Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

9 päivänä kesäkuuta 2021 *

Valtiontuet – Tölkkijuomien myynti Saksan rajakaupoissa ulkomailla asuville henkilöille – Vapautus velvollisuudesta periä pantti sillä edellytyksellä, että ostetut juomat kulutetaan Saksan alueen ulkopuolella – Kantelu – Vastustamatta jättämistä koskeva komission päätös – Kumoamiskanne – Asiavaltuus – Tutkittavaksi ottaminen – Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen edellytykset – Oikeudellinen virhe – Vakavat vaikeudet – Valtiontuen käsite – Valtion varat – Sakon määräämättä jättäminen

Asiassa T-47/19,

Dansk Erhverv, kotipaikka Kööpenhamina (Tanska), edustajinaan asianajajat T. Mygind ja H. Peytz,

kantajana,

jota tukee

Danmarks Naturfredningsforening, kotipaikka Kööpenhamina, edustajinaan asianajajat T. Mygind ja H. Peytz,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään B. Stromsky ja T. Maxian Rusche,

vastaajana,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl ja S. Costanzo,

ja

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), kotipaikka Flensburg (Saksa), edustajinaan asianajajat M. Bauer ja F. von Hammerstein,

väliintulijoina,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta kumota valtiontuesta SA.44865 (2016/FC) – Saksa – Väitetty valtiontuki rajalla sijaitseville saksalaisille juomakaupoille 4.10.2018 tehty komission päätös C(2018) 6315 final,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Papasavvas sekä tuomarit S. Gervasoni (esittelevä tuomari), P. Nihoul, R. Frendo ja J. Martín y Pérez de Nanclares,

kirjaaja: hallintovirkamies E. Artemiou,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 19.11.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

I Asian tausta

A Tiettyjä kertakäyttöisiä juomapakkauksia koskeva Saksan panttijärjestelmä

1 Pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä ja niiden hyödyntämisestä 21.8.1998 annetulla asetuksella (Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen; BGBl. 1998 I, s. 2379; jäljempänä VerpackV) saatettiin pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY (EYVL 1994, L 365, s. 10) osaksi kansallista oikeutta.

2 VerpackV:n 9 §:n 1 momentissa säädetään tiettyjä kertakäyttöisiä juomapakkauksia koskevasta panttijärjestelmästä (jäljempänä panttijärjestelmä). Siinä säädetään seuraavaa:

”Jakelijat, jotka pitävät kaupan 0,1–3 litran juomia kertakäyttöisissä pakkauksissa, ovat velvollisia perimään asiakkailtaan kustakin pakkauksesta vähintään arvonlisäveron sisältävän 0,25 euron suuruisen pantin. Ensimmäistä virkettä ei sovelleta pakkauksiin, jotka myydään lopullisille kuluttajille tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolella. Kaikkien myöhempien jakelijoiden on perittävä pantti kaikilla kauppaketjun tasoilla siihen asti, kunnes tuote myydään lopulliselle kuluttajalle. Jakelijoiden on ennen myyntiä merkittävä selkeästi ja näkyvälle paikalle, että ensimmäisen virkkeen nojalla pantin perimistä koskevan velvoitteen soveltamisalaan kuuluvissa kertakäyttöisissä juomapakkauksissa myytävistä juomista peritään pantti, ja osallistuttava liittovaltion tasolla käyttöön otettuun panttijärjestelmään, jonka ansiosta osallistujat voivat järjestää pantinpalautusvaatimukset keskenään. Pantti on maksettava takaisin pakkauksen palautuksen yhteydessä. Panttia ei saa maksaa takaisin, jos pakkausta ei palauteta. – –”

3 Pantti on näin ollen perittävä kaikilla jakeluketjun tasoilla siihen asti, kunnes tuote myydään lopulliselle kuluttajalle, ja maksettava takaisin pakkauksen palauttamisen jälkeen.

4 VerpackV:n 15 §:n 1 momentin 14 kohdan nojalla pantin perimättä jättäminen kyseisen asetuksen 9 §:n 1 momentin vastaisesti on hallinnollinen rikkomus. Kierrätystalous- ja jätelainsäädännön uudelleenjärjestelystä 24.2.2012 annetun lain (Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts; BGBl. 2012 I, s. 212; jäljempänä jätelainsäädännön uudelleenjärjestelyä koskeva laki) 69 §:n 3 momentissa säädetään, että tämän tyyppisestä rikkomuksesta voidaan määrätä enintään 100 000 euron suuruinen sakko.

5 Panttijärjestelmä tuli voimaan 1.1.2003.

6 Saksan vähittäismyynti- ja juoma-alojen yritykset perustivat vuonna 2005 Deutsche Pfandsystem GmbH -yhtiön (jäljempänä DPG). DPG järjestää oikeudelliset ja organisatoriset puitteet, joiden ansiosta panttijärjestelmään osallistuvat jakelijat voivat hoitaa panttien korvaamisen keskenään.

B Hallinnollinen menettely

7 Kantajana oleva Dansk Erhverv on tanskalaisten yritysten etuja edustava toimialajärjestö. Se teki 14.3.2016 Euroopan komissiolle valtiontukia koskevan kantelun.

8 Kyseisen kantelun mukaan Saksan liittotasavalta myönsi pohjoissaksalaisten vähittäismyyntiä harjoittavien yritysten ryhmälle, nimittäin lähellä rajaa sijaitseville yksinomaan naapurimaissa, erityisesti Tanskassa, asuville kuluttajille suunnatuille myymälöille, laittoman ja sisämarkkinoille soveltumattoman tuen, jossa myönnetään vapautus yleisestä velvoitteesta periä kertakäyttöisistä juomapakkauksista VerpackV:n 9 §:n 1 momentissa säädetty pantti.

9 Kantaja täsmensi tässä yhteydessä, että rajakaupat myyvät tanskalaisille ja ruotsalaisille kuluttajille juomia kertakäyttöisissä pakkauksissa perimättä niistä panttia (0,25 euroa veroineen tölkistä). Kantajan mukaan pantin perimättä jättäminen perustuu kahden asianomaisen osavaltion – Schleswig-Holsteinin ja Mecklenburg-Vorpommernin (Saksa) – viranomaisten tekemään sopimukseen. Kyseiset viranomaiset eivät määrää sakkoa rajakaupoille, jos ne eivät peri panttia. Pantin perimisestä vapauttaminen tarkoittaa myös kyseisen pantin määrään sisältyvästä arvonlisäverosta (ALV) vapauttamista.

10 Vastatessaan kysymyksiin, jotka komissio esitti kantajan kantelun jälkeen, Saksan liittovaltion viranomaiset totesivat, että oluet ja muut juomat ovat huomattavasti kalliimpia naapurimaissa, esimerkiksi Tanskassa, kuin Saksassa erityisesti tukkuhinnoissa, arvonlisäverossa ja valmisteverossa olevien erojen vuoksi. Tämä on johtanut erityiseen rajakauppaan, jossa näihin kahteen osavaltioon sijoittautuneiden vähittäismyyjien kohderyhmänä ovat naapurimaissa, erityisesti Tanskassa, asuvat asiakkaat. Parikymmentä yritystä harjoittaa nykyään tällaista rajakauppaa noin 60 myymälässä. Kyseiset yritykset (jäljempänä rajakaupat) työllistävät noin 3 000 henkilöä ja ovat perustaneet rajakauppojen etuja edustavan Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) -nimisen yhdistyksen. Näiden yleensä muutaman kilometrin päässä Saksan ja Tanskan väliseltä rajalta tai lauttasatamista sijaitsevien myyntipisteiden tuotevalikoima koostuu lähinnä tanskalaisista ja ruotsalaisista tuotteista. Niissä myydään pääasiallisesti olutta, kivennäisvettä ja virvoitusjuomia, mutta myös viiniä, väkeviä alkoholijuomia, makeisia ja tupakkatuotteita. Olutta, kivennäisvettä ja virvoitusjuomia myydään ainoastaan suurina pakkauksina eli ”lavoina” (esimerkiksi muovikääreeseen pakattuina 24 tölkin lavoina).

11 Saksan liittovaltion viranomaiset totesivat lisäksi, että VerpackV:n ja siten panttijärjestelmän täytäntöönpano kuuluu alueellisten viranomaisten vastuualueeseen 23.5.1949 annetussa Saksan liittotasavallan perustuslaissa (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; BGBl 1949 I,

s. 1; jäljempänä GG) säädetyn toimivallan jaon mukaisesti. Saksan liittovaltion viranomaisten mukaan ainoastaan kyseiset viranomaiset ovat toimivaltaisia panemaan VerpackV:n säännökset täytäntöön antamalla hallinnollisia määräyksiä tai määräämällä sakkoja, koska liittovaltion hallituksella ei ole tässä yhteydessä itsenäistä täytäntöönpanovaltaa.

12 Saksan liittovaltion viranomaiset totesivat lisäksi, että rajakaupat ovat VerpackV:n nojalla velvollisia perimään pantin, mutta kun otetaan huomioon, että panttijärjestelmän tavoitteena on erityisesti tukea Saksan nykyistä kierrätysjärjestelmää, jossa tyhjät kertakäyttöiset juomapakkaukset palautuvat taloudelliseen vaihdantaan, kahden asianomaisen osavaltion täytäntöönpanoviranomaiset (jäljempänä Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset) ovat katsoneet, ettei pantin perimistä koskevaa velvollisuutta sovelleta rajakauppoihin, jos juomia myydään ainoastaan erityisesti Tanskassa asuville asiakkaille ja jos kyseiset asiakkaat sitoutuvat kirjallisesti (allekirjoittamalla ”vienti-ilmoituksen”) kuluttamaan ostamansa juomat ja hävittämään niiden pakkaukset Saksan ulkopuolella. Saksan liittovaltion viranomaiset täsmensivät, että kaikki tällaiset myynnit rekisteröidään erikseen asiakkaan nimellä, henkilökortin numerolla ja allekirjoituksella sekä kassakuitin numerolla. Ne totesivat lisäksi, että pantiton myynti koskee ainoastaan muovikääreeseen pakattuja lavoja (jotka sisältävät tavallisesti 24 tölkkiä).

C Komission päätös

13 Komissio antoi 4.10.2018 päätöksen C(2018) 6315 final valtiontuesta SA.44865 (2016/FC) – Saksa – Väitetty valtiontuki rajalla sijaitseville saksalaisille juomakaupoille (jäljempänä riidanalainen päätös).

14 Komissio tarkasteli riidanalaisessa päätöksessä ainoastaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtion varoihin liittyvää edellytystä. Se tarkasteli tässä yhteydessä peräkkäin seuraavia kolmea toimenpidettä, jotka voivat merkitä valtion varoilla rahoitettua etua (jäljempänä riidanalaiset toimenpiteet): pantin perimättä jättäminen, pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättäminen ja sakon määräämättä jättäminen yrityksille, jotka eivät peri panttia.

15 Komissio totesi riidanalaisen päätöksen 32 ja 33 kohdassa, ettei pantin perimättä jättäminen ole valtiontukea, koska panttijärjestelmää ei rahoiteta valtion varoilla. Komission mukaan kantaja ei väitä, että pantin perimättä jättäminen itsessään on valtion varoilla rahoitettava toimenpide.

16 Komissio totesi riidanalaisen päätöksen 41 ja 42 kohdassa pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättämisestä, että jos rajakaupat eivät peri panttia asiakkailtaan, se, etteivät rajakaupat ja myöhemmin valtio kanna pantin sisältämää arvonlisäveroa, on normaali seuraus yleisten arvonlisäverosääntöjen soveltamisesta. Komissio nimittäin huomauttaa, että koska arvonlisävero on kannettava liiketoimen (palvelun tarjoamisen tai tavaran toimittamisen) hinnasta, sitä ei tarvitse kantaa, jos tällaista liiketoimea ei ole tapahtunut. Komissio päätteli tästä, ettei arvonlisäveron kantamatta jättämisellä pyritä sen tavoitteen ja yleisen rakenteen osalta luomaan lisäkustannuksia valtiolle merkitsevää etua ja ettei kyseinen toimenpide ole siksi valtiontukea.

17 Tarkastellessaan sakon määräämättä jättämistä yrityksille, jotka eivät sovella panttijärjestelmää, komissio määritteli ensin sakon määräämättä jättämisen arviointia koskevat yleiset puitteet (riidanalaisen päätöksen 45–49 kohta) ja sovelsi tämän jälkeen näitä arviointipuitteita sakon määräämättä jättämiseen (riidanalaisen päätöksen 50–69 kohta).

18 Komissio totesi riidanalaisen päätöksen 45 ja 47 kohdassa, että oikeuskäytännön mukaan sakon maksamista koskevasta velvoitteesta vapauttaminen voi lähtökohtaisesti merkitä valtion varoista myönnettävää etua. Komissio täsmensi kuitenkin, että määritettäessä, täyttyykö valtion varoihin liittyvä edellytys, on lähtökohtaisesti erotettava toisistaan tapaukset, joissa kansalliset viranomaiset ovat ottaneet käyttöön mahdollisuuden jättää maksamatta sakko, joka olisi normaalisti maksettava, ja tapaukset, joissa viranomaiset eivät ole määränneet sakkoa, koska ne ovat nimenomaisesti sallineet tietyn menettelytavan.

19 Komissio totesi lisäksi riidanalaisen päätöksen 48 ja 49 kohdassa, että kansallisten viranomaisten voi olla vaikea tulkita kansallista säännöstä, jossa asetetaan velvoite, erityisesti silloin, kun ne ovat vastuussa sen soveltamisesta. Kun kyseisillä viranomaisilla on vakavia ja kohtuullisia epäilyjä tällaisen velvoitteen ulottuvuudesta ja tulkinnasta, sakon määräämättä jättäminen ei välttämättä ole seurausta kyseisten viranomaisten päätöksestä olla perimättä sakkoja, jotka on maksettava, vaan se voi johtua yksinkertaisesti tulkintavaikeuksista. Tällaisia vaikeuksia esiintyy komission mukaan valitettavasti kaikissa oikeusjärjestelmissä, mutta ne koskevat yleensä vain tiettyjä säännöksiä. Komissio katsoi näin ollen, että on erotettava toisistaan myös tilanteet, joissa viranomaisten on vaikea tulkita lainsäädäntöä tavanomaisen julkisen vallan käyttönsä yhteydessä, ja tilanteet, joissa ne ovat päättäneet olla perimättä sakkoja, jotka olisi normaalisti maksettava, tai antaneet yrityksille mahdollisuuden välttyä niiden maksamiselta. Komissio totesi lisäksi riidanalaisen päätöksen 50 kohdassa, että Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten mukaan rajakaupat eivät ole oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna velvollisia perimään panttia, joten niiden mielestä pantin perimättä jättäminen ei ole rikkomus, ja sakon määräämättä jättäminen on pelkästään seurausta siitä, ettei rikkomusta ole tapahtunut.

