Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti razširjeni senat)

z dne 9. junija 2021 *

„Državne pomoči – Prodaja pijač v pločevinkah tujim rezidentom v obmejnih prodajalnah v Nemčiji – Oprostitev kavcije, če se kupljene pijače zaužijejo zunaj nemškega ozemlja – Pritožba – Sklep Komisije o nenasprotovanju – Ničnostna tožba – Procesno upravičenje – Dopustnost – Pogoji za začetek formalnega postopka preiskave – Napačna uporaba prava – Resne težave – Pojem ‚državna pomoč‘ – Državna sredstva – Nenaložitev globe“

V zadevi T-47/19,

Dansk Erhverv s sedežem v Københavnu (Danska), ki ga zastopata T. Mygind in H. Peytz, odvetnika,

tožeča stranka,

ob sodelovanju

Danmarks Naturfredningsforening s sedežem v Københavnu, ki ga zastopata T. Mygind in H. Peytz, odvetnika,

intervenientka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata B. Stromsky in T. Maxian Rusche, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopajo J. Möller, R. Kanitz, S. Heimerl in S. Costanzo, agenti,

in ob sodelovanju

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) s sedežem v Flensburgu (Nemčija), ki ga zastopata M. Bauer in F. von Hammerstein, odvetnika,

intervenientki,

* Jezik postopka: angleščina

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2018) 6315 final z dne 4. oktobra 2018 o državni pomoči SA.44865 (2016/FC) – Nemčija – Zatrjevana državna pomoč nemškim obmejnim prodajalnam pijač,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti razširjeni senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, S. Gervasoni (poročevalec), P. Nihoul, sodnika, R. Frendo, sodnica, in J. Martín y Pérez de Nanclares, sodnik,

sodna tajnica: E. Artemiou, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 19. novembra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

I. Dejansko stanje

A. Nemški kavcijski sistem za nekatere embalaže pijač za enkratno uporabo

1 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (uredba o preprečevanju in predelavi odpadne embalaže) z dne 21. avgusta 1998 (BGBl. 1998 I, str. 2379, v nadaljevanju: VerpackV) prenaša Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 13, str. 349).

2 Člen 9(1) VerpackV vzpostavlja kavcijski sistem za nekatere embalaže pijač za enkratno uporabo (v nadaljevanju: kavcijski sistem). Med drugim določa:

„Distributerji, ki tržijo pijače v embalaži za enkratno uporabo s prostornino od 0,1 litra do 3 litrov, morajo kupcem zaračunati kavcijo v višini najmanj 0,25 EUR na embalažo, ki vključuje davek na dodano vrednost. Prvi stavek se ne uporablja za embalažo, ki se prodaja končnim potrošnikom zunaj ozemeljskega področja uporabe VerpackV. Kavcijo zaračuna vsak nadaljnji distributer v vseh fazah verige trženja do prodaje embalaže končnemu potrošniku. Distributerji na embalaži pijač, ki se prodajajo v embalaži za enkratno uporabo, za katero velja kavcijska obveznost na podlagi prvega stavka tega odstavka, pred trženjem na jasen način vidno in čitljivo navedejo, da zanje velja kavcija, in sodelujejo v kavcijskem sistemu, vzpostavljenem na zvezni ravni, ki udeležencem omogoča, da med seboj poravnajo zahteve za vračilo zneska kavcije. Kavcija se vrne ob vračilu embalaže. Brez vračila embalaže kavcije ni mogoče vrniti […]“

3 Kavcija se mora torej pobirati v vseh fazah distribucijske verige do prodaje izdelka končnemu potrošniku in mora biti vrnjena po vračilu embalaže.

4 V skladu s členom 15(1), točka 14, VerpackV nepobiranje kavcije v nasprotju z določbami člena 9(1) te uredbe pomeni prekršek. Člen 69(3) Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts (zakon o prenovitvi upravljanja življenjskega cikla izdelkov

in gospodarjenja z odpadki) z dne 24. februarja 2012 (BGBl. 2012 I, str. 212, v nadaljevanju: zakon o prenovitvi gospodarjenja z odpadki) določa, da se ta vrsta prekrška lahko kaznuje z globo največ 100.000 EUR.

5 Kavcijski sistem je začel veljati 1. januarja 2003.

6 Leta 2005 so podjetja v nemških sektorjih maloprodaje in pijač ustanovila družbo Deutsche Pfandsystem GmbH (v nadaljevanju: DPG). Družba DPG ponuja pravni in organizacijski okvir, ki distributerjem, ki sodelujejo v kavcijskem sistemu, omogoča, da med seboj poravnajo kavcijo.

B. Upravni postopek

7 Tožeča stranka, Dansk Erhverv, je panožno združenje, ki zastopa interese danskih podjetij. Dne 14. marca 2016 je pri Evropski komisiji vložilo pritožbo v zvezi z državno pomočjo.

8 Glede na to pritožbo je Zvezna republika Nemčija skupini maloprodajnih podjetij na severu Nemčije, in sicer prodajalnam blizu meje, ki so usmerjene izključno k potrošnikom, ki prebivajo v mejnih državah, med drugim na Danskem, dodelila nezakonito in z notranjim trgom nezdružljivo pomoč v obliki oprostitve splošne obveznosti pobiranja kavcije za embalaže pijač za enkratno uporabo iz člena 9(1) VerpackV.

9 Tožeča stranka je v zvezi s tem pojasnila, da obmejne prodajalne danskim in švedskim potrošnikom prodajajo pijače, pakirane v embalažo za enkratno uporabo, ne da bi pobirale ustrezno kavcijo (0,25 EUR skupaj z davki na pločevinko). Po njenem mnenju te prodajalne kavcije ne pobirajo s soglasjem organov dveh zadevnih dežel, in sicer Schleswig-Holstein in Mecklenburg-Predpomorjanska (Nemčija). Ti organi namreč obmejnim prodajalnam, če ne pobirajo kavcije, ne naložijo globe. Poleg tega oprostitev kavcije pomeni tudi oprostitev davka na dodano vrednost (DDV) na znesek te kavcije.

10 Po navedbah nemških zveznih organov, na katere je Komisija naslovila vprašanja zaradi pritožbe tožeče stranke, so cene piva in drugih pijač v mejnih državah, kot je Danska, bistveno višje kot pa v Nemčiji, med drugim zaradi razlik med veleprodajnimi cenami, DDV in trošarinami. Posledično se je razvila specializirana obmejna trgovina, v okviru katere trgovci na drobno s sedežem v zadevnih dveh deželah ciljajo na obmejne kupce, zlasti danske. S tako obmejno trgovino se ukvarja dvajseterica podjetij, ki ima skupno okrog šestdeset prodajaln. Ta podjetja (v nadaljevanju: obmejne prodajalne), ki zaposlujejo okrog 3000 oseb, so ustanovila združenje Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), ki zastopa interese obmejnih prodajaln. Ponudbo teh prodajnih mest, ki se običajno nahajajo nekaj kilometrov od nemško-danske meje ali trajektnih pristanišč, sestavljajo predvsem danski in švedski izdelki. V njih se prodajajo predvsem pivo, mineralna voda in osvežilne pijače, pa tudi vino, žgane pijače, sladkarije in tobačni izdelki. Pivo, mineralna voda in osvežilne pijače se prodajajo izključno v velikih paketih, in sicer „kartonih“ (zlasti kartonih po 24 pločevink, zavitih v plastično folijo).

11 Nemški zvezni organi so tudi poudarili, da so za izvajanje VerpackV in s tem kavcijskega sistema odgovorni deželni organi v skladu z razdelitvijo pristojnosti, določeno v Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (temeljni zakon Zvezne republike Nemčije) z dne 23. maja 1949 (BGBl 1949 I, str. 1, v nadaljevanju: GG). Po njihovem mnenju lahko samo ti organi zagotavljajo izvajanje določb VerpackV z upravnimi odredbami ali naložitvijo glob, saj zvezna vlada v zvezi s tem nima lastne izvedbene pristojnosti.

12 Nazadnje, nemški zvezni organi so navedli, da morajo obmejne prodajalne pobirati kavcijo na podlagi VerpackV, vendar so dodali, da so glede na cilje kavcijskega sistema, ki med drugim podpira obstoječi nemški sistem recikliranja, v katerem se prazna embalaža pijač za enkratno uporabo vrne v gospodarski krogotok, izvršitveni organi obeh zadevnih dežel (v nadaljevanju: pristojni nemški deželni organi) menili, da obveznost pobiranja kavcije ne velja za obmejne prodajalne, če se pijača prodaja izključno kupcem s prebivališčem zlasti na Danskem in če se ti pisno zavežejo (s podpisom „izvozne deklaracije“), da bodo to pijačo zaužili in njeno embalažo odstranili zunaj nemškega ozemlja. Nemški zvezni organi so pojasnili, da je vsaka od teh prodaj evidentirana ločeno, z imenom kupca, številko njegove osebne izkaznice, njegovim podpisom in številko računa. Poleg tega so navedli, da je prodaja brez kavcije omejena na kartone, zavite v plastično folijo (ki načeloma vsebujejo 24 pločevink).

