Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Vierte erweiterte Kammer)

9. Juni 2021 *

„Staatliche Beihilfen – Verkauf von Dosengetränken an Personen mit Wohnsitz im Ausland in grenznahen Geschäften in Deutschland – Befreiung vom Pfand unter der Voraussetzung, dass die gekauften Getränke außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets verzehrt werden – Beschwerde – Beschluss der Kommission, keine Einwände zu erheben – Nichtigkeitsklage – Klagebefugnis – Zulässigkeit – Voraussetzungen für die Eröffnung eines förmlichen Prüfverfahrens – Rechtsfehler – Ernsthafte Schwierigkeiten – Begriff ‚staatliche Beihilfe' – Staatliche Mittel – Keine Verhängung einer Geldbuße"

In der Rechtssache T-47/19,

Dansk Erhverv mit Sitz in Kopenhagen (Dänemark), vertreten durch die Rechtsanwälte T. Mygind und H. Peytz,

Kläger,

unterstützt durch

Danmarks Naturfredningsforening mit Sitz in Kopenhagen, vertreten durch die Rechtsanwälte T. Mygind und H. Peytz,

Streithelferin,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch B. Stromsky und T. Maxian Rusche als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl und S. Costanzo als Bevollmächtigte,

und durch

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) mit Sitz in Flensburg (Deutschland), vertreten durch die Rechtsanwälte M. Bauer und F. von Hammerstein,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Streithelferinnen,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2018) 6315 final der Kommission vom 4. Oktober 2018 über die staatliche Beihilfe SA.44865 (2016/FC) – Deutschland – Mutmaßliche staatliche Beihilfe an grenznahe norddeutsche Getränkehändler

erlässt

DAS GERICHT (Vierte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Papasavvas, der Richter S. Gervasoni (Berichterstatter) und P. Nihoul, der Richterin R. Frendo sowie des Richters J. Martín y Pérez de Nanclares,

Kanzler: E. Artemiou, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 19. November 2020

folgendes

Urteil

I. Vorgeschichte des Rechtsstreits

A. Das deutsche Pfandsystem für bestimmte Einweggetränkeverpackungen

1 Mit der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) vom 21. August 1998 (BGBl. 1998 I, S. 2379, im Folgenden: Verpackungsverordnung bzw. VerpackV) wird die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. 1994, L 365, S. 10) umgesetzt.

2 Mit § 9 Abs. 1 VerpackV wird ein Pfandsystem für bestimmte Einweggetränkeverpackungen (im Folgenden: Pfandsystem) eingeführt. In dieser Bestimmung heißt es:

„Vertreiber, die Getränke in Einweggetränkeverpackungen mit einem Füllvolumen von 0,1 Liter bis 3 Liter in Verkehr bringen, sind verpflichtet, von ihrem Abnehmer ein Pfand in Höhe von mindestens 0,25 Euro einschließlich Umsatzsteuer je Verpackung zu erheben. Satz 1 gilt nicht für Verpackungen, die nicht im Geltungsbereich der Verordnung an Endverbraucher abgegeben werden. Das Pfand ist von jedem weiteren Vertreiber auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben. Vertreiber haben Getränke in Einweggetränkeverpackungen, die nach Satz 1 der Pfandpflicht unterliegen, vor dem Inverkehrbringen deutlich lesbar und an gut sichtbarer Stelle als pfandpflichtig zu kennzeichnen und sich an einem bundesweit tätigen Pfandsystem zu beteiligen, das Systemteilnehmern die Abwicklung von Pfanderstattungsansprüchen untereinander ermöglicht. Das Pfand ist bei Rücknahme der Verpackungen zu erstatten. Ohne eine Rücknahme der Verpackungen darf das Pfand nicht erstattet werden. …“

3 Das Pfand ist somit auf allen Handelsstufen bis zur Abgabe an den Endverbraucher zu erheben und bei Rücknahme der Verpackungen zu erstatten.

4 Nach § 15 Abs. 1 Nr. 14 VerpackV handelt ordnungswidrig, wer entgegen ihrem § 9 Abs. 1 ein Pfand nicht erhebt. Gemäß § 69 Abs. 3 des mit Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24. Februar 2012 (BGBl. 2012 I, S. 212) erlassenen Gesetzes zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) kann eine solche Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von bis zu 100 000 Euro geahndet werden.

5 Das Pfandsystem trat am 1. Januar 2003 in Kraft.

6 2005 gründeten der deutsche Einzelhandel und die deutsche Getränkeindustrie die Deutsche Pfandsystem GmbH. Diese stellt den rechtlichen und organisatorischen Rahmen für den Pfandausgleich zwischen den am System teilnehmenden Unternehmen bereit, innerhalb dessen sie den Pfandausgleich untereinander abwickeln können.

B. Verwaltungsverfahren

7 Der Kläger, Dansk Erhverv, ist ein Berufsverband, der die Interessen dänischer Unternehmen vertritt. Er reichte am 14. März 2016 eine Beschwerde wegen staatlicher Beihilfe bei der Europäischen Kommission ein.

8 In der Beschwerde heißt es, Deutschland gewähre einer Gruppe von norddeutschen Einzelhandelsunternehmen, und zwar in Grenznähe ansässigen Getränkehändlern (im Folgenden: Grenzhändler), die ihr Warenangebot ausschließlich auf in Nachbarländern, u. a. in Dänemark, wohnhafte Verbraucher ausgerichtet hätten, eine rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe in Form einer Befreiung von der allgemeinen Pflicht zur Erhebung des deutschen Pfands auf Einweggetränkeverpackungen nach § 9 Abs. 1 VerpackV.

9 Der Kläger machte dazu geltend, die Grenzhändler verkauften an dänische und schwedische Verbraucher Einweggetränkeverpackungen, ohne darauf Pfand zu erheben (0,25 Euro einschließlich Mehrwertsteuer je Getränkedose). Sie unterließen die Pfanderhebung mit Billigung der Behörden der beiden betreffenden Länder Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern (Deutschland). Denn diese Behörden verhängten gegen sie keine Geldbußen wegen Nichterhebung des Pfands. Die Befreiung von der Pfanderhebung sei zudem auch eine Befreiung von der auf den Pfandbetrag entfallenden Mehrwertsteuer.

10 Den von der Kommission nach Eingang der Beschwerde des Klägers befragten deutschen Bundesbehörden zufolge ist das Preisniveau für Bier und andere Getränke in Nachbarländern wie Dänemark wesentlich höher als in Deutschland, was vor allem auf unterschiedliche Großhandelspreise sowie Mehrwert- und Verbrauchsteuern zurückzuführen sei. Infolgedessen habe sich ein hochspezialisierter Grenzhandel entwickelt, bei dem Einzelhändler in den beiden betreffenden Bundesländern ihr Geschäft auf u. a. dänische Grenzgänger ausrichteten. Derzeit seien rund 20 Unternehmen mit insgesamt etwa 60 Ladengeschäften in diesem Grenzhandel tätig. Sie beschäftigten ungefähr 3 000 Mitarbeiter und hätten eine Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) gegründet. Die Verkaufsniederlassungen lägen in der Regel wenige Kilometer von der deutsch-dänischen Grenze bzw. von Fährhäfen entfernt und hätten hauptsächlich dänische und schwedische Erzeugnisse im Angebot. Sie verkauften in erster Linie Bier, Mineral-

wasser und Erfrischungsgetränke sowie Wein, Spirituosen, Süßwaren und Tabakerzeugnisse. Bier, Mineralwasser und Erfrischungsgetränke würden ausnahmslos in großen Gebinden, sogenannten „Trays“ (z. B. 24 Getränkedosen mit Folien-Umverpackung), verkauft.

11 Die deutschen Behörden erklärten zudem, dass der Vollzug der Verpackungsverordnung und damit auch des Pfandsystems nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. 1949 I, S. 1) den zuständigen Behörden der Bundesländer obliege. Nur diese Behörden könnten die Bestimmungen dieser Verordnung durch verwaltungsrechtliche Anordnungen durchsetzen und bei Rechtsverstößen Bußgelder erheben. Die Bundesregierung verfüge in dieser Hinsicht nicht über eigene Vollzugskompetenzen.

12 Schließlich führten die deutschen Bundesbehörden aus, dass die Grenzhändler nach der Verpackungsverordnung zur Pfanderhebung verpflichtet seien, erläuterten aber, dass die Vollzugsbehörden in den beiden betreffenden Bundesländern (im Folgenden: zuständige deutsche Landesbehörden) vor dem Hintergrund der Ziele des deutschen Pfandsystems – insbesondere das bestehende deutsche Mehrwegsystem zu fördern und restentleerte Einweggetränkeverpackungen in Deutschland in den Wirtschaftskreislauf zurückzuführen – davon ausgingen, dass die Pfanderhebungspflicht im Grenzhandel nicht gelte, wenn die Getränke ausschließlich an Kunden mit Wohnsitz u. a. in Dänemark verkauft würden, die mittels einer sogenannten „Exporterklärung“ schriftlich versicherten, diese ausschließlich außerhalb Deutschlands zu verzehren und ihre Verpackungen außerhalb Deutschlands als Abfall zu entsorgen. Jeder dieser Verkäufe werde einzeln erfasst und mit Namen, Personalausweisnummer, Nummer des Kassenbons und Unterschrift des Kunden dokumentiert. Zudem sei der pfandfreie Verkauf auf Getränke in eingeschweißten Trays (mit in der Regel 24 Dosen) beschränkt.

C. Der von der Kommission erlassene Beschluss

13 Am 4. Oktober 2018 erließ die Kommission den Beschluss C(2018) 6315 final über die staatliche Beihilfe SA.44865 (2016/FC) – Deutschland – Mutmaßliche staatliche Beihilfe an grenznahe norddeutsche Getränkehändler (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

14 In dem angefochtenen Beschluss beschränkt sich die Kommission auf die Prüfung des in Art. 107 Abs. 1 AEUV enthaltenen Tatbestandsmerkmals der Inanspruchnahme staatlicher Mittel. Dafür prüft sie nacheinander die drei Maßnahmen, die aus ihrer Sicht einen aus staatlichen Mitteln finanzierten Vorteil darstellten könnten (im Folgenden: streitige Maßnahmen): die Nichterhebung des Pfands selbst, die Nichterhebung der Mehrwertsteuer auf den Pfandbetrag und den Verzicht auf die Verhängung von Geldbußen.

15 Zur Nichterhebung des Pfands führt die Kommission in den Rn. 32 und 33 des angefochtenen Beschlusses aus, diese Maßnahme sei keine staatliche Beihilfe, da das System nicht aus staatlichen Mitteln finanziert werde. Der Kläger mache nicht geltend, dass die Nichterhebung des Pfands an sich eine aus staatlichen Mitteln finanzierte Maßnahme sei.

16 Zur Nichterhebung der Mehrwertsteuer erläutert die Kommission in den Rn. 41 und 42 des angefochtenen Beschlusses, dass in einer Situation, in der die Grenzhändler ihren Kunden das Pfand nicht in Rechnung stellten, die Nichterhebung der Mehrwertsteuer durch die Grenzhändler und deren Nichtvereinnahmung durch den Staat die normalen Folgen der Anwendung der allgemeinen Mehrwertsteuervorschriften seien. Denn da die Mehrwertsteuer auf den Preis einer Transaktion (Erbringung einer Dienstleistung oder Lieferung einer Ware) zu erheben sei, falle sie nicht an, wenn eine solche Transaktion fehle. Folglich werde mit der

fraglichen Regelung ihrem Zweck und ihrer allgemeinen Systematik nach nicht die Schaffung eines Vorteils angestrebt, der eine zusätzliche Belastung für den Staat darstellen würde, und sie sei somit keine staatliche Beihilfe.

17 Bezüglich des Verzichts auf die Verhängung von Geldbußen gegen die Unternehmen, die das Pfandsystem nicht beachteten, umschreibt die Kommission zunächst den insoweit geltenden allgemeinen Prüfungsrahmen (Rn. 45 bis 49 des angefochtenen Beschlusses) und wendet diesen dann auf den vorliegenden Fall an (Rn. 50 bis 69 des angefochtenen Beschlusses).

18 In den Rn. 45 und 47 des angefochtenen Beschlusses weist die Kommission darauf hin, dass nach der Rechtsprechung die Befreiung von der Pflicht zur Zahlung einer Geldbuße grundsätzlich einen aus staatlichen Mitteln gewährten Vorteil darstellen könne. Für die Feststellung, ob das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel erfüllt sei, müssten jedoch grundsätzlich die Fälle, in denen der Staat die Möglichkeit vorgesehen habe, der Zahlung einer andernfalls fälligen Geldbuße zu entgehen, von denen unterschieden werden, in denen er keine Sanktion verhänge, weil er ein bestimmtes Verhalten ausdrücklich erlaubt habe.

19 In den Rn. 48 und 49 des angefochtenen Beschlusses führt die Kommission aus, bisweilen sei es für die nationalen Behörden selbst schwierig, eine nationale Vorschrift auszulegen, mit der eine Verpflichtung festgelegt werde, insbesondere, wenn sie für die Durchsetzung dieser Vorschrift zuständig seien. Wenn die Behörden begründete und ernste Zweifel hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Auslegung einer solchen Verpflichtung hätten, sei die Nichtfestsetzung einer Geldbuße nicht zwangsläufig darauf zurückzuführen, dass sie entschieden hätten, fällige Geldbußen nicht zu erheben, sondern sei möglicherweise die bloße Folge von Auslegungsschwierigkeiten. Solche Schwierigkeiten träten leider in jeder Rechtsordnung auf, seien in der Regel aber auf bestimmte Vorschriften beschränkt. Folglich sollte nach Ansicht der Kommission auch unterschieden werden zwischen einer Situation, in der sich die Behörden im Rahmen der normalen Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse Schwierigkeiten bei der Auslegung eines Gesetzes gegenübersähen, und Fällen, in denen sie beschlössen, eigentlich fällige Geldbußen nicht zu erheben, oder es Unternehmen ermöglichten, der Zahlung von Geldbußen zu entgehen. In Rn. 50 des angefochtenen Beschlusses gibt die Kommission sodann die Auffassung der zuständigen deutschen Behörden wieder, dass die Grenzhändler von Rechts wegen gar nicht erst verpflichtet seien, das Pfand zu erheben, so dass die Nichterhebung des Pfands keinen Rechtsverstoß darstelle und die Nichtverhängung einer Geldbuße eine bloße Folge des Fehlens eines Verstoßes sei.

