam przez nią stanowisko pochodziło od właściwych organów niemieckich władz regionalnych, nie zaś od IGG lub reprezentowanych przez nie sklepów przygranicznych.

194 Ponadto Komisja nie wskazała dokładnie, jakie organy władz krajów związkowych Szlezwik-Holsztyna i Meklemburgia-Pomorze Przednie są właściwe, aby nakazać sklepom przygranicznym stosowanie kaucji, a zatem – aby decydować o zwolnieniu ich z tego obowiązku. Nie opisała ona również szczegółowych zasad wydawania przez te kraje związkowe decyzji w tej dziedzinie.

195 Rozważania przedstawione w pkt 191–194 powyżej pozwalają stwierdzić, że Komisja nie przeprowadziła wystarczająco kompletnego i pogłębionego badania nienakładania grzywien, co stanowi kolejną poszlakę świadczącą o istnieniu poważnych trudności.

196 W szóstej kolejności, aby uzasadnić zastosowanie w stosunku do sklepów przygranicznych zwolnienia z obowiązku pobierania kaucji, który nie został wyraźnie przewidziany w mających zastosowanie przepisach, Komisja powtórzyła w zaskarżonej decyzji (pkt 53, 67) stosowaną przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych analogię między z jednej strony sytuacją

produktów zakupionych w Niemczech przez konsumenta końcowego w celu ich konsumpcji poza terytorium Niemiec i z drugiej strony sytuacją produktów wywożonych poza terytorium tego kraju.

197 Zasadność zastosowania takiej analogii, która ma uzasadniać kryteria przyjęte w celu określenia dozwolonych zachowań, nie wydaje się oczywista z uwagi na różnicę, jaka istnieje między tymi dwiema sytuacjami.

198 Skarżące stowarzyszenie wskazuje bowiem w tym względzie, że produkty podlegające wywozowi będą w danym wypadku objęte systemem kaucji stosowanym w państwie członkowskim, do którego są wywożone, w odróżnieniu od produktów, do których mają zastosowanie sporne środki, niepodlegające żadnemu systemowi kaucji.

199 Jest to zaś różnica, która zarazem wydaje się istotna i trafnie charakteryzować te dwie sytuacje.

200 Niewątpliwie Komisja twierdzi, co nie zostało zakwestionowane, że sklepy przygraniczne zwróciły się o przyłączenie ich do duńskiego systemu kaucji, ale w następstwie sprzeciwu skarżącego stowarzyszenia nie zezwolono im na to.

201 Jednakże okoliczność polegająca na tym, że Komisja nawet nie wspomniała w zaskarżonej decyzji o tego rodzaju czynniku, który może okazać się decydujący dla zrozumienia kontekstu wprowadzenia spornych środków w życie, pozwala stwierdzić, że instytucja ta nie dokonała w pełni badania przedstawionej jej sytuacji.

202 Ponadto wyjaśnienia przedstawione w tym względzie przez Komisję w jej pismach procesowych są zbyt mało szczegółowe. Co więcej, nie przedstawia ona żadnego materiału dowodowego, lecz ogranicza się do odesłania do jednej ze stron wspomnianego w pkt 23 powyżej sprawozdania, nie cytując jednak żadnego jego fragmentu.

203 Z rozważań przedstawionych w pkt 169–202 powyżej wynika, że istnieje szereg poszlak świadczących o istnieniu poważnych trudności podających w wątpliwość wykładnię VerpackV, która została przyjęta przez właściwe organy niemieckich władz regionalnych. Poszlaki te zaś pozwalają co najmniej na stwierdzenie, że Komisja nie przeanalizowała w pełni przedstawionej jej sytuacji, co już samo w sobie stanowi poszlakę świadczącą o istnieniu poważnych trudności.

ii) W przedmiocie pozostałych argumentów podniesionych przez Komisję i IGG w celu zakwestionowania istnienia poważnych trudności

204 Stwierdzenia istnienia poważnych trudności nie mogą podważyć pozostałe argumenty podniesione przez Komisję i IGG.

205 W pierwszej kolejności Komisja powołuje się w swych pismach procesowych na decyzję, którą wcześniej wydała w kontekście uważanym przez nią za porównywalny z kontekstem niniejszej sprawy.