20 Komissio kuitenkin totesi riidanalaisen päätöksen 51 kohdassa, että sen mielestä VerpackV:n 9 §:n 1 momentin sanamuodon perusteella on katsottava, että kyseisessä säännöksessä rajakaupat velvoitetaan perimään pantti siltä osin kuin sitä sovelletaan ”Saksan alueella” ja ”juomien kaupan pitämiseen”.

21 Komissio totesi kuitenkin riidanalaisen päätöksen 52 kohdassa, että sen, etteivät rajakaupat ole velvollisia perimään panttia myydessään juomatölkkejä yksinomaan ”ulkomailla asuville” kuluttajille, jotka sitoutuvat kuluttamaan kyseiset juomat Saksan ulkopuolella, voidaan katsoa olevan myös VerpackV:n perusperiaatteiden mukaista.

22 Komissio täsmensi riidanalaisen päätöksen 53 kohdassa, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset perustelivat VerpackV:n tulkintansa, jonka mukaan rajakaupat eivät ole velvollisia perimään panttia, kyseisen säännöksen tavoitteella eli sillä, että säännöksellä pyritään edistämään kertakäyttöisten juomapakkausten palauttamista Saksassa ja tarkemmin sanoen kannustamaan erityisesti Saksassa asiakkaita palauttamaan tyhjät juomapakkaukset koko maassa käyttöön otettuun keräys- ja kierrätysjärjestelmään, joka on helposti Saksassa asuvien henkilöiden saatavilla. Komissio huomautti, että Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten tulkinnan mukaan kyseinen tavoite ei edellytä pantin perimistä ulkomailla kulutettavista tölkkijuomista, joiden pakkausta ei tuoda takaisin Saksaan. Komissio lisäsi, että Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten tulkinnan mukaan rajakaupat ovat samassa tilanteessa kuin tölkkijuomien viejät, jotka myyvät tuotteita, joita ei ole tarkoitus kuluttaa Saksassa ja joiden pakkaukset on tarkoitus hävittää kaukana Saksan järjestelmään kuuluvista kierrätyspisteistä. VerpackV:ssä ei velvoiteta tällaisia viejiä perimään panttia.

23 Komissio totesi riidanalaisen päätöksen 56–58 kohdassa, että Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten kanta perustuu erityisesti erään oikeustieteen professorin vuonna 2005 laatimaan rajakauppojen tilaamaan raporttiin. Kyseisen raportin mukaan velvoittamalla rajakaupat perimään pantti rikotaan GG:tä, tiettyjä unionin primaarioikeuden määräyksiä, nimittäin SEUT 18, SEUT 34 ja SEUT 35 artiklaa, sekä direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohtaa siltä osin kuin se koskee ulkomailla kulutettavien tölkkijuomien myyntiä. Pantti on erityisesti kaupan este rajakauppojen loppukuluttajille, jotka eivät missään tapauksessa palauttaisi tyhjiä juomapakkauksia saadakseen pantin takaisin.

24 Komissio totesi lisäksi riidanalaisen päätöksen 59 ja 60 kohdassa, että erään toisen, tällä kertaa Saksan liittohallituksen tilaaman niin ikään vuonna 2005 laaditun raportin mukaan panttijärjestelmä ei ole GG:n eikä unionin oikeuden vastainen, mutta se, etteivät rajakaupat peri panttia juoman ulkomailla kuluttavilta asiakkailta, on sen sijaan direktiivin 94/62 vastaista.

25 Komissio päätteli riidanalaisen päätöksen 61 kohdassa, ettei Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten esittämä tulkinta ole sopusoinnussa liittovaltion viranomaisten tulkinnan kanssa, mutta liittovaltion viranomaisten tulkintaa ei ole vahvistettu oikeuden päätöksellä, ja että ainoissa, vuodelta 2003 peräisin olevissa oikeuden päätöksissä pyrittiin vahvistamaan Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten esittämä tulkinta, minkä liittovaltion viranomaiset ovat myöntäneet.

26 Komissio katsoi edellä esitettyjen seikkojen perusteella, että koska voidaan olettaa, että jos kuluttaja ostaa juoman Saksassa ja aikoo viedä sen toiseen jäsenvaltioon, kyseisen juoman pakkaus ei palaudu Saksaan vaan päätyy toisen jäsenvaltion jätehuoltojärjestelmään, vaikuttaa kohtuulliselta olla velvoittamatta perimään panttia, jos kuluttaja allekirjoittaa vienti-ilmoituksen ja sitoutuu näin viemään juoman toiseen jäsenvaltioon kuluttaakseen sen ja hävittääkseen sen pakkauksen siellä (riidanalaisen päätöksen 65 kohta). Komissio muistutti lisäksi, että jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää periä tai olla perimättä pantin, kunhan ne noudattavat syrjintäkiellon periaatetta (riidanalaisen päätöksen 67 kohta). Se totesi, että Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten esittämässä tulkinnassa saatetaan direktiivin 94/62 ympäristönsuojelutavoite ja tavaroiden vapaa liikkuvuus (riidanalaisen päätöksen 68 kohta) kohtuulliseen tasapainoon keskenään.

27 Komissio päätteli, että Saksan toimivaltaisilla alueellisilla viranomaisilla on täten tavanomaisen julkisen vallan käyttönsä yhteydessä vakavia ja kohtuullisia epäilyjä pantin perimistä koskevan velvoitteen ulottuvuudesta ja tulkinnasta. Tällaisessa tapauksessa sakon määräämättä jättäminen ei merkitse valtion varoista myönnettyä etua, minkä vuoksi kyseistä toimenpidettä ei voida pitää valtiontukena (riidanalaisen päätöksen 69 kohta).

II Oikeudenkäyntimenettely sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

28 Kantaja nosti käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 23.1.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä.

29 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 18.4.2019 toimittamallaan asiakirjalla Saksan liittotasavalta pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen yhdeksännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi

tämän väliintulohakemuksen 9.9.2019 tekemällään päätöksellä. Saksan liittotasavalta toimitti kirjelmänsä ja asianosaiset toimittivat kyseistä kirjelmää koskevat huomautuksensa asetetuissa määräajoissa. Se ilmoitti tässä kirjelmässä yhtyvänsä kaikkiin komission väitteisiin.

30 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.4.2019 toimittamallaan asiakirjalla tanskalainen ympäristönsuojeluyhdistys Danmarks Naturfredningsforening (jäljempänä DN) pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen kantajan vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen yhdeksännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi tämän väliintulohakemuksen 10.9.2019 antamallaan määräyksellä. DN toimitti kirjelmänsä ja asianosaiset toimittivat kyseistä kirjelmää koskevat huomautuksensa asetetuissa määräajoissa.

31 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 7.5.2019 toimittamallaan asiakirjalla IGG pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen yhdeksännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi tämän väliintulohakemuksen 10.9.2019 antamallaan määräyksellä. IGG toimitti kirjelmänsä ja asianosaiset toimittivat kyseistä kirjelmää koskevat huomautuksensa asetetuissa määräajoissa.

32 Kun unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 27 artiklan 5 kohdan nojalla, esittelevä tuomari määrättiin neljänteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi nyt käsiteltävä asia tämän vuoksi siirrettiin.

33 Unionin yleinen tuomioistuin päätti neljännen jaoston ehdotuksesta siirtää asian laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi työjärjestyksensä 28 artiklan nojalla.

34 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu neljäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa suullisen käsittelyn ja esitti unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 89 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimina asianosaisille ja väliintulijoille kirjallisia kysymyksiä ja kehotti niitä vastaamaan näihin kysymyksiin istunnossa.

35 Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat sekä vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin kuultiin 19.11.2020 pidetyssä istunnossa.

36 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

38 Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

39 DN vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40 IGG vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Oikeudellinen arviointi

41 Aluksi on tarkasteltava kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä ja sen jälkeen arvioitava kantajan esittämien väitteiden perusteltavuutta.

A Kanteen tutkittavaksi ottaminen

42 Komissio kiisti vastineessaan kantajan asiavaltuuden ilmaisemalla ”epäilyjä” siitä, ovatko riidanalaiset toimenpiteet johtaneet kilpailun vääristymiseen, jonka vuoksi kantaja on voinut joutua epäedulliseen asemaan. Komissio totesi tältä osin vastauksessaan, ettei kantaja ollut esittänyt jäsentensä henkilöllisyyttä ja jäsenten harjoittamaa toimintaa koskevia todisteita.

43 Vastatessaan istunnossa unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, joka koski asiaa koskevan oikeuskäytännön soveltamista käsiteltävässä asiassa, komissio kuitenkin luopui oikeudenkäyntiväitteestään, joka koski kantajan asiavaltuuden puuttumista, mikä merkittiin istunnon pöytäkirjaan.

44 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteenliittymä, joka kantajan tavoin edustaa toimen edunsaajien kilpailijoiden etuja, on SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), minkä komissio totesi myös riidanalaisen päätöksen 1 kohdassa. Tällainen osapuoli voi riitauttaa päätöksen, jossa komissio toteaa SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn tukien alustavan tutkinnan yhteydessä, ettei toimenpide ole tuki, jos kyseinen osapuoli pyrkii kanteen nostamisella turvaamaan menettelylliset oikeutensa, jos komissio päättäisi aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn muodollisen tutkintamenettelyn (ks. vastaavasti tuomio 19.5.1993, Cook v. komissio, C-198/91, EU:C:1993:197, 23–26 kohta; tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 47 kohta ja tuomio 13.12.2005, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, 35 kohta).

45 Nyt käsiteltävässä oikeusriidassa kantaja esittää vain yhden kanneperusteen, jossa se väittää, että koska komissio ei aloittanut SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä riidanalaisten toimenpiteiden tutkintaan liittyvistä vakavista vaikeuksista huolimatta, se loukkasi menettelyllisiä oikeuksia, jotka kantajalla on kyseisessä määräyksessä tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee. Näissä olosuhteissa kantajalla on asiavaltuus, ja kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi.

B Ainoan kanneperusteen tarkastelu

46 Kuten edellä todettiin, kantaja esittää kanteensa tueksi yhden ainoan kanneperusteen, joka koskee sen menettelyllisten oikeuksien loukkaamista. Kyseinen kanneperuste koostuu kolmesta osasta. Ensimmäisessä osassa kantaja väittää, ettei komissio tutkinut riittävästi pantin perimisestä vapauttamisen yhteensoveltuvuutta SEU 4 artiklan 3 kohdan, direktiivin 94/62, saastuttaja maksaa -periaatteen sekä tiettyjen Saksan oikeussääntöjen kanssa. Toisessa osassa se väittää, ettei komissio tutkinut riittävästi arvonlisäverotulon saamatta jäämistä, koska kyseinen toimenpide rahoitetaan valtion varoilla. Kolmannessa osassa kantaja väittää, ettei komissio tutkinut riittävästi sakon määräämättä jättämisestä koostuvaa toimenpidettä, koska myös kyseinen toimenpide rahoitetaan valtion varoilla.

47 Aluksi on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely, jolla taataan muille jäsenvaltioille ja niille tahoille, joita asia koskee, tilaisuus tulla kuulluiksi ja joka mahdollistaa sen, että komissio saa kaikki tarvittavat asiaa koskevat tiedot ennen päätöksentekoa, on välttämätön silloin, kun komissiolla on vakavia vaikeuksia sen arvioimisessa, onko tukihanke sisämarkkinoille soveltuva. Tästä on pääteltävä, että komissio voi päättää menettelyn SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun alustavaan vaiheeseen ja tehdä sen päätteeksi päätöksen tuen soveltuvuudesta ainoastaan, jos se on alustavan tutkinnan perusteella vakuuttunut siitä, että kyseinen hanke on yhteensoveltuva perussopimuksen kanssa. Jos komissio sen sijaan on alustavan tutkinnan perusteella tehnyt vastakkaisen päätelmän tai jos se ei ole voinut alustavan tutkinnan perusteella selvittää kaikkia niitä ongelmia, jotka ovat tulleet esiin arvioitaessa hankkeen soveltuvuutta sisämarkkinoille, komissiolla on velvollisuus hankkia kaikki tarvittavat lausunnot ja aloittaa tätä varten SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely (tuomio 20.3.1984, Saksa v. komissio, 84/82, EU:C:1984:117, 13 kohta ja tuomio 24.1.2013, 3F v. komissio, C-646/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:36, 28 kohta).

48 Lisäksi on muistutettava, että jos komission SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella tekemällä päätöksellä loukataan kantajan mukaan sen menettelyllisiä oikeuksia, kantaja voi vedota kaikenlaisiin perusteisiin, myös oikeudellista virhettä koskeviin perusteisiin, joiden tarkoituksena on osoittaa, että komissiolla riidanalaisen toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa olleiden tietojen ja todisteiden arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 59 kohta). Komission alustavassa vaiheessa suorittaman tutkinnan riittämätön ja epätäydellinen sisältö on yksi osoitus siitä, ettei komissio pystynyt ratkaisemaan kaikkia vakavia vaikeuksia, jotka koskivat sitä, onko kyseessä oleva toimenpide valtiontuki (ks. vastaavasti tuomio 25.11.2014, Ryanair v. komissio, T-512/11, ei julkaistu, EU:T:2014:989, 106 kohta).

49 Kutakin ainoan kanneperusteen kolmea osaa on tutkittava peräkkäin, ja kahta viimeistä osaa, joista molemmat koskevat valtion varoihin liittyvää edellytystä, tarkastellaan saman otsikon alla.

1. Ainoan kanneperusteen ensimmäinen osa

50 Kantaja väittää, että tarkastellessaan toimenpidettä, jossa myönnetään vapautus pantin perimisestä, komissio ei ottanut huomioon SEU 4 artiklan 3 kohdasta, direktiivistä 94/62, saastuttaja maksaa -periaatteesta ja Saksan oikeudesta johtuvia Saksan liittotasavallan velvoitteita.