20 Allerdings führt die Kommission in Rn. 51 des angefochtenen Beschlusses aus, seinem Wortlaut nach sei § 9 Abs. 1 VerpackV offenbar so auszulegen, dass die Grenzhändler das Pfand erheben müssten, da diese Bestimmung für das „deutsche Staatsgebiet“ gelte und diese Händler „die Getränke … in Verkehr bringen“.

21 In Rn. 52 des angefochtenen Beschlusses fährt sie jedoch fort, es lasse sich auch die Auffassung vertreten, dass Grenzhändler, die Dosengetränke ausschließlich an „ausländische Verbraucher“ verkauften, die sich verpflichteten, diese auszuführen und außerhalb Deutschlands zu verzehren, nach den Leitsätzen der Verpackungsverordnung dieser Pfanderhebungspflicht nicht unterlägen.

22 In Rn. 53 des angefochtenen Beschlusses führt die Kommission aus, die zuständigen deutschen Landesbehörden stellten bei ihrer Auslegung der Verpackungsverordnung, wonach die Grenzhändler das Pfand nicht erheben müssten, auf das Ziel dieser Vorschrift ab, das darin bestehe, die Rückgabe von Einweggetränkeverpackungen in Deutschland zu fördern, genauer

gesagt Kunden – vor allem solchen in Deutschland – einen Anreiz zu geben, leere Getränkeverpackungen in das bundesweite und für in Deutschland wohnhafte Personen leicht zugängliche Sammel-/Recyclingsystem zurückzuführen. Zur Erreichung dieses Ziels hielten es diese Behörden nicht für erforderlich, die Erhebung des Pfands auf Dosengetränke zu verlangen, die im Ausland verzehrt und nicht nach Deutschland zurückgebracht würden. Aus ihrer Sicht befänden sich die Grenzhändler in der gleichen Lage wie Exporteure von Dosengetränken, die verpackte Waren verkauften, die nicht dazu bestimmt seien, nach Deutschland zurückgeführt zu werden, und deren Verpackung außerhalb Deutschlands, fern von den an das deutsche System angeschlossenen Recyclinganlagen, entsorgt würden. Die Verpackungsverordnung erlege solchen Exporteuren keine Pfanderhebungspflicht auf.

23 Den Rn. 56 bis 58 des angefochtenen Beschlusses zufolge stützt sich die Rechtsauffassung der zuständigen deutschen Landesbehörden u. a. auf ein 2005 von einem Rechtsprofessor im Auftrag der Grenzhändler erstelltes Gutachten. Danach verstoße die Verpflichtung zur Pfanderhebung gegen das deutsche Grundgesetz, gegen bestimmte Vorschriften des Primärrechts der Europäischen Union, und zwar die Art. 18, 34 und 35 AEUV, sowie gegen Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 94/62, soweit sie sich auf den Verkauf von Dosengetränken erstrecke, die im Ausland verzehrt würden. Das Pfand stelle eine Handelsschranke für die Endkunden der Grenzhändler dar, die die leeren Getränkeverpackungen in keinem Fall zurückbringen würden, um sich das Pfand erstatten zu lassen.

24 In den Rn. 59 und 60 des angefochtenen Beschlusses führt die Kommission weiter aus, nach einem anderen Gutachten, das ebenfalls 2005, allerdings im Auftrag der deutschen Bundesregierung erstellt worden sei, verstoße das Pfandsystem weder gegen das deutsche Grundgesetz noch gegen Unionsrecht, vielmehr verstoße die Nichterhebung des Pfands durch die Grenzhändler bei ihren Kunden, die die Getränke im Ausland verzehrten, gegen die Richtlinie 94/62.

25 Die Kommission gelangt in Rn. 61 des angefochtenen Beschlusses zu dem Schluss, dass die Rechtsauffassung der zuständigen deutschen Landesbehörden zwar nicht mit der Rechtsauffassung der Bundesbehörden übereinstimme, dass Letztere aber nicht durch einen Gerichtsbeschluss bestätigt worden sei; die einzigen Gerichtsbeschlüsse zu der Bestimmung stammten aus dem Jahr 2003 und bestätigten eher die Rechtsauffassung der zuständigen deutschen Landesbehörden, was die Bundesbehörden anerkannt hätten.

26 Demgemäß befindet die Kommission, es könne, wenn ein Verbraucher in Deutschland ein Dosengetränk kaufe, um es in einen anderen Mitgliedstaat mitzunehmen, davon ausgegangen werden, dass die leere Getränkedose nicht nach Deutschland zurückgebracht werde, sondern im Abfallsystem eines anderen Mitgliedstaats lande, so dass es vernünftig erscheine, von der Pfanderhebungspflicht abzusehen, wenn die Verbraucher in Deutschland eine Exporterklärung unterzeichneten und damit versicherten, das Getränk in einen anderen Mitgliedstaat mitzunehmen, um es dort zu verzehren und dort seine Verpackung zu entsorgen (Rn. 65 des angefochtenen Beschlusses). Die Mitgliedstaaten könnten eigenständig entscheiden, ob sie ein Pfand erhöben oder nicht, sofern sie das Diskriminierungsverbot beachteten (Rn. 67 des angefochtenen Beschlusses). Die von den zuständigen deutschen Landesbehörden vorgenommene Auslegung erscheine als angemessener Mittelweg, um dem mit der Richtlinie 94/62 verfolgten Ziel des Umweltschutzes und dem freien Warenverkehr gerecht zu werden (Rn. 68 des angefochtenen Beschlusses).

27 Die Kommission gelangt zu dem Schluss, dass sich für die zuständigen deutschen Landesbehörden im Rahmen der normalen Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse begründete und ernste Zweifel hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Auslegung der Pfanderhebungspflicht ergäben. In einem solchen Fall stelle die Nichtverhängung einer Geldbuße keinen aus staatlichen Mitteln gewährten Vorteil und folglich auch keine staatliche Beihilfe dar (Rn. 69 des angefochtenen Beschlusses).

II. Verfahren und Anträge der Parteien

28 Mit am 23. Januar 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichtem Schriftsatz hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.

29 Mit am 18. April 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichtem Schriftsatz hat die Bundesrepublik Deutschland beantragt, zur Unterstützung der Anträge der Kommission als Streithelferin zum vorliegenden Verfahren zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 9. September 2019 hat der Präsident der Neunten Kammer des Gerichts diesem Antrag stattgegeben. Innerhalb der gesetzten Fristen haben die Bundesrepublik Deutschland ihren Streithilfeschriftsatz und die Hauptparteien ihre Stellungnahmen hierzu eingereicht. In diesem Schriftsatz hat die Streithelferin erklärt, sie schließe sich vollumfänglich den von der Kommission vorgebrachten Argumenten an.

30 Mit am 26. April 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichtem Schriftsatz hat Danmarks Naturfredningsforening (im Folgenden: DN), eine dänische Umweltschutzvereinigung, beantragt, zur Unterstützung der Anträge des Klägers als Streithelferin zum vorliegenden Verfahren zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 10. September 2019 hat der Präsident der Neunten Kammer des Gerichts diesem Antrag stattgegeben. Innerhalb der gesetzten Fristen haben die DN ihren Streithilfeschriftsatz und die Hauptparteien ihre Stellungnahmen hierzu eingereicht.

31 Mit am 7. Mai 2019 bei der Kanzlei des Gerichts eingereichtem besonderen Schriftsatz hat die IGG beantragt, zur Unterstützung der Anträge der Kommission als Streithelferin zum vorliegenden Verfahren zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 10. September 2019 hat der Präsident der Neunten Kammer des Gerichts diesem Antrag stattgegeben. Innerhalb der gesetzten Fristen haben die IGG ihren Streithilfeschriftsatz und die Hauptparteien ihre Stellungnahmen hierzu eingereicht.

32 Nach einer Änderung der Zusammensetzung der Kammern des Gerichts gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung des Gerichts ist der Berichterstatter der Vierten Kammer zugeteilt worden, der demgemäß die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist.

33 Auf Vorschlag der Vierten Kammer des Gerichts hat dieses gemäß Art. 28 der Verfahrensordnung entschieden, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen.

34 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Vierte erweiterte Kammer) die Eröffnung des mündlichen Verfahrens beschlossen und den Parteien im Rahmen prozessleitender Maßnahmen gemäß Art. 89 der Verfahrensordnung schriftliche Fragen zur Beantwortung in der mündlichen Verhandlung gestellt.

35 Die Parteien haben in der Sitzung vom 19. November 2020 mündlich verhandelt und die schriftlichen und mündlichen Fragen des Gerichts beantwortet.

36 Der Kläger beantragt,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

37 Die Kommission beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

38 Die Bundesrepublik Deutschland beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

39 Die DN beantragt,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

40 Die IGG beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

III. Rechtliche Würdigung

41 Zunächst ist die Zulässigkeit der Klage zu prüfen und sodann die Begründetheit des Vorbringens des Klägers zu beurteilen.

A. Zur Zulässigkeit der Klage

42 Die Kommission spricht in der Klagebeantwortung dem Kläger die Klagebefugnis ab, indem sie „Zweifel“ am Vorliegen einer Wettbewerbsverzerrung durch die streitigen Maßnahmen äußert, die den Kläger benachteiligen könnte. In der Gegenerwiderung führt sie hierzu aus, der Kläger habe keine Beweise für die Identität seiner Mitglieder und die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten vorgelegt.

43 In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission jedoch auf eine Frage des Gerichts zur Heranziehung der einschlägigen Rechtsprechung im vorliegenden Fall die Einrede der Unzulässigkeit wegen fehlender Klagebefugnis des Klägers fallen gelassen, was im Sitzungsprotokoll vermerkt worden ist.

44 Nach ständiger Rechtsprechung ist nämlich eine Vereinigung, die wie der Kläger die Interessen von Mitbewerbern der durch eine Maßnahme Begünstigten vertritt, ein Beteiligter im Sinne von Art. 108 Abs. 2 AEUV (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung), worauf die Kommission im Übrigen in Rn. 1 des angefochtenen Beschlusses hingewiesen hat. Ein solcher Beteiligter ist zur Erhebung einer Klage gegen einen Beschluss befugt, mit dem die Kommission im Rahmen der beihilferechtlichen Vorprüfungsphase nach Art. 108 Abs. 3 AEUV feststellt, dass eine Maßnahme keine Beihilfe ist, sofern der Kläger mit der Erhebung der Klage die Verfahrensrechte wahren möchte, die ihm zustehen, sollte die Kommission beschließen, das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV zu eröffnen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Mai 1993, Cook/Kommission, C-198/91, EU:C:1993:197, Rn. 23 bis 26, vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 47, und vom 13. Dezember 2005, Kommission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, Rn. 35).

45 Im vorliegenden Rechtsstreit führt der Kläger einen einzigen Klagegrund an, mit dem er geltend macht, die Kommission habe dadurch, dass sie trotz ernsthafter Schwierigkeiten hinsichtlich der Prüfung der streitigen Maßnahmen nicht das förmliche Prüfverfahren gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV eingeleitet habe, die ihm nach dieser Bestimmung als Beteiligtem zustehenden Verfahrensrechte verletzt. Unter diesen Umständen ist der Kläger klagebefugt, so dass die Klage zulässig ist.

B. Zur Prüfung des einzigen Klagegrundes

46 Wie dargelegt, macht der Kläger mit seinem einzigen Klagegrund die Verletzung seiner Verfahrensrechte geltend. Dieser einzige Klagegrund besteht aus drei Teilen. Mit dem ersten Teil rügt der Kläger, die Kommission habe die Vereinbarkeit der Befreiung von der Pfandpflicht mit Art. 4 Abs. 3 EUV, der Richtlinie 94/62, dem „Verursacherprinzip" und verschiedenen Bestimmungen des deutschen Rechts nicht hinreichend geprüft. Mit dem zweiten Teil macht er geltend, die Kommission habe die Nichterhebung der Mehrwertsteuer, die eine aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahme sei, nicht hinreichend geprüft. Mit dem dritten Teil beanstandet der Kläger, die Kommission habe die Maßnahme, die im Verzicht auf die Erhebung einer Geldbuße bestehe und ebenfalls aus staatlichen Mitteln gewährt werde, nicht hinreichend geprüft.

47 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung das Verfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV, das den anderen Mitgliedstaaten und den betroffenen Wirtschaftskreisen die Gewähr gibt, ihre Auffassung vortragen zu können, und das die Kommission in die Lage versetzt, sich vor Erlass ihres Beschlusses umfassend über alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte zu unterrichten, unerlässlich ist, sobald die Kommission bei der Prüfung, ob eine Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, auf ernsthafte Schwierigkeiten stößt. Die Kommission darf sich also für den Erlass einer positiven Entscheidung über eine Beihilfe nur dann auf die Vorprüfungsphase nach Art. 108 Abs. 3 AEUV beschränken, wenn sie nach einer ersten Prüfung die Überzeugung gewinnt, dass die Beihilfe mit dem Vertrag vereinbar ist. Ist die Kommission aufgrund dieser ersten Prüfung jedoch zu der gegenteiligen Überzeugung gelangt oder hat sie nicht alle Schwierigkeiten hinsichtlich der Beurteilung der Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem

Binnenmarkt ausräumen können, so ist sie verpflichtet, alle erforderlichen Stellungnahmen einzuholen und dazu das Verfahren des Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten (Urteile vom 20. März 1984, Deutschland/Kommission, 84/82, EU:C:1984:117, Rn. 13, und vom 24. Januar 2013, 3F/Kommission, C-646/11 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:36, Rn. 28).

48 Zu beachten ist auch, dass ein Kläger, der eine Verletzung seiner Verfahrensrechte durch den von der Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV erlassenen Beschluss geltend macht, jeden Klagegrund, auch den eines Rechtsfehlers, anführen kann, mit dem dargetan werden kann, dass die Beurteilung der Informationen und Angaben, über die die Kommission in der Phase der Vorprüfung der angemeldeten Maßnahme verfügte, Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der streitigen Maßnahme mit dem Binnenmarkt hätte geben müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Mai 2011, Kommission/Kronoply und Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, Rn. 59). Ein unzureichender und unvollständiger Inhalt der von der Kommission im Vorprüfungsverfahren vorgenommenen Prüfung ist ein Indiz neben anderen für die Annahme, dass die Kommission nicht alle Schwierigkeiten ausräumen konnte, denen sie bei der Beurteilung des Beihilfecharakters der in Rede stehenden Maßnahme begegnet war (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. November 2014, Ryanair/Kommission, T-512/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:989, Rn. 106).