C. Sklep, ki ga je sprejela Komisija

13 Komisija je 4. oktobra 2018 sprejela Sklep C(2018) 6315 final o državni pomoči SA.44865 (2016/FC) – Nemčija – Zatrjevana državna pomoč nemškim obmejnim prodajalnam pijač (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

14 V izpodbijanem sklepu se je Komisija omejila na preučitev pogoja v zvezi z državnimi sredstvi, določenega v členu 107(1) PDEU. V zvezi s tem je zaporedoma preučila tri ukrepe, ki bi lahko pomenili prednost, financirano iz državnih sredstev (v nadaljevanju: sporni ukrepi): nepobiranje same kavcije, nepobiranje DDV za kavcijo in nenaložitev globe podjetjem, ki ne pobirajo kavcije.

15 Komisija je v zvezi z nepobiranjem kavcije v točkah 32 in 33 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da ta ukrep ne pomeni državne pomoči, saj se kavcijski sistem ne financira iz državnih sredstev. Poudarila je, da tožeča stranka ne trdi, da nepobiranje kavcije samo po sebi pomeni ukrep, ki se financira iz takih sredstev.

16 Glede nepobiranja DDV za kavcijo je Komisija v točkah 41 in 42 obrazložitve izpodbijanega sklepa pojasnila, da kadar obmejne prodajalne kupcem ne zaračunajo kavcije, je to, da obmejne prodajalne in nato država ne pobirajo DDV za to kavcijo, običajna posledica izvajanja splošnih pravil o DDV. Komisija namreč meni, da ker je treba DDV pobrati na ceno transakcije (opravljanje storitve ali dobava blaga), tega davka ni treba pobrati, če ta transakcija ni bila izvedena. Komisija iz tega sklepa, da namen nepobiranja DDV glede na njegov cilj in sistematiko ni ustvariti prednost, ki bi pomenila dodatno breme za državo, in da ta ukrep torej ni državna pomoč.

17 Kar zadeva nenaložitev globe podjetjem, ki ne uporabljajo kavcijskega sistema, je Komisija najprej opredelila splošni analitični okvir, ki se uporablja za nenaložitev globe (točke od 45 do 49 obrazložitve izpodbijanega sklepa), nato pa ta analitični okvir uporabila za zadevno nenaložitev globe (točke od 50 do 69 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

18 V točkah 45 in 47 obrazložitve izpodbijanega sklepa je spomnila, da v skladu s sodno prakso oprostitev obveznosti plačila globe načeloma lahko pomeni prednost, podeljeno iz državnih sredstev. Vseeno je pojasnila, da je treba pri ugotavljanju, ali je pogoj v zvezi z državnimi sredstvi izpolnjen, načeloma razlikovati med primeri, v katerih so nacionalni organi predvideli možnost izognitve plačilu globe, ki jo je običajno treba plačati, in primeri, v katerih ne nalagajo kazni, ker so izrecno dovolili določeno ravnanje.

19 Komisija je v točkah 48 in 49 obrazložitve izpodbijanega sklepa dodala, da se razlaga nacionalnega pravila, ki določa obveznost, lahko izkaže za težavno za same nacionalne organe, zlasti kadar so ti odgovorni za izvajanje te obveznosti. Če imajo ti organi resne in razumne dvome o obsegu in razlagi take obveznosti, nenaložitev globe ni nujno rezultat odločitve navedenih organov, da ne bodo pobirali glob, ki jih je treba plačati, ampak samo posledica težav pri razlagi. Take težave so po mnenju Komisije žal neločljivi del vsakega pravnega sistema, tudi če so na splošno omejene na nekaj točno določenih določb. Zato je Komisija menila, da je treba razlikovati tudi med položaji, v katerih imajo organi težave pri razlagi zakonodaje v okviru običajnega izvajanja svojih prerogativ javne oblasti, in položaji, v katerih se odločijo, da ne bodo pobirali glob, ki jih je sicer treba plačati, ali da bodo podjetjem dali možnost, da se izognejo plačilu teh glob. Komisija je nato v točki 50 obrazložitve izpodbijanega sklepa presodila, da pristojni nemški deželni organi menijo, da obmejne prodajalne po samem pravu niso dolžne pobirati kavcije, tako da nepobiranje te kavcije po njihovem mnenju ne pomeni prekrška in je nenaložitev globe samo posledica tega neobstoja prekrška.

20 Vendar je Komisija v točki 51 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da se ji glede na besedilo člena 9(1) VerpackV zdi, da je treba to določbo v delu, v katerem se uporablja za „nemško ozemlje“ in „dajanje pijač v promet“, razumeti tako, da obmejnim prodajalnam nalaga, da pobirajo kavcijo.

21 Vseeno je v točki 52 obrazložitve izpodbijanega sklepa dodala, da je možna tudi ugotovitev, da je neobstoj obveznosti obmejnih prodajaln, da pobirajo kavcijo, če pijačo v pločevinkah prodajajo izključno potrošnikom, ki so „tuji rezidenti“ in se zavežejo, da bodo to pijačo zaužili zunaj Nemčije, v skladu s smernicami VerpackV.

22 Komisija je v točki 53 obrazložitve izpodbijanega sklepa pojasnila, da se pristojni nemški deželni organi za utemeljitev svoje razlage VerpackV, v skladu s katero obmejnim prodajalnam ni treba pobirati kavcije, opirajo na cilj te določbe, in sicer spodbujati vračanje embalaže pijač za enkratno uporabo v Nemčiji in, natančneje, spodbujati kupce, zlasti v Nemčiji, da prazno embalažo pijač oddajo v sistem zbiranja in recikliranja, ki je vzpostavljen po celotni državi in je nemškim rezidentom zlahka dostopen. Komisija je pojasnila, da glede na razlago pristojnih nemških deželnih organov ta cilj ne zahteva uporabe kavcije za pijačo v pločevinkah, ki se zaužije v tujini in katere embalaža se ne vrne v Nemčijo. Dodala je, da so – še vedno v skladu z razlago pristojnih nemških deželnih organov – obmejne prodajalne v enakem položaju kot izvozniki pijač v pločevinkah, ki prodajajo izdelke, ki niso namenjeni potrošnji v Nemčiji in katerih embalaža se odstranjuje daleč od obratov za recikliranje, vključenih v nemški sistem. VerpackV pa tem izvoznikom ne nalaga, da pobirajo kavcijo.

23 Komisija je v točkah od 56 do 58 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da stališče pristojnih nemških deželnih organov temelji med drugim na poročilu, ki ga je leta 2005 na zahtevo obmejnih prodajaln pripravil profesor prava. Glede na to poročilo je obveznost, naložena tem prodajalnam, da pobirajo kavcijo, v nasprotju z GG, nekaterimi določbami primarnega prava Evropske unije, in sicer členi 18, 34 in 35 PDEU, ter členom 7(1) Direktive 94/62, ker je razširjena na prodajo pijač v pločevinkah, ki se zaužijejo v tujini. Kavcija zlasti pomeni oviro za trgovino za končne potrošnike v obmejnih prodajalnah, ki v nobenem primeru ne vračajo prazne embalaže pijač, da bi dobili povrnjen znesek kavcije.

24 Komisija je v točkah 59 in 60 obrazložitve izpodbijanega sklepa dodala, da glede na drugo poročilo, prav tako pripravljeno leta 2005, vendar tokrat na zahtevo nemške zvezne vlade, kavcijski sistem ne krši niti GG niti prava Unije, medtem ko je, nasprotno, to, da obmejne prodajalne ne pobirajo kavcije od kupcev, ki pijače zaužijejo v tujini, v nasprotju z Direktivo 94/62.

25 Komisija je v točki 61 obrazložitve izpodbijanega sklepa sklenila, da čeprav razlaga, ki so jo upoštevali pristojni nemški deželni organi, ni v skladu z razlago zveznih organov, zadnjenavedena razlaga ni bila potrjena s sodno odločbo, saj edine sodne odločbe, ki segajo v leto 2003, potrjujejo razlago pristojnih nemških deželnih organov, kar so zvezni organi priznali.

26 Na podlagi zgoraj predstavljenih elementov je Komisija, ki je menila, da je mogoče domnevati, da kadar potrošnik kupi pijačo v Nemčiji, da bi jo odnesel s seboj v drugo državo članico, embalaža te pijače ne bo vrnjena v Nemčijo, ampak se bo znašla v sistemu gospodarjenja z odpadki druge države članice, navedla, da je očitno razumno odpovedati se obveznosti pobiranja kavcije, kadar potrošnik podpiše izvozno deklaracijo, s čimer se torej zaveže, da bo pijačo odnesel v drugo državo članico, kjer jo bo zaužil in odstranil njeno embalažo (točka 65 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Komisija je tudi spomnila, da se države članice svobodno odločijo, ali bodo kavcijo pobirale ali ne, pod pogojem, da spoštujejo načelo prepovedi diskriminacije (točka 67 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Poudarila je, da razlaga, ki so jo upoštevali pristojni nemški deželni organi, pomeni razumen kompromis med ciljem varstva okolja, ki ga zasleduje Direktiva 94/62, in prostim pretokom blaga (točka 68 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

27 Komisija je sklenila, da imajo pristojni nemški deželni organi v okviru običajnega izvajanja prerogativ javne oblasti resne in razumne dvome o obsegu in razlagi obveznosti pobiranja kavcije. V takem primeru nenaložitev globe ne pomeni prednosti, dodeljene iz državnih sredstev, in tega ukrepa torej ni mogoče opredeliti kot državno pomoč (točka 69 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

II. Postopek in predlogi strank

28 Tožeča stranka je 23. januarja 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

29 Zvezna republika Nemčija je 18. aprila 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije. Predsednik devetega senata Splošnega sodišča je to intervencijo dovolil z odločbo z dne 9. septembra 2019. Zvezna republika Nemčija je vložila intervencijsko vlogo in glavni stranki sta predložili stališča glede te vloge v za to določenih rokih. V tej vlogi je izjavila, da se strinja z vsemi trditvami Komisije.