206 Chodzi tu o decyzję C(2015) 3064 final z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Estonia – Zwolnienie z kaucji i podatku akcyzowego od opakowań napojów dostarczanych na pokład statków.

207 Komisja przypomina, że w tamtej sprawie odstępstwo od estońskich przepisów krajowych dotyczących opakowań przyjęte w odniesieniu do sprzedaży na wynos napojów na wodach międzynarodowych na pokładach statków udających się do innego państwa członkowskiego nie zostało uznane za pomoc.

208 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem pojęcie pomocy ma charakter prawny i winno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne. Uznanie danego środka za pomoc państwa nie może zatem zależeć od subiektywnej oceny Komisji i powinno się go dokonywać niezależnie od jakiejkolwiek wcześniejszej praktyki administracyjnej tej instytucji, przy założeniu, że zostanie ona wykazana (zob. wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Hiszpania i in./Komisja, T-319/12 i T-321/12, niepublikowany, EU:T:2014:604, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

209 Następnie należy zauważyć, że w przypadku powołanej przez Komisję decyzji przedsiębiorstwa, których ona dotyczyła, podlegały opodatkowaniu podatkiem akcyzowym, jeżeli nie osiągały przewidzianego w krajowych przepisach estońskich poziomu odzysku opakowań (pkt 9).

210 Komisja w pkt 45 powołanej przez nią decyzji uznała, że logika rozpatrywanego systemu podatkowego uzasadnia wyłączenie danej sprzedaży z obowiązku zapłaty podatku akcyzowego. W pkt 46 tej decyzji Komisja doszła do wniosku, że analizowany przez nią środek nie stanowi pomocy.

211 Jednakże pkt 45 powołanej przez Komisję decyzji nie odnosi się do przesłanki dotyczącej zasobów państwowych, lecz do tej związanej z selektywnością, a w szczególności do trzeciego etapu metody pozwalającej na wprowadzenie rozróżnienia między środkami krajowymi o charakterze ogólnym i środków selektywnych, który to etap pozwala na wyciągnięcie wniosku o braku selektywności, nawet jeśli wcześniej stwierdzone zostało istnienie odstępstwa od ogólnego systemu, które wynika z charakteru lub struktury systemu, w który wpisuje się ten środek (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 55–58).

212 Argument Komisji jest zatem pozbawiony znaczenia z punktu widzenia analizy przesłanki dotyczącej zasobów państwowych.

213 Ponadto podatek akcyzowy ze względu na to, że był stosowany tylko wówczas, gdy przedsiębiorstwo zachowało się w sposób, któremu dane państwo zamierzało zapobiec, może być do pewnego stopnia podobny do rozpatrywanej w niniejszej sprawie grzywny przewidzianej wówczas, gdy sklepy przygraniczne nie stosują systemu kaucji (zob. pkt 4 powyżej).

214 Komisja uznała zaś, że niestosowanie podatku akcyzowego w odniesieniu do zakupu napojów sprzedawanych na statkach udających się do innego państwa członkowskiego niż Estonia, które to napoje nie są przeznaczone do natychmiastowego spożycia, ma znamiona zasobów państwowych (pkt 42).

215 W konsekwencji powoływanie się przez Komisję na decyzję, o której mowa w pkt 206 powyżej, nie tylko jest bezpodstawne, ale także decyzja ta może być analizowana jako precedens sprzeczny z tezą przyjętą w zaskarżonej decyzji.

216 W drugiej kolejności sugestia Komisji, zgodnie z którą rozwiązanie najbardziej odpowiednie do tego, żeby zaradzić trudnościom związanym ze koordynacją odrębnych krajowych systemów kaucji, w braku wyczerpującej harmonizacji, miałoby polegać na częściowej integracji sklepów

znajdujących się w strefie przygranicznej państwa członkowskiego z systemem kaucji sąsiadujących z nim państw członkowskich, nie pozwala na wyciągnięcie na wstępie, bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego, wniosku, zgodnie z którym niepobieranie kaucji i nienakładanie grzywny nie stanowią korzyści finansowanej przy użyciu zasobów państwowych.