49 Die drei Teile des einzigen Klagegrundes sind nacheinander zu prüfen, wobei die Prüfung der letzten beiden Teile, die beide das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel betreffen, in einem Abschnitt zusammengefasst wird.

1. Zum ersten Teil des einzigen Klagegrundes

50 Der Kläger macht geltend, die Kommission habe bei der Prüfung der Maßnahme, die in der Befreiung von der Pfanderhebung bestehe, nicht die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 4 Abs. 3 EUV, der Richtlinie 94/62, dem „Verursacherprinzip“ und dem deutschen Recht berücksichtigt.

51 Der Umstand, dass diese Maßnahme nicht im Einklang mit diesen Normen stehe, bringe die in dem angefochtenen Beschluss enthaltene Analyse der Frage des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe zu Fall und bedeute, dass die Kommission nicht in der Lage gewesen sei, ordnungsgemäß zu beurteilen, ob die Nichterhebung des Pfands und damit die Nichtentrichtung der Mehrwertsteuer auf das Pfand sowie die Befreiung von der Geldbuße eine Beihilfe darstellten oder nicht.

52 Die Kommission müsse sich vergewissern, dass die nationalen Systeme zur Umsetzung der Richtlinie 94/62 tatsächlich angewandt würden und dass diese Umsetzung zum Erlass einer hinreichend klaren Regelung führe. Die Bundesrepublik Deutschland habe nicht sichergestellt, dass das mit dieser Richtlinie verfolgte Ziel erreicht werde. Auch habe die Kommission die erheblichen abträglichen Auswirkungen der Nichterhebung des Pfands auf die Umwelt nicht berücksichtigt.

53 Zudem beanstandet der Kläger verschiedene Abschnitte des Teils des angefochtenen Beschlusses, der der Nichtverhängung einer Geldbuße gegen die Grenzhändler gewidmet ist.

54 Nach Ansicht der Kommission geht der erste Teil des einzigen Klagegrundes ins Leere, was der Kläger bestreitet.

55 Die DN macht geltend, der angefochtene Beschluss beruhe auf offenkundig unrichtigen Umwelterwägungen und lasse die erheblichen schädlichen Auswirkungen der Praxis der Exporterklärung auf die dänische Umwelt außer Betracht. Seit 2005 führe sie jährliche Aktionen durch, sogenannte „Abfallsammlungen“, mit denen die dänische Umwelt durch das Sammeln von Abfall geschützt werden solle, und seit 2008 widme sie sich der Sammlung leerer Getränkedosen und habe so mehr als 1,6 Mio. solcher Dosen sammeln können. Nach ihren Feststellungen seien 90 % bis 95 % der gesammelten Getränkedosen solche, die ohne Pfanderhebung von dänischen Verbrauchern bei den Grenzhändlern gekauft worden seien.

56 Die IGG führt aus, die Kommission habe während der Verwaltungsphase die Vereinbarkeit des Pfandsystems mit der Richtlinie 94/62 geprüft und keinen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Praxis der Pfandbefreiung unter Verwendung der Exporterklärungen gehabt. Diese Befreiung stehe völlig im Einklang mit der Richtlinie 94/62. Die Mitgliedstaaten seien nicht verpflichtet, das Pfandsystem auf Verkäufe zu erstrecken, für die der Zweck dieses Pfands, die Rückgabe der leeren Verpackungen, nicht erreicht werden könne, weil viele Verbraucher keine Möglichkeit hätten, die leeren Verpackungen zurückzugeben und sich das Pfand erstatten zu lassen. Die Bedenken des Klägers wegen negativer Auswirkungen der Nichterhebung des Pfands auf die Umwelt in Dänemark gingen fehl. Die Erhebung eines Pfands durch die Grenzhändler, das in Dänemark nicht erstattet werde, trage nicht zur Rücknahme der leeren Verpackungen bei und verringere somit nicht das Verpackungsabfallvolumen. Wirtschaftlich gesehen wirke sich die systematische Erhebung des Pfands durch die Grenzhändler wie eine Ausfuhrabgabe aus. Die Pflicht zur Erhebung eines Pfands auf die Verkäufe der grenznahen Geschäfte behindere den freien Warenverkehr, während der Zweck des Pfands, die Rücknahme der leeren Getränkedosen, nicht erreicht werden könne. Daher sei die systematische Pfanderhebung durch die Grenzhändler unverhältnismäßig.

57 Wie aus der Wiedergabe des Vorbringens des Klägers hervorgeht, wird mit dem ersten Teil des einzigen Klagegrundes der Sache nach geltend gemacht, dass die Beurteilung der Frage, ob die in Rede stehende Maßnahme gegen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland verstoße, ernsthafte Schwierigkeiten aufwerfe. Zu beachten ist, dass sich diese Verpflichtungen nicht aus den Bestimmungen des AEU-Vertrags oder des abgeleiteten Beihilferechts, sondern aus anderen Bestimmungen des Unionsrechts bzw. des deutschen Rechts ergeben. Dabei handelt es sich namentlich um Umweltschutzbestimmungen.

58 Angesichts des Vorbringens der Parteien und insbesondere des Verteidigungsvorbringens der Kommission, dem zufolge der erste Teil des einzigen Klagegrundes ins Leere geht, ist zu prüfen, inwieweit der Verstoß gegen andere Bestimmungen als solche des Beihilferechts angeführt werden kann, um die Rechtswidrigkeit eines beihilferechtlichen Beschlusses der Kommission darzutun.

59 In dieser Hinsicht ist danach zu unterscheiden, ob die Kommission mit dem betreffenden Beschluss über die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt entscheidet oder ob sie, wie im vorliegenden Fall, über das Vorliegen einer Beihilfe befindet.

60 Zum ersten Fall hat der Gerichtshof im Urteil vom 15. April 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, Rn. 50 und 51), entschieden, dass sich aus der allgemeinen Systematik des AEU-Vertrags ergibt, dass das in dessen Art. 108 vorgesehene Verfahren niemals zu einem Ergebnis führen darf, das zu den besonderen Vorschriften des Vertrags im Widerspruch steht. Daher kann eine staatliche Beihilfe, die wegen bestimmter Modalitäten gegen andere

Bestimmungen des AEU-Vertrags verstößt, von der Kommission nicht für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden. Diese Rechtsprechung ist mit dem Urteil vom 22. September 2020, Österreich/Kommission (C-594/18 P, EU:C:2020:742, Rn. 44 und 45), bestätigt worden.

61 Somit kann der Verstoß einer zuvor als staatliche Beihilfe eingestuften nationalen Maßnahme gegen andere als die beihilferechtlichen Bestimmungen des AEU-Vertrags angeführt werden, um darzutun, dass ein Beschluss, mit dem die Kommission eine solche Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, rechtswidrig ist.

62 Für den zweiten Fall, nämlich den, dass die Kommission über das Vorliegen einer Beihilfe entscheidet, gilt dies nicht. Denn die Einstufung einer nationalen Maßnahme als staatliche Beihilfe beruht auf Voraussetzungen, die abschließend in Art. 107 Abs. 1 AEUV aufgeführt sind. Erstens muss es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln. Zweitens muss die Maßnahme geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Drittens muss dem Begünstigten durch sie ein selektiver Vorteil gewährt werden. Viertens muss sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (Urteil vom 21. Dezember 2016, Kommission/World Duty Free Group u. a., C-20/15 P und C-21/15 P, EU:C:2016:981, Rn. 53). Keine dieser Voraussetzungen verweist indes auf andere Bestimmungen des AEU-Vertrags oder auf die von der Europäischen Union im Bereich des Umweltschutzes erlassenen Rechtsvorschriften.

63 Der Gerichtshof hat demgemäß entschieden, dass die Notwendigkeit, die Erfordernisse des Umweltschutzes, wie sie sich aus den Bestimmungen der Verträge ergeben, zu berücksichtigen, so legitim diese auch sein mögen, nicht die Nichteinbeziehung selektiver Maßnahmen, mögen sie auch so spezifisch sein wie Ökoabgaben, in den Anwendungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV rechtfertigen, da die Umweltschutzziele auf jeden Fall bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 107 Abs. 3 AEUV sachdienlich berücksichtigt werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. Dezember 2008, British Aggregates/Kommission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, Rn. 90 bis 92, und 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, EU:C:2011:551, Rn. 75).

64 Wie der Gerichtshof des Weiteren befunden hat, hindert der Umstand, dass eine nationale Maßnahme von einem Unionsorgan nach anderen als den beihilferechtlichen Bestimmungen des Unionsrechts genehmigt worden ist, die Kommission nicht an der Feststellung, dass diese Maßnahme eine Beihilfe ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2013, Kommission/Irland u. a., C-272/12 P, EU:C:2013:812, Rn. 46, 47, 49 und 53). Auch die Verfolgung von Gemeinwohlgründen – die sich in der entschiedenen Rechtssache aus dem nationalen Recht ergaben, sich aber auch aus dem Unionsrecht ergeben können – wie solcher des Umweltschutzes, ist ein Umstand, auf den es im Stadium der Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht ankommt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Februar 2003, Spanien/Kommission, C-409/00, EU:C:2003:92, Rn. 53 und 54).

65 Es liefe daher dem Wortlaut von Art. 107 Abs. 1 AEUV zuwider, eine nationale Maßnahme deshalb, weil sie gegen andere Bestimmungen des Vertrags verstößt, als eine staatliche Beihilfe anzusehen, obwohl sie die in dieser Bestimmung ausdrücklich vorgesehenen Tatbestandsmerkmale einer Beihilfe nicht erfüllt.

66 Darüber hinaus verfolgen die Art. 107 und 108 AEUV ein besonderes Ziel, nämlich zu verhindern, dass die Interventionen eines Mitgliedstaats eine Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt bewirken, das nicht unbedingt den Zielen anderer Bestimmungen der Verträge

entspricht. Zudem ist bei der Durchführung der Art. 107 und 108 AEUV im Unterschied zu anderen Vertragsbestimmungen dem Eingreifen der Kommission ein weiter Spielraum belassen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. April 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, Rn. 55). Schließlich hat die Anwendung dieser Bestimmungen beträchtliche Auswirkungen, da die Kommission einem Mitgliedstaat aufgeben kann, den Vollzug einer nationalen Maßnahme auszusetzen, sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder sie umzugestalten. In Anbetracht dieser Besonderheiten kann der Anwendungsbereich des mit den Art. 107 und 108 AEUV eingerichteten Systems der Prüfung von Beihilfemaßnahmen nicht über die nationalen Maßnahmen hinaus ausgedehnt werden, die die Tatbestandsmerkmale gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen.

67 Gewiss müssen nach Art. 11 AEUV die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden. Eine solche Einbeziehung erfolgt jedoch im Stadium der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfe und nicht in dem der Prüfung ihres Vorliegens.

68 Folglich kann der Umstand, dass eine nationale Maßnahme gegen andere als die beihilferechtlichen Bestimmungen des Unionsrechts verstößt, als solcher nicht angeführt werden, um darzutun, dass diese Maßnahme eine staatliche Beihilfe ist.

69 Dies gilt erst recht für Bestimmungen des Rechts eines Mitgliedstaats.

70 Nach ständiger Rechtsprechung verlangen nämlich die einheitliche Anwendung des Unionsrechts und der Gleichheitssatz, dass Begriffe einer Vorschrift des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinns und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union autonom und einheitlich ausgelegt werden, wobei diese Auslegung unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs und des mit der Regelung verfolgten Zwecks zu ermitteln ist (vgl. Urteil vom 27. Februar 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71 Im vorliegenden Fall wird indes in Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verwiesen.

72 Zudem ist es nicht Sache der Kommission, sondern der zuständigen nationalen Stellen, die Rechtmäßigkeit nationaler Maßnahmen am Maßstab des innerstaatlichen Rechts zu kontrollieren.

73 Ginge man davon aus, dass im Fall eines Verstoßes gegen Bestimmungen des Rechts eines Mitgliedstaats die Kommission nationale Maßnahmen als staatliche Beihilfen einstufen müsste, so könnte dies dazu führen, dass sich die Kommission unter Verkennung der Zuständigkeit der nationalen Gerichte zur Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht äußert.

74 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der erste Teil des einzigen Klagegrundes, mit dem geltend gemacht wird, dass die Kommission die in der Nichterhebung des Pfands bestehende Maßnahme nicht hinreichend anhand von Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland geprüft hat, die sich nicht aus den anwendbaren beihilferechtlichen Bestimmungen des Vertrags oder des abgeleiteten Rechts, sondern aus anderen Bestimmungen des Unionsrechts und aus dem nationalen Recht ergeben, selbst dann nicht zur Aufhebung des angefochtenen Beschlusses führen kann, wenn er begründet sein sollte.

75 Daher ist der erste Teil des einzigen Klagegrundes als ins Leere gehend zurückzuweisen, wie die Kommission zu Recht geltend macht.

76 Allerdings sind bestimmte Rügen, die der Kläger gegen verschiedene Abschnitte des Teils des angefochtenen Beschlusses erhebt, der der Nichtverhängung einer Geldbuße gegen die Grenzhändler gewidmet ist, und das Vorbringen zum Fehlen von Schwierigkeiten bei der Auslegung des anwendbaren Rechts, das auch die Nichtverhängung einer Geldbuße betreffen kann, soweit erforderlich im Rahmen des dritten Teils des einzigen Klagegrundes zu prüfen.

2. Zum zweiten und zum dritten Teil des einzigen Klagegrundes, der das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel betrifft

77 Nach ständiger Rechtsprechung sind nur solche Vorteile als Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen, die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Schon der Wortlaut dieser Bestimmung wie auch die in Art. 108 AEUV enthaltenen Verfahrensvorschriften zeigen nämlich, dass die aus anderen als staatlichen Mitteln gewährten Vorteile nicht unter die fraglichen Bestimmungen fallen (Urteile vom 17. März 1993, Sloman Neptun, C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97, Rn. 19, und vom 19. März 2013, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. sowie Kommission/Frankreich u. a., C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 99).

78 Im angefochtenen Beschluss hat die Kommission festgestellt, dass das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel weder hinsichtlich der Nichterhebung der auf das Pfand entfallenden Mehrwertsteuer noch hinsichtlich der Nichtverhängung einer Geldbuße erfüllt sei. Daraus hat sie allein auf der Grundlage der Feststellung, dass keine staatlichen Mittel in Anspruch genommen würden, geschlossen, dass diese beiden Maßnahmen keine staatliche Beihilfe darstellten.