30 Danmarks Naturfredningsforening (v nadaljevanju: DN), dansko združenje za varstvo okolja, je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 26. aprila 2019 vložilo predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom tožeče stranke. Predsednik devetega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 10. septembra 2019 dovolil to intervencijo. Združenje DN je vložilo vlogo in glavni stranki sta predložili stališča glede te vloge v za to določenih rokih.

31 Združenje IGG je 7. maja 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložilo predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Komisije. Predsednik devetega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 10. septembra 2019 dovolil to intervencijo. Združenje IGG je vložilo vlogo in glavni stranki sta predložili stališča glede te vloge v za to določenih rokih.

32 Ker se je sestava senatov Splošnega sodišča spremenila, je bil sodnik poročevalec na podlagi člena 27(5) Poslovnika Splošnega sodišča razporejen v četrti senat, ki mu je bila zato dodeljena ta zadeva.

33 Splošno sodišče je na predlog četrtega senata na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo predodeli razširjeni sestavi.

34 Splošno sodišče (četrti razširjeni senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva, ki so določeni v členu 89 Poslovnika, strankam postavilo pisna vprašanja in jih pozvalo, naj nanje odgovorijo na obravnavi.

35 Stranke so na obravnavi 19. novembra 2020 ustno podale stališča ter odgovorile na pisna in ustna vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče.

36 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

37 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

38 Zvezna republika Nemčija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

39 Združenje DN Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

40 Združenje IGG Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

III. Pravo

41 Najprej je treba preizkusiti dopustnost tožbe, nato pa presoditi utemeljenost trditev, ki jih navaja tožeča stranka.

A. Dopustnost tožbe

42 Komisija je v odgovoru na tožbo izpodbijala procesno upravičenje tožeče stranke s tem, da je izrazila „dvom“ o obstoju izkrivljanja konkurence, ki bi ga povzročili sporni ukrepi in ki bi tožečo stranko lahko postavilo v slabši položaj. Komisija je v zvezi s tem v dupliki navedla, da tožeča stranka ni predložila dokazov o identiteti svojih članov in dejavnostih, ki jih izvajajo.

43 Vendar se je Komisija na obravnavi v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča o uporabi upoštevne sodne prakse v obravnavani zadevi odpovedala ugovoru nedopustnosti, ki se je nanašal na neobstoj procesnega upravičenja tožeče stranke, kar je bilo zabeleženo v zapisniku obravnave.

44 Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da je združenje, ki tako kot tožeča stranka zastopa interese konkurentov upravičencev do ukrepa, zadevna stranka v smislu člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 29 in navedena sodna praksa), kar je Komisija sicer navedla v točki 1 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Taka stranka pa ima pravico izpodbijati odločbo, s katero Komisija v okviru faze predhodne preučitve pomoči iz člena 108(3) PDEU ugotovi, da ukrep ni pomoč, pod pogojem, da želi ta stranka z vložitvijo tožbe zaščititi postopkovne pravice, ki bi jih imela, če bi se Komisija odločila začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu sodbe z dne 19. maja 1993, Cook/Komisija, C-198/91, EU:C:1993:197, točke od 23 do 26; z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 47, in z dne 13. decembra 2005, Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, točka 35).

45 V tem sporu tožeča stranka navaja edini tožbeni razlog, s katerim trdi, da je Komisija s tem, da ni začela formalnega postopka preiskave iz člena 108(2) PDEU kljub resnim težavam, ki jih povzroča preučitev spornih ukrepov, kršila postopkovne pravice, ki jih ima kot zadevna stranka na podlagi te določbe. V teh okoliščinah ima tožeča stranka procesno upravičenje, zato je tožba dopustna.

B. Preučitev edinega tožbenega razloga

46 Kot je bilo pravkar navedeno, tožeča stranka v podporo tožbi navaja edini tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev njenih postopkovnih pravic. Ta edini tožbeni razlog ima tri dele. S prvim delom tožeča stranka trdi, da je Komisija nezadostno preučila združljivost oprostitve kavcije s členom 4(3) PEU, Direktivo 94/62, načelom „plača povzročitelj obremenitve“ in nekaterimi določbami nemškega prava. Z drugim delom se sklicuje na nezadostno preučitev, ki jo je Komisija opravila v zvezi z nepobiranjem prihodkov od DDV, ker je ta ukrep dodeljen iz državnih sredstev. Nazadnje, tožeča stranka s tretjim delom trdi, da je preučitev Komisije v zvezi z ukrepom nenaložitve globe nezadostna, ker je tudi ta ukrep dodeljen iz državnih sredstev.

47 Uvodoma je treba spomniti, da je v skladu s sodno prakso postopek, uveden s členom 108(2) PDEU, ki drugim državam članicam in zadevnim strankam zagotavlja, da se lahko izjavijo, Komisiji pa omogoča, da se v celoti seznani z vsemi podatki o zadevi, preden sprejme odločitev, nujen, če ima Komisija resne težave pri presoji, ali je načrt pomoči združljiv z notranjim trgom. Iz tega je treba sklepati, da se Komisija pri sprejetju ugodne odločitve za načrt pomoči lahko omeji na predhodno fazo iz člena 108(3) PDEU le, če je na podlagi prve preučitve lahko prepričana, da je ta načrt združljiv s Pogodbo. Nasprotno pa, če se Komisija na podlagi prve preučitve prepriča o nasprotnem ali če s to preučitvijo ne more premagati vseh težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti tega načrta z notranjim trgom, je dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in v ta namen

začeti postopek iz člena 108(2) PDEU (sodbi z dne 20. marca 1984, Nemčija/Komisija, 84/82, EU:C:1984:117, točka 13, in z dne 24. januarja 2013, 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:36, točka 28).

48 Spomniti je treba tudi, da kadar tožeča stranka trdi, da so z odločbo, ki jo je Komisija sprejela na podlagi člena 108(3) PDEU, kršene njene postopkovne pravice, lahko navede kateri koli tožbeni razlog, vključno s tožbenim razlogom v zvezi z napačno uporabo prava, ki kaže na to, da bi presoja informacij in elementov, s katerimi je Komisija razpolagala med fazo predhodne preučitve spornega ukrepa, morala povzročiti dvome o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom (glej v tem smislu sodbo z dne 24. maja 2011, Komisija/Kronoply in Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, točka 59). Nezadostna in nepopolna vsebina preučitve, ki jo je Komisija opravila v predhodni fazi, je eden od indicev, na podlagi katerih se lahko šteje, da Komisija ni mogla premagati vseh resnih težav, ki jih je imela pri obravnavi vprašanja, ali je zadevni ukrep državna pomoč (glej v tem smislu sodbo z dne 25. novembra 2014, Ryanair/Komisija, T-512/11, neobjavljena, EU:T:2014:989, točka 106).

49 Zaporedoma je treba preučiti vsakega od treh delov edinega tožbenega razloga, pri čemer je preučitev zadnjih dveh delov, ki se oba nanašata na pogoj v zvezi z državnimi sredstvi, združena v istem delu presoje.

1. Prvi del edinega tožbenega razloga

50 Tožeča stranka trdi, da Komisija pri preučitvi ukrepa oprostitve pobiranja kavcije ni upoštevala obveznosti, ki jih ima Zvezna republika Nemčija na podlagi člena 4(3) PEU, Direktive 94/62, načela „plača povzročitelj obremenitve“ in nemškega prava.

51 Tožeča stranka trdi, da dejstvo, da ta ukrep ni skladen s temi različnimi pravili, izpodbija analizo v izpodbijanem sklepu v zvezi z vprašanjem obstoja državne pomoči in pomeni, da Komisija ni mogla pravilno oceniti, ali nepobiranje kavcije in s tem neplačilo DDV za kavcijo ter oprostitev globe pomenijo pomoč ali ne.

52 Tožeča stranka poudarja, da mora Komisija zagotoviti, da se nacionalni sistemi, s katerimi je prenesena Direktiva 94/62, dejansko uporabljajo in da so bili na podlagi tega prenosa sprejeti dovolj jasni predpisi. Dodaja, da Zvezna republika Nemčija ni zagotovila, da bo rezultat, ki se želi doseči s to direktivo, dosežen. Trdi tudi, da Komisija ni upoštevala znatnih škodljivih učinkov na okolje, ki jih ima nepobiranje kavcije.

53 Poleg tega tožeča stranka kritizira različne točke obrazložitve izpodbijanega sklepa, ki so v delu tega sklepa, v katerem je obravnavana nenaložitev globe obmejnim prodajalnam.