51 Kantajan mukaan se, että kyseinen toimenpide on ristiriidassa näiden eri sääntöjen kanssa, mitätöi riidanalaisessa päätöksessä esitetyn valtiontuen olemassaoloa koskevan arvioinnin ja tarkoittaa, ettei komissio pystynyt arvioimaan oikein sitä, ovatko pantin perimättä jättäminen ja siten panttiin sisältyvän arvonlisäveron maksamatta jättäminen sekä sakosta vapauttaminen valtiontukea.

52 Kantaja korostaa, että komission asiana on varmistaa, että kansallisia järjestelmiä, joilla direktiivi 94/62 pannaan täytäntöön, sovelletaan tosiasiallisesti ja että tämä täytäntöönpano johtaa riittävän selkeiden sääntöjen käyttöönottoon. Se toteaa lisäksi, ettei Saksan liittotasavalta ole varmistanut kyseisen direktiivin tavoitteen saavuttamista. Kantajan mukaan komissio ei ole myöskään ottanut huomioon pantin perimättä jättämisestä aiheutuvia huomattavia kielteisiä ympäristövaikutuksia.

53 Kantaja arvostelee lisäksi riidanalaisen päätöksen eri kohtia, jotka sisältyvät päätöksen siihen osaan, jossa käsitellään sitä, ettei rajakaupoille ole määrätty sakkoa.

54 Komissio väittää, että ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa on tehoton, minkä kantaja kiistää.

55 DN väittää, että riidanalainen päätös perustuu ilmeisen virheellisiin ympäristöä koskeviin oletuksiin, eikä siinä oteta huomioon vienti-ilmoituskäytännön merkittäviä kohtalokkaita vaikutuksia Tanskan ympäristöön. DN toteaa, että se on vuodesta 2005 alkaen järjestänyt vuotuisia jätteenkeruutapahtumia, joilla on tarkoitus suojella Tanskan ympäristöä, ja että se on vuodesta 2008 alkaen keskittynyt tyhjien tölkkien keräämiseen ja kokoamiseen ja kerännyt niitä yli 1,6 miljoonaa kappaletta. DN:n havaintojen mukaan 90–95 prosenttia kerätyistä tölkeistä on tölkkejä, jotka tanskalaiset kuluttajat ovat ostaneet ilman panttia rajakaupoista.

56 IGG väittää, että komissio tutki hallinnollisessa vaiheessa panttijärjestelmän yhteensoveltuvuutta direktiivin 94/62 kanssa, eikä epäillyt sitä, onko käytäntö, jossa pantin perimistä koskevasta velvollisuudesta vapautetaan vienti-ilmoitusten käytön perusteella, lainmukainen. IGG:n mukaan tämä vapautus on täysin direktiivin 94/62 mukainen. IGG toteaa, etteivät jäsenvaltiot ole velvollisia soveltamaan panttijärjestelmää myynteihin, joissa pantin tavoitetta, nimittäin tyhjien pakkausten palauttamista, ei voida saavuttaa, koska useilla kuluttajilla ei ole mahdollisuutta palauttaa tyhjiä pakkauksia ja saada pantin hintaa takaisin. IGG ei yhdy kantajan huoliin siitä, että pantin perimättä jättämisellä on kielteisiä vaikutuksia Tanskan ympäristöön. Perimällä rajakaupoissa pantti, jota ei makseta takaisin Tanskassa, ei edistettäisi tyhjien pakkausten palauttamista eikä siten vähennettäisi pakkausjätteen määrää. Pantin järjestelmällisestä perimisestä rajakaupoissa aiheutuvana taloudellisena seurauksena olisi vientivero. Rajakauppojen velvoittaminen perimään pantti myynneissään estäisi tavaroiden vapaan liikkuvuuden, eikä pantin tavoitetta eli tyhjien tölkkien palauttamista saavutettaisi. Tästä syystä ei olisi oikeasuhteista, että rajakaupat perivät järjestelmällisesti pantin.

57 Kuten kantajan väitteistä ilmenee, ainoan kanneperusteen ensimmäinen osa koskee lähinnä vakavia vaikeuksia, jotka johtuvat siitä, että kyseessä olevalla toimenpiteellä rikotaan Saksan liittotasavallan velvoitteita. On huomautettava, etteivät nämä velvoitteet johdu valtiontukeen sovellettavista EUT-sopimuksen määräyksistä tai johdetun oikeuden säännöksistä vaan muista unionin tai Saksan oikeussäännöistä. Kyse on erityisesti ympäristönsuojelua koskevista säännöksistä.

58 Kun otetaan huomioon asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja erityisesti komission puolustuksekseen esittämä argumentti, joka koskee ainoan kanneperusteen ensimmäisen osan tehottomuutta, on täsmennettävä, missä määrin muiden kuin valtiontukea koskevien oikeussääntöjen noudattamatta jättämiseen voidaan vedota tehokkaasti komission valtiontukipäätöksen lainvastaisuuden osoittamiseksi.

59 Tässä yhteydessä on tehtävä ero sen perusteella, annetaanko kyseessä olevassa komission päätöksessä ratkaisu tuen yhteensoveltuvuudesta sisämarkkinoille vai – kuten käsiteltävässä asiassa – tuen olemassaolosta.

60 Ensimmäisessä tapauksessa, kuten unionin tuomioistuin totesi 15.4.2008 antamassaan tuomiossa Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, 50 ja 51 kohta), EUT-sopimuksen yleisestä rakenteesta seuraa, ettei sen 108 artiklassa määrätty menettely saa koskaan johtaa perussopimuksen erityismääräysten vastaiseen tulokseen. Komissio ei näin ollen voi todeta valtiontukea, joka on joiltain osin muiden EUT-sopimuksen määräysten vastainen, sisämarkkinoille soveltuvaksi. Tämä oikeuskäytäntö vahvistettiin 22.9.2020 annetussa tuomiossa Itävalta v. komissio (C-594/18 P, EU:C:2020:742, 44 ja 45 kohta).

61 Siihen, että kansallisella toimenpiteellä, jota on aiemmin pidetty valtiontukena, jätetään noudattamatta muita kuin valtiontukea koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä, voidaan näin ollen vedota tehokkaasti sellaisen päätöksen laillisuuden riitauttamiseksi, jossa komissio pitää tällaista tukea sisämarkkinoille soveltuvana.

62 Sama ei päde jälkimmäiseen tapaukseen, joka koskee tuen olemassaolosta tehtyä komission päätöstä. Kansallisen toimenpiteen luokittelu valtiontueksi perustuu nimittäin SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tyhjentävästi lueteltuihin edellytyksiin. Kyseessä on ensinnäkin oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 53 kohta). Missään näistä edellytyksistä ei kuitenkaan viitata muihin EUT-sopimuksen määräyksiin tai unionin ympäristölainsäädäntöön.

63 Unionin tuomioistuin onkin todennut, ettei tarve ottaa perussopimusten määräyksistä johtuvat ympäristönsuojelun vaatimukset huomioon näiden vaatimusten legitiimiydestä riippumatta vaikuta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa asetetun valikoivuutta koskevan edellytyksen soveltamiseen eikä sillä voida perustella valikoivien toimenpiteiden, vaikka ne ovat erityisiä, kuten ympäristöverot, sulkemista SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle, sillä ympäristötavoitteet voidaan joka tapauksessa ottaa tehokkaasti huomioon silloin, kun arvioidaan valtiontukitoimenpiteen yhteensopivuutta sisämarkkinoiden kanssa SEUT
107 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 90–92 kohta ja tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 75 kohta).

64 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että se, että toimielin hyväksyy kansallisen toimenpiteen muiden kuin valtiontukea koskevien unionin oikeussääntöjen mukaisesti, ei estä komissiota toteamasta kyseistä toimenpidettä valtiontueksi (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2013, komissio v. Irlanti ym., C-272/12 P, EU:C:2013:812, 46, 47, 49 ja 53 kohta). Samoin se, että kansallisella toimenpiteellä on yleistä etua koskevia syitä – jotka käsiteltävässä asiassa kuuluvat kansallisen oikeuden soveltamisalaan mutta jotka voivat kuulua myös unionin oikeuden soveltamisalaan –

kuten ympäristönsuojelu, on ”tehoton” seikka luokiteltaessa toimenpide valtiontueksi SEUT 107 artiklan 1 kohdan perusteella (ks. vastaavasti tuomio 13.2.2003, Espanja v. komissio, C-409/00, EU:C:2003:92, 53 ja 54 kohta).

65 Olisi siten SEUT 107 artiklan 1 kohdan vastaista pitää kansallista toimenpidettä valtiontukena sillä perusteella, että siinä rikotaan muita perussopimuksen määräyksiä, vaikka se ei täytä kyseisessä määräyksessä nimenomaisesti asetettuja tuen määrittämistä koskevia edellytyksiä.

66 Lisäksi SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan määräysten erityisenä tavoitteena on estää tilanne, jossa jäsenvaltion toimenpiteiden vaikutuksena on kilpailuedellytysten vääristyminen sisämarkkinoilla, mikä ei välttämättä vastaa perussopimusten muiden määräysten tavoitteita. Komissiolla on lisäksi SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan täytäntöönpanon yhteydessä paljon toiminta-alaa, toisin kuin perussopimuksen muiden määräysten yhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 23.4.2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, 55 kohta). Kyseisten määräysten soveltamisella on huomattavia vaikutuksia, sillä komissio voi velvoittaa jäsenvaltion keskeyttämään kansallisen toimenpiteen täytäntöönpanon, peruuttamaan sen tai muuttamaan sitä komission asettamassa määräajassa. Nämä erityispiirteet huomioon ottaen SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa perustetun tukitoimenpiteiden tarkastelujärjestelmän soveltamisalaa ei voida ulottaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätyt edellytykset täyttäviä kansallisia toimenpiteitä pidemmälle.

67 SEUT 11 artiklassa määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Tällainen sisällyttäminen on kuitenkin tarkoitus toteuttaa tarkasteltaessa tuen yhteensoveltuvuutta eikä olemassaoloa.

68 Näin ollen siihen, että kansallisella toimenpiteellä rikotaan muita kuin valtiontukea koskevia unionin oikeussääntöjä, ei voida sellaisenaan vedota tehokkaasti sen osoittamiseksi, että kyseinen toimenpide on valtiontukea.

69 Tämä pätee etenkin jäsenvaltion oikeussääntöihin.

70 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen periaate että yhdenvertaisuusperiaate nimittäin edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännön sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja soveltamisalan määrittämiseksi, on tulkittava itsenäisesti ja yhdenmukaisesti koko unionissa, mikä on tehtävä ottamalla huomioon säännön asiayhteys ja kyseisen säännöstön tavoitteet (ks. tuomio 27.2.2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Käsiteltävässä asiassa SEUT 107 artiklan 1 kohtaan ei kuitenkaan sisälly nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen.

72 Lisäksi toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet ovat komission sijaan velvollisia valvomaan kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuutta sisäisen oikeuden perusteella.

73 Jos katsottaisiin, että komission on jäsenvaltion oikeussääntöjen rikkomisen vuoksi pidettävä kansallisia toimenpiteitä valtiontukena, se voisi joutua lausumaan kyseisten toimenpiteiden lainmukaisuudesta sisäisen oikeuden perusteella kunnioittamatta kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa.

74 Edellä esitetyn perusteella ainoan kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan komissio ei tutkinut riittävästi pantin perimättä jättämisestä koostuvaa toimenpidettä, ei voi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, vaikka tämä kanneperusteen osa olisi perusteltu, kun otetaan huomioon Saksan liittotasavallan velvoitteet, jotka eivät johdu valtiontukiin sovellettavista perussopimuksen määräyksistä tai johdetun oikeuden säännöksistä vaan muista unionin ja kansallisen oikeuden säännöksistä.

75 Kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä tehottomana, kuten komissio perustellusti väittää.

76 Tietyt kantajan esittämät moitteet siihen riidanalaisen päätöksen osaan sisältyvistä eri kohdista, jossa käsitellään sitä, ettei rajakaupoille ole määrätty sakkoa, sekä väitteet, jotka koskevat sovellettavan oikeuden tulkintavaikeuksien puuttumista ja todennäköisesti myös sakon määräämättä jättämistä, tutkitaan kuitenkin kanneperusteen kolmannen osan yhteydessä siltä osin kuin se on tarpeellista.

2. Ainoan kanneperusteen toinen ja kolmas osa, jotka koskevat valtion varoihin liittyvää edellytystä

77 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena on pidettävä ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä tai lisäkustannuksia valtiolle merkitseviä etuja. Tämän määräyksen ja SEUT 108 artiklassa käyttöön otettujen menettelysääntöjen sanamuodosta johtuu, että muista varoista kuin valtion varoista myönnetyt edut eivät kuulu kyseessä olevien määräysten soveltamisalaan (tuomio 17.3.1993, Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, 19 kohta ja tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym., C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 99 kohta).

78 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys täyty panttiin sisältyvän arvonlisäveron kantamatta jättämisen eikä sakon määräämättä jättämisen osalta. Se totesi pelkästään valtion varoihin liittyvän edellytyksen täyttymättä jäämisen perusteella, etteivät nämä kaksi toimenpidettä ole valtiontukea.

79 Aluksi on tarkasteltava ainoan kanneperusteen toista osaa, joka koskee panttiin sisältyvän arvonlisäveron kantamatta jättämistä.

a) Ainoan kanneperusteen toinen osa

80 Kantaja väittää, että komissio viittasi virheellisesti 17.3.1993 annettuun tuomioon Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) riidanalaisen päätöksen osassa, jossa käsitellään sitä, etteivät rajakaupat ja myöhemmin valtio kanna pantin sisältämää arvonlisäveroa. Kyseinen toimenpide ei nimittäin sisälly ”legitiimiin järjestelmään”, toisin kuin edellä mainitussa tuomiossa kyseessä ollut toimenpide.

81 Kantaja tukeutuu joukkoon väitteitä, joilla on tarkoitus osoittaa, ettei vienti-ilmoituskäytäntöön perustuva pantin perimättä jättäminen ole lainmukaista ja että arvonlisäveron kantamatta jättäminen on siten valtion varoilla rahoitettu etu. Se viittaa erityisesti eri oikeussääntöjen rikkomiseen, johon vedottiin jo ainoan kanneperusteen ensimmäisessä osassa.