79 Zunächst ist der zweite Teil des einzigen Klagegrundes zu prüfen, der die Nichterhebung der auf das Pfand entfallenden Mehrwertsteuer betrifft.

a) Zum zweiten Teil des einzigen Klagegrundes

80 Nach Ansicht des Klägers beruft sich die Kommission in dem Teil des angefochtenen Beschlusses, der der Nichterhebung der auf das Pfand entfallenden Mehrwertsteuer durch die Grenzhändler und deren Nichtvereinnahmung durch den Staat gewidmet ist, zu Unrecht auf das Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun (C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97). Diese Maßnahme sei, anders als die in dem genannten Urteil behandelte, nicht Teil eines „rechtmäßigen Systems“.

81 Der Kläger führt eine Reihe von Argumenten dafür an, dass die auf der Praxis der Exporterklärungen beruhende Nichterhebung des Pfands nicht rechtmäßig sei und die Nichterhebung der Mehrwertsteuer deshalb einen aus staatlichen Mitteln finanzierten Vorteil darstelle. Es seien u. a. verschiedene bereits im Rahmen des ersten Teils des einzigen Klagegrundes angeführte Rechtsnormen verletzt.

82 Eine nationale Maßnahme sei dann nicht als aus staatlichen Mitteln finanziert anzusehen, wenn der betreffende Mitgliedstaat mit dem Erlass dieser Maßnahme als Regulierer gehandelt habe. Dies sei nicht der Fall, wenn der Mitgliedstaat aufgrund einer Maßnahme, die gegen Unionsrecht verstoße, auf Einnahmen verzichte.

83 Zudem werde das Pfand aus einem Grund nicht erhoben, der in keinem Zusammenhang mit dem mit dem Pfandsystem verfolgten Ziel der Aufrechterhaltung der Beschäftigung und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Grenzhändler stehe.

84 Ferner verschaffe diese Maßnahme den von ihr Begünstigten einen selektiven Vorteil und solle die Grenzhändler von der auf den Pfandbetrag entfallenden Mehrwertsteuer befreien.

85 Nach Ansicht der Kommission ist der zweite Teil des einzigen Klagegrundes zurückzuweisen. Insbesondere sei die Hauptfrage im vorliegenden Fall die Nichterhebung des Pfands, während die Nichterhebung der Mehrwertsteuer nur eine „Nebenfolge" derselben sei (oder eine „immanente" Folge, wie es im Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun, C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97, heiße).

86 Die DN unterstützt das Vorbringen des Klägers. Sie führt u. a. das Urteil vom 12. Oktober 2000, Spanien/Kommission (C-480/98, EU:C:2000:559), an.

87 Die IGG unterstützt das Vorbringen der Kommission. Ergänzend führt sie aus, § 9 Abs. 1 VerpackV hänge mit Art. 92 Buchst. b der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. 2006, L 347, S. 1) zusammen, wonach die Mitgliedstaaten die Kosten von zurückzugebenden Warenumschließungen bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage unberücksichtigt lassen könnten, gleichzeitig aber die erforderlichen Vorkehrungen treffen müssten, damit die Steuerbemessungsgrundlage berichtigt werde, wenn diese Umschließungen nicht zurückgegeben würden.

88 Vorab ist auf der Grundlage der Ausführungen zum ersten Teil des einzigen Klagegrundes das vom Kläger bereits im Rahmen dieses Teils angeführte Vorbringen zum Verstoß gegen verschiedene Normen des Unionsrechts und des deutschen Rechts zurückzuweisen.

89 Da der hier behandelte Teil das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass für den Nachweis einer Belastung des Staatshaushalts durch den gewährten Vorteil zu prüfen ist, ob ein hinreichend enger Zusammenhang zwischen diesem Vorteil einerseits und der Verringerung eines Postens des Staatshaushalts oder einem hinreichend konkreten wirtschaftlichen Risiko für dessen Belastung andererseits besteht (vgl. Urteil vom 19. März 2013, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission u. a. sowie Kommission/Frankreich u. a, C-399/10 P und C-401/10 P, EU:C:2013:175, Rn. 109 und die dort angeführte Rechtsprechung).

90 Im vorliegenden Fall stützte sich die Kommission im angefochtenen Beschluss (Rn. 42) für ihre Schlussfolgerung, dass die Nichterhebung der Mehrwertsteuer keine Inanspruchnahme staatlicher Mittel bedeute, auf die Entscheidung des Gerichtshofs im Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun (C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97). Wie sich aus der Wiedergabe des Vorbringens des Klägers ergibt, ist dieser jedoch der Ansicht, dass diese Entscheidung nicht auf die Nichterhebung der Mehrwertsteuer übertragen werden könne. Im Folgenden ist daher auf die in späteren Urteilen bestätigte Entscheidung des Gerichtshofs in dem genannten Urteil einzugehen.

91 In der mit dem Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun (C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97), entschiedenen Rechtssache ging es um eine rechtliche Regelung, nach der deutsche Reedereien Arbeitsverhältnisse mit Besatzungsmitgliedern abschließen konnten, die nicht dem deutschen Recht unterlagen (Rn. 5). Der Gerichtshof hat festgestellt, dass das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel nicht erfüllt war.

92 Er hat dazu ausgeführt, dass die fragliche Regelung in ihrem Zweck und ihrer allgemeinen Systematik nicht auf die Schaffung eines Vorteils abzielte, der eine zusätzliche Belastung für den Staat darstellen würde, sondern dass mit ihr lediglich zugunsten der Seeschifffahrtsunternehmen der Rahmen verändert werden sollte, innerhalb dessen die vertraglichen Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und ihren Arbeitnehmern zustande kamen. Die sich daraus ergebenden Folgen, sowohl soweit sie die Differenz in der Berechnungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge als auch soweit sie die eventuelle Einbuße an Steuererträgen infolge der geringen Höhe der Vergütungen betrafen, hat er als einer solchen Regelung immanent bezeichnet und darin kein Mittel gesehen, um den betroffenen Unternehmen einen bestimmten Vorteil zu gewähren (Rn. 21).

93 Folglich ist für die Prüfung des Bestehens des oben in Rn. 89 angesprochenen Zusammenhangs u. a. zu untersuchen, ob die Maßnahme in ihrem Zweck und ihrer allgemeinen Systematik auf die Schaffung eines Vorteils abzielt, der eine zusätzliche Belastung für den Staat darstellen würde. Insbesondere wenn der etwaige Mittelverlust infolge der Maßnahme dieser in dem Sinne immanent ist, dass er nur deren mittelbare Folge ist, ist das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel nicht erfüllt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. März 1993, Sloman Neptun, C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97, Rn. 21, vom 1. Dezember 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, Rn. 36, und vom 13. März 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, Rn. 62). Soll dagegen mit der Maßnahme ein Unternehmen von der Zahlung von Beträgen freigestellt werden, die andernfalls dem Staatshaushalt geschuldet wären, ist der Zusammenhang zwischen der Maßnahme und der Verringerung des Staatshaushalts eng genug, um die Maßnahme als aus staatlichen Mitteln finanziert anzusehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, EU:C:2011:551, Rn. 106 bis 108).

94 Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass im dem Kunden berechneten Pfandpreis gemäß § 9 Abs. 1 VerpackV die Mehrwertsteuer enthalten ist. Erheben die Grenzhändler das Pfand nicht, wird folglich die darauf entfallende Mehrwertsteuer bei den betreffenden Erwerbsvorgängen nicht erhoben.

95 Somit liegt zumindest potenziell ein Verlust von Steuereinnahmen vor, da das Pfandsystem, würde es angewandt, voraussichtlich zu Mehrwertsteuer-Nettoeinnahmen führen würde. Denn es ist wenig wahrscheinlich, dass trotz der Pfanderhebung alle Verpackungen systematisch zurückgebracht werden und daher den Verbrauchern die ihnen beim Kauf berechnete Mehrwertsteuer in voller Höhe erstattet wird.

96 Mit der streitigen Maßnahme, die in der Nichterhebung des Pfands durch die Grenzhändler besteht, wird jedoch nicht bezweckt, diesen Unternehmen einen Vorteil zu verschaffen, der in der Nichterhebung der Mehrwertsteuer bestünde. Deren Nichtvereinnahmung bei Nichterhebung des Pfands ist somit, wie die Kommission zu Recht ausführt, nur eine mittelbare, der Nichterhebung des Pfands immanente Folge der Befreiung von der Pfanderhebungspflicht und erlaubt nicht die Feststellung, dass mit der streitigen Maßnahme bestimmten Unternehmen ein Vorteil aus staatlichen Mitteln verschafft werden soll.

97 Daher ist festzustellen, dass die Kommission zu Recht gestützt auf das Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun (C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97), zu dem Schluss gelangt ist, dass das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel hinsichtlich der Nichterhebung der auf das Pfand entfallenden Mehrwertsteuer nicht erfüllt ist.

98 Die in der vorstehenden Rn. 97 gezogene Schlussfolgerung wird durch das übrige Vorbringen des Klägers oder der DN nicht in Frage gestellt.

99 Erstens geht aus der oben in Rn. 93 angeführten Rechtsprechung entgegen dem Vorbringen des Klägers nicht hervor, dass eine nationale Maßnahme nur dann als nicht aus staatlichen Mitteln finanziert angesehen werden kann, wenn sie ein „rechtmäßiges System“ darstellt oder wenn der betreffende Staat als Regulierer handelt.

100 In bestimmten Fällen können zwar die Ziele der in Rede stehenden Maßnahme berücksichtigt werden. Das gilt jedoch nicht für den Fall, dass diese Maßnahme den Gegenstand einer Steuer nur mittelbar verringert und daher kein hinreichend enger Zusammenhang zwischen dieser Maßnahme und dem möglicherweise festgestellten Einnahmeverlust besteht, so dass dieser Verlust als der Maßnahme „immanent“ eingestuft werden kann.

101 Zudem hat der Gerichtshof im Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun (C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97), für die Feststellung, ob das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel erfüllt war, nicht die Rechtmäßigkeit der betreffenden Maßnahme als solche oder die der mit ihr verfolgten Ziele geprüft. Er hat sich lediglich anhand der Ziele und der allgemeinen Systematik dieser Maßnahme vergewissert, dass die Einbußen an Steuererträgen nicht in Wirklichkeit ein Mittel waren, um den betroffenen Unternehmen einen bestimmten Vorteil zu gewähren (Urteil vom 17. März 1993, Sloman Neptun, C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97, Rn. 21).

102 Selbst wenn, zweitens, die Nichterhebung der auf das Pfand entfallenden Mehrwertsteuer zur Gewährung eines selektiven Vorteils für die davon Begünstigten führen sollte, wäre dies unerheblich, da zum einen die in Art. 107 Abs. 1 AEUV aufgeführten Voraussetzungen für die Einstufung einer nationalen Maßnahme als staatliche Beihilfe kumulativ sind (vgl. die oben in Rn. 62 angeführte Rechtsprechung und das Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 74 und 75) und da zum anderen im vorliegenden Fall die Kommission ihre im angefochtenen Beschluss gezogene Schlussfolgerung, dass die Nichterhebung der auf das Pfand entfallenden Mehrwertsteuer keine Beihilfe sei, nur auf das Fehlen einer Inanspruchnahme staatlicher Mittel, d. h. auf ein vom Tatbestandsmerkmal des Vorliegens eines selektiven Vorteils verschiedenes Tatbestandsmerkmal gestützt hat.

103 Drittens trägt der Kläger nichts vor, was den Schluss zuließe, dass die streitigen Maßnahmen in Wirklichkeit die Befreiung der Grenzhändler von der auf das Pfand entfallenden Mehrwertsteuer zum Ziel gehabt hätten, vielmehr stellt sich diese Befreiung, wie aus den vorstehenden Erwägungen hervorgeht, als „ein [diesen Maßnahmen] immanenter Nebeneffekt“ dar, wie es Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, Nrn. 161 und 162) ausgedrückt hat.

104 Viertens geht die Berufung der DN auf das Urteil vom 12. Oktober 2000, Spanien/Kommission (C-480/98, EU:C:2000:559), fehl, da die mit diesem Urteil entschiedene Rechtssache Steuer- und Sozialversicherungsschulden von Unternehmen betraf und damit einen Fall, wie ihn der

Gerichtshof mit dem Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551), in dem Sinne entschieden hat, dass zwischen der Maßnahme und dem Einnahmeverlust für den Staatshaushalt ein hinreichend enger Zusammenhang bestand.

105 Nach alledem ist der zweite Teil des einzigen Klagegrundes zurückzuweisen.

b) Zum dritten Teil des einzigen Klagegrundes

106 Der Kläger macht als Erstes geltend, die Kommission habe die Rechtsprechung des Gerichtshofs fehlerhaft herangezogen, indem sie eine neue Rechtsnorm eingeführt habe, wonach das Bestehen von Schwierigkeiten bei der Auslegung des anwendbaren Rechts den Schluss zulasse, dass eine nationale Maßnahme, die die Nichtverhängung einer Geldbuße einschließe, nicht das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel erfülle.

107 Der Kläger rügt insoweit einen Rechtsfehler. Das von der Kommission angewandte Kriterium des Bestehens ernsthafter Schwierigkeiten bei der Auslegung des anwendbaren Rechts stehe nicht im Einklang mit der Rechtsprechung, nach der das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe anhand der Wirkungen der Maßnahme beurteilt werde und nicht anhand ihres Zwecks oder der Absichten der nationalen Behörden, die sie erlassen hätten.

108 Zudem gebe es im vorliegenden Fall keine Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der Verpflichtung zur Pfanderhebung und damit zur Verhängung einer Geldbuße gegen die Händler, die das Pfand nicht erhöben. Der Nichtverhängung einer Geldbuße liege vielmehr eine bewusste Entscheidung der zuständigen deutschen Landesbehörden zugrunde.

109 Schließlich würde es nach Ansicht des Klägers zu Missbräuchen führen, wenn die Vorschriften über staatliche Beihilfen einfach dadurch außer Kraft gesetzt werden könnten, dass ernsthafte und vernünftige Zweifel hinsichtlich der Tragweite und der Bedeutung einer sich aus dem Unionsrecht oder dem nationalen Recht ergebenden Verpflichtung dargetan würden. Dies würde der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zuwiderlaufen, die Richtlinien der Union klar und eindeutig umzusetzen.