217 Kwestia tego, czy dany środek krajowy wchodzi w zakres zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE, nie podlega bowiem ocenie na podstawie kryteriów związanych z „odpowiedniością" (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawach połączonych Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:89, pkt 401), ponieważ pojęcie pomocy państwa określone w traktacie FUE ma charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne (wyrok z dnia 16 maja 2000 r., Francja/Ladbroke Racing i Komisja, C-83/98 P, EU:C:2000:248, pkt 25).

218 W niniejszej sprawie okoliczność – przy założeniu, iż zostanie ona wykazana – polegająca na tym, że istnieje rozwiązanie bardziej odpowiednie niż stosowanie systemu kaucji w przypadku sklepów przygranicznych, nie może automatycznie pozbawiać nienakładania grzywny charakteru pomocy w przypadku, jeżeli okaże się, że spełnia ono ponadto wszystkie przesłanki przewidziane w art. 107 ust. 1 TFUE.

219 W trzeciej kolejności należy w każdym razie oddalić podniesiony przez Komisję argument, zgodnie z którym przesłanka dotycząca zasobów państwowych nie została spełniona, ponieważ skarżące stowarzyszenie nie ustaliło wysokości grzywien, które należałoby uiścić, gdyby nałożono je na sklepy przygraniczne.

220 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Komisja, w przypadku gdy nakazuje zwrot pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, nie jest zobowiązana do określenia dokładnej kwoty pomocy, jaką należy zwrócić. Wystarczy, by Komisja zawarła w swej decyzji wskazówki pozwalające adresatowi bez nadmiernych trudności na samodzielne ustalenie tej kwoty (zob. wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

221 A fortiori, to nie do strony skarżącej należy ustalanie na wstępnym etapie postępowania, w którym wydana została zaskarżona decyzja, dokładnej kwoty pomocy, którą należałoby ewentualnie zwrócić, ponieważ przeprowadzana na tym etapie analiza rozpatrywanych środków ma pobieżny charakter (zob. podobnie wyrok z dnia 19 maja 1993 r., Cook/Komisja, C-198/91, EU:C:1993:197, pkt 22; z dnia 3 maja 2001 r., Portugalia/Komisja, C-204/97, EU:C:2001:233, pkt 34; z dnia 13 czerwca 2013 r., Ryanair/Komisja, C-287/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:395, pkt 71).

222 W czwartej kolejności IGG twierdzi, że należy uwzględnić okoliczność polegającą na tym, iż właściwe organy niemieckich władz regionalnych nie są zobowiązane do nakładania grzywny i mogą poprzestać na nakazaniu przedsiębiorstwu zmiany jego zachowania, jak wynika to z § 62 ustawy o ujednoliceniu prawa gospodarki odpadami. Dodaje ono, że właściwe organy niemieckich władze regionalne przyjmują takie podejście w sytuacji, w której – tak jak w niniejszym przypadku – zachodzą jego zdaniem trudności z wykładnią mających zastosowanie przepisów w zakresie dotyczącym obowiązku stosowania kaucji.

223 W tym względzie należy, po pierwsze, wskazać, że argumentacja ta nie została wskazana w zaskarżonej decyzji.

224 Tymczasem oceny istnienia poważnych trudności należy dokonywać na podstawie przeprowadzonego przez Komisję badania w wersji wynikającej z zaskarżonej decyzji, nie zaś w oparciu o argumenty przedstawione przed Sądem. Istnienia wątpliwości należy bowiem doszukiwać się w treści decyzji, przy czym należy zestawić oceny, na których oparła się Komisja w zaskarżonej decyzji, z danymi, którymi dysponowała w momencie jej wydania (zob. wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., 3F/Komisja, C-646/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:36, pkt 31).

225 Po drugie, § 62 ustawy o ujednoliceniu prawa gospodarki odpadami w każdym razie przewiduje, że właściwe organy władz mogą przyjmować indywidualne środki przymusu w celu zastosowania przepisów tej ustawy i jej aktów wykonawczych, do których należy VerpackV. Mamy tu zatem do czynienia z bardzo szeroko określonym zakresem zastosowania.

226 Natomiast w § 69 ust. 3 ustawy o ujednoliceniu prawa gospodarki odpadami przewidziane zostało nałożenie grzywny za określone konkretne naruszenia, takie jak niestosowanie systemu kaucji (zob. pkt 4 powyżej).