82 Kantaja väittää, että jotta kansallista toimenpidettä ei pidetä valtion varoilla rahoitettuna, asianomaisen jäsenvaltion on toimittava sääntelijänä hyväksyessään tämän toimenpiteen. Näin ei kuitenkaan ole silloin, kun jäsenvaltio luopuu tuloista unionin oikeuden vastaisen toimenpiteen vuoksi.

83 Kantaja toteaa lisäksi, että pantin perimättä jättämistä sovelletaan syystä, joka ei liity millään tavoin panttijärjestelmän tavoitteeseen, nimittäin työpaikkojen säilyttämiseksi ja rajakauppojen kilpailukyvyn parantamiseksi.

84 Kantaja väittää lisäksi, että kyseisellä toimenpiteellä annetaan valikoivaa etua toimenpiteen kohteena oleville ja että sen tarkoituksena on vapauttaa rajakaupat pantin hintaan sisältyvästä arvonlisäverosta.

85 Komissio vaatii kanneperusteen toisen osan hylkäämistä. Se väittää tässä yhteydessä erityisesti, että pantin perimättä jättäminen on keskeinen kysymys käsiteltävässä asiassa ja että arvonlisäveron kantamatta jättäminen on ainoastaan pantin perimättä jättämisen ”toissijainen” seuraus (tai ”erottamaton” seuraus, jos käytetään 17.3.1993 annetussa tuomiossa Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, käytettyä termiä).

86 DN tukee kantajan väitteitä. Se vetoaa muun muassa 12.10.2000 annettuun tuomioon Espanja v. komissio (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 IGG tukee komission väitteitä. Se toteaa lisäksi, että VerpackV:n 9 §:n 1 momentti liittyy yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY (EUVL 2006, L 347, s. 1) 92 artiklan b alakohtaan, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat palautettavan pakkausmateriaalin kustannusten osalta sisällyttää ne veron perusteeseen ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet veron perusteen tarkistamiseksi, jos pakkausmateriaali tosiasiallisesti palautetaan.

88 Ainoan kanneperusteen ensimmäiseen osaan vastattaessa esitettyjen seikkojen perusteella on aluksi hylättävä väitteet, jotka liittyvät unionin ja Saksan eri oikeussääntöjen rikkomiseen, johon kantaja vetosi jo kyseisessä osassa.

89 Siltä osin kuin nyt tarkasteltava osa liittyy valtion varojen olemassaoloa koskevaan edellytykseen, on muistutettava, että jotta voidaan todeta, rasittaako tuensaajalle myönnetty etu valtion talousarviota, on lisäksi selvitettävä, onko yhtäältä tämän edun ja toisaalta valtion talousarvion pienentymisen tai jopa talousarvioon riittävän konkreettisesti kohdistuvan taloudellisen riskin välillä riittävän suora yhteys (ks. tuomio 19.3.2013, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym., C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90 Käsiteltävässä asiassa komissio tukeutui unionin tuomioistuimen 17.3.1993 antamassaan tuomiossa Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) esittämään ratkaisuun todetessaan riidanalaisessa päätöksessä (42 kohta), ettei arvonlisäveron kantamatta jättämiseen sisälly valtion varojen käyttöä. Kuten kantajan väitteistä ilmenee, se riitauttaa lähinnä tämän ratkaisun arvonlisäveron kantamatta jättämiseen soveltamisen merkityksellisyyden. Näin ollen on otettava huomioon unionin yleisen tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämä ratkaisu, jota sovellettiin myös myöhemmissä tuomioissa.

91 Asia, joka johti 17.3.1993 annettuun tuomioon Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97), koski oikeudellista järjestelmää, jossa saksalaiset varustajat voivat tehdä työsopimuksia Saksan oikeuden soveltamisalaan kuulumattomien miehistön jäsenten kanssa (5 kohta). Unionin tuomioistuin totesi, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys täyty.

92 Unionin tuomioistuin katsoi, ettei kyseisellä järjestelmällä pyritä sen tarkoituksen tai yleisen rakenteen osalta luomaan etua, josta aiheutuu valtiolle lisäkustannuksia, vaan ainoastaan muuttamaan merenkulkualan yritysten etujen mukaisella tavalla sitä kehystä, jonka rajoissa kyseisten yritysten ja niiden palkkaamien työntekijöiden väliset sopimussuhteet muotoutuvat. Se totesi lisäksi, että sen seuraukset, jotka aiheutuvat sosiaalimaksujen erilaisesta laskentaperusteesta sekä alhaisesta palkkatasosta johtuvasta mahdollisesta verovarojen menetyksestä, ovat erottamaton osa kyseistä järjestelmää, eivätkä ole keino määrätyn edun myöntämiseksi asianomaisille yrityksille (21 kohta).

93 Tästä seuraa, että jotta voidaan arvioida edellä 89 kohdassa mainittua yhteyttä, on erityisesti selvitettävä, pyritäänkö toimenpiteellä sen tarkoituksen tai yleisen rakenteen osalta luomaan etua, josta aiheutuu valtiolle lisäkustannuksia. Valtion varoihin liittyvä edellytys ei täyty etenkään silloin, kun toimenpiteestä johtuva mahdollinen varojen menetys on erottamaton osa kyseistä toimenpidettä siten, että se on ainoastaan epäsuora seuraus (ks. vastaavasti tuomio 17.3.1993, Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, 21 kohta; tuomio 1.12.1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, 36 kohta ja tuomio 13.3.2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, 62 kohta). Jos toimenpiteellä pyritään vapauttamaan yritys normaalisti valtion talousarvioon maksettavien määrien maksamisesta, toimenpiteen ja valtion talousarvion pienentymisen välillä on sen sijaan riittävän suora yhteys, jotta toimenpidettä voidaan pitää valtion varoilla rahoitettuna (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 106–108 kohta).

94 Käsiteltävässä asiassa on muistutettava, että VerpackV:n 9 §:n 1 momentin nojalla asiakkaalta veloitettava pantin hinta sisältää arvonlisäveron. Jos rajakaupat eivät peri panttia, kyseisissä ostoissa ei näin ollen kanneta panttiin sisältyvää arvonlisäveroa.

95 Tästä voi aiheutua siten ainakin verotulojen menetystä valtiolle, sillä jos panttijärjestelmää sovellettaisiin, se johtaisi todennäköisesti nettoarvonlisäverotuloihin. On nimittäin epätodennäköistä, että pantin perimisestä huolimatta kaikki pakkaukset palautettaisiin järjestelmällisesti ja että myynneissä kannettava arvonlisävero maksettaisiin siten kokonaan takaisin kuluttajille, joilta se on veloitettu.

96 Riidanalaisella toimenpiteellä, jossa rajakaupat eivät peri panttia, ei kuitenkaan pyritä myöntämään kyseisille yrityksille etua, joka olisi arvonlisäveron kantamatta jättäminen. Arvonlisäveron kantamatta jättäminen silloin, kun panttia ei peritä, on – kuten komissio perustellusti väittää – ainoastaan pantista vapauttamista koskevan järjestelmän epäsuora seuraus, joka on erottamaton osa pantin perimättä jättämistä, eikä osoitus siitä, että riidanalaisella toimenpiteellä pyritään tässä yhteydessä myöntämään valtion varoilla etu tietyille yrityksille.

97 Komissio saattoi näin ollen perustellusti päätellä 17.3.1993 annettuun tuomioon Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) perustuvaan oikeuskäytäntöön viitatessaan, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys täyty panttiin sisältyvän arvonlisäveron kantamatta jättämisen osalta.

98 Kantajan tai DN:n muilla väitteillä ei voida kyseenalaistaa edellä 97 kohdassa esitettyä päätelmää.

99 Ensinnäkin, toisin kuin kantaja väittää, edellä 93 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ei ilmene, että kansallisen toimenpiteen on oltava ”legitiimi järjestelmä” tai että asianomaisen valtion on toimittava sääntelijänä, jotta kyseisen toimenpiteen ei katsota olevan rahoitettu valtion varoilla.

100 Tietyissä tilanteissa toimenpiteen tavoitteet voidaan tosin ottaa huomioon. Näin ei kuitenkaan ole silloin, kun kyseinen toimenpide vaikuttaa ainoastaan epäsuoraan veron perusteen pienenemiseen eikä kyseisen toimenpiteen ja todetun tulojen menetyksen välillä ole siten riittävän suoraa yhteyttä, jotta tätä menetystä voitaisiin pitää ”erottamattomana osana” kyseistä toimenpidettä.

101 Unionin tuomioistuin ei 17.3.1993 annetussa tuomiossa Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) myöskään tutkinut kyseessä olevan toimenpiteen tai sen tavoitteiden lainmukaisuutta sellaisenaan määrittääkseen, täyttyykö valtion varoihin liittyvä edellytys. Se ainoastaan varmisti kyseisen toimenpiteen tarkoituksen tai yleisen rakenteen perusteella, etteivät väitetyt varojen menetykset ole tosiasiallisesti keino määrätyn edun myöntämiseksi asianomaisille yrityksille (tuomio 17.3.1993, Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, 21 kohta).

102 Toiseksi se seikka, että panttiin sisältyvän arvonlisäveron kantamatta jättäminen voi johtaa kyseisen toimenpiteen kohteena olevien saamaan valikoivaan etuun, on tehoton, vaikka se näytettäisiin toteen, koska yhtäältä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset, joiden täyttyessä kansallista toimenpidettä voidaan pitää valtiontukena, ovat kumulatiivisia (ks. edellä 62 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö ja tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 74 ja 75 kohta) ja koska käsiteltävässä asiassa komissio toisaalta päätteli riidanalaisessa päätöksessä, ettei panttiin sisältyvän arvonlisäveron kantamatta jättäminen ole tukea, pelkästään sen perusteella, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys eli valikoivan edun olemassaoloa koskevasta edellytyksestä erillisen edellytys täyty.

103 Kolmanneksi kantaja ei ole esittänyt mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että riidanalaisilla toimenpiteillä pyrittiin tosiasiallisesti vapauttamaan rajakaupat pantin hintaan sisältyvästä arvonlisäverosta, sillä kuten edellä esitetyistä seikoista ilmenee, kyseinen vapautus näyttää olevan ”[kyseisiin toimenpiteisiin] liittyvä sivuvaikutus”, kun käytetään julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksessaan PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, 161 ja 162 kohta) käyttämää ilmaisua.

104 Neljänneksi se, että DN vetoaa 12.10.2000 annettuun tuomioon Espanja v. komissio (C-480/98, EU:C:2000:559), ei ole merkityksellistä, koska kyseiseen tuomioon johtanut asia koski tilannetta, jossa tiettyjen yritysten verovelkoja ja maksamattomia sosiaaliturvamaksuja ei peritä takaisin, mikä vastaa tilannetta, jota unionin tuomioistuin tarkasteli 8.9.2011 annetussa tuomiossa komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551), jossa toimenpiteen ja valtion talousarviotulojen menetyksen välillä on riittävän suora yhteys.

105 Kaiken edellä esitetyn perusteella kantajan esittämän ainoan kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

b) Ainoan kanneperusteen kolmas osa

106 Ensinnäkin kantaja väittää, että komissio on soveltanut unionin oikeuskäytäntöä virheellisesti ottaessaan käyttöön uuden oikeusnormin, jonka mukaan sovellettavan lainsäädännön tulkintaongelmien perusteella voidaan päätellä, ettei kansallinen toimenpide, johon sisältyy sakon määräämättä jättäminen, ei täytä valtion varoihin liittyvää edellytystä.

107 Kantaja vetoaa tässä yhteydessä oikeudelliseen virheeseen. Kantajan mukaan komission soveltamassa arviointiperusteessa, joka koskee sovellettavan lainsäädännön tulkintavaikeuksien olemassaoloa, ei noudateta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan valtiontuen olemassaoloa arvioidaan toimenpiteen vaikutusten perusteella eikä sen perusteella, mitä tavoitteita tai aikeita kansallisilla viranomaisilla on ollut kyseisessä toimenpiteessä.

108 Kantaja katsoo lisäksi, ettei käsiteltävässä asiassa ole tulkintavaikeuksia tarkasteltaessa velvollisuutta periä pantti ja siten määrätä sakko kaupoille, jotka eivät peri panttia. Kantajan mukaan sakon määräämättä jättäminen johtuu pikemminkin Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten tietoisesta valinnasta.

109 Kantaja toteaa lisäksi, että jos valtiontukisääntöjen soveltaminen voitaisiin estää pelkästään näyttämällä toteen vakavia ja kohtuullisia epäilyjä unionin tai kansallisen oikeuden säädöksestä johtuvan velvoitteen ulottuvuudesta ja merkityksestä, tätä voitaisiin käyttää väärin. Se täsmentää, että tällainen mahdollisuus olisi ristiriidassa sen kanssa, että jäsenvaltiot ovat velvollisia panemaan unionin direktiivit täytäntöön selkeästi ja yksiselitteisesti.

110 Kantajan mukaan Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset olivat päättäneet käsiteltävässä asiassa Schleswig-Holsteinin osavaltion tuomioistuinten vuonna 2003 antamien tuomioiden perusteella, etteivät ne velvoita rajakauppoja perimään VerpackV:ssä säädettyä panttia eivätkä toteuta mitään uutta hallinnollista pakkotoimenpidettä kyseisiä kauppoja vastaan eli toimenpiteitä, jotka olisivat voineet myöhemmin olla Saksan tuomioistuinten tuomioistuinvalvonnan kohteena. Kantajan mukaan se, ettei ole olemassa oikeuskäytäntöä, jossa selvitetään, minkä lainsäädännön perusteella sakko määrätään, johtuu ainoastaan kyseisten viranomaisten toimimatta jättämisestä. Kantaja toteaa lisäksi, että unionin oikeuden, muun muassa valtiontukea koskevan oikeuden, soveltaminen heikentyisi huomattavasti, jos jäsenvaltion viranomainen voisi laillisesti jättää panematta lainsäädännön täytäntöön usean vuoden ajan.

111 Toiseksi kantaja väittää, että siihen, täyttyykö valtion varoihin liittyvä edellytys sakon määräämättä jättämisen osalta, liittyy vakavia vaikeuksia.