110 Dem Kläger zufolge haben die zuständigen deutschen Landesbehörden im vorliegenden Fall auf Urteile von Gerichten des Landes Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2003 hin entschieden, den Grenzhändlern die in der Verpackungsverordnung vorgesehene Pfanderhebungspflicht nicht aufzuerlegen und diesen gegenüber keinerlei neuen belastenden Verwaltungsakt zu erlassen, gegen den später vor den deutschen Gerichten hätte geklagt werden können. Somit sei das Fehlen von Rechtsprechung zur Auslegung der Gesetzesbestimmung, auf deren Grundlage die Geldbuße verhängt werde, nur die Folge der Untätigkeit dieser Behörden. Außerdem würde die Anwendung des Unionsrechts, namentlich des Rechts der staatlichen Beihilfen, erheblich geschwächt, wenn es eine Behörde eines Mitgliedstaats viele Jahre lang rechtmäßig systematisch unterlassen könnte, das Recht anzuwenden.

111 Als Zweites führt der Kläger aus, die Frage, ob das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel hinsichtlich der Nichtverhängung einer Geldbuße erfüllt sei, werfe ernsthafte Schwierigkeiten auf.

112 Erstens verstoße, wie bereits im Rahmen des ersten Teils des einzigen Klagegrundes geltend gemacht, die Nichterhebung des Pfands gegen mehrere Bestimmungen des Unionsrechts und des deutschen Rechts, und da dieser Verstoß offenkundig sei, bestehe keinerlei Auslegungsschwierigkeit. Zudem hätten die deutschen Bundesbehörden die Praxis der Exporterklärungen regelmäßig und wiederholt als rechtswidrig bezeichnet.

113 Zweitens gebe es im Umweltrecht keine Rechtsgrundlage für die Nichterhebung des Pfands. Diese Maßnahme werde auch nicht einheitlich in allen Grenzgebieten Deutschlands angewandt. Zudem habe die Kommission die Lage unzureichend und unvollständig geprüft. Schließlich befänden sich die Grenzhändler nicht in der gleichen Situation wie die Ausführer.

114 Ferner könne die von der Kommission im angefochtenen Beschluss getroffene Feststellung, dass keine staatlichen Mittel in Anspruch genommen würden, nicht damit gerechtfertigt werden, dass die Nichterhebung des Pfands geboten sei, um eine Verletzung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs zu vermeiden. Bei dem Vorbringen der Kommission, dass die Anwendung des Pfandsystems zur Erhebung einer Ausfuhrabgabe führen würde, handle es sich um ein neues Vorbringen, das im angefochtenen Beschluss nicht enthalten und deshalb unzulässig sei. Unrichtig sei auch die Annahme, dass, wenn ein Verbraucher in Deutschland ein Dosengetränk kaufe, um es in einen anderen Mitgliedstaat mitzunehmen, die leere Getränkedose nicht nach Deutschland zurückgebracht werde, sondern im Abfallsystem eines anderen Mitgliedstaats lande.

115 Die Kommission tritt diesem Vorbringen entgegen. Die Auslegung der anwendbaren Regelung durch die zuständigen deutschen Landesbehörden sei nachvollziehbar, insbesondere angesichts des Fehlens endgültiger Gerichtsentscheidungen im gegenteiligen Sinn, so dass sie nicht das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe habe feststellen können. Die Nichtverhängung einer Geldbuße ergebe sich im vorliegenden Fall allein aus der Auslegung der Regelung durch die zuständigen deutschen Landesbehörden, wonach das Pfand nicht von den Grenzhändlern zu erheben sei. Sie müsse von den Fällen unterschieden werden, in denen die zuständigen Behörden beschlössen, Unternehmen, die der Regelung zuwiderhandelten, von der Zahlung einer Geldbuße zu befreien.

116 Die Auslegung der Regelung, mit der die Nichtverhängung einer Geldbuße gerechtfertigt werde, komme einer bestimmten Personengruppen von der zuständigen Behörde erteilten Erlaubnis zu einem Verhalten nahe, das anderen Personengruppen untersagt sei. Jedenfalls gehe die Nichtverhängung einer Geldbuße in einem Kontext von Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Regelung nicht über den Wertungsspielraum hinaus, über den die für die Rechtsanwendung zuständigen Behörden verfügten.

117 Ferner würde die Erhebung des Pfands durch die Grenzhändler ein Handelshindernis schaffen und eine Ausfuhrabgabe darstellen.

118 Es gebe keinen Beweis dafür, dass es eines der Ziele des Pfandsystems sei, den Verbraucher zum Kauf von Getränken anzuregen, deren Verpackung weniger umweltschädlich sei. Ein nationales Pfandsystem könne nicht den Zweck haben, Umweltschäden in anderen Mitgliedstaaten oder den Verkauf von Getränken in Einwegverpackungen zu verringern, sondern dürfe nur darauf abzielen, die Verbraucher zur Rückgabe solcher Verpackungen anzuregen.

119 Die Grenzhändler hätten zudem beantragt, sich dem dänischen Pfandsystem anzuschließen, hätten damit jedoch keinen Erfolg gehabt, weil der Kläger dem widersprochen habe.

120 Die Zulassung der Verwendung der Exporterklärungen durch die zuständigen deutschen Landesbehörden sei kohärent, da auf diese Weise das Pfand nur dann nicht berechnet werde, wenn sich die Abnehmer verpflichteten, die bei den Grenzhändlern gekauften Getränke nicht in Deutschland zu verzehren.

121 Die vom Kläger gerügte Kontroverse ergebe sich in Wirklichkeit daraus, dass die grenzüberschreitenden Verkäufe vom dänischen Verpackungsabfallsystem nicht berücksichtigt würden. Die Tatsache, dass die Abnehmer, die Dosengetränke bei den Grenzhändlern kauften, nicht verpflichtet seien, sich am dänischen System zu beteiligen, sei eine Frage des dänischen Abfallsystems und kein Problem der Pfandbefreiung in Deutschland.

122 Diese Frage könne nur bilateral von den betroffenen Mitgliedstaaten oder auf Unionsebene durch eine weitergehende Harmonisierung gelöst werden. Somit komme einzig eine politische Lösung in Betracht.

123 Außerdem sei die Lage der Endverbraucher, die private Einkäufe bei den Grenzhändlern tätigten, mit der der gewerblichen Ausführer völlig vergleichbar, da die Abfälle in beiden Fällen in Dänemark entstünden.

124 Das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel sei zudem deshalb nicht erfüllt, weil der Kläger nicht nachgewiesen habe, in welcher Höhe nicht bezahlte Geldbußen geschuldet gewesen wären.

125 Die DN unterstützt das Vorbringen des Klägers. Die Kommission habe die Frage, ob die Nichtverhängung einer Geldbuße eine staatliche Beihilfe darstelle, anhand eines falschen Kriteriums beurteilt. Zudem wäre keine sachgemäß handelnde Behörde so vorgegangen wie die zuständigen deutschen Landesbehörden. Auch setze die Einstufung einer Maßnahme der Befreiung von einer Geldbuße als staatliche Beihilfe nicht den Nachweis voraus, in welcher Höhe Geldbußen nicht gezahlt worden seien.

126 Nach Ansicht der IGG ist zu berücksichtigen, dass die zuständigen deutschen Landesbehörden nicht zur Verhängung einer Geldbuße verpflichtet seien und sich mit einer Anordnung gemäß § 62 KrWG an ein Unternehmen begnügen könnten, sein Verhalten zu ändern. So gingen die zuständigen deutschen Landesbehörden in Fällen vor, in denen es Schwierigkeiten bei der Auslegung von Rechtsvorschriften gebe, wie es hier hinsichtlich der Tragweite der Pfanderhebungspflicht der Fall sei.

127 Wie bereits dargelegt, erheben die Grenzhändler unter bestimmten Voraussetzungen kein Pfand. Dieses Verhalten wird durch eine bloße Praxis der zuständigen deutschen Landesbehörden ermöglicht, die darin besteht, das Pfand als nicht geschuldet anzusehen, wenn die Getränke unter Abgabe der Exporterklärung gekauft werden, und folglich in diesem Fall keine Geldbuße gegen diese Händler zu verhängen. Denn aus den Akten geht nicht hervor, dass die zuständigen deutschen Landesbehörden das betreffende Verhalten der Grenzhändler mit einem Rundschreiben oder einer Leitlinie erlaubt hätten. Auf eine dazu in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage konnten die Kommission und die IGG keine derartigen Rechtsakte anführen.

128 Zunächst ist die vom Kläger erhobene Rüge zu prüfen, die Kommission habe für die Beurteilung der Frage, ob die Nichtverhängung einer Geldbuße einen aus staatlichen Mitteln finanzierten Vorteil darstelle, ein bisher unbekanntes rechtliches Kriterium des Bestehens von Schwierigkeiten bei der Auslegung der in Rede stehenden Regelung angewandt.

1) Zu dem vom Kläger geltend gemachten Rechtsfehler

129 Vor der Entscheidung darüber, ob die Kommission dieses Kriterium heranziehen durfte, um zu bestimmen, ob das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel erfüllt ist, und darüber, ob sie dieses Kriterium im vorliegenden Fall fehlerhaft oder fehlerfrei angewandt hat, ist auf die einschlägige Rechtsprechung einzugehen.

i) Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anwendung des Tatbestandsmerkmals der Inanspruchnahme staatlicher Mittel im Fall der Nichtverhängung einer Geldbuße

130 Bisher hat der Gerichtshof zwischen zwei Fallgestaltungen unterschieden. Bei der ersten, der der „Befreiungen" von Geldbußen, werden bestimmte Unternehmen von der Zahlung einer Geldbuße befreit, die sie gemäß der anwendbaren Regelung normalerweise oder zwingend entrichten müssten. In diesem Fall gilt das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel als erfüllt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Dezember 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, Rn. 45, und vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, EU:C:2011:551, Rn. 106). Bei der zweiten Fallgestaltung, der der „Erlaubnisse", wird bestimmten Unternehmen von den zuständigen Behörden auf der Grundlage transparenter und im Voraus festgelegter Kriterien förmlich ein Verhalten erlaubt. Da dieses Verhalten damit nach der Regelung erlaubt ist, kann die Nichtverhängung einer Geldbuße gegen diese Unternehmen, soweit die Erlaubnis nicht zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung gegenüber anderen Unternehmen führt, nicht als ein aus staatlichen Mitteln finanzierter Vorteil angesehen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, Rn. 36, 37 und 49).

ii) Anwendung eines neuen Kriteriums, das daraus abgeleitet wird, dass sich die nationalen Behörden im Rahmen der normalen Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift gegenübersehen

131 Im vorliegenden Fall ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Nichtverhängung einer Geldbuße im Unterschied zur Nichterhebung der auf das Pfand entfallenden Mehrwertsteuer keine mittelbare oder „Nebenfolge" der Nichterhebung des Pfands ist, die dieser Maßnahme im Sinne des Urteils vom 17. März 1993, Sloman Neptun (C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97), immanent wäre. Die zuständigen deutschen Landesbehörden sind nämlich der Ansicht, dass im Fall des Kaufs von Getränken unter Abgabe der Exporterklärung keine mit einer Geldbuße zu ahndende Zuwiderhandlung gegen die Regelung vorliegt. Da die Nichterhebung des Pfands in einem solchen Fall im Einklang mit dieser Regelung in ihrer Auslegung durch diese Behörden stehe, sei es zwangsläufig ausgeschlossen, eine Geldbuße gegen die Grenzhändler zu verhängen.

132 Ein solcher Kontext, in dem die Nichtverhängung einer Geldbuße nicht von der Nichterhebung des Pfands und damit von der Auslegung der einschlägigen Regelung zu trennen ist, entspricht keiner der beiden Fallgestaltungen, die bisher in der Rechtsprechung zu Geldbußen geprüft worden sind.

133 Zum einen konnte sich nämlich die Kommission nicht darauf stützen, dass die zuständigen Behörden den betreffenden Unternehmen ein bestimmtes Verhalten erlauben, sie im vorliegenden Fall also von der Pfanderhebungspflicht befreit hätten. Denn diese Befreiung ergibt sich nicht aus einer mit einer Rechtsvorschrift im Voraus erteilten, transparenten Erlaubnis,

sondern aus einer bloßen, seit 2005 oder sogar 2003 bestehenden Praxis der zuständigen deutschen Landesbehörden, gegen die Grenzhändler keine Geldbuße wegen Nichterhebung des Pfands zu verhängen.

134 Zum anderen ergibt sich die Nichtverhängung einer Geldbuße nicht aus einer ausdrücklichen Befreiung von der Pfanderhebungspflicht nach der Verpackungsverordnung durch den Verordnungsgeber. Aus den Akten geht nicht hervor, dass die zuständigen deutschen Landesbehörden befugt wären, die – von den Bundesbehörden erlassene – Verpackungsverordnung zu ändern, um etwa Ausnahmen von der Pfanderhebungspflicht einzuführen. Vielmehr verfügen die Landesbehörden, wie sich aus den Akten ergibt, hinsichtlich der Pfanderhebungspflicht nur über eine repressive Zuständigkeit. Zudem haben die zuständigen deutschen Landesbehörden keine Norm oder schriftliche Weisung erlassen, mit der das Bestehen einer Ausnahme von der Pfanderhebungspflicht anerkannt würde. Die Nichterhebung des Pfands und damit einhergehend die Nichtverhängung einer Geldbuße ergeben sich somit – anders als bei der Maßnahme, über die der Gerichtshof im Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande (C-279/08 P, EU:C:2011:551), entschieden hat – nicht aus einer Befreiung von der Regelung, sondern aus einer bloßen Praxis der zuständigen deutschen Landesbehörden bei der Auslegung der geltenden Regelung.

135 Unter diesen Umständen hat sich die Kommission zu Recht auf ein neues rechtliches Kriterium – den Zusammenhang zwischen der Auslegung der einschlägigen Regelung und der Ausübung der ihnen zustehenden repressiven Befugnisse durch die zuständigen Behörden – gestützt, um zu prüfen, ob die Nichtverhängung einer Geldbuße als ein aus staatlichen Mitteln finanzierter Vorteil angesehen werden konnte. Ebenfalls zu Recht war die Kommission der Ansicht, dass die Schwierigkeiten bei der Auslegung einer Regelung grundsätzlich ausschließen konnten, die Nichtverhängung einer Geldbuße als eine staatliche Beihilfe darstellende Befreiung von der Geldbuße anzusehen. Denn der Fall, dass Schwierigkeiten bei der Auslegung der Norm bestehen, deren Verletzung mit einer Geldbuße geahndet werden kann, unterscheidet sich in Bezug auf den in Rede stehenden Vorteil deutlich von dem Fall, dass die zuständige Behörde beschließt, ein Unternehmen von der Zahlung einer Geldbuße zu befreien, mit der es nach der Regelung belastet ist. Im ersten Fall fehlt es im Gegensatz zum zweiten an einer bereits bestehenden Belastung. Aufgrund der ungewissen Tragweite der Norm steht nämlich nicht fest, dass ein bestimmtes Verhalten eine Zuwiderhandlung darstellt, so dass die Ahndung eines derartigen Verhaltens durch eine Geldbuße in einer solchen ungewissen Situation nicht erforderlich oder unumgänglich erscheint.