54 Komisija trdi, da je prvi del edinega tožbenega razloga brezpredmeten, kar tožeča stranka izpodbija.

55 Združenje DN trdi, da izpodbijani sklep temelji na očitno napačnih okoljskih predpostavkah in ne upošteva znatnih škodljivih učinkov prakse izvozne deklaracije na dansko okolje. Navaja, da od leta 2005 organizira letne dogodke, imenovane „zbiranje odpadkov“, ki so namenjeni varovanju danskega okolja s pobiranjem odpadkov, in da se od leta 2008 posveča zbiranju in pobiranju praznih pločevink, s čimer je lahko zbrala več kot 1,6 milijona praznih pločevink. Glede na njena opažanja je med tako zbranimi pločevinkami od 90 do 95 % takih, ki jih danski potrošniki kupijo v obmejnih prodajalnah brez uporabe kavcijskega sistema.

56 Združenje IGG trdi, da je Komisija v upravni fazi preverila skladnost kavcijskega sistema z Direktivo 94/62 in da ni dvomila o zakonitosti prakse oprostitve kavcije na podlagi uporabe izvoznih deklaracij. Ta oprostitev naj bi bila v celoti skladna z Direktivo 94/62. Državam članicam naj ne bi bilo treba kavcijskega sistema razširiti na prodajo, pri kateri cilj te kavcije, to je vračilo prazne embalaže, ne more biti dosežen, ker številni potrošniki nimajo možnosti vrniti prazne embalaže in dobiti povrnjen znesek kavcije. Združenje IGG ne deli zaskrbljenosti tožeče stranke, da ima nepobiranje kavcije škodljive učinke na okolje na Danskem. To, da obmejne prodajalne zaračunajo kavcijo, ki ne bo povrnjena na Danskem, naj ne bi prispevalo k vračilu prazne embalaže in naj torej ne bi zmanjšalo količine odpadne embalaže. Sistematična uporaba kavcije v obmejnih prodajalnah naj bi imela gospodarski učinek izvozne dajatve. Naložitev kavcije na prodajo v obmejnih prodajalnah naj bi ovirala prosti pretok blaga, medtem ko naj cilja kavcije, to je vračila praznik pločevink, ne bi bilo mogoče doseči. Sistematična uporaba kavcije v obmejnih prodajalnah naj torej ne bi bila sorazmerna.

57 Kot izhaja iz utemeljitve tožeče stranke, se prvi del edinega tožbenega razloga v bistvu nanaša na resne težave, ki nastanejo, ker so z zadevnim ukrepom kršene obveznosti, naložene Zvezni republiki Nemčiji. Poudariti je treba, da te obveznosti ne izhajajo iz določb Pogodbe DEU ali sekundarne zakonodaje, ki se uporabljajo na področju državnih pomoči, ampak izhajajo iz drugih določb prava Unije, celo iz nemškega prava. Predvsem gre za določbe o varstvu okolja.

58 Glede trditev strank in zlasti glede trditve, ki jo je v odgovoru na tožbo navedla Komisija in ki temelji na brezpredmetnosti prvega dela edinega tožbenega razloga, je treba pojasniti, koliko se je na neupoštevanje določb, ki niso povezane s pravom državnih pomoči, mogoče učinkovito sklicevati za ugotovitev nezakonitosti odločbe, ki jo na tem področju sprejme Komisija.

59 V zvezi s tem je treba razlikovati glede na to, ali Komisija z zadevno odločbo odloča o združljivosti pomoči z notranjim trgom ali pa, kot v obravnavani zadevi, odloča o obstoju pomoči.

60 V prvem primeru, kot je Sodišče odločilo v sodbi z dne 15. aprila 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, točki 50 in 51), iz splošne sistematike Pogodbe DEU izhaja, da postopek iz člena 108 PDEU ne sme nikoli privesti do izida, ki bi bil v nasprotju s posameznimi določbami Pogodbe. Zato Komisija državne pomoči, ki z nekaterimi podrobnimi pravili krši druge določbe Pogodbe, ne more razglasiti za združljivo z notranjim trgom. Ta sodna praksa je bila potrjena s sodbo z dne 22. septembra 2020, Avstrija/Komisija (C-594/18 P, EU:C:2020:742, točki 44 in 45).

61 Tako se je na to, da nacionalni ukrep, predhodno opredeljen kot državna pomoč, krši določbe Pogodbe DEU, ki niso določbe o državnih pomočeh, mogoče učinkovito sklicevati za izpodbijanje zakonitosti odločbe, s katero Komisija meni, da je taka pomoč združljiva z notranjim trgom.

62 V drugem primeru, ki se nanaša na odločbo, s katero Komisija odloči o obstoju pomoči, to ne velja. Opredelitev nacionalnega ukrepa kot državne pomoči namreč temelji na pogojih, ki so taksativno določeni v členu 107(1) PDEU. Prvič, intervencija mora biti državna ali iz državnih sredstev. Drugič, ta intervencija mora biti taka, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami. Tretjič, z njo mora biti prejemniku podeljena selektivna prednost. Četrtič, izkrivljati mora konkurenco ali groziti z izkrivljanjem konkurence (sodba z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 53). Vendar noben od teh pogojev ne vsebuje napotitve na druge določbe Pogodbe DEU ali zakonodajo, ki jo je Evropska unija sprejela na področju okolja.

63 Sodišče je tako odločilo, da nujnost upoštevanja zahtev v zvezi z varstvom okolja, kot izhajajo iz določb Pogodb, naj so še tako legitimne, ne vpliva na uporabo pogoja selektivnosti iz člena 107(1) PDEU in ne upravičuje izključitve selektivnih ukrepov, čeprav so posebni kot okoljske takse, s področja uporabe člena 107(1) PDEU, pri čemer se okoljevarstveni cilji vsekakor lahko koristno upoštevajo pri presoji združljivosti ukrepa državne pomoči z notranjim trgom v skladu s členom 107(3) PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točke od 90 do 92, in z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 75).

64 Poleg tega je Sodišče štelo, da okoliščina, da institucija odobri nacionalni ukrep v skladu z drugimi določbami prava Unije, in ne v skladu z določbami o državnih pomočeh, Komisiji ne preprečuje, da ugotovi, da je ta ukrep državna pomoč (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2013, Komisija/Irska in drugi, C-272/12 P, EU:C:2013:812, točke 46, 47, 49 in 53). Prav tako je to, da se z nacionalnim ukrepom sledi razlogom v splošnem interesu – ki v obravnavani zadevi spadajo na področje nacionalnega prava, vendar so lahko zajeti tudi s pravom Unije –, „brezpredmetna“ okoliščina v fazi opredelitve državne pomoči na podlagi določb člena 107(1) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 13. februarja 2003, Španija/Komisija, C-409/00, EU:C:2003:92, točki 53 in 54).

65 Torej bi bilo v nasprotju z besedilom člena 107(1) PDEU, če bi se ugotovilo, da nacionalni ukrep, ker ne bi upošteval drugih določb Pogodbe, pomeni državno pomoč, čeprav ne izpolnjuje pogojev, ki so v tej določbi izrecno določeni za opredelitev pomoči.

66 Poleg tega določbe členov 107 in 108 PDEU zasledujejo poseben cilj, ki je preprečiti, da bi intervencije države članice izkrivljale konkurenčne pogoje na notranjem trgu, in ki ne ustreza nujno ciljem, ki se uresničujejo z drugimi določbami Pogodb. Dalje, pri izvajanju določb členov 107 in 108 PDEU ima v nasprotju z izvajanjem drugih določb Pogodbe delovanje Komisije pomembno vlogo (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2002, Nygård, C-234/99, EU:C:2002:244, točka 55). Nazadnje, učinki, ki jih ima uporaba teh določb, so veliki, ker lahko Komisija državi članici naloži, da v roku, ki ga določi, prekine izvajanje nacionalnega ukrepa, ga odpravi ali spremeni. Ob upoštevanju teh posebnosti področja uporabe ureditve preučitve ukrepov pomoči, uvedene z določbami členov 107 in 108 PDEU, ni mogoče razširiti prek nacionalnih ukrepov, ki izpolnjujejo pogoje, navedene v členu 107(1) PDEU.

67 Res je, da člen 11 PDEU določa, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije. Vendar naj bi se te zahteve tako vključile v fazi preučitve združljivosti pomoči, in ne v fazi preučitve njenega obstoja.

68 Zato se na okoliščino, da so z nacionalnim ukrepom kršene druge določbe prava Unije, in ne določbe o državnih pomočeh, kot tako ni mogoče učinkovito sklicevati za ugotovitev, da je ta ukrep državna pomoč.

69 Enako *a fortiori* velja za določbe prava države članice.

70 V skladu z ustaljeno sodno prakso namreč iz zahtev po enotni uporabi prava Unije in načela enakosti izhaja, da je treba pojme iz določbe prava Unije, ki za določitev svojega pomena in obsega ne napotuje izrecno na pravo držav članic, običajno v vsej Uniji razlagati avtonomno in enotno, pri čemer je treba upoštevati ne le besedilo te določbe, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje, ki se uresničujejo z zadevno ureditvijo (glej sodbo z dne 27. februarja 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, točka 35 in navedena sodna praksa).

71 V obravnavani zadevi pa v členu 107(1) PDEU ni predvideno nobeno izrecno sklicevanje na pravo držav članic.

72 Poleg tega ni Komisija tista, ki mora preveriti zakonitost nacionalnih ukrepov glede na nacionalno pravo, ampak morajo to storiti pristojna nacionalna sodišča.