112 Ensimmäiseksi jatkamalla ainoan kanneperusteen ensimmäisessä osassa omaksumaansa argumentointilinjaa kantaja muistuttaa, että pantin perimättä jättäminen on unionin ja Saksan eri oikeussääntöjen vastaista ja ettei mitään tulkintavaikeutta ole, koska tämä rikkominen on ilmeistä. Kantajan mukaan Saksan liittovaltion viranomaiset ovat lisäksi todenneet säännöllisesti, että vienti-ilmoituskäytäntö on lainvastainen.

113 Toiseksi kantaja korostaa, ettei ympäristölainsäädännössä ole mitään oikeudellista perustaa pantin perimättä jättämiselle. Se väittää lisäksi, ettei kyseistä toimenpidettä sovelleta yhdenmukaisella tavalla kaikkiin Saksan raja-alueisiin. Kantajan mielestä komissio ei tutkinut tilannetta riittävästi eikä yksityiskohtaisesti. Se toteaa lopuksi, ettei rajakauppojen ja viejien tilanteita voida verrata toisiinsa.

114 Kantaja väittää lisäksi, ettei komission riidanalaisessa päätöksessä esittämää toteamusta, jonka mukaan valtion varoihin liittyvä edellytys jää täyttymättä, voida perustella sillä, että pantti on jätettävä perimättä, jotta voidaan välttää tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen rikkominen. Komission väite, jonka mukaan panttijärjestelmän soveltaminen johtaisi vientiveroon, on kantajan mukaan uusi väite, joka ei sisältynyt riidanalaiseen päätökseen ja jota ei siksi voida ottaa

tutkittavaksi. Kantaja riitauttaa myös sen oletuksen, että kun kuluttaja ostaa juoman Saksassa ja aikoo viedä sen toiseen jäsenvaltioon, pakkaus ei palaudu Saksaan vaan päätyy toisen jäsenvaltion jätehuoltojärjestelmään.

115 Komissio kiistää tämän argumentoinnin. Se väittää muun muassa, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset tulkitsevat sovellettavaa lainsäädäntöä järkevästi, kun otetaan huomioon erityisesti se, ettei tämän tulkinnan vastaisia lopullisia tuomioistuimen päätöksiä ole ja ettei komissio voinut siksi todeta valtiontuen olemassaoloa. Komission mukaan sakon määräämättä jättäminen johtuu käsiteltävässä asiassa yksinomaan Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten omaksumasta lainsäädännön tulkinnasta, jonka mukaan rajakauppojen ei tarvitse periä panttia. Tämä on erotettava tapauksista, joissa toimivaltaiset viranomaiset päättävät vapauttaa lainsäädäntöä rikkovat yritykset sakon maksamisesta.

116 Komission mukaan sakon määräämättä jättämisen oikeuttava lainsäädännön tulkinta vastaa toimivaltaisen viranomaisen tietyille henkilöryhmille myöntämää lupaa harjoittaa toimintaa, joka on kielletty muilta henkilöryhmiltä. Joka tapauksessa jättämällä määräämättä sakko asiaa koskevan lainsäädännön tulkintaan liittyvien vaikeuksien yhteydessä ei ylitetä lainsäädännön soveltamisesta vastaavien viranomaisten harkintavaltaa.

117 Komissio toteaa lisäksi, että panttijärjestelmän soveltaminen rajakauppoihin estäisi kaupankäynnin ja johtaisi vientiveroon.

118 Komission mukaan mikään seikka ei myöskään osoita, että yhtenä panttijärjestelmän tavoitteena on houkutella kuluttaja ostamaan juomia, joiden pakkaus vahingoittaa vähemmän ympäristöä. Se toteaa lisäksi, ettei kansallisen panttijärjestelmän tavoitteena voi olla vähentää ympäristölle aiheutuvaa vahinkoa muissa jäsenvaltioissa eikä kertakäyttöisissä pakkauksissa olevien juomien myyntiä, vaan sillä on ainoastaan pyrittävä kannustamaan kuluttajia palauttamaan tällaiset juomapakkaukset.

119 Komissio toteaa lisäksi, että rajakaupat pyysivät lupaa liittyä Tanskan panttijärjestelmään, mutta niitä ei hyväksytty siihen kantajan vastustuksen vuoksi.

120 Komission mukaan se, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset hyväksyvät vienti-ilmoituskäytännön, on johdonmukaista, koska kyseisen käytännön vuoksi pantti jätetään perimättä ainoastaan silloin, kun asiakkaat sitoutuvat olemaan kuluttamatta rajakaupoista ostamansa juomat Saksassa.

121 Komissio väittää, että kantajan esiin tuoma kiista johtuu tosiasiallisesti siitä, ettei Tanskan pakkausjätteen käsittelyjärjestelmässä oteta huomioon rajatylittävää kauppaa. Se, että asiakkailla, jotka ostavat tölkkejä rajakaupoista, ei ole mitään velvoitetta osallistua Tanskan järjestelmään, on komission mukaan Tanskan kierrätysjärjestelmään liittyvä asia eikä Saksan myöntämää panttimaksusta vapauttamista koskeva ongelma.

122 Komissio toteaa lisäksi, että tämä kysymys voidaan ratkaista kahdenvälisesti asianomaisten valtioiden välillä tai unionin tasolla pidemmälle viedyllä yhdenmukaistamisella. Ainoa mahdollinen ratkaisu on siis poliittinen.

123 Komissio väittää lisäksi, että yksityisostoja rajakaupoissa tekevien lopullisten kuluttajien ja ammattimaista vientitoimintaa harjoittavien tilanteet ovat täysin verrattavissa toisiinsa, koska molemmissa tapauksissa jäte syntyy Tanskassa.

124 Komissio lisää, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys täyty, koska kantaja ei ole näyttänyt toteen niiden sakkojen määrää, jotka olisi pitänyt maksaa mutta joita ei maksettu.

125 DN tukee kantajan väitteitä. Se väittää muun muassa, että komissio sovelsi virheellistä arviointiperustetta arvioidessaan, onko sakon määräämättä jättäminen valtiontukea. Sen mielestä mikään kohtuullinen viranomainen ei olisi toiminut niin kuin Saksan alueelliset viranomaiset toimivat. DN toteaa lisäksi, ettei ole mitään velvollisuutta näyttää toteen maksamatta jääneiden sakkojen määrää, jotta vapauttamistoimenpidettä voitaisiin pitää valtiontukena.

126 IGG:n mukaan on otettava huomioon, etteivät Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset ole velvollisia määräämään sakkoa ja voivat pelkästään velvoittaa yrityksen muuttamaan toimintaansa, kuten jätelainsäädännön uudelleenjärjestelyä koskevan lain 62 §:stä ilmenee. Se toteaa lisäksi, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset noudattavat tätä lähestymistapaa, kun lainsäädännön tulkinnassa on vaikeuksia, kuten käsiteltävässä asiassa pantin perimistä koskevan velvollisuuden ulottuvuuden yhteydessä.

127 Aluksi on muistutettava, että rajakaupat jättävät pantin perimättä tiettyjen edellytysten täyttyessä. Tällaisen toiminnan mahdollistaa pelkkä Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten käytäntö, jossa panttia ei niiden mielestä tarvitse periä, jos juomat ostetaan vienti-ilmoituksen yhteydessä, ja jossa kyseisille kaupoille ei siksi määrätä sakkoja tällaisessa tilanteessa. Asiakirja-aineistosta ei nimittäin käy ilmi, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset olisivat laatineet jonkinlaisen yleiskirjeen tai ohjeen kyseessä olevan rajakauppojen toiminnan sallimisesta. Kun komissiolta ja IGG:ltä tiedusteltiin tätä asiaa istunnossa, ne eivät pystyneet viittaamaan tällaisten oikeudellisten toimenpiteiden olemassaoloon.

128 Ensimmäiseksi on tarkasteltava kantajan väitettä, jonka mukaan komissio sovelsi virheellisesti uutta oikeudellista perustetta, joka koski kyseessä olevan lainsäädännön tulkintaa koskevien vaikeuksien olemassaoloa, arvioidessaan, onko sakkojen määräämättä jättäminen valtion varoilla rahoitettu etu.

1) Kantaja väittämä oikeudellinen virhe

129 Asiaa koskeva oikeuskäytäntö on palautettava mieleen, ennen kuin lausutaan yhtäältä komission valtion varoihin liittyvän edellytyksen täyttymistä arvioidessaan soveltaman arviointiperusteen pätevyydestä ja toisaalta siitä, sovelsiko komissio tätä perustetta virheellisesti käsiteltävässä asiassa.

i) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee valtion varoihin liittyvän edellytyksen soveltamista jätettäessä määräämättä sakko

130 Unionin tuomioistuin on toistaiseksi erottanut toisistaan kaksi tilannetta. Ensimmäisessä, sakosta vapauttamista koskevassa tilanteessa tietyt yritykset vapautetaan sakosta, joka niiden olisi normaalisti tai väistämättä maksettava lainsäädännön nojalla. Tällaisessa tilanteessa valtion varoihin liittyvän edellytyksen katsotaan täyttyvän (ks. vastaavasti tuomio 1.12.1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, 45 kohta ja tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 106 kohta). Toisessa, ”lupiin” liittyvässä tilanteessa toimivaltaiset viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille muodollisesti avointen ja ennalta määriteltyjen kriteerien perusteella luvan toimia tietyllä tavalla. Koska tällainen toiminta sallitaan siten lainsäädännössä,

sakon määräämättä jättämistä kyseisille yrityksille ei voida pitää valtion varoilla rahoitettuna etuna, jos luvasta ei aiheudu perusteetonta erilaista kohtelua muihin yrityksiin nähden (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, 36, 37 ja 49 kohta).

ii) Sellaisen uuden arviointiperusteen soveltaminen, joka koskee kansallisten viranomaisten tavanomaisen julkisen vallan käyttönsä yhteydessä kohtaamien sovellettavan oikeussäännön tulkintaan liittyvien vaikeuksien olemassaoloa

131 Käsiteltävässä asiassa on pantava aluksi merkille, että sakon määräämättä jättäminen, toisin kuin panttiin sisältyvän arvonlisäveron kantamatta jättäminen, ei ole pantin perimättä jättämisen epäsuora tai ”toissijainen” seuraus, joka on erottamaton osa kyseistä toimenpidettä 17.3.1993 annetussa tuomiossa Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) tarkoitetulla tavalla. Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset katsovat nimittäin, ettei ostettaessa juomia vienti-ilmoituksen yhteydessä ole kyse lainsäädännön rikkomisesta, josta pitäisi määrätä sakko. Koska pantin perimättä jättäminen tällaisessa tilanteessa on kyseisen lainsäädännön, sellaisena kuin kyseiset viranomaiset sitä tulkitsevat, mukaista, rajakaupoille ei voida Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten mukaan missään tapauksessa määrätä sakkoa.

132 Tällainen asiayhteys, jossa sakon määräämättä jättämistä ei voida erottaa pantin perimättä jättämisestä eikä siten asiaa koskevan lainsäädännön tulkinnasta, ei vastaa kumpaakaan sakkoja koskevassa oikeuskäytännössä tähän mennessä tarkasteltua tilannetta.

133 Yhtäältä komissio ei nimittäin voinut tukeutua siihen, että toimivaltaiset viranomaiset olivat myöntäneet kyseessä oleville yrityksille luvan toimia tietyllä tavalla, tässä tapauksessa vapauttaneet velvoitteesta periä pantti. Pantista vapauttaminen ei näet johdu lakisääteisestä avoimesta ennakkoluvasta vaan pelkästä vuonna 2005 tai jopa vuonna 2003 alkaneesta Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten käytännöstä olla määräämättä rajakaupoille sakkoa pantin perimättä jättämisestä.

134 Toisaalta sakon määräämättä jättäminen ei johdu nimenomaisesta VerpackV:ssä säädetystä pantin perimistä koskevasta velvoitteesta vapauttamisesta, jonka kyseisen lainsäädännön laatija on hyväksynyt. Asiakirja-aineistosta ei nimittäin ilmene, että Saksan toimivaltaisilla alueellisilla viranomaisilla on valtuudet muuttaa liittovaltion viranomaisten antamaa VerpackV:tä muun muassa sisällyttääkseen siihen poikkeuksia pantin perimistä koskevasta velvoitteesta. Asiakirja-aineistosta käy sitä vastoin ilmi, että alueellisilla viranomaisilla on ainoastaan repressiivinen toimivalta pantin perimistä koskevan velvollisuuden yhteydessä. Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset eivät ole myöskään antaneet mitään säännöstä tai kirjallista ohjetta, jossa tunnustetaan pantin perimistä koskevasta velvollisuudesta tehtävän poikkeuksen olemassaolo. Pantin perimättä jättäminen ja vastaavasti sakon perimättä jättäminen eivät siis johdu sääntelyn ulkopuolelle sulkemisesta, toisin kuin toimenpiteessä, josta unionin tuomioistuin lausui 8.9.2011 antamassaan tuomiossa komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551), vaan pelkästään voimassa olevan lainsäädännön tulkinnasta, jonka Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset ovat käytännössä hyväksyneet.

135 Näissä olosuhteissa komissio tukeutui perustellusti uuteen oikeudelliseen perusteeseen, joka koskee asiaa koskevan lainsäädännön tulkinnan ja viranomaisten repressiivisen toimivallan käytön välistä yhteyttä, tutkiessaan, voidaanko sakon määräämättä jättämistä pitää valtion varoilla rahoitettuna etuna. Komissio katsoi lisäksi perustellusti, että lainsäädännön tulkintaa koskevilla vaikeuksilla voidaan lähtökohtaisesti sulkea pois se, että sakon määräämättä jättämistä pidetään valtion tukea merkitsevänä sakosta vapauttamisena. Tilanne, jossa oikeussääntöä, jonka

noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä sakko, on vaikea tulkita, eroaa nimittäin kyseessä olevan edun kannalta selvästi tilanteesta, jossa toimivaltainen viranomainen päättää vapauttaa yrityksen sakosta, joka sen olisi täytynyt maksaa lainsäädännön nojalla. Toisin kuin jälkimmäisessä tilanteessa, ensimmäisessä tilanteessa ei ole ennalta olemassa olevaa rasitetta. Oikeussäännön epävarman soveltamisalan vuoksi lainvastainen menettely ei nimittäin ole ilmeistä, eikä sakon määrääminen tällaisesta menettelystä vaikuta siksi näin epävarmassa tilanteessa tarpeelliselta tai väistämättömältä.