136 Zudem hat der Gerichtshof befunden, dass jedem Rechtssystem Maßnahmen inhärent sind, durch die bestimmte Verhaltensweisen von Sanktionen freigestellt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Januar 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, Rn. 36), und Generalanwalt Wahl hat in Nr. 39 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239) ausgeführt, dass Geldbußen Instrumente aus dem Bereich der öffentlichen Ordnung sind. Daher ist der insoweit bestehende Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten zu wahren, und zwar auch in dem Fall, dass Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift bestehen.

137 Somit hat die Kommission rechtsfehlerfrei befunden, dass sie für ihre Schlussfolgerung, dass in Bezug auf eine in der Nichtverhängung einer Geldbuße durch eine Behörde bestehende Maßnahme keine Inanspruchnahme staatlicher Mittel gegeben sei, in einer Situation wie in der vorliegenden Rechtssache ein neues Kriterium heranziehen musste, das daraus abgeleitet ist, dass sich die nationalen Behörden im Rahmen der normalen Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift gegenübersehen.

138 Folglich ist die Rüge des Klägers insoweit zurückzuweisen.

139 Der Kläger macht jedoch auch geltend, dass das von der Kommission herangezogene Kriterium zu Missbräuchen führen könne. Dies sei hier der Fall, da die in Rede stehenden Auslegungsschwierigkeiten dauerhafter Natur seien.

iii) Fehlen einer zeitlichen Begrenzung des Kriteriums, das daraus abgeleitet ist, dass sich die nationalen Behörden im Rahmen der normalen Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift gegenübersehen

140 Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafen gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts, die den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegen, und wird auch durch verschiedene völkerrechtliche Verträge, vor allem in Art. 7 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, gewährleistet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Mai 2008, Evonik Degussa/Kommission, C-266/06 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2008:295, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dieser Grundsatz wird in Art. 49 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigt, wonach „[n]iemand … wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden [darf], die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war“.

141 Aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafen folgt, dass die Straftaten und die für sie angedrohten Strafen gesetzlich klar bestimmt sein müssen (Urteil vom 22. Oktober 2015, AC-Treuhand/Kommission, C-194/14 P, EU:C:2015:717, Rn. 40).

142 Es ist nämlich wünschenswert, dass der Wortlaut einer Regelung, zumal wenn sie Bestimmungen repressiver Natur enthält, eindeutig ist, damit die Personen, auf die diese Regelung anwendbar ist, ihr Verhalten in voller Sachkenntnis so ausrichten können, dass sie eine Sanktion nur dann zu gewärtigen haben, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine sie treffende Verpflichtung verstoßen haben.

143 Daher wäre es paradox, wenn sich die Mitgliedstaaten aufgrund von Schwierigkeiten bei der Auslegung einer solchen Regelung zeitlich unbegrenzt ihren Verpflichtungen auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen entziehen könnten. Diese Schwierigkeiten sollten die Nichtverhängung einer Geldbuße nur während eines begrenzten Zeitraums von angemessener Dauer rechtfertigen können, in dem eine Klärung der anwendbaren Regelung erfolgen muss.

144 Die Uneindeutigkeit oder Ungenauigkeit einer nationalen Regelung kann den Ausschluss einer Maßnahme vom Geltungsbereich von Art. 107 Abs. 1 AEUV umso weniger rechtfertigen, wenn mit dieser Regelung wie im vorliegenden Fall (siehe oben, Rn. 1) eine Richtlinie umgesetzt werden soll.

145 Nach ständiger Rechtsprechung ist es bei der Umsetzung einer Richtlinie in der Rechtsordnung eines Mitgliedstaats unerlässlich, dass das betreffende nationale Recht tatsächlich die volle Anwendung der Richtlinie gewährleistet, dass die sich aus diesem Recht ergebende Rechtslage so bestimmt und klar ist, dass dem Erfordernis der Rechtssicherheit umfassend genügt ist und dass die Begünstigten in die Lage versetzt werden, ihre Rechte in vollem Umfang zu kennen und sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen (vgl. Urteil vom 27. Oktober 2011, Kommission/Polen, C-311/10, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:702, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

146 Aus den Erwägungen in den vorstehenden Rn. 140 bis 145 ergibt sich, dass das Kriterium des Bestehens von Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Regelung nur unter dem Vorbehalt angewandt werden kann, dass diese Schwierigkeiten temporär und Teil eines Prozesses der schrittweisen Klärung der Rechtsvorschriften sind.

147 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Strafen gewahrt ist, wenn der Einzelne anhand des Wortlauts der einschlägigen Bestimmung und nötigenfalls mit Hilfe ihrer Auslegung durch die Gerichte erkennen kann, welche Handlungen und Unterlassungen seine strafrechtliche Verantwortung begründen (Urteil vom 22. Oktober 2015, AC-Treuhand/Kommission, C-194/14 P, EU:C:2015:717, Rn. 39 und 40). Dieser Grundsatz darf folglich nicht so verstanden werden, dass er die schrittweise Klärung der Vorschriften über die strafrechtliche Verantwortlichkeit durch richterliche Auslegung von Fall zu Fall untersagt, vorausgesetzt, dass das Ergebnis zum Zeitpunkt der Begehung der Zuwiderhandlung insbesondere unter Berücksichtigung der Auslegung, die zu dieser Zeit in der Rechtsprechung zur fraglichen Rechtsvorschrift vertreten wurde, hinreichend vorhersehbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Oktober 2015, AC-Treuhand/Kommission, C-194/14 P, EU:C:2015:717, Rn. 41).

148 Im vorliegenden Fall befand die Kommission in Rn. 69 des angefochtenen Beschlusses, der Umstand allein, dass sich für die nationalen Behörden im Rahmen der normalen Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse begründete und ernste Zweifel hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift ergäben, rechtfertige den Schluss, dass kein aus staatlichen Mitteln gewährter Vorteil vorliege. Aus diesem Grund nahm die Kommission nicht auf den temporären und der schrittweisen Klärung der Rechtsvorschriften innewohnenden Charakter der vorgenannten Auslegungsschwierigkeiten Bezug, obwohl diese beiden Voraussetzungen für die Feststellung erfüllt sein müssen, dass kein aus staatlichen Mitteln gewährter Vorteil vorliegt.

149 Was den temporären Charakter der etwaigen Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Regelung angeht, auf die sich die Kommission in dem angefochtenen Beschluss gestützt hat, ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission, obwohl der angefochtene Beschluss am 4. Oktober 2018 erlassen worden ist und diese Ungewissheit nach ihren Angaben mindestens seit 2005 oder sogar 2003 bestand, keinen besonderen Umstand angeführt hat, der das Fortbestehen dieser Ungewissheit über einen so langen Zeitraum rechtfertigen kann.

150 Was den der schrittweisen Klärung der Rechtsvorschriften innewohnenden Charakter der von der Kommission im angefochtenen Beschluss angeführten Auslegungsschwierigkeiten betrifft, geht aus den Akten nicht hervor, dass an der Überwindung solcher Schwierigkeiten gearbeitet worden wäre.

151 Die Kommission hat im Gegenteil in Rn. 62 des angefochtenen Beschlusses ausgeführt:

„Solche Fälle von Unstimmigkeiten bei der Auslegung von Bundesgesetzen sollen nach Angaben der deutschen Behörden im Wege eines intensiven Dialogs zwischen der Bundesregierung und den betreffenden Bundesländern geregelt werden, wobei es im Zweifelsfall letztendlich dem Bundesrat obliegt, über die Angelegenheit zu entscheiden. Auf dieses Verfahren wurde im vorliegenden Fall jedoch nicht zurückgegriffen.“

152 Dies ist ein Indiz dafür, dass ein im deutschen Recht speziell zu diesem Zweck vorgesehener Prozess der schrittweisen Klärung der Rechtsvorschriften nicht eingeleitet worden ist.

153 An anderer Stelle des angefochtenen Beschlusses wird zwar auf einen erstinstanzlichen, auf Berufung bestätigten Gerichtsbeschluss Bezug genommen, der die Rechtsauffassung der zuständigen deutschen Landesbehörden bestätige.

154 Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass dieser im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergangene Beschluss keine abschließende Entscheidung sei und ihm überdies, wie es in dem Beschluss selbst heiße, keine eingehende Prüfung der Rechtmäßigkeit der Praxis der Grenzhändler zugrunde liege. In der mündlichen Verhandlung hat die IGG zwar vorgetragen, dass das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Deutschland) den erstinstanzlichen Beschluss mit seinem Beschluss vom 23. Juli 2003 bestätigt und sich klar für die Rechtsauffassung der zuständigen deutschen Landesbehörden ausgesprochen habe, doch ist diese Feststellung nicht in dem angefochtenen Kommissionsbeschluss enthalten.

155 Zudem steht fest, dass die zuständigen deutschen Landesbehörden auf die Gerichtsentscheidungen von 2003 hin beschlossen haben, gegenüber den Grenzhändlern, die das Pfand nicht erheben, keine neuen belastenden Verwaltungsakte zu erlassen, obwohl die Auslegung der anwendbaren Regelung auf Bundesebene mit ihrer eigenen unvereinbar war (Rn. 61 des angefochtenen Beschlusses) und solche Maßnahmen zu einer verbindlichen Auslegung der anwendbaren Regelung durch die nationalen Gerichte hätte führen können. Außerdem hätten die nationalen Gerichte in gegebenenfalls bei ihnen angestrengten Verfahren dem Gerichtshof Vorabentscheidungsersuchen zu der Frage vorlegen können, ob die Nichtverhängung einer Geldbuße mit dem Unionsrecht, sei es auf dem Gebiet des Umweltschutzes oder dem des freien Warenverkehrs, die beide von der Kommission im angefochtenen Beschluss angesprochen werden, vereinbar ist.

156 Die Tatsache, dass es seit 2003 nicht zu neuen Gerichtsverfahren gekommen ist, obwohl die Auslegung der bundesrechtlichen Regelung durch die zuständigen deutschen Landesbehörden nicht mit der von der Bundesregierung, der Urheberin dieser Regelung, vertretenen Auslegung übereinstimmte, ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Regelung nicht Teil eines Prozesses der schrittweisen Klärung der Rechtsvorschriften waren.

157 Aufgrund der Erwägungen in den vorstehenden Rn. 140 bis 156 ist festzustellen, dass die Kommission rechtsfehlerhaft zu dem Schluss gelangt ist, dass das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel nicht erfüllt sei, ohne zu prüfen, ob die von ihr angeführten Auslegungsschwierigkeiten temporär und Teil der schrittweisen Klärung der Rechtsvorschriften waren. Der unzureichende und unvollständige Inhalt der von der Kommission im Vorprüfungsverfahren vorgenommenen Prüfung dieser Frage ist nach der oben in Rn. 48 angeführten Rechtsprechung ein Indiz dafür, dass die Kommission nicht alle Schwierigkeiten ausräumen konnte, denen sie bei der Beurteilung des Beihilfecharakters der in Rede stehenden Maßnahme begegnet war.

158 Zu prüfen ist noch, ob die Kommission, wie der Kläger ebenfalls geltend macht, zu Unrecht der Ansicht war, dass im vorliegenden Fall Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift bestanden, die die Feststellung rechtfertigten, dass keine staatlichen Mittel in Anspruch genommen werden.

iv) Fehlen von Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift, die die Feststellung rechtfertigen können, dass keine staatlichen Mittel in Anspruch genommen werden

159 Wie oben in Rn. 137 dargelegt, kann davon ausgegangen werden, dass hinsichtlich der Nichtverhängung einer Geldbuße das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel nicht erfüllt ist, wenn Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Regelung bestehen.

160 Allerdings ist auch erforderlich, dass der Urheber der in Rede stehenden Maßnahme selbst seine Entscheidung, keine Geldbuße zu verhängen, mit dem Bestehen solcher Schwierigkeiten begründet.

161 Im vorliegenden Fall stützen jedoch die zuständigen deutschen Landesbehörden ihre Entscheidung, keine Geldbußen gegen die Grenzhändler zu verhängen, nicht auf das Bestehen einer Ungewissheit hinsichtlich der Auslegung der Verpackungsverordnung, sondern auf ihre eigene ständige Auslegung dieser Verordnung seit 2005 oder sogar 2003, wonach die Pfanderhebungspflicht nicht für Grenzhändler gelten soll, wenn sie Dosengetränke an Kunden verkaufen, die in einem Nachbarland, u. a. Dänemark, wohnen und eine Exporterklärung abgeben.

162 Wie sich aus Rn. 50 des angefochtenen Beschlusses ergibt, räumt die Kommission selbst ein, dass die zuständigen deutschen Landesbehörden ausdrücklich die Auffassung vertreten, dass die Grenzhändler von Rechts wegen nicht verpflichtet seien, das Pfand zu erheben. Diese Auslegung der Verpackungsverordnung werde einheitlich auf alle in den betreffenden deutschen Gebieten ansässigen Händler angewandt (Rn. 55 des angefochtenen Beschlusses).

163 Somit war die Kommission zu Unrecht der Ansicht, sie könne im vorliegenden Fall das Kriterium des Bestehens von Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Rechtsvorschrift anwenden, obwohl die zuständigen deutschen Landesbehörden ihre Praxis der Nichtverhängung einer Geldbuße gegen die Grenzhändler, wenn diese das Pfand nicht erheben, nicht mit dem Bestehen solcher Schwierigkeiten gerechtfertigt hatten.

164 Im angefochtenen Beschluss ist daher das Kriterium der Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Regelung fehlerhaft angewandt worden. Dieser Fehler ist, wie oben in Rn. 157 festgestellt worden ist, ein zusätzliches Indiz dafür, dass die Kommission die ernsthaften Schwierigkeiten, die die Prüfung der beiden eng miteinander zusammenhängenden Maßnahmen der Nichterhebung des Pfands und der Nichtverhängung einer Geldbuße aufwarf, nicht ohne Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens ausräumen konnte.

165 Nunmehr ist das übrige Vorbringen des Klägers zum Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten, die die Prüfung dieser Maßnahmen seiner Ansicht nach aufwarf, zu untersuchen.