73 Če bi se priznalo, da mora Komisija zaradi neupoštevanja določb prava države članice nacionalne ukrepe opredeliti kot državno pomoč, bi lahko morala odločiti o zakonitosti teh ukrepov glede na nacionalno pravo, s čemer bi se prezrle pristojnosti nacionalnih sodišč.

74 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da prvi del edinega tožbenega razloga, ki se nanaša na nezadostno preučitev Komisije v zvezi z ukrepom nepobiranja kavcije glede na obveznosti, naložene Zvezni republiki Nemčiji, ki ne izhajajo iz določb Pogodbe ali sekundarne zakonodaje, ki se uporabljajo na področju državnih pomoči, ampak izhajajo iz drugih določb prava Unije in nacionalnega prava, tudi ob predpostavki, da je utemeljen, ne more pripeljati do razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa.

75 Zato je treba prvi del edinega tožbenega razloga zavrniti kot brezpredmeten, kot pravilno trdi Komisija.

76 Vendar bodo nekatere kritike, ki jih je tožeča stranka izrazila v zvezi z različnimi točkami obrazložitve izpodbijanega sklepa v delu, v katerem je obravnavana nenaložitev globe obmejnim prodajalnam, in trditve o neobstoju težav pri razlagi prava, ki se uporablja, ki se lahko nanašajo tudi na nenaložitev globe, po potrebi preučene v okviru tretjega dela edinega tožbenega razloga.

2. Drugi in tretji del edinega tožbenega razloga: pogoj v zvezi z državnimi sredstvi

77 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se samo prednosti, ki se neposredno ali posredno podelijo iz državnih sredstev ali so dodaten strošek za državo, štejejo za pomoč v smislu člena 107(1) PDEU. Iz samega besedila te določbe in postopkovnih pravil iz člena 108 PDEU je namreč razvidno, da prednosti, podeljene iz sredstev, ki niso državna, ne spadajo na področje uporabe zadevnih določb (sodbi z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97, točka 19, in z dne 19. marca 2013, Bouygues in Bouygues Télécom/Komisija in drugi ter Komisija/Francija in drugi, C-399/10 P et C-401/10 P, EU:C:2013:175, točka 99).

78 V okviru izpodbijanega sklepa je Komisija ugotovila, da pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen niti pri nepobiranju DDV za kavcijo niti pri nenaložitvi globe. Samo na podlagi ugotovitve neobstoja državnih sredstev je sklenila, da ta ukrepa nista državna pomoč.

79 Najprej je treba preučiti drugi del edinega tožbenega razloga, ki se nanaša na nepobiranje DDV za kavcijo.

a) Drugi del edinega tožbenega razloga

80 Tožeča stranka trdi, da se je Komisija napačno sklicevala na sodbo z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97), v delu izpodbijanega sklepa, v katerem je preučila nepobiranje DDV za kavcijo s strani obmejnih prodajaln in nato s strani države. Ta ukrep naj v nasprotju z ukrepom, obravnavanim v navedeni sodbi, namreč ne bi bil del „legitimnega sistema“.

81 Tožeča stranka se opira na več trditev, s katerimi želi dokazati, da nepobiranje kavcije, ki temelji na praksi izvozne deklaracije, ni legitimno in da zato nepobiranje DDV pomeni prednost, ki se financira iz državnih sredstev. Med drugim se sklicuje na kršitev različnih pravnih pravil, ki je bila navedena že v okviru prvega dela edinega tožbenega razloga.

82 Tožeča stranka trdi, da mora zadevna država članica, da bi se za nacionalni ukrep štelo, da se ne financira iz državnih sredstev, ravnati kot regulativni organ, ko sprejema ta ukrep. To pa ne velja, kadar se država članica odpove prihodkom zaradi ukrepa, s katerim se krši pravo Unije.

83 Tožeča stranka navaja tudi, da se nepobiranje kavcije izvaja iz razloga, ki ni povezan s ciljem kavcijskega sistema, to je ohranitvijo delovnih mest in izboljšanjem konkurenčnosti obmejnih prodajaln.

84 Poleg tega tožeča stranka trdi, da ta ukrep njegovim upravičencem zagotavlja selektivno prednost in da je njegov namen obmejne prodajalne oprostiti plačila DDV za ceno kavcije.

85 Komisija predlaga, naj se drugi del edinega tožbenega razloga zavrne. V zvezi s tem zlasti trdi, da je nepobiranje kavcije glavno vprašanje v obravnavani zadevi in da je nepobiranje DDV samo „sekundarna“ posledica tega nepobiranja kavcije (ali „neločljivo povezana“ posledica, če se uporabi izraz iz sodbe z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97).

86 Združenje DN se strinja s trditvami tožeče stranke. Med drugim se sklicuje na sodbo z dne 12. oktobra 2000, Španija/Komisija (C-480/98, EU:C:2000:559).

87 Združenje IGG se strinja s trditvami Komisije. Dodaja, da je člen 9(1) VerpackV povezan s členom 92(b) Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL 2006, L 347, str. 1), ki določa, da lahko države članice stroške vračljive embalaže vključijo v davčno osnovo in sprejmejo potrebne ukrepe, da se ta osnova popravi, ko se embalaža dejansko vrne.

88 Uvodoma je treba na podlagi preudarkov, navedenih v odgovor na prvi del edinega tožbenega razloga, zavrniti trditve v zvezi s kršitvijo različnih pravil prava Unije in nemškega prava, ki jih je tožeča stranka navedla že v tem delu.

89 Poleg tega, ker se ta del nanaša na pogoj v zvezi z obstojem državnih sredstev, je treba spomniti, da se mora za ugotovitev, ali prednost, dodeljena upravičencu, bremeni državni proračun, preveriti, ali obstaja dovolj neposredna povezava med to prednostjo na eni strani in zmanjšanjem državnega proračuna ali dovolj konkretnim gospodarskim tveganjem za bremenitev tega proračuna na drugi strani (glej sodbo z dne 19. marca 2013, Bouygues in Bouygues Télécom/Komisija in drugi ter Komisija/Francija in drugi, C-399/10 P in C-401/10 P, EU:C:2013:175, točka 109 in navedena sodna praksa).

90 V obravnavani zadevi se je Komisija za ugotovitev, da nepobiranje DDV ne pomeni uporabe državnih sredstev, v izpodbijanem sklepu (točka 42 obrazložitve) oprla na rešitev, ki jo je Sodišče uporabilo v sodbi z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97). Kot pa je razvidno iz predstavitve trditev tožeče stranke, ta v bistvu izpodbija upoštevnost uporabe te rešitve za nepobiranje DDV. Zato je treba spomniti na rešitev, ki jo je Sodišče uporabilo v navedeni sodbi in je bila povzeta v poznejših sodbah.

91 V zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97), je šlo za pravno ureditev, ki je nemškem lastnikom plovil omogočala sklenitev pogodb o zaposlitvi s člani posadke, za katere se ne uporablja nemško pravo (točka 5). Sodišče je ugotovilo, da pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen.

92 V zvezi s tem je Sodišče štelo, da zadevna ureditev s svojim ciljem in splošno sistematiko ne ustvarja prednosti, ki bi pomenila dodatno breme za državo, ampak samo spreminja – v korist podjetij za pomorsko plovbo – okvir, v katerem se vzpostavljajo pogodbena razmerja med temi podjetji in njihovimi zaposlenimi. Poleg tega je menilo, da so posledice te ureditve tako v zvezi z razliko v osnovi za izračun prispevkov za socialno varnost kot v zvezi z morebitno izgubo davčnih sredstev zaradi nizke ravni plač neločljivo povezane s to ureditvijo in niso sredstvo za dodelitev določene prednosti zadevnim podjetjem (točka 21).

93 Iz tega sledi, da je treba za presojo obstoja povezave, navedene v točki 89 zgoraj, med drugim preveriti, ali ukrep s svojim ciljem in splošno sistematiko ustvarja prednost, ki bi pomenila dodatno breme za državo. Zlasti kadar je morebitna izguba sredstev, ki izhaja iz ukrepa, neločljivo povezana s tem ukrepom, ker je samo njegova posredna posledica, pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen (glej v tem smislu sodbe z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97, točka 21; z dne 1. decembra 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, točka 36, in z dne 13. marca 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, točka 62). Nasprotno pa, če je namen ukrepa podjetje oprostiti plačila zneskov, ki bi jih običajno moralo plačati v državni proračun, je povezava med ukrepom in zmanjšanjem državnega proračuna dovolj neposredna, da se za ukrep šteje, da se financira iz državnih sredstev (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, točke od 106 do 108).

94 V obravnavani zadevi je treba spomniti, da na podlagi člena 9(1) VerpackV cena kavcije, zaračunana kupcu, vključuje DDV. Kadar obmejne prodajalne ne uporabljajo kavcije, se zato za zadevno prodajo ne pobira DDV za kavcijo.

95 Torej obstaja, vsaj potencialno, izguba davčnih prihodkov za državo, ker bi kavcijski sistem, če bi se uporabljal, verjetno ustvaril neto prihodke od DDV. Malo verjetno je namreč, da bi bila kljub pobiranju kavcije sistematično vrnjena vsa embalaža in da bi bil zato DDV, pobran ob prodaji, v celoti vrnjen potrošnikom, katerim bi bil davek zaračunan.