227 Zatem oczywiste jest, że nie można uznać, iż § 62 ustawy o ujednoliceniu prawa gospodarki odpadami miałby, jako „lex generalis", zastąpić „lex specialis", którym jest § 69 ust. 3 tej ustawy (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r., Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, pkt 57).

228 Po trzecie, można założyć, że jeżeli dane przedsiębiorstwo nie zastosowałoby się do nałożonego nakazu wydanego na podstawie § 62 o ujednoliceniu prawa gospodarki odpadami, właściwy organ nałożyłby na nie grzywnę w celu zmuszenia go do stosowania systemu kaucji.

229 Nałożenie grzywny wydaje się zatem co najmniej prawdopodobne w przypadku, gdy owo przedsiębiorstwo odmawiałoby stosowania systemu kaucji w sposób ciągły.

230 Podniesiony przez IGG argument należy zatem oddalić.

231 W piątej kolejności IGG powołuje się na wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), a w szczególności na pkt 46 tego wyroku, z którego wynika, że państwo członkowskie wprowadzające system kaucji musi czuwać nad tym, by istniała wystarczająca liczba punktów zwrotu, tak by konsumenci, którzy dokonali zakupu produktów w opakowaniach jednorazowych z kaucją, mogli odzyskać kaucję również wówczas, gdy nie dokonują zwrotu w miejscu początkowego zakupu.

232 Jednakże wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), nie może prowadzić do wyciągnięcia wniosku, że systematyczne stosowanie kaucji na całym terytorium państwa członkowskiego, w tym w strefach przygranicznych, miałoby być sprzeczne z zasadą swobodnego przepływu towarów.

233 W sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, pkt 45), chodziło bowiem jedynie o to, czy państwo członkowskie może zastąpić system zbiórki opakowań w pobliżu miejsca zamieszkania konsumentów lub punktów sprzedaży przez system kaucji i indywidualnego przyjmowania zwrotu, przy czym Trybunał nie wziął pod uwagę kwestii konsekwencji stosowania systemu kaucji dla obszarów przygranicznych.

234 Ponadto bezsporne jest, że korzystający z niestosowania kaucji konsumenci z krajów ościennych Niemiec, w szczególności z Danii, mogliby, gdyby była stosowana, odzyskiwać tę kaucję od wszystkich niemieckich dystrybutorów (zob. pkt 2 powyżej), czyli bez konieczności zwrotu [opakowania] do początkowego miejsca zakupu.

235 Z całości powyższych rozważań wynika, że wykazano istnienie poważnych trudności.

3) Wnioski w przedmiocie części trzeciej jedynego zarzutu

236 Sąd stwierdził, że zawarta w zaskarżonej decyzji analiza Komisji jest dotknięta wieloma błędami i brakami oraz że istnieją inne poszlaki pozwalające na wyciągnięcie wniosku o istnieniu poważnych trudności.

237 W konsekwencji należy uwzględnić część trzecią jedynego zarzutu, dotyczącą nienakładania grzywny.

238 Ponieważ niepobieranie podatku VAT jest związane z niepobieraniem kaucji, które z kolei jest nierozerwalnie związane z nienakładaniem grzywny na przedsiębiorstwa, które nie pobierają tej kaucji, należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w całości (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r., Komisja/Rada, C-29/99, EU:C:2002:734, pkt 45; z dnia 7 listopada 2012 r., CBI/Komisja, T-137/10, EU:T:2012:584, pkt 311–313).

W przedmiocie kosztów

239 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

240 Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem skarżącego stowarzyszenia i DN instytucja ta pokrywa własne koszty oraz te poniesione przez skarżące stowarzyszenie i DN.

241 Ponieważ nie podniesiono takiego żądania, IGG nie może zostać obciążone kosztami poniesionymi przez innych uczestników postępowania. Jednakże z uwagi na to, że stowarzyszenie to przystąpiło do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji, pokrywa ono własne koszty zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania.

242 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Republika Federalna Niemiec pokrywa więc własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2018) 6315 final z dnia 4 października 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.44865 (2016/FC) – Niemcy – Domniemana pomoc na rzecz znajdujących się na granicy niemieckiej sklepów sprzedających napoje.

2) Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz te poniesione przez Dansk Erhverv i Danmarks Naturfredningsforening.

3) Republika Federalna Niemiec i Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) pokrywają własne koszty.

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 9 czerwca 2021 r.

Podpisy