136 Unionin tuomioistuin on lisäksi muistuttanut, että toimenpiteet, joissa tietystä käyttäytymisestä ei määrätä seuraamuksia, liittyvät erottamattomasti jokaiseen oikeusjärjestelmään (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, 36 kohta), ja julkisasiamies Wahl totesi ratkaisuehdotuksensa Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239) 39 kohdassa, että sakot ovat välineitä, jotka kuuluvat yleisen järjestyksen alaan. Jäsenvaltioiden on näin ollen säilytettävä harkintavaltansa tällä alalla myös silloin, kun sovellettavan oikeussäännön tulkinnassa on vaikeuksia.

137 On siksi todettava, ettei komissio tehnyt oikeudellista virhettä päätellessään, että jotta voidaan todeta, ettei toimenpiteeseen, jossa viranomainen jättää sakon määräämättä, liity valtion varoja, käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa on sovellettava uutta arviointiperustetta, joka koskee sitä, että kansallisten viranomaisten on ollut tavanomaisen julkisen vallan käyttönsä yhteydessä vaikea tulkita sovellettavaa oikeussääntöä.

138 Kantajan väite on näin ollen hylättävä tältä osin.

139 Kantaja kuitenkin väittää lisäksi, että komission soveltama arviointiperuste voi johtaa väärinkäytöksiin. Näin on käsiteltävässä asiassa, koska kyseessä olevat mahdolliset tulkintavaikeudet ovat pysyviä.

iii) Se, ettei arviointiperustetta, joka koskee kansallisten viranomaisten julkisen vallan käyttönsä yhteydessä kohtaamien sovellettavan oikeussäännön tulkintaan liittyvien vaikeuksien olemassaoloa, ole rajoitettu ajallisesti

140 On muistutettava, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuuluu jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen perustana oleviin unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se on vahvistettu myös kansainvälisissä sopimuksissa, erityisesti Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 7 artiklassa (ks. vastaavasti tuomio 22.5.2008, Evonik Degussa v. komissio, C-266/06 P, ei julkaistu, EU:C:2008:295, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan”.

141 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää kuitenkin, että rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset määritellään selkeästi laissa (tuomio 22.10.2015, AC-Treuhand v. komissio, C-194/14 P, EU:C:2015:717, 40 kohta).

142 On nimittäin toivottavaa, että lainsäädännön sanamuoto on yksiselitteinen, etenkin jos siihen sisältyy rikossäännöksiä, jotta kyseisen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat henkilöt voivat suunnata toimiaan tuntien kaikki tosiseikat ja jotta heille voidaan näin ollen määrätä seuraamus vain, jos he ovat tahallaan tai tuottamuksellisesti laiminlyöneet heille asetettua velvollisuutta.

143 Vaikuttaisi siksi paradoksaaliselta, että tällaisen lainsäädännön tulkintaan liittyvien vaikeuksien vuoksi kyseisen lainsäädännön laatineet jäsenvaltiot voisivat ilman mitään ajallista rajoitusta välttää valtiontukiin liittyvät velvollisuutensa. Tällaisilla vaikeuksilla pitäisi voida perustella sakon määräämättä jättämistä vain tiettynä kohtuullisen pituisena ajanjaksona, jonka aikana sovellettavaa lainsäädäntöä on selkeytettävä.

144 Kansallisen lainsäädännön epäselvyydellä tai epätäsmällisyydellä voidaan perustella toimenpiteen jättämistä SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle vielä huonommin silloin, kun kyseisellä lainsäädännöllä on tarkoitus panna täytäntöön direktiivi, kuten käsiteltävässä asiassa (ks. edellä 1 kohta).

145 Kun kysymys on direktiivin saattamisesta osaksi jäsenvaltion oikeusjärjestystä, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on välttämätöntä, että kansallisessa oikeudessa taataan se, että direktiiviä kokonaisuudessaan sovelletaan tosiasiallisesti, että asianomaisesta lainsäädännöstä johtuva oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä, jotta oikeusvarmuuden vaatimusta noudatetaan täysimääräisesti, ja että asianomaiset voivat saada selville kaikki oikeutensa ja tarvittaessa vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa (ks. tuomio 27.10.2011, komissio v. Puola, C-311/10, ei julkaistu, EU:C:2011:702, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

146 Edellä 140–145 kohdassa esitetystä seuraa, että sovellettavan lainsäädännön tulkintavaikeuksia koskevaa arviointiperustetta voidaan soveltaa vain, jos nämä vaikeudet ovat väliaikaisia ja kuuluvat prosessiin, jossa säännöksiä selkeytetään asteittain.

147 Tältä osin on muistutettava, että rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta noudatetaan, kun yksityinen oikeussubjekti voi tietää kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä tekemän tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät sen rikosoikeudellisen vastuun (tuomio 22.10.2015, AC-Treuhand v. komissio, C-194/14 P, EU:C:2015:717, 39 ja 40 kohta). Kyseistä periaatetta ei näin ollen voida tulkita siten, että siinä kiellettäisiin rikosoikeudellista vastuuta koskevien säännösten asteittainen selkeyttäminen tuomioistuinten tapauksesta toiseen suorittamalla tulkinnalla, sillä edellytyksellä, että tulkinnan tulos on kohtuullisesti ennakoitavissa kilpailusääntöjen rikkomishetkellä, kun otetaan huomioon erityisesti oikeuskäytännössä tuolloin vahvistettu kyseisen oikeussäännön tulkinta (ks. vastaavasti tuomio 22.10.2015, AC-Treuhand v. komissio, C-194/14 P, EU:C:2015:717, 41 kohta).

148 Käsiteltävässä asiassa komissio totesi riidanalaisen päätöksen 69 kohdassa, että pelkästään siitä, että kansallisilla viranomaisilla oli tavanomaisen julkisen vallan käyttönsä yhteydessä vakavia ja kohtuullisia epäilyjä sovellettavan oikeussäännön soveltamisalasta ja tulkinnasta, voidaan päätellä, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys täyty. Tällaisella päättelyllä komissio ei viitannut siihen, että edellä mainitut tulkintavaikeudet ovat väliaikaisia ja erottamaton osa säännösten asteittaista selkeyttämistä, vaikka näiden molempien edellytysten on täytyttävä, jotta voidaan todeta, ettei kyse ole valtion varoista.

149 Komission riidanalaisessa päätöksessä perusteena käyttämien sovellettavan lainsäädännön mahdollisten tulkintavaikeuksien väliaikaisuudesta on huomautettava, että vaikka riidanalainen päätös tehtiin 4.10.2018 ja tämä epävarmuus oli jatkunut komission mukaan ainakin vuodesta 2005 tai jopa vuodesta 2003 alkaen, komissio ei viittaa mihinkään erityiseen seikkaan, jolla voitaisiin perustella tällaisen epävarmuuden jatkumista näin pitkään.

150 Siitä, että sovellettavan lainsäädännön tulkintavaikeudet, joihin komissio vetosi riidanalaisessa päätöksessä, ovat erottamaton osa säännösten asteittaista selkeyttämistä, voidaan todeta, ettei mistään asiakirja-aineistoon sisältyvästä seikasta voida päätellä, että tällaisia vaikeuksia oltiin ratkaisemassa.

151 Komissio päinvastoin totesi riidanalaisen päätöksen 62 kohdassa seuraavaa:

”Saksan viranomaiset selittivät, että tällaiset liittovaltion lain tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaan liittohallituksen ja asianomaisten osavaltioiden välillä käytävällä tiiviillä vuoropuhelulla, ja epäselvissä tapauksissa liittoneuvosto (Bundesrat) voi ratkaista asian. Tätä menettelyä ei ole kuitenkaan noudatettu käsiteltävässä asiassa.”

152 Tämän perusteella voidaan todeta, ettei nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten Saksan oikeudessa säädettyjen säännösten asteittaista selkeyttämisprosessia ole pantu täytäntöön.

153 Riidanalaisessa päätöksessä viitataan tosin ensimmäisessä oikeusasteessa annettuun ratkaisuun, joka pysytettiin muutoksenhaussa ja joka tukee Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten näkemystä.

154 Komissio kuitenkin totesi, ettei tällainen ratkaisu ole lopullinen kyseessä olevan menettelyn väliaikaisuuden vuoksi, eikä tämä menettely edes näytä riidanalaisen päätöksen sanamuodon mukaan perustuvan rajakauppojen toiminnan lainmukaisuuden yksityiskohtaiseen tarkasteluun. IGG korosti istunnossa, että Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) oli 23.7.2003 antamallaan tuomiolla pysyttänyt alemman oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun puoltamalla selkeästi Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten esittämää tulkintaa, mutta tämä toteamus ei sisälly riidanalaiseen päätökseen.

155 Lisäksi on kiistatonta, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset päättivät vuonna 2003 annettujen tuomioiden perusteella olla toteuttamatta uusia hallinnollisia pakkotoimenpiteitä pantin perimättä jättäviä rajakauppoja vastaan, vaikka liittovaltion tasolla esitetty sovellettavan lainsäädännön tulkinta oli ristiriidassa niiden oman tulkinnan kanssa (riidanalaisen päätöksen 61 kohta) ja tällaiset toimenpiteet olisivat voineet johtaa kansallisten tuomioistuimen esittämään sovellettavan lainsäädännön lopulliseen tulkintaan. Lisäksi asianomaiset kansalliset tuomioistuimet olisivat voineet niissä vireillä olevissa asioissa pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisuja siitä, onko sakon määräämättä jättäminen unionin oikeuden mukaista, olipa kyse ympäristöstä tai vapaasta liikkuvuudesta, joista molempia komissio käsitteli riidanalaisessa päätöksessä.

156 Se, ettei vuoden 2003 jälkeen ole ollut uusia oikeudellisia menettelyjä, vaikka Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten omaksuma liittovaltion lainsäädännön tulkinta poikkeaa kyseisen lainsäädännön laatineen hallituksen tulkinnasta, on lisäosoitus siitä, etteivät sovellettavan lainsäädännön tulkintavaikeudet sisältyneet oikeussääntöjen asteittaista selkeyttämistä koskevaan prosessiin.

157 Edellä 140–156 kohdassa esitetyn perusteella on todettava, että komissio teki oikeudellisen virheen päätellessään, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys täyty, tarkastelematta sitä, ovatko tulkintavaikeudet, joihin se vetosi, väliaikaisia ja erottamaton osa säännösten asteittaista selkeyttämistä. Komission alustavassa vaiheessa suorittaman tätä asiaa koskevan tutkinnan riittämätön ja epätäydellinen sisältö on edellä 48 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan

osoitus siitä, ettei komissio pystynyt tässä alustavassa vaiheessa ratkaisemaan kaikkia vakavia vaikeuksia, jotka liittyvät sen määrittämiseen, ovatko pantin perimättä jättäminen ja sakon määräämättä jättäminen valtiontukea.

158 Lisäksi on tutkittava, katsoiko komissio – kuten kantaja väittää – virheellisesti, että käsiteltävässä asiassa on olemassa sovellettavan säännöksen tulkintavaikeuksia, joilla voidaan perustella valtion varoihin liittyvän edellytyksen täyttymättä jäämistä.

iv) Sovellettavan säännöksen sellaisten tulkintavaikeuksien puuttuminen, joilla voidaan perustella valtion varoihin liittyvän edellytyksen täyttymättä jäämistä

159 Kuten edellä 137 kohdassa todettiin, voidaan katsoa, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys täyty sakon määräämättä jättämisen osalta, jos sovellettavan lainsäädännön tulkinnassa on vaikeuksia.

160 Kyseessä olevan toimenpiteen laatijan on kuitenkin tehtävä päätöksensä olla määräämättä sakko tällaisten vaikeuksia olemassaolon perusteella.

161 Perustellakseen päätöstään olla määräämättä sakkoa rajakaupoille Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset eivät vetoa käsiteltävässä asiassa VerpackV:n tulkintaa koskevaan epävarmuuteen vaan vuodesta 2005 tai jopa 2003 lähtien omaksumaansa vakiintuneeseen tulkintaan, jonka mukaan pantin perimistä koskevaa velvoitetta ei sovelleta rajakauppoihin, jos ne myyvät tölkkejä naapurimaissa, erityisesti Tanskassa, asuville asiakkaille ja sitoutuvat allekirjoittamaan vienti-ilmoituksen.

162 Kuten riidanalaisen päätöksen 50 kohdasta ilmenee, komissio itse myöntää, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset katsovat nimenomaisesti, etteivät rajakaupat ole oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna velvollisia perimään panttia. Se toteaa lisäksi, että tätä VerpackV:n tulkintaa sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkiin kyseisille Saksan alueille sijoittautuneisiin kauppoihin (riidanalaisen päätöksen 55 kohta).

163 Komissio katsoi näin ollen virheellisesti voivansa soveltaa käsiteltävässä asiassa arviointiperustetta, joka koskee sovellettavan säännöksen tulkintavaikeuksien olemassaoloa, vaikka Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset eivät vedonneet tällaisten vaikeuksien olemassaoloon perustellakseen käytäntöään olla määräämättä sakkoa rajakaupoille, jos ne eivät peri panttia.

164 Riidanalaisessa päätöksessä sovellettiin siten sovellettavan lainsäädännön tulkintavaikeuksia koskevaa arviointiperustetta virheellisesti. Tämä virhe, kuten edellä 157 kohdassa todettu virhe, on lisäosoitus siitä, ettei komissio pystynyt muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta ratkaisemaan kahden toisiinsa erottamattomasti liittyvän toimenpiteen – pantin perimättä jättämisen ja sakon määräämättä jättämisen – tutkintaan liittyviä vakavia vaikeuksia.

165 Seuraavaksi on tarkasteltava kantajan muita väitteitä, jotka koskevat kyseisten toimenpiteiden tutkinnassa sen mielestä ilmenevien vakavien vaikeuksien olemassaoloa.

2) Kantajan muut väitteet, jotka koskevat vakavien vaikeuksien olemassaoloa

166 Käsiteltävässä asiassa Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset sallivat sen, etteivät rajakaupat peri panttia tietyissä juomamyynneissään, koska ne eivät määrää niille sakkoa. Niiden mielestä tämä käytäntö on VerpackV:n mukainen, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Pantista vapauttamisen soveltamisalaa määrittäessään Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset käyttivät arviointiperusteina sitä, että vapauttamista sovelletaan rajakauppoihin ja että se rajataan naapurimaissa, erityisesti Tanskassa, asuviin kuluttajiin, jotka sitoutuvat allekirjoittamaan vienti-ilmoituksen.