2) Zum übrigen Vorbringen des Klägers zum Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten

166 Im vorliegenden Fall erlauben die zuständigen deutschen Landesbehörden den Grenzhändlern dadurch, dass sie keine Geldbuße gegen sie verhängen, auf bestimmte Getränkeverkäufe kein Pfand zu erheben. Ihrer Ansicht nach steht diese Praxis im Einklang mit der Verpackungsverordnung, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind. Die von den zuständigen deutschen Landesbehörden herangezogenen Kriterien für eine Abgrenzung des Geltungsbereichs

der Pfandbefreiung sind ihre Geltung für die Grenzhändler und die Beschränkung der Pfandfreiheit auf die Verbraucher, die in einem Nachbarland, u. a. Dänemark, wohnen und eine Exporterklärung abgeben.

167 Der Kläger beanstandet die Auslegung der Verpackungsverordnung durch die zuständigen Behörden und meint, die Kommission hätte insoweit auf das Vorliegen ernsthafter Schwierigkeiten schließen müssen.

168 Nach der Prüfung dieser Rüge ist auf das übrige Verteidigungsvorbringen der Kommission und der IGG einzugehen, mit dem diese das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten bestreiten.

i) Beanstandung der Auslegung der Verpackungsverordnung durch die zuständigen deutschen Landesbehörden

169 Als Erstes macht der Kläger geltend, die anwendbare Regelung enthalte keine Rechtsgrundlage für die Nichterhebung des Pfands durch die Grenzhändler.

170 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission selbst in Rn. 51 des angefochtenen Beschlusses ausführt, dass § 9 Abs. 1 VerpackV in Anbetracht des Geltungsbereichs dieser Verordnung so auszulegen sei, dass er die Grenzhändler zur Erhebung des Pfands verpflichte.

171 Zudem hat die Kommission in ihren beim Gericht eingereichten Schriftsätzen eingeräumt, dass die zuständigen deutschen Landesbehörden „nicht geltend [machen], dass die Verpackungsverordnung eine spezielle Rechtsgrundlage für die Befreiung der Grenzhändler von der Pflicht zu Berechnung des Pfands enthält“.

172 Zum Unionsrecht führt die Kommission im angefochtenen Beschluss (Rn. 67) aus, dass die Richtlinie 94/62 keine Ausnahme von der Pfanderhebungspflicht für die Grenzhändler vorsehe.

173 Folglich greift das Vorbringen des Klägers durch, es gebe in der anwendbaren Regelung keine spezielle Rechtsgrundlage für die Nichterhebung des Pfands durch die Grenzhändler.

174 Ein solches Fehlen einer Rechtsgrundlage, während die Regelung demgegenüber eine ausdrückliche, eindeutige und sehr weit gefasste Verpflichtung zur Pfanderhebung vorsieht (siehe oben, Rn. 2 und 3), gibt Anlass zu Zweifeln an der von den zuständigen deutschen Landesbehörden vertretenen Auslegung der Verpackungsverordnung und ist ein Indiz für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten.

175 Als Zweites geht aus Rn. 59 des angefochtenen Beschlusses hervor, dass nach einem im Auftrag der deutschen Bundesbehörden erstellten Gutachten das Pfand auch in dem Fall zu erheben ist, in dem nach der Auslegung der Verpackungsverordnung durch die zuständigen deutschen Landesbehörden keine Pfanderhebungspflicht für die Grenzhändler besteht, wenn sie Getränke an Kunden verkaufen, die in einem Nachbarland, u. a. Dänemark, wohnen und eine Exporterklärung abgeben.

176 Zudem stimmt Rn. 61 des angefochtenen Beschlusses zufolge „[d]ie Rechtsauffassung der [zuständigen deutschen Landesbehörden] nicht mit der Rechtsauffassung der Bundes[behörden] überein“.

177 Diese unterschiedliche Auslegung der Verpackungsverordnung durch die deutschen Bundesbehörden und durch die zuständigen deutschen Landesbehörden, insbesondere in der Frage, ob die Nichterhebung des Pfands durch die Grenzhändler mit dieser Regelung und mit der Richtlinie 94/62 vereinbar ist, lässt bezweifeln, dass die von den letztgenannten Behörden vertretene Auslegung als „angemessener Mittelweg“ angesehen werden kann, als den sie die Kommission in Rn. 68 des angefochtenen Beschlusses bezeichnet. Eine derart unterschiedliche Auslegung ist ein Indiz für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten.

178 Als Drittes weist die Kommission in Rn. 55 des angefochtenen Beschlusses darauf hin, dass die Nichtverhängung einer Geldbuße „einheitlich auf alle im betreffenden deutschen Gebiet ansässigen Händler angewandt [wird] (insbesondere in den beiden betroffenen Bundesländern), die ausschließlich ausländische Kunden bedienen, die schriftlich versichern, dass sie die Getränke exportieren, außerhalb Deutschlands konsumieren und die leeren Getränkeverpackungen außerhalb Deutschlands entsorgen werden (dies wird in der ‚Exporterklärung‘ verlangt)“.

179 Die Behauptung, eine Ausnahme vom Pfandsystem werde kohärent und einheitlich im gesamten deutschen Hoheitsgebiet angewandt, ist nicht eindeutig formuliert. So trägt die Kommission nicht ausdrücklich vor, dass eine Nichterhebung des Pfands in anderen Grenzgebieten als denen der Länder Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern toleriert werde. Sie nennt auch keine Einzelheiten zu anderen deutschen Gebieten, in denen dies toleriert würde. Auf eine Frage des Gerichts haben die Kommission und die IGG in der Sitzung nicht angegeben, dass sich andere Bundesländer für die gleiche Ausnahme vom Pfandsystem entschieden hätten.

180 Obwohl der Kläger die oben in Rn. 178 wiedergegebene Behauptung bestreitet, hat sich die Kommission überdies in ihren Schriftsätzen auf die nicht näher ausgeführte Angabe beschränkt, dass die Verbraucher in anderen Mitgliedstaaten als dem Königreich Dänemark und dem Königreich Schweden an der Möglichkeit der Verwendung der Exporterklärungen „offenbar nicht interessiert“ seien.

181 Folglich steht nicht fest, dass in allen Grenzgebieten Deutschlands eine wiederkehrend angewandte Ausnahme von der Pfanderhebung gilt, was die These schwächt, dass die Nichterhebung des Pfands und die Nichtverhängung einer Geldbuße durch objektive Gründe gerechtfertigt seien, die sich aus dem Pfandsystem selbst ergäben und mit den Besonderheiten der in diesen Gebieten getätigten Verkäufe zusammenhingen.

182 Diese Schlussfolgerung lässt Zweifel an der Auslegung der Verpackungsverordnung durch die zuständigen deutschen Landesbehörden zu und ist ein Indiz für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten.

183 Als Viertes verweist der Kläger auf einen von den Ländern Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern eingebrachten Vorschlag zur Änderung der Verpackungsverordnung von 2004.

184 Unstreitig heißt es in diesem Vorschlag wie folgt:

„Auf Antrag des Letztvertreibers erteilt die zuständige Behörde eine Befreiung von den Pflichten gemäß Absatz 1 für Getränke in Einweg- Getränkeverpackungen, die in Seehäfen oder im grenznahen Bereich an Endverbraucher zum Verzehr außerhalb des Geltungsbereiches der

Verordnung abgegeben werden (Grenzhandel), wenn der Antragsteller geeignete zumutbare Maßnahmen trifft, damit die Verpackungen nicht im Geltungsbereich der Verordnung als Abfall anfallen und eine Pfanderstattung im Geltungsbereich der Verordnung ausgeschlossen ist.

…

Begründung

…

An der Grenze zu Dänemark und an den Fährhäfen und ihren Einzugsbereichen in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern hat sich ein auf skandinavische Kundschaft spezialisierter Grenzhandel entwickelt, der für die strukturschwache Region von großer Bedeutung ist. …

Der Änderungsantrag soll verhindern, dass dem Grenzhandel und den allein in Schleswig-Holstein ca. 3 000 unmittelbar und mittelbar von ihm abhängigen Arbeitsplätzen die wirtschaftliche Grundlage entzogen wird und dies Auswirkungen auf den für diese Regionen so wichtigen Tourismus hat.“

185 Hieraus ergibt sich, dass mit diesem Änderungsvorschlag die Beschäftigung und die Wirtschaftstätigkeit im Zusammenhang mit dem Tourismus in den Gebieten geschützt werden sollten, in denen die zuständigen deutschen Landesbehörden, nämlich die der Länder Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, gleichzeitig mit der Einbringung dieses Vorschlags damit begonnen hatten, die Ausnahme vom Pfandsystem anzuwenden.

186 Es ist somit wahrscheinlich, dass die Gründe für diesen Vorschlag dieselben sind, die zur Nichterhebung des Pfands und zur Nichtverhängung einer Geldbuße geführt haben.

187 Dies ist ein Indiz für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten, denn es lässt die Annahme zu, dass die Auslegung der Verpackungsverordnung durch die zuständigen deutschen Landesbehörden in keinem Zusammenhang mit dem mit dieser Regelung verfolgten Umweltschutzziel steht.

188 Dieses Indiz ist umso gewichtiger, als der einzige tatsächliche Anhaltspunkt, auf den sich die Kommission im angefochtenen Beschluss zur Beschreibung der Rechtsauffassung der zuständigen deutschen Landesbehörden stützt, das oben in Rn. 23 genannte Gutachten ist, das nicht von ihnen, sondern von den Grenzhändlern in Auftrag gegeben worden ist.

189 In den Rn. 50 und 53 des angefochtenen Beschlusses legt die Kommission zwar die Auslegung der Verpackungsverordnung und insbesondere der Pfanderhebungspflicht durch die zuständigen deutschen Landesbehörden dar, sie führt jedoch keinen tatsächlichen Anhaltspunkt an, der die Feststellung erlaubt, dass die von ihr beschriebene Rechtsauffassung von diesen Behörden und nicht von der IGG oder den von ihr vertretenen Grenzhändlern erarbeitet worden ist.

190 Das Fehlen solcher tatsächlichen Anhaltspunkte spricht dafür, dass die Kommission keine vollständige Prüfung des ihr unterbreiteten Falles durchgeführt hat, was ebenfalls ein Indiz für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 22. September 2011, Belgien/Deutsche Post und DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603,

Rn. 83 bis 86, vom 10. Februar 2009, Deutsche Post und DHL International/Kommission, T-388/03, EU:T:2009:30, Rn. 109, und vom 20. Juni 2019, a&o hostel und hotel Berlin/Kommission, T-578/17, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:437, Rn. 59, 67 und 99).

191 Als Fünftes reichten die Anhaltspunkte hinsichtlich der Tragweite, der Anwendung und der Ziele der in Rede stehenden Maßnahmen, über die die die Kommission beim Erlass des angefochtenen Beschlusses verfügte, nicht aus, um auf das Fehlen ernsthafter Schwierigkeiten schließen zu können.

192 Die Nichterhebung des Pfands ergibt sich nämlich nicht aus einer in der anwendbaren Regelung ausdrücklich vorgesehenen Ausnahme oder Befreiung und auch nicht aus Leitlinien zur Anwendung dieser Regelung. Sie stellt sich somit als eine Verwaltungspraxis oder sogar eine bloße Tolerierung dar, deren Tragweite und Inhalt wenig bestimmt sind. Insbesondere ist in der Sitzung auf eine Frage des Gerichts nicht vorgetragen worden, dass die Einzelheiten der Erstellung, die Form und der Inhalt der Exporterklärungen durch einen Rechtsakt der zuständigen deutschen Landesbehörden festgelegt worden wären. In dem angefochtenen Beschluss hat die Kommission nicht versucht, die Unbestimmtheit des rechtlichen Rahmens der streitigen Maßnahmen durch eine detaillierte Beschreibung der Bestimmungen über die Ausnahme vom Pfandsystem zu beseitigen. Sie hat sich vielmehr im Wesentlichen damit begnügt, einige Anhaltspunkte anzuführen, die ihr von ihren Ansprechpartnern während der Vorprüfungsphase übermittelt worden waren.

193 Überdies hat die Kommission im angefochtenen Beschluss keinen tatsächlichen Anhaltspunkt dafür angeführt, dass die von ihr beschriebene Rechtsauffassung von den zuständigen deutschen Landesbehörden und nicht von der IGG oder den von ihr vertretenen Grenzhändlern erarbeitet worden ist.

194 Zudem hat die Kommission nicht genau angegeben, welche Organe der Länder Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern dafür zuständig waren, die Grenzhändler zur Erhebung des Pfands zu verpflichten und dementsprechend über eine Befreiung davon zu entscheiden. Ebenso wenig hat sie im Einzelnen geschildert, wie diese Bundesländer die Entscheidungen in diesem Bereich treffen.

195 Die Erwägungen in den vorstehenden Rn. 191 bis 194 lassen den Schluss zu, dass die Kommission die Nichtverhängung einer Geldbuße nicht hinreichend vollständig und eingehend geprüft hat, was ein weiteres Indiz für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten ist.

196 Als Sechstes hat die Kommission zur Rechtfertigung der nicht ausdrücklich in der anwendbaren Regelung vorgesehenen Befreiung von der Pfanderhebungspflicht zugunsten der Grenzhändler im angefochtenen Beschluss (Rn. 53 und 67) die Analogie aufgegriffen, die die zuständigen deutschen Landesbehörden zwischen dem Kauf von Erzeugnissen in Deutschland durch einen Endverbraucher zum Verzehr außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets auf der einen Seite und der Ausfuhr von Erzeugnissen aus diesem Hoheitsgebiet auf der anderen hergestellt haben.

197 Die Begründetheit einer derartigen Analogie, mit der die zur Bestimmung der erlaubten Verhaltensweisen herangezogenen Kriterien gerechtfertigt werden sollen, liegt jedoch angesichts des Unterschieds zwischen diesen beiden Sachverhalten nicht auf der Hand.

198 Der Kläger weist nämlich insoweit darauf hin, dass die ausgeführten Erzeugnisse gegebenenfalls dem im Bestimmungsmitgliedstaat geltenden Pfandsystem unterlägen, im Gegensatz zu den Erzeugnissen, auf die die streitigen Maßnahmen angewandt würden und die keinem Pfandsystem unterlägen.

199 Dieser Unterschied erscheint sowohl wesentlich als auch erheblich.

200 Die Kommission hat zwar unwidersprochen vorgetragen, die Grenzhändler hätten beantragt, sich dem dänischen Pfandsystem anzuschließen, hätten damit jedoch keinen Erfolg gehabt, weil der Kläger dem widersprochen habe.