96 Vendar namen spornega ukrepa, ki zajema nepobiranje kavcije s strani obmejnih prodajaln, ni tem podjetjem podeliti prednost v obliki nepobiranja DDV. Nepobiranje DDV, kadar se kavcija ne uporablja, je – kot pravilno trdi Komisija – samo posredna posledica mehanizma oprostitve kavcije, ki je neločljivo povezana z nepobiranjem kavcije, in ne omogoča ugotovitve, da je namen spornega ukrepa v zvezi s tem nekaterim podjetjem podeliti prednost iz državnih sredstev.

97 Zato je treba ugotoviti, da je Komisija lahko ob sklicevanju na sodno prakso, ki izhaja iz sodbe z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97), pravilno ugotovila, da pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen, kar zadeva nepobiranje DDV za kavcijo.

98 Ugotovitve, navedene zgoraj v točki 97 zgoraj, ni mogoče omajati z drugimi trditvami tožeče stranke ali združenja DN.

99 Prvič, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, iz sodne prakse, navedene v točki 93 zgoraj, ne izhaja, da bi moral biti nacionalni ukrep, da bi se zanj štelo, da se ne financira iz državnih sredstev, „legitimen sistem“ ali da bi zadevna država morala ravnati kot regulativni organ.

100 Seveda se v nekaterih primerih lahko upoštevajo cilji zadevnega ukrepa. Vendar to ne velja v primeru, ko je edini posredni učinek tega ukrepa zmanjšanje obdavčljivega predmeta davka in zato ne obstaja dovolj neposredna povezava med tem ukrepom in izgubo prihodkov, ki se lahko ugotovi, tako da je ta izguba lahko opredeljena kot „neločljivo povezana“ z ukrepom.

101 Poleg tega Sodišče v sodbi z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97), za ugotovitev, ali je pogoj v zvezi z državnimi sredstvi izpolnjen, ni kot take preverilo legitimnosti zadevnega ukrepa ali ciljev, ki jih uresničuje. Na podlagi cilja in splošne sistematike tega ukrepa je samo preverilo, da zatrjevane izgube prihodkov v resnici ne pomenijo sredstva za dodelitev določene prednosti zadevnim podjetjem (sodba z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97, točka 21).

102 Drugič, okoliščina, da nepobiranje DDV za kavcijo lahko zagotovi selektivno prednost upravičencem do tega ukrepa, je tudi ob domnevi, da je dokazana, brezpredmetna, ker so na eni strani pogoji, našteti v členu 107(1) PDEU, na podlagi katerih je nacionalni ukrep mogoče opredeliti kot državno pomoč, kumulativni (glej sodno prakso, navedeno v točki 62 zgoraj, in sodbo Sodišča z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, točki 74 in 75) ter ker se je na drugi strani Komisija v obravnavani zadevi, da je v izpodbijanem sklepu ugotovila, da nepobiranje DDV za kavcijo ne pomeni pomoči, oprla samo na neobstoj državnih sredstev, to je na pogoj, ki je ločen od pogoja v zvezi z obstojem selektivne prednosti.

103 Tretjič, tožeča stranka ni predložila nobenega dokaza, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da je cilj spornih ukrepov v resnici oprostiti obmejne prodajalne plačevanja DDV za ceno kavcije, medtem ko je ta oprostitev, kot izhaja iz zgoraj predstavljenih preudarkov, očitno „sekundarni učinek, ki je neločljivo povezan [s temi ukrepi]“, glede na izraz, ki ga je generalni pravobranilec F. G. Jacobs uporabil v sklepnih predlogih v zadevi PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, točki 161 in 162).

104 Četrtič, sklicevanje združenja DN na sodbo z dne 12. oktobra 2000, Španija/Komisija (C-480/98, EU:C:2000:559), ni upoštevno, ker je bil v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, obravnavan neobstoj izterjave davčnih in socialnih dolgov nekaterih podjetij, ta primer pa ustreza primeru, ki ga je Sodišče preučilo v sodbi z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551), v kateri je povezava med ukrepom in izgubo prihodkov za državni proračun dovolj neposredna.

105 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba zavrniti drugi del edinega tožbenega razloga, ki ga navaja tožeča stranka.

b) Tretji del edinega tožbenega razloga

106 Na prvem mestu, tožeča stranka trdi, da je Komisija napačno uporabila sodno prakso Sodišča s tem, da je uvedla novo pravno pravilo, v skladu s katerim je zaradi obstoja težav pri razlagi zakonodaje, ki se uporablja, mogoče za nacionalni ukrep, ki vključuje nenaložitev globe, sklepati, da ne izpolnjuje pogoja v zvezi z državnimi sredstvi.

107 V zvezi s tem tožeča stranka navaja, da je bilo pravo napačno uporabljeno. Merilo, ki ga je uporabila Komisija in se nanaša na obstoj težav pri razlagi zakonodaje, ki se uporablja, naj ne bi bilo skladno s sodno prakso, v skladu s katero se obstoj državne pomoči presoja na podlagi učinkov ukrepa, in ne na podlagi njegovega cilja ali namenov nacionalnih organov, ki so sprejeli ta ukrep.

108 Poleg tega tožeča stranka meni, da v obravnavani zadevi ne obstajajo težave pri razlagi v zvezi z obveznostjo uporabe kavcije in torej naložitve globe prodajalnam, ki ne uporabljajo te kavcije. Navaja, da nenaložitev globe izhaja bolj iz namerne odločitve pristojnih nemških deželnih organov.

109 Nazadnje, tožeča stranka dodaja, da če bi se bilo mogoče izogniti uporabi pravil o državnih pomočeh zgolj s tem, da se dokažejo resni in razumni dvomi o obsegu in pomenu obveznosti, ki izhaja iz akta, ki je del prava Unije ali nacionalne zakonodaje, bi to vodilo do zlorab. Pojasnjuje, da bi bila taka možnost v nasprotju z obveznostjo držav članic, da jasno in nedvoumno izvajajo direktive Unije.

110 V zvezi s tem tožeča stranka meni, da so se pristojni nemški deželni organi v obravnavani zadevi po sodbah, ki so jih leta 2003 izdala sodišča dežele Schleswig-Holstein, odločili, da obmejnim prodajalnam ne bodo naložili obveznosti pobiranja kavcije, določene v VerpackV, in da ne bodo sprejeli nobenega novega prisilnega upravnega ukrepa zoper te prodajalne, ki bi bili lahko pozneje predmet sodnega nadzora nemških sodišč. Tako meni, da neobstoj sodne prakse, ki omogoča razjasnitev zakona, na podlagi katerega je naložena globa, izhaja samo iz nedelovanja teh organov. Tožeča stranka dodaja, da bi bilo izvajanje prava Unije, zlasti prava državnih pomoči, bistveno oslabljeno, če bi se organ države članice lahko dolga leta zakonito in sistematično izogibal izvajanju zakonodaje.

111 Na drugem mestu, tožeča stranka trdi, da obstajajo resne težave pri vprašanju, ali je pogoj v zvezi z državnimi sredstvi izpolnjen, kar zadeva nenaložitev globe.

112 Prvič, ob nadaljnjem razvijanju svojih navedb, podanih v okviru prvega dela edinega tožbenega razloga, tožeča stranka opozarja, da nepobiranje kavcije pomeni kršitev več določb prava Unije in nemškega prava ter da ne obstaja nobena težava pri razlagi, ker je ta kršitev očitna. Dodaja, da so nemški zvezni organi redno ponavljali, da je praksa izvozne deklaracije nezakonita.

113 Drugič, tožeča stranka poudarja, da v pravu, ki se uporablja na področju okolja, ne obstaja pravna podlaga, ki bi utemeljevala nepobiranje kavcije. Trdi tudi, da se ta ukrep ne uporablja enotno na vseh obmejnih območjih v Nemčiji. Dodaja, da je Komisija položaj preučila nezadostno in nepopolno. Nazadnje poudarja, da obmejne prodajalne niso v položaju, ki je primerljiv s položajem izvoznikov.

114 Poleg tega tožeča stranka trdi, da ugotovitve neobstoja državnih sredstev, do katere je Komisija prišla v izpodbijanem sklepu, ni mogoče utemeljiti z nujnostjo nepobiranja kavcije, da bi se preprečila kršitev načela prostega pretoka blaga. Trditev Komisije o tem, da bi uporaba kavcijskega sistema povzročila naložitev izvozne dajatve, naj bi bila nova trditev, ki je ni v izpodbijanem sklepu in ki je zato nedopustna. Tožeča stranka izpodbija tudi domnevo, da kadar potrošnik kupi pijačo v Nemčiji, da bi jo odnesel s seboj v drugo državo članico, embalaža ne bo vrnjena v Nemčijo, ampak se bo znašla v sistemu gospodarjenja z odpadki druge države članice.

115 Komisija izpodbija te trditve. Med drugim trdi, da je razlaga veljavne ureditve, ki jo uporabljajo pristojni nemški deželni organi, razumna, zlasti ob upoštevanju neobstoja kakršne koli nasprotne dokončne sodne odločbe, in da zato ni mogla ugotoviti obstoja državne pomoči. Nenaložitev globe naj bi bila v obravnavani zadevi samo posledica razlage ureditve, ki jo uporabljajo pristojni nemški deželni organi in v skladu s katero obmejnim prodajalnam ni treba pobirati kavcije. Razlikovati naj bi jo bilo treba od primerov, v katerih se pristojni organi odločijo, da bodo podjetja, ki kršijo predpise, oprostili plačila globe.