167 Kantaja kiistää toimivaltaisten viranomaisten omaksuman VerpackV:n tulkinnan ja väittää, että komission olisi pitänyt päätellä, että siihen liittyy vakavia vaikeuksia.

168 Tämän väitteen tarkastelun jälkeen on vastattava muihin komission ja IGG:n puolustuksekseen esittämiin argumentteihin, joihin ne vetoavat kiistääkseen vakavien vaikeuksien olemassaolon.

i) Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten omaksuman VerpackV:n tulkinnan kiistäminen

169 Ensinnäkin kantaja väittää, ettei sovellettavassa lainsäädännössä ole oikeudellista perustaa sille, etteivät rajakaupat peri panttia.

170 Tässä yhteydessä on muistutettava, että komissio itse totesi riidanalaisen päätöksen 51 kohdassa, että VerpackV:n 9 §:n 1 momentti on sen soveltamisalan perusteella ymmärrettävä siten, että siinä velvoitetaan rajakaupat perimään pantti.

171 Komissio lisäksi myönsi unionin yleiseen tuomioistuimeen toimittamissaan kirjelmissä, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset ”eivät väitä, että [VerpackV:hen] sisältyy erityinen oikeudellinen perusta, joka mahdollistaa rajakauppojen vapauttamisen pantin perimistä koskevasta velvoitteesta”.

172 Unionin oikeuden osalta komissio totesi lisäksi riidanalaisessa päätöksessä (67 kohta), ettei direktiivissä 94/62 säädetä poikkeuksesta, jolla voidaan perustella rajakauppojen jättämistä panttijärjestelmän ulkopuolelle.

173 Näin ollen kantajan väite, jonka mukaan sovellettavassa lainsäädännössä ei ole oikeudellista perustaa, jolla voitaisiin perustella sitä, etteivät rajakaupat peri panttia, vaikuttaa toteen näytetyltä.

174 Kun on olemassa lisäksi nimenomainen selkeä lakisääteinen pantin perimistä koskeva velvoite, jolla vaikuttaa olevan erittäin laaja ulottuvuus (ks. edellä 2 ja 3 kohta), tällainen oikeudellisen perustan puuttuminen herättää epäilyjä Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten omaksumasta VerpackV:n tulkinnasta ja on osoitus vakavien vaikeuksien olemassaolosta.

175 Toiseksi, vaikka Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten omaksuman VerpackV:n tulkinnan mukaan pantin perimistä koskevaa velvoitetta ei sovelleta rajakauppoihin, jos ne myyvät juomia naapurimaissa, erityisesti Tanskassa, asuville asiakkaille ja sitoutuvat allekirjoittamaan vienti-ilmoituksen, riidanalaisen päätöksen 59 kohdasta ilmenee, että Saksan liittovaltion viranomaisten tilaaman raportin mukaan pantti on perittävä myös tällaisessa tilanteessa.

176 Riidanalaisen päätöksen 61 kohdasta ilmenee lisäksi, että ”[Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten] tulkinta on ristiriidassa [liittovaltion viranomaisten] tulkinnan kanssa”.

177 Koska Saksan liittovaltion viranomaiset tulkitsevat VerpackV:tä eri tavalla kuin Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset erityisesti siltä osin, onko se, etteivät rajakaupat peri panttia, sopusoinnussa kyseisen säädöksen ja direktiivin 94/62 kanssa, on epäselvää, voiko Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten tulkinta olla ”kohtuullinen kompromissi”, jollaisena komissio piti sitä riidanalaisen päätöksen 68 kohdassa. Tällainen ero on osoitus vakavista vaikeuksista.

178 Kolmanneksi komissio totesi riidanalaisen päätöksen 55 kohdassa, että sakon määräämättä jättämistä ”sovelletaan (erityisesti kahdessa asianomaisessa jäsenvaltiossa) yhdenmukaisesti kaikkiin kyseiselle Saksan alueelle sijoittautuneisiin kauppoihin, jotka palvelevat yksinomaan ulkomaalaisia asiakkaita, jotka sitoutuvat kirjallisesti viemään juomat maasta sekä kuluttamaan ne ja hävittämään tyhjät pakkaukset Saksan ulkopuolella (mitä vaaditaan ’vienti-ilmoituksessa’)”.

179 Väite, jonka mukaan panttijärjestelmästä poikkeamista sovelletaan johdonmukaisesti ja yhtenäisellä tavalla koko Saksan alueella, on muotoiltu epäselvästi. Komissio ei nimittäin väitä nimenomaisesti, että pantin perimättä jättäminen sallitaan muilla raja-alueilla kuin Schleswig-Holsteinin ja Mecklenburg-Vorpommernin osavaltioissa. Se ei myöskään esitä tietoja Saksan muista alueista, joilla tällaista käytäntöä sovelletaan. Vastatessaan istunnossa unionin yleisen tuomioistuimen kysymykseen komissio ja IGG eivät todenneet, että muissa osavaltioissa sovelletaan samaa panttijärjestelmää koskevaa poikkeusta.

180 Lisäksi, vaikka kantaja kiistää edellä 178 kohdassa esitetyn väitteen, komissio ainoastaan totesi kirjelmissään ilman mitään lisätäsmennystä, että muissa maissa kuin Tanskan kuningaskunnassa ja Ruotsin kuningaskunnassa asuvat kuluttajat ”eivät ilmeisestikään ole kiinnostuneita” mahdollisuudesta käyttää vienti-ilmoituksia.

181 Ei siis ole osoitettu, että pantin perimisestä myönnettävää poikkeusta sovelletaan johdonmukaisesti kaikilla Saksan raja-alueilla, mikä horjuttaa väitettä, jonka mukaan pantin perimättä jättäminen ja sakon määräämättä jättäminen perustuvat objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat erottamaton osa panttijärjestelmää ja jotka liittyvät kyseisillä alueilla suoritettavien myyntien erityisluonteeseen.

182 Tämä päätelmä herättää epäilyjä Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten omaksumasta VerpackV:n tulkinnasta ja on osoitus vakavista vaikeuksista.

183 Neljänneksi kantaja viittaa Schleswig-Holsteinin ja Mecklenburg-Vorpommernin osavaltioiden vuonna 2004 tekemään ehdotukseen VerpackV:n muuttamisesta.

184 Ei ole kiistetty, että kyseisessä ehdotuksessa todettiin muun muassa seuraavaa:

> ”Toimivaltainen viranomainen on myöntänyt lopullisen jakelijan pyynnöstä poikkeuksen 1 kohdassa tarkoitetuista maksuista kertakäyttöisissä pakkauksissa oleville juomille, jotka myydään lopullisille kuluttajille merisatamissa tai lähellä rajaa sijaitsevilla alueilla kulutettaviksi asetuksen soveltamisalan ulkopuolella (rajakauppa), jos hakija on toteuttanut asianmukaisia ja kohtuullisia toimia varmistaakseen, ettei kyseisistä pakkauksista aiheudu jätettä asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella ja ettei panttia voida maksaa takaisin asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella.

– –

Perustelut

– –

Saksan ja Tanskan rajalla sekä lauttasatamissa ja niitä ympäröivillä alueilla on Schleswig-Holsteinissa ja Mecklenburg-Vorpommernissa kehittynyt erityisesti Skandinaviassa asuville asiakkaille suunnattu rajakauppa. Se on erittäin tärkeää tälle taloudellisesti alikehittyneelle alueelle.

Muutosehdotuksella on tarkoitus estää rajakaupan kaupallisen perustan ja pelkästään Schleswig-Holsteinissa olevien noin 3 000:n rajakaupasta suoraan tai välillisesti riippuvaisen työpaikan menettäminen sekä estää tämän menetyksen vaikutus matkailuun, jolla on erittäin tärkeä merkitys kyseisille alueille.”

185 Edellä esitetystä ehdotuksen kohdasta ilmenee, että kyseisellä muutosehdotuksella pyrittiin suojelemaan työllisyyttä ja matkailuun liittyvää taloudellista toimintaa alueilla, joilla Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset alkoivat Schleswig-Holsteinin ja Mecklenburg-Vorpommernin osavaltioissa soveltaa panttijärjestelmästä myönnettävää poikkeusta kyseisen ehdotuksen esittämisen kanssa samanaikaisesti.

186 Tämän muutosehdotuksen perustelut saattoivat siksi johtaa pantin perimättä jättämiseen ja sakon määräämättä jättämiseen.

187 Tämä on osoitus vakavista vaikeuksista, sillä tästä voidaan päätellä, että Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten omaksuma VerpackV:n tulkinta ei liity kyseisen säädöksen ympäristönsuojelua koskevaan tavoitteeseen.

188 Tämä osoitus on erityisen vakuuttava, sillä ainoa aineellinen seikka, jonka perusteella komissio määritteli Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten kannan riidanalaisessa päätöksessä, on edellä 23 kohdassa mainittu raportti, jota ei laadittu niiden vaan rajakauppojen aloitteesta.

189 Vaikka komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 50 ja 53 kohdassa esittävänsä, miten Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset tulkitsevat VerpackV:tä ja erityisesti velvoitetta periä pantti, se ei nimittäin mainitse mitään aineellista seikkaa, joka osoittaisi, että sen kuvailema kanta on kyseisten viranomaisten eikä IGG:n tai sen edustamien rajakauppojen kanta.

190 Tällaisten aineellisten seikkojen puuttumisesta voidaan päätellä, ettei komissio tutkinut sen ratkaistavaksi jätettyä tilannetta täysimääräisesti, mikä on myös osoitus vakavien vaikeuksien olemassaolosta (ks. vastaavasti tuomio 22.9.2011, Belgia v. Deutsche Post ja DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, 83–86 kohta; tuomio 10.2.2009, Deutsche Post ja DHL International v. komissio, T-388/03, EU:T:2009:30, 109 kohta ja tuomio 20.6.2019, a&o hostel and hotel Berlin v. komissio, T-578/17, ei julkaistu, EU:T:2019:437, 59, 67 ja 99 kohta).

191 Viidenneksi riidanalaisen päätöksen tekohetkellä komission käytettävissä olleet todisteet, jotka koskevat kyseessä olevien toimenpiteiden ulottuvuutta, yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä ja tavoitteita, eivät olleet riittäviä, jotta se olisi voinut päätellä, ettei vakavia vaikeuksia ole olemassa.

192 Pantin perimättä jättäminen ei nimittäin johdu sovellettavassa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetystä poikkeuksesta tai vapauttamisesta eikä kyseisen lainsäädännön soveltamista koskevista ohjeista. Kyseessä on siis selvästi hallinnollinen käytäntö tai jopa pelkkä sallittu poikkeama, jonka ulottuvuus ja sisältö ovat erittäin epäselviä. Unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vastattaessa istunnossa ei etenkään todettu, että vienti-ilmoituksen laatimista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, muoto ja sisältö oli vahvistettu Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten toimenpiteellä. Komissio ei pyrkinyt riidanalaisessa päätöksessä poistamaan riidanalaisten toimenpiteiden oikeudelliseen kehykseen liittyviä epäselvyyksiä kuvaillessaan yksityiskohtaisesti panttijärjestelmästä myönnettävään poikkeuksiin sovellettavia säännöksiä. Se sen sijaan lähinnä viittasi ainoastaan tiettyihin todisteisiin, jotka sen neuvottelukumppanit olivat toimittaneet sille alustavan tutkinnan yhteydessä.

193 Komissio ei myöskään maininnut riidanalaisessa päätöksessä mitään aineellista todistetta, joka osoittaisi, että sen kyseisessä päätöksessä kuvailema kanta on Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten eikä IGG:n tai sen edustamien rajakauppojen kanta.

194 Komissio ei myöskään todennut nimenomaisesti, mitkä Schleswig-Holsteinin ja Mecklenburg-Vorpommernin osavaltioiden elimet ovat toimivaltaisia velvoittamaan rajakaupat perimään pantin ja siten päättämään niiden pantista vapauttamisesta. Se ei myöskään maininnut, miten kyseiset osavaltiot tekivät tätä asiaa koskevat päätökset.

195 Edellä olevien 191–194 kohdan perusteella voidaan päätellä, ettei komissio tarkastellut riittävän kattavasti ja perusteellisesti sakon määräämättä jättämistä, mikä on lisäosoitus vakavien vaikeuksien olemassaolosta.

196 Kuudenneksi perustellakseen rajakauppojen pantin perimistä koskevasta velvoitteesta vapauttamista, josta ei nimenomaisesti säädetä sovellettavassa lainsäädännössä, komissio esitti riidanalaisessa päätöksessä (53 ja 67 kohta) Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten esiin tuoman analogian tilanteen, jossa lopullinen kuluttaja ostaa tuotteet Saksassa kulutettaviksi Saksan alueen ulkopuolella, ja tilanteen, jossa tuotteet viedään kyseisen alueen ulkopuolelle, välillä.

197 Näiden kahden tilanteen erilaisuuden vuoksi ei kuitenkaan ole selvää, että tällainen analogia, jolla oletettavasti perustellaan sallittavan toiminnan määrittämisessä käytettäviä arviointiperusteita, on perusteltu.

198 Kantaja nimittäin toteaa tältä osin, että maasta vietyihin tuotteisiin sovelletaan tarvittaessa sen jäsenvaltion panttijärjestelmää, johon ne viedään, toisin kuin riidanalaisten toimenpiteiden soveltamisalaan kuuluviin tuotteisiin, jotka eivät kuulu mihinkään panttijärjestelmään.

199 Tämä ero näyttää olevan sekä olennainen että merkityksellinen.

200 Komissio toteaa lisäksi, että rajakaupat pyysivät lupaa liittyä Tanskan panttijärjestelmään, mutta niitä ei hyväksytty siihen kantajan vastustuksen vuoksi, eikä tätä ole kiistetty.

201 Siitä, ettei tällaista seikkaa, joka voisi osoittautua ratkaisevaksi riidanalaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvän asiayhteyden ymmärtämisessä, edes mainittu riidanalaisessa päätöksessä, voidaan kuitenkin päätellä, ettei komissio tutkinut sen ratkaistavaksi jätettyä tilannetta täysimääräisesti.