201 Jedoch lässt die Tatsache, dass ein solcher Umstand, der sich für das Verständnis des Kontexts, in dem die streitigen Maßnahmen durchgeführt wurden, als entscheidend erweisen könnte, im angefochtenen Beschluss nicht einmal erwähnt wird, den Schluss zu, dass die Kommission keine vollständige Prüfung des ihr unterbreiteten Falles durchgeführt hat.

202 Zudem sind die von der Kommission in ihren Schriftsätzen dazu gegebenen Erläuterungen wenig detailliert. Sie trägt auch keinen tatsächlichen Anhaltspunkt vor, sondern beschränkt sich auf einen Verweis auf eine Seite – ohne jedes Zitat – des oben in Rn. 23 erwähnten Gutachtens.

203 Aus den Erwägungen in den vorstehenden Rn. 169 bis 202 ergibt sich, dass ein Bündel von Indizien für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten vorliegt, die Zweifel an der von den zuständigen deutschen Landesbehörden vertretenen Auslegung der Verpackungsverordnung zulassen. Diese Indizien erlauben den Schluss auf das Fehlen einer vollständigen Prüfung des der Kommission unterbreiteten Falles durch diese, was als solches ein Indiz für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten ist.

ii) Das übrige Vorbringen der Kommission und der IGG, mit dem diese das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten verneinen

204 Die Feststellung des Bestehens ernsthafter Schwierigkeiten wird durch das übrige Vorbringen der Kommission und der IGG nicht in Frage gestellt.

205 Als Erstes beruft sich die Kommission in ihren Schriftsätzen auf einen Beschluss, den sie früher in einem Zusammenhang erlassen habe, den sie für vergleichbar mit dem der vorliegenden Rechtssache hält.

206 Es handelt sich um den Beschluss C(2015) 3064 final vom 8. Mai 2015 über die staatliche Beihilfe SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Estland – Befreiung vom Pfand und von der Verbrauchsteuer auf Verpackungen von an Bord von Schiffen gelieferten Getränken.

207 Die Kommission führt aus, in jener Sache sei eine Ausnahme von den estnischen Rechtsvorschriften für Verpackungen von Getränken, die in internationalen Gewässern an Bord von Schiffen mit Bestimmungshafen in einem anderen Mitgliedstaat zum Mitnehmen verkauft würden, nicht als staatliche Beihilfe angesehen worden.

208 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung der Begriff der staatlichen Beihilfe als Rechtsbegriff anhand objektiver Kriterien auszulegen ist. Die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe kann daher nicht von einer subjektiven Beurteilung durch die Kommission abhängen und ist unabhängig von jeder eventuell bestehenden früheren

Verwaltungspraxis der Kommission zu bestimmen (vgl. Urteil vom 3. Juli 2014, Spanien u. a./Kommission, T-319/12 und T-321/12, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:604, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

209 Sodann ist zu beachten, dass der von der Kommission angeführte Beschluss Unternehmen betraf, die verbrauchsteuerpflichtig waren, wenn sie die in den estnischen Rechtsvorschriften vorgesehene Verwertungsquote für Verpackungen nicht einhielten (Rn. 9).

210 In Rn. 45 des von ihr angeführten Beschlusses hat die Kommission die Ansicht vertreten, dass die Logik des in Rede stehenden Steuersystems den Ausschluss der betreffenden Verkäufe von der Zahlung der Verbrauchsteuer rechtfertigte. Sie schloss daraus in Rn. 46 dieses Beschlusses, dass die geprüfte Maßnahme keine staatliche Beihilfe darstellte.

211 Rn. 45 des von der Kommission angeführten Beschlusses betrifft jedoch nicht das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel, sondern das der Selektivität, und zwar den dritten Schritt der Methode zur Unterscheidung zwischen nationalen Maßnahmen allgemeiner Natur und selektiven Maßnahmen, der es auch nach der Feststellung des Bestehens einer Ausnahme von einer allgemeinen Regelung erlaubt, auf das Fehlen von Selektivität zu schließen, wenn sich diese Abweichung aus der Natur oder dem Aufbau des Systems ergibt, in das sich die Maßnahme einfügt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, Kommission/World Duty Free Group u. a., C-20/15 P und C-21/15 P, EU:C:2016:981, Rn. 55 bis 58).

212 Das Vorbringen der Kommission ist somit für die Prüfung des Tatbestandsmerkmals der Inanspruchnahme staatlicher Mittel unerheblich.

213 Zudem können die Verbrauchsteuern, die nur bei einem Verhalten eines Unternehmens erhoben wurden, das der betreffende Mitgliedstaat zu verhindern versuchte, in einem gewissen Maße einer Sanktion wie der Geldbuße gleichgestellt werden, die im vorliegenden Fall vorgesehen ist, wenn die Grenzhändler das Pfandsystem nicht anwenden (siehe oben, Rn. 4).

214 Die Kommission sah aber in der Nichterhebung der Verbrauchsteuern auf den Verkauf von Getränken auf Schiffen mit Bestimmungshafen in einem anderen Mitgliedstaat als Estland, die nicht zum unmittelbaren Verzehr bestimmt waren, eine Inanspruchnahme staatlicher Mittel (Rn. 42).

215 Folglich kann sich die Kommission nicht nur nicht auf den oben in Rn. 206 angeführten Beschluss berufen, sondern dieser könnte auch als ein Präzedenzfall verstanden werden, der gegen die im angefochtenen Beschluss vertretene Rechtsauffassung spricht.

216 Als Zweites lässt die Auffassung der Kommission, die sachgerechteste Lösung zur Beseitigung der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Koordinierung der verschiedenen nationalen Pfandsysteme sei in Ermangelung einer abschließenden Harmonisierung eine partielle Integration der Geschäfte im Grenzgebiet eines Mitgliedstaats in das Pfandsystem des Nachbarmitgliedstaats, nicht ohne Weiteres und ohne Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens den Schluss zu, dass die Nichterhebung des Pfands und die Nichtverhängung einer Geldbuße keinen aus staatlichen Mitteln finanzierten Vorteil darstellen.

217 Die Frage, ob eine nationale Maßnahme unter Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt, hängt nämlich nicht von Erwägungen bezüglich ihrer Zweckdienlichkeit ab (vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Léger in den verbundenen Rechtssachen Belgien und Forum 187/Kommission, C-182/03 und C-217/03, EU:C:2006:89, Nr. 401), da der Begriff der staatlichen Beihilfe, wie er im AEU-Vertrag definiert ist, als Rechtsbegriff anhand objektiver Kriterien auszulegen ist (Urteil vom 16. Mai 2000, Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission, C-83/98 P, EU:C:2000:248, Rn. 25).

218 Selbst wenn es im vorliegenden Fall eine sachgerechtere Lösung als die Anwendung des Pfandsystems auf die Grenzhändler geben sollte, könnte dies der Nichtverhängung einer Geldbuße nicht den Charakter einer Beihilfe nehmen, wenn im Übrigen sämtliche Tatbestandsmerkmale von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllt sind.

219 Als Drittes ist das Vorbringen der Kommission, das Tatbestandsmerkmal der Inanspruchnahme staatlicher Mittel sei nicht erfüllt, weil der Kläger nicht nachgewiesen habe, in welcher Höhe Geldbußen geschuldet gewesen wären, wenn sie gegen die Grenzhändler verhängt worden wären, jedenfalls zurückzuweisen.

220 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Kommission nämlich nicht verpflichtet, bei der Anordnung der Rückzahlung einer für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärten Beihilfe den genauen Betrag der zu erstattenden Beihilfe festzusetzen. Es genügt, dass der Beschluss der Kommission Angaben enthält, die es seinem Adressaten ermöglichen, diesen Betrag ohne übermäßige Schwierigkeiten selbst zu bestimmen (vgl. Urteil vom 13. Februar 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

221 Umso weniger obliegt es dem Kläger, im Vorverfahren, in dem der angefochtene Beschluss ergangen ist, den genauen Betrag der gegebenenfalls zurückzuzahlenden Beihilfen zu bestimmen, da die Prüfung der in Rede stehenden Maßnahmen in diesem Stadium summarischen Charakter hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Mai 1993, Cook/Kommission, C-198/91, EU:C:1993:197, Rn. 22, vom 3. Mai 2001, Portugal/Kommission, C-204/97, EU:C:2001:233, Rn. 34, und vom 13. Juni 2013, Ryanair/Kommission, C-287/12 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:395, Rn. 71).

222 Als Viertes macht die IGG geltend, es müsse berücksichtigt werden, dass die zuständigen deutschen Landesbehörden nicht zur Verhängung einer Geldbuße verpflichtet seien und sich mit einer Anordnung gemäß § 62 KrWG an ein Unternehmen begnügen könnten, sein Verhalten zu ändern. So gingen die zuständigen deutschen Landesbehörden vor, wenn wie im vorliegenden Fall Schwierigkeiten bei der Auslegung der anwendbaren Regelung in Bezug auf die Pfanderhebungspflicht aufträten.

223 Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass diese Gesichtspunkte im angefochtenen Beschluss nicht erwähnt werden.

224 Das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten ist indes auf der Grundlage der Prüfung, wie sie sich aus dem angefochtenen Beschluss ergibt, und nicht anhand von Vorbringen vor dem Gericht zu beurteilen. Denn das Bestehen eines Zweifels ist anhand des Inhalts des Beschlusses zu prüfen, indem die Beurteilung, auf die sich die Kommission in dem angefochtenen Beschluss gestützt hat, in Beziehung zu den Anhaltspunkten gesetzt wird, über die sie bei Erlass des Beschlusses verfügte (Urteil vom 24. Januar 2013, 3F/Kommission, C-646/11 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:36, Rn. 31).

225 Zweitens sieht § 62 KrWG jedenfalls vor, dass die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, zu denen die Verpackungsverordnung gehört, treffen kann. Er hat somit einen sehr weiten Anwendungsbereich.

226 Im Gegensatz dazu sieht § 69 Abs. 3 KrWG die Verhängung einer Geldbuße für bestimmte Ordnungswidrigkeiten wie etwa die Nichterhebung eines Pfands vor (siehe oben, Rn. 4).

227 Als *lex generalis* geht § 62 KrWG somit der *lex specialis* des § 69 Abs. 3 offenkundig nicht vor (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juni 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, Rn. 57).

228 Drittens ist anzunehmen, dass die zuständige Behörde gegen ein Unternehmen, das einer gegebenenfalls gemäß § 62 KrWG ergangenen Anordnung nicht nachkommt, eine Geldbuße verhängt, um es zur Erhebung des Pfands anzuhalten.

229 Damit erscheint die Verhängung einer Geldbuße zumindest als mögliche Folge einer beharrlichen Weigerung eines Unternehmens, das Pfand zu erheben.

230 Das Vorbringen der IGG ist daher zurückzuweisen.

231 Als Fünftes beruft sich die IGG auf das Urteil vom 14. Dezember 2004, Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), und zwar auf dessen Rn. 46, wonach der Mitgliedstaat, der ein Pfandsystem einrichtet, dafür sorgen muss, dass eine ausreichende Anzahl von Rücknahmestellen besteht, damit die Verbraucher, die in Einwegpfandverpackungen verpackte Produkte gekauft haben, das Pfand zurückerhalten können, ohne sich an den Ort des ursprünglichen Einkaufs zurückbegeben zu müssen.

232 Aus dem Urteil vom 14. Dezember 2004, Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die systematische Erhebung des Pfands im gesamten Gebiet eines Mitgliedstaats einschließlich der Grenzgebiete dem Grundsatz des freien Warenverkehrs zuwiderliefe.

233 In der mit dem Urteil vom 14. Dezember 2004, Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, Rn. 45), entschiedenen Rechtssache ging es nämlich nur um die Frage, ob ein Mitgliedstaat ein System der Sammlung von Verpackungen in Wohnortnähe des Verbrauchers oder in der Nähe der Verkaufsstellen durch ein Pfand- und Rücknahmesystem ersetzen kann, ohne dass der Gerichtshof die Frage der Auswirkungen eines Pfandsystems für Grenzgebiete berücksichtigt hat.

234 Zudem steht fest, dass die Verbraucher der Nachbarländer Deutschlands, darunter Dänemark, denen die Nichterhebung des Pfands zugutekommt, sich das Pfand, würde es von ihnen erhoben, bei allen deutschen Vertreibern erstatten lassen könnten (siehe oben, Rn. 2), also ohne sich unbedingt an den Ort des ursprünglichen Einkaufs zurückbegeben zu müssen.

235 Nach alledem steht das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten fest.

3) Ergebnis zum dritten Teil des einzigen Klagegrundes

236 Das Gericht hat festgestellt, dass die von der Kommission im angefochtenen Beschluss vorgenommene Prüfung in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft und unvollständig war und dass es weitere Indizien für das Bestehen ernsthafter Schwierigkeiten gab.

237 Der dritte Teil des einzigen Klagegrundes, der die Nichtverhängung einer Geldbuße betrifft, greift folglich durch.

238 Da die Nichterhebung der Mehrwertsteuer eine immanente Folge der Nichterhebung des Pfands ist, von der sich wiederum die Nichtverhängung einer Geldbuße gegen die Unternehmen, die das Pfand nicht erheben, nicht trennen lässt, ist der angefochtene Beschluss insgesamt für nichtig zu erklären (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Dezember 2002, Kommission/Rat, C-29/99, EU:C:2002:734, Rn. 45, und vom 7. November 2012, CBI/Kommission, T-137/10, EU:T:2012:584, Rn. 311 bis 313).

Kosten

239 Gemäß Abs. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

240 Da die Kommission unterlegen ist, hat sie ihre eigenen Kosten sowie entsprechend den Anträgen des Klägers und der DN, die dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des Klägers beigetreten ist, deren Kosten zu tragen.

241 Mangels eines dahin gehenden Antrags kann die IGG nicht zur Tragung der Kosten anderer Parteien verurteilt werden. Da sie dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge der Kommission beigetreten ist, trägt sie jedoch gemäß Abs. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten.

242 Gemäß Abs. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Die Bundesrepublik Deutschland trägt daher ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Vierte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Der Beschluss C(2018) 6315 final der Kommission vom 4. Oktober 2018 über die staatliche Beihilfe SA.44865 (2016/FC) – Deutschland – Mutmaßliche staatliche Beihilfe an grenznahe norddeutsche Getränkehändler wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten des Dansk Erhverv und der Danmarks Naturfredningsforening.**

3. **Die Bundesrepublik Deutschland und die Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) tragen ihre eigenen Kosten.**

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Juni 2021.

Unterschriften