116 Po mnenju Komisije je razlaga predpisov, ki utemeljuje nenaložitev globe, podobna dovoljenju, ki ga pristojni organ podeli nekaterim kategorijam oseb za ravnanje, ki je drugim kategorijam oseb prepovedano. Vsekakor naj nenaložitev globe v okviru težav pri razlagi upoštevnih predpisov ne bi presegala diskrecijske pravice, ki naj bi jo imeli organi, pristojni za izvajanje zakonodaje.

117 Komisija poleg tega navaja, da uporaba kavcije v obmejnih prodajalnah ustvarja oviro za trgovino v obliki izvozne dajatve.

118 Komisija dodaja tudi, da nič ne dokazuje, da je eden od ciljev kavcijskega sistema spodbujati potrošnika k nakupu pijač, katerih pakiranje je manj škodljivo za okolje. Navaja tudi, da nacionalni kavcijski sistem ne more biti namenjen zmanjšanju škode za okolje v drugih državah članicah in tudi ne zmanjšanju prodaje pijač, pakiranih v embalažo za enkratno uporabo, ampak mora biti njegov namen samo spodbujati potrošnike k vračanju embalaže tako pakiranih pijač.

119 Poleg tega navaja, da so obmejne prodajalne zaprosile za vključitev v danski kavcijski sistem, vendar jim to ni bilo dovoljeno zaradi nasprotovanja tožeče stranke.

120 Po mnenju Komisije je to, da pristojni nemški deželni organi dovoljujejo uporabo izvozne deklaracije, dosledno, ker se zaradi te uporabe kavcija ne zaračuna samo v primerih, v katerih se kupci zavežejo, da pijač, ki jih kupijo v obmejnih prodajalnah, ne bodo zaužili v Nemčiji.

121 Komisija trdi, da je protislovje, nad katerim se pritožuje tožeča stranka, v resnici posledica tega, da danski sistem gospodarjenja z odpadno embalažo ne upošteva čezmejne prodaje. Po njenem mnenju je dejstvo, da za kupce, ki kupijo pločevinke v obmejnih prodajalnah, ne velja obveznost sodelovanja v danskem sistemu, vprašanje danskega sistema recikliranja, in ne težava, povezana z oprostitvijo plačila kavcije v Nemčiji.

122 Trdi tudi, da se to vprašanje lahko reši samo dvostransko med zadevnima državama ali na ravni Unije s temeljitejšo harmonizacijo. Tako naj bi bila edina možna rešitev politična.

123 Komisija trdi tudi, da sta položaj končnih potrošnikov, ki opravijo zasebne nakupe v obmejnih prodajalnah, na eni strani in položaj poklicnih izvoznikov na drugi strani popolnoma primerljiva, ker v obeh primerih odpadki nastanejo na Danskem.

124 Komisija dodaja, da pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen, ker tožeča stranka ni dokazala zneska glob, ki bi morale biti plačane in ki niso bile plačane.

125 Združenje DN se strinja s trditvami tožeče stranke. Med drugim opozarja, da je Komisija uporabila napačno merilo za presojo, ali nenaložitev globe pomeni državno pomoč. Dodaja, da noben razumen organ ne bi ravnal tako, kot so ravnali pristojni nemški deželni organi. Trdi tudi, da ne obstaja nobena obveznost določitve zneska glob, ki niso bile plačane, da bi bilo ukrep oprostitve globe mogoče opredeliti kot državno pomoč.

126 Združenje IGG trdi, da je treba upoštevati dejstvo, da pristojnim nemškim deželnim organom ni treba naložiti globe in da lahko podjetju zgolj naložijo, naj spremeni svoje ravnanje, kot je razvidno iz člena 62 zakona o prenovitvi gospodarjenja z odpadki. Dodaja, da bi pristojni nemški deželni organi sledili temu pristopu, kadar nastanejo težave pri razlagi aktov, kot se je v obravnavani zadevi zgodilo v zvezi z obsegom obveznosti uporabe kavcije.

127 Uvodoma je treba spomniti, da obmejne prodajalne pod določenimi pogoji ne pobirajo kavcije. To ravnanje je omogočeno s preprosto prakso pristojnih nemških deželnih organov, ki menijo, da kavcije ni treba plačati, če so pijače kupljene v okviru izvozne deklaracije, in zato v tem primeru tem prodajalnam ne naložijo glob. Iz listin iz spisa namreč ni razvidno, da so pristojni nemški deželni organi sprejeli kakršno koli okrožnico ali smernico, ki bi dovoljevala zadevno ravnanje obmejnih prodajaln. Ko sta bila Komisija in združenje IGG o tem vprašana na obravnavi, nista mogla dokazati obstoja takih pravnih aktov.

128 Najprej je treba preučiti očitek tožeče stranke v zvezi s tem, da je Komisija za presojo, ali nenaložitev globe pomeni prednost, financirano iz državnih sredstev, napačno uporabila novo pravno merilo v zvezi z obstojem težav pri razlagi zadevnih predpisov.

1) Napačna uporaba prava, ki jo zatrjuje tožeča stranka

129 Pred odločitvijo, prvič, o veljavnosti merila, ki ga je Komisija uporabila za ugotovitev, ali je pogoj v zvezi z državnimi sredstvi izpolnjen, in, drugič, o tem, ali je bila uporaba tega merila v obravnavani zadevi napačna ali ne, je treba spomniti na sodno prakso na tem področju.

i) Sodna praksa Sodišča o uporabi pogoja v zvezi z državnimi sredstvi v primeru nenaložitve globe

130 Sodišče je do zdaj razlikovalo med dvema primeroma. V prvem primeru, v katerem gre za „oprostitve“ globe, so nekatera podjetja oproščena plačila globe, ki bi jo običajno ali neizogibno morala plačati na podlagi predpisov. V tem primeru se šteje, da je pogoj v zvezi z državnimi sredstvi izpolnjen (glej v tem smislu sodbi z dne 1. decembra 1998, Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, točka 45, in z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, točka 106). V drugem primeru, ki se nanaša na „dovoljenja“, pristojni organi nekaterim podjetjem na podlagi preglednih in vnaprej opredeljenih meril podelijo dovoljenja za neko ravnanje. Ker je to ravnanje torej dovoljeno s predpisi, nenaložitve globe tem podjetjem, če dovoljenje ne povzroči neutemeljenega različnega obravnavanja glede na druga podjetja, ni mogoče šteti za prednost, financirano iz državnih sredstev (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točke 36, 37 in 49).

ii) Uporaba novega merila, ki se nanaša na obstoj težav pri razlagi pravila, ki se uporablja, ki jih imajo nacionalni organi v okviru običajnega izvajanja svojih prerogativ javne oblasti

131 V obravnavani zadevi je treba najprej poudariti, da nenaložitev globe v nasprotju z nepobiranjem DDV za kavcijo ni posredna ali „sekundarna“ posledica nepobiranja kavcije, ki bi bila neločljivo povezana s tem ukrepom v smislu sodbe z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97). Pristojni nemški deželni organi namreč menijo, da v primeru nakupa pijač v okviru izvozne deklaracije ne obstaja kršitev predpisov, za katero bi se lahko naložila globa. Ker je nepobiranje kavcije v takem položaju skladno s temi predpisi, kot jih razlagajo ti organi, bi bilo treba nujno izključiti naložitev globe obmejnim prodajalnam.

132 Take okoliščine, v katerih je nenaložitev globe neločljivo povezana z nepobiranjem kavcije in torej razlago upoštevnih predpisov, ne ustrezajo nobenemu od obeh primerov, ki sta bila do zdaj preučena v sodni praksi v zvezi z globami.

133 Na eni strani se Komisija namreč ni mogla opreti na obstoj dovoljenja, ki bi ga pristojni organi dali zadevnim podjetjem za določeno ravnanje, v tem primeru za oprostitev obveznosti pobiranja kavcije. Oprostitev kavcije namreč ne izhaja iz predhodnega in preglednega dovoljenja, določenega z aktom, ampak samo iz prakse pristojnih nemških deželnih organov, ki se je uveljavila od leta 2005, celo od leta 2003, da ne naložijo globe obmejnim prodajalnam, kadar te ne pobirajo kavcije.

134 Na drugi strani nenaložitev globe ne izhaja iz izrecne oprostitve obveznosti pobiranja kavcije, določene v VerpackV, ki bi jo sprejel avtor teh predpisov. Iz listin iz spisa namreč ni razvidno, da imajo pristojni nemški deželni organi pooblastilo za spremembo VerpackV – ki so ga sprejeli zvezni organi –, da bi med drugim vanj vstavili odstopanja od obveznosti uporabe kavcije. Nasprotno, iz listin iz spisa je razvidno, da imajo deželni organi v zvezi z obveznostjo uporabe kavcije samo pristojnost za sankcioniranje. Poleg tega pristojni nemški deželni organi niso sprejeli nobenega pravila ali pisnega navodila, s katerim bi priznali obstoj odstopanja od obveznosti pobiranja kavcije. Nepobiranje kavcije in posledično nenaložitev globe torej ne izhajata iz oprostitve iz predpisov, drugače kot ukrep, o katerem je Sodišče odločilo v sodbi z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska (C-279/08 P, EU:C:2011:551), ampak samo iz razlage veljavnih predpisov, ki jo v praksi dopuščajo pristojni nemški deželni organi.