202 Myöskään komission kirjelmissään tältä osin antamat selitykset eivät ole kovin yksityiskohtaisia. Komissio ei myöskään esitä mitään muuta aineellista todistetta vaan viittaa ainoastaan edellä 23 kohdassa mainitun raportin sivuun, josta se ei kuitenkaan esitä mitään lainausta.

203 Edellä 169–202 kohdassa esitetystä seuraa, että joukko seikkoja osoittaa vakavien vaikeuksien olemassaolon, mikä herättää epäilyjä Saksan toimivaltaisten alueellisten viranomaisten omaksumasta VerpackV:n tulkinnasta. Näistä seikoista voidaan ainakin päätellä, ettei komissio tutkinut sen ratkaistavaksi jätettyä tilannetta täysimääräisesti, mikä itsessään on osoitus vakavien vaikeuksien olemassaolosta.

ii) Muut väitteet, jotka komissio ja IGG ovat esittäneet kiistääkseen vakavien vaikeuksien olemassaolon

204 Komission ja IGG:n muilla väitteillä ei voida kyseenalaistaa toteamusta, jonka mukaan vakavia vaikeuksia on olemassa.

205 Ensinnäkin komissio vetoaa kirjelmissään päätökseen, jonka se teki aiemmin mielestään käsiteltävään asiaan verrattavissa olevassa asiayhteydessä.

206 Kyseessä on 8.5.2015 annettu päätös C(2015) 3064 final valtiontuesta SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Viro – Laivalla myytävien juomien vapauttaminen pantista ja pakkausten valmisteverosta (Decision C(2015) 3064 final of 8 May 2015 on State aid SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Estonia – Exemption from packaging deposit and packaging excise duty with respect to beverages delivered on board ships).

207 Komissio muistuttaa, että kyseisessä asiassa pakkausjätteitä koskevasta Viron kansallisesta lainsäädännöstä tehtävää poikkeusta, joka myönnetään kansainvälisillä vesillä toiseen jäsenvaltioon matkustavilla laivoilla suoritettaville juomien take away -myynneille, ei pidetty tukena.

208 Aluksi on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan tuen käsite on luonteeltaan oikeudellinen ja sitä tulkitaan objektiivisten seikkojen perusteella. Toimenpiteen luokitteleminen valtiontueksi ei siis voi riippua komission subjektiivisesta arvioinnista, ja se on määritettävä kaikesta tämän toimielimen aikaisemmasta hallinnollisesta käytännöstä riippumatta, vaikka sen olemassaolo osoitettaisiin (ks. tuomio 3.7.2014, Espanja ym. v. komissio, T-319/12 ja T-321/12, ei julkaistu, EU:T:2014:604, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

209 Seuraavaksi on huomautettava, että päätöksessä, johon komissio vetoaa, asianomaisilta yrityksiltä kannettiin valmistevero, jos ne eivät saavuttaneet Viron kansallisessa lainsäädännössä säädettyä pakkausjätteiden hyödyntämisastetta (9 kohta).

210 Komissio totesi päätöksen, johon se vetoaa, 45 kohdassa, että kyseessä olevan verojärjestelmän logiikka oikeuttaa asianomaisten myyntien vapauttamisen valmisteverosta. Se totesi saman päätöksen 46 kohdassa, ettei tarkasteltava toimenpide ole tukea.

211 Päätöksen, johon komissio vetoaa, 45 kohta ei kuitenkaan koske valtion varoihin liittyvää edellytystä vaan valikoivuutta koskevaa edellytystä ja tarkemmin sanoen kolmatta vaihetta menetelmässä, jolla yleisluonteiset kansalliset toimenpiteet voidaan erottaa valikoivista toimenpiteistä – vaihetta, josta voidaan päätellä, ettei toimenpide ole valikoiva, vaikka yleisestä järjestelmästä tehtävän poikkeuksen olemassaolo on todettu aiemmin, jos kyseinen poikkeus

johtuu sen järjestelmän luonteesta tai rakenteesta, jonka osa toimenpide on (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, komissio v. World Duty Free Group ym., C-20/15 P ja C-21/15 P, EU:C:2016:981, 55–58 kohta).

212 Komission argumentti on näin ollen merkityksetön valtion varoihin liittyvän edellytyksen tarkastelun kannalta.

213 Lisäksi koska valmisteveroa voitiin kantaa vain, jos yritys harjoitti toimintaa, jota asianomainen valtio pyrki estämään, se voi tietyssä määrin olla samankaltainen seuraamus kuin käsiteltävässä asiassa säädetty sakko, jos rajakaupat eivät sovella panttijärjestelmää (ks. edellä 4 kohta).

214 Komissio katsoi, että valtion varoihin liittyvä edellytys täyttyi, kun valmisteveroa ei kannettu sellaisten juomien ostoista, jotka myytiin muun jäsenvaltion kuin Viron alueelle matkustavilla laivoilla ja joita ei ollut tarkoitettu kulutettaviksi heti (42 kohta).

215 Komissio ei voi siten perustellusti vedota edellä 206 kohdassa mainittuun päätökseen, ja kyseistä päätöstä voitaisiin lisäksi pitää riidanalaisessa päätöksessä esitetyn väitteen vastaisena ennakkotapauksena.

216 Toiseksi komission sen ehdotuksen perusteella, jonka mukaan tyhjentävän yhdenmukaistamisen puuttuessa eri kansallisten panttijärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvät vaikeudet voitaisiin ratkaista parhaiten sisällyttämällä jäsenvaltion raja-alueella sijaitsevat kaupat osittain naapurijäsenvaltion panttijärjestelmään, ei voida muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta heti päätellä, etteivät pantin perimättä jättäminen ja sakon määräämättä jättäminen merkitse valtion varoilla rahoitettua etuutta.

217 Kysymys siitä, kuuluuko kansallinen toimenpide SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan vai ei, ei nimittäin riipu sen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvistä seikoista (ks. vastaavasti julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus Belgia ja Forum 187 v. komissio, C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:89, 401 kohta), koska SEU-sopimuksessa määritellyn valtiontuen käsite on oikeudellinen ja sitä on arvioitava objektiivisten seikkojen perusteella (tuomio 16.5.2000, Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio, C-83/98 P, EU:C:2000:248, 25 kohta).

218 Vaikka olisi osoitettu, että on olemassa sopivampi ratkaisu kuin panttijärjestelmän soveltaminen rajakauppoihin, tämän perusteella ei voitaisi käsiteltävässä asiassa automaattisesti katsoa, ettei sakon määräämättä jättäminen ole tukea, jos sen osoitetaan täyttävän myös kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määrätyt edellytykset.

219 Kolmanneksi on joka tapauksessa hylättävä komission väite, jonka mukaan valtion varoihin liittyvä edellytys ei täyty, koska kantaja ei ole näyttänyt toteen niiden sakkojen määrää, jotka olisi pitänyt maksaa, jos ne olisi määrätty rajakaupoille.

220 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä nimittäin katsotaan, että kun komissio määrää sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen palautettavaksi, sen ei ole vahvistettava palautettavan tuen täsmällistä määrää. On riittävää, että komission päätös sisältää sellaiset tiedot, joiden nojalla sen adressaatti voi itse suuremmitta vaikeuksitta määrittää tuon määrän (ks. tuomio 13.2.2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

221 Kantajan tehtävänä ei ole etenkään riidanalaisen päätöksen tekomenettelyn alkuvaiheessa määrittää tarvittaessa palautettavien tukien täsmällistä määrää, sillä tässä vaiheessa suoritettu kyseessä olevien toimenpiteiden tarkastelu on luonteeltaan summaarinen (ks. vastaavasti tuomio 19.5.1993, Cook v. komissio, C-198/91, EU:C:1993:197, 22 kohta; tuomio 3.5.2001, Portugali v. komissio, C-204/97, EU:C:2001:233, 34 kohta ja tuomio 13.6.2013, Ryanair v. komissio, C-287/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:395, 71 kohta).

222 Neljänneksi IGG:n mukaan on otettava huomioon, etteivät Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset ole velvollisia määräämään sakkoa ja että ne voivat pelkästään velvoittaa yrityksen muuttamaan toimintaansa, kuten jätelainsäädännön uudelleenjärjestelyä koskevan lain 62 §:stä ilmenee. IGG toteaa lisäksi, että Saksan toimivaltaiset alueelliset viranomaiset noudattavat tätä lähestymistapaa, kun sovellettavan lainsäädännön tulkinnassa on vaikeuksia, kuten käsiteltävässä asiassa sen mielestä pantin perimistä koskevan velvollisuuden ulottuvuuden yhteydessä.

223 Tältä osin on ensinnäkin todettava, ettei tätä argumenttia mainita riidanalaisessa päätöksessä.

224 Vakavien vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava sen perusteella, miten komissio on arvioinut niitä riidanalaisessa päätöksessä eikä unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämissään väitteissä. Epäilyn olemassaoloa määritettäessä on nimittäin tutkittava päätöksen sisältöä vertailemalla arviointeja, joihin komissio tukeutui riidanalaisessa päätöksessä, tietoihin, jotka sillä oli käytettävissään päätöksen tekohetkellä (tuomio 24.1.2013, 3F v. komissio, C-646/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:36, 31 kohta).

225 Toiseksi jätelainsäädännön uudelleenjärjestelyä koskevan lain 62 §:ssä säädetään joka tapauksessa, että toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa yksittäisiä määräyksiä kyseisen lain ja sen nojalla annettujen asetusten, myös VerpackV:n, täytäntöön panemiseksi. Sen soveltamisala on siis määritelty erittäin laajasti.

226 Jätelainsäädännön uudelleenjärjestelyä koskevan lain 69 §:n 3 momentissa säädetään toisaalta sakon määräämisestä tietyistä erityisistä rikkomuksista, kuten panttijärjestelmän soveltamatta jättämisestä (ks. edellä 4 kohta).

227 Näin ollen ei ole selvää, että jätelainsäädännön uudelleenjärjestelyä koskevan lain 62 §:n on ”yleisenä lakina” tarkoitus korvata 69 §:n 3 momentti, joka on ”erityislaki” (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, 57 kohta).

228 Kolmanneksi voidaan olettaa, että jos yritys syyllistyy rikkomiseen kuuluessaan mahdollisesti jätelainsäädännön uudelleenjärjestelyä koskevan lain 62 §:n perusteella annetun määräyksen soveltamisalaan, toimivaltainen viranomainen määrää sille sakon velvoittaakseen sen soveltamaan panttijärjestelmää.

229 Sakon määrääminen vaikuttaa siis olevan vähintäänkin mahdollinen lopputulos, jos yritys kieltäytyy jatkuvasti soveltamasta panttijärjestelmää.

230 IGG:n esittämä argumentti on siis hylättävä.

231 Viidenneksi IGG vetoaa 14.12.2004 annettuun tuomioon Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799) ja erityisesti sen 46 kohtaan, josta ilmenee, että panttijärjestelmän käyttöön ottaneen jäsenvaltion on pidettävä huolta siitä, että

takaisinottopaikkoja on riittävästi, jotta kuluttajat, jotka ovat ostaneet kertakäyttöpakkauksissa olevia tuotteita ja maksaneet tällöin pantin, voisivat saada panttisumman takaisin, vaikkeivät he palaisikaan alkuperäiseen ostopaikkaan.

232 Edellä mainittu 14.12.2004 annettu tuomio Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799) ei voi kuitenkaan johtaa sellaiseen päätelmään, että panttijärjestelmän järjestelmällinen soveltaminen koko jäsenvaltion alueella, myös raja-alueilla, on tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen vastaista.

233 Samaan 14.12.2004 annettuun tuomioon Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, 45 kohta) johtaneessa asiassa oli nimittäin kyse ainoastaan siitä, voiko jäsenvaltio korvata järjestelmän, jossa pakkaukset noudetaan kuluttajien kodin tai myyntipaikkojen läheisyydestä, pantti- ja takaisinottojärjestelmällä, eikä unionin tuomioistuin ottanut huomioon panttijärjestelmän vaikutuksia raja-alueisiin.

234 Lisäksi on kiistatonta, että jos Saksan raja-alueilla, erityisesti Tanskassa, asuvilta kuluttajilta, jotka hyötyvät pantin perimättä jättämisestä, perittäisiin pantti, he voisivat saada panttisumman takaisin keneltä tahansa saksalaiselta jakelijalta (ks. edellä 2 kohta), eli heidän ei tarvitsisi palata alkuperäiseen ostopaikkaan.

235 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että vakavien vaikeuksien olemassaolo on näytetty toteen.

3) Ainoan kanneperusteen kolmatta osaa koskeva päätelmä

236 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että riidanalaiseen päätökseen sisältyvässä komission tarkastelussa on useita virheitä ja puutteita ja että vakavien vaikeuksien olemassaolo voidaan päätellä myös muista seikoista.

237 Sakon määräämättä jättämistä koskeva ainoan kanneperusteen kolmas osa on näin ollen hyväksyttävä.

238 Koska arvonlisäveron kantamatta jättäminen on erottamaton osa pantin perimättä jättämistä, jota ei puolestaan voida erottaa siitä, ettei sakkoa määrätä pantin perimättä jättäville yrityksille, riidanalainen päätös on kumottava kokonaisuudessaan (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2002, komissio v. neuvosto, C-29/99, EU:C:2002:734, 45 kohta ja tuomio 7.11.2012, CBI v. komissio, T-137/10, EU:T:2012:584, 311–313 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

239 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

240 Koska komissio on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se velvoitetaan korvaamaan kantajan ja väliintulijana kantajan vaatimuksia tukevan DN:n oikeudenkäyntikulut kantajan ja DN:n vaatimusten mukaisesti.

241 IGG:tä ei voida velvoittaa korvaamaan muiden asianosaisten ja väliintulijoiden oikeudenkäyntikuluja, koska tätä ei ole vaadittu. Koska IGG tukee väliintulijana komission vaatimuksia, se vastaa kuitenkin omista oikeudenkäyntikuluistaan unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

242 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Saksan liittotasavalta vastaa siten omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Valtiontuesta SA.44865 (2016/FC) – Saksa – Väitetty valtiontuki rajalla sijaitseville saksalaisille juomakaupoille 4.10.2018 tehty komission päätös C(2018) 6315 final kumotaan.**

2) **Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Dansk Erhvervin ja Danmarks Naturfredningsforeningin oikeudenkäyntikulut.**

3) **Saksan liittotasavalta ja Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä kesäkuuta 2021.

Allekirjoitukset