135 V teh okoliščinah se je Komisija pravilno oprla na novo pravno merilo, ki se nanaša na povezavo med razlago upoštevnih predpisov in izvajanjem pristojnosti za sankcioniranje s strani organov, ki jo imajo, da bi preučila, ali se na nenaložitev globe lahko gleda kot na prednost, financirano iz državnih sredstev. Komisija je tudi pravilno menila, da težave pri razlagi predpisov načeloma lahko izključijo možnost, da se na nenaložitev globe gleda kot na oprostitev globe, ki pomeni državno pomoč. Položaj, v katerem obstajajo težave pri razlagi pravila, katerega neupoštevanje se lahko kaznuje z naložitvijo globe, se namreč z vidika zadevne prednosti jasno razlikuje od položaja, v katerem se pristojni organ odloči, da podjetje oprosti plačila globe, ki bi jo moralo plačati na podlagi predpisov. V prvem primeru v nasprotju z drugim primerom ni prej obstoječega bremena. Ob upoštevanju negotovega obsega pravila namreč obstoj kršitvenega ravnanja ni očiten. kaznovanje takega ravnanja z globo pa v takem negotovem položaju torej ni nujno ali neizogibno.

136 Poleg tega je Sodišče opozorilo, da so z vsakim pravnim sistemom neločljivo povezani ukrepi, s katerimi se za nekatera ravnanja ne naložijo kazni (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 36), generalni pravobranilec N. Wahl pa je v točki 39 svojih sklepnih predlogov v zadevi Eventech (C-518/13, EU:C:2014:2239) poudaril, da so globe instrumenti, ki spadajo na področje javne politike. Zato je treba ohraniti diskrecijsko pravico držav članic na tem področju, vključno v primeru, ko obstajajo težave pri razlagi pravila, ki se uporablja.

137 Zato je treba ugotoviti, da Komisija pri svojem sklepanju ni napačno uporabila prava, ko je menila, da je treba za ugotovitev neobstoja državnih sredstev v zvezi z ukrepom, s katerim javni organ ne naloži globe, v položaju, kot je ta v tem sporu, uporabiti novo merilo, ki se nanaša na obstoj težav pri razlagi pravila, ki se uporablja, s katerimi se spopadajo nacionalni organi pri izvajanju svojih prerogativ javne oblasti.

138 Posledično je treba očitek tožeče stranke v zvezi s tem zavrniti.

139 Vendar tožeča stranka trdi tudi, da bi merilo, ki ga je uporabila Komisija, lahko vodilo do zlorab. Tako naj bi bilo v obravnavani zadevi, saj morebitne težave pri zadevni razlagi lahko trajajo.

iii) Neobstoj časovne omejitve merila, ki se nanaša na obstoj težav pri razlagi pravila, ki se uporablja, ki jih imajo nacionalni organi pri izvajanju svojih prerogativ javne oblasti

140 Spomniti je treba, da je načelo zakonitosti v kazenskem pravu del splošnih načel prava Unije, na katerih temeljijo skupne ustavne tradicije držav članic, in da je bilo potrjeno tudi v različnih mednarodnih pogodbah, zlasti v členu 7 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (glej v tem smislu sodbo z dne 22. maja 2008, Evonik Degussa/Komisija, C-266/06 P, neobjavljena, EU:C:2008:295, točka 38 in navedena sodna praksa). Člen 49(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah znova potrjuje to načelo s tem, da določa, da „[n]ihče ne sme biti obsojen za dejanje, izvršeno s storitvijo ali opustitvijo, ki v času, ko je bilo storjeno, po nacionalnem ali mednarodnem pravu ni bilo določeno kot kaznivo dejanje“.

141 Vendar načelo zakonitosti v kazenskem pravu zahteva, da zakon jasno opredeljuje kazniva dejanja in kazni, ki so zagrožene zanje (sodba z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, točka 40).

142 Želeno je namreč, da besedilo predpisov, zlasti kadar vsebujejo kazenske določbe, ne vsebuje nobene dvoumnosti, da se osebam, za katere se ti predpisi uporabljajo, omogoči, da usmerjajo svoje ravnanje ob polnem poznavanju dejstev, in da so posledično kaznovane samo, če namerno ali iz malomarnosti niso izpolnile obveznosti, ki jim je naložena.

143 Zato bi bilo paradoksalno, če bi težave pri razlagi takih predpisov državam članicam, ki so njihove avtorice, omogočale, da se brez vsakršne časovne omejitve izognejo svojim obveznostim na področju državnih pomoči. S temi težavami bi moralo biti nenaložitev globe mogoče utemeljiti samo v omejenem in razumnem obdobju, v katerem je treba razjasniti predpise, ki se uporabljajo.

144 Dvoumnost ali nenatančnost nacionalnih predpisov lahko toliko manj utemelji izključitev ukrepa s področja uporabe člena 107(1) PDEU, ker je namen teh predpisov, kot v obravnavani zadevi (glej točko 1 zgoraj), prenos direktive.

145 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je pri prenosu direktive v pravni red države članice nujno, da zadevno nacionalno pravo dejansko zagotavlja polno uporabo direktive, da je pravni položaj, ki izhaja iz tega prava, dovolj natančen in jasen, da se v celoti izpolni zahteva po pravni varnosti, ter da se lahko zadevne osebe v celoti seznanijo s svojimi pravicami in se, če je potrebno, nanje lahko sklicujejo pred nacionalnimi sodišči (glej sodbo z dne 27. oktobra 2011, Komisija/Poljska, C-311/10, neobjavljena, EU:C:2011:702, točka 24 in navedena sodna praksa).

146 Iz preudarkov, navedenih v točkah od 140 do 145 zgoraj, izhaja, da se merilo v zvezi z obstojem težav pri razlagi predpisov, ki se uporabljajo, lahko uporabi samo pod pogojem, da so te težave začasne in da so del procesa postopnega razjasnjevanja pravil.

147 V zvezi s tem je treba spomniti, da je načelo zakonitosti v kazenskem pravu upoštevano, ko lahko naslovnik norme iz besedila zadevne določbe in po potrebi s pomočjo njene razlage, ki jo podajo sodišča, razbere, za katera dejanja in opustitve je kazensko odgovoren (sodba z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, točki 39 in 40). Takega

načela zato ni mogoče razlagati tako, da prepoveduje postopno razjasnjevanje pravil glede kazenske odgovornosti s sodno razlago posameznih primerov, če je rezultat zlasti glede na razlago, ki je veljala ob nastanku kršitve, sprejeto v sodni praksi glede zadevne zakonske določbe, razumno predvidljiv (glej v tem smislu sodbo z dne 22. oktobra 2015, AC-Treuhand/Komisija, C-194/14 P, EU:C:2015:717, točka 41).

148 V obravnavani zadevi je Komisija v točki 69 obrazložitve izpodbijanega sklepa menila, da že sama okoliščina, da imajo nacionalni organi v okviru običajnega izvajanja svojih prerogativ javne oblasti resne in razumne dvome o obsegu in razlagi pravila, ki se uporablja, zadostuje za ugotovitev neobstoja državnih sredstev. Iz tega razloga se Komisija ni sklicevala na to, da so zgoraj navedene težave pri razlagi začasne in neločljivo povezane s postopnim razjasnjevanjem pravil, čeprav morata biti oba ta pogoja izpolnjena, da je mogoče ugotoviti neobstoj državnih sredstev.

149 Kar pa zadeva začasnost morebitnih težav pri razlagi predpisov, ki se uporabljajo, to je težav, na katere se je Komisija oprla v izpodbijanem sklepu, je treba ugotoviti, da medtem ko je bil izpodbijani sklep sprejet 4. oktobra 2018 in je ta negotovost po mnenju Komisije trajala najmanj od leta 2005 ali celo 2003, ta institucija ne navaja nobene posebne okoliščine, ki bi lahko utemeljevala trajanje take negotovosti v tako dolgem obdobju.

150 Kar zadeva neločljivo povezanost morebitnih težav pri razlagi predpisov, ki se uporabljajo, to je težav, na katere se je Komisija oprla v izpodbijanem sklepu, s postopnim razjasnjevanjem pravil, ni iz nobenega elementa v spisu mogoče sklepati, da so take težave na tem, da se razjasnijo.

151 Nasprotno, Komisija je v točki 62 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla:

„Nemški organi so pojasnili, da se taka nesoglasja glede razlage zveznega prava rešujejo z intenzivnim dialogom med zvezno vlado in zadevnimi deželami in da ob dvomu nazadnje o vprašanju odloči Bundesrat (zvezni svet, Nemčija). Vendar v tem primeru ta postopek ni bil uporabljen.“

152 Gre za indic, na podlagi katerega je mogoče ugotoviti neobstoj izvajanja procesa postopnega razjasnjevanja pravil, ki je v nemškem pravu posebej predviden za ta namen.

153 Res je, da izpodbijani sklep poleg tega vsebuje sklicevanje na prvostopenjsko sodbo, ki je bila nato potrjena v pritožbenem postopku in ki naj bi potrjevala stališče pristojnih nemških deželnih organov.

154 Vendar je Komisija ugotovila, da glede na začasno naravo zadevnega postopka taka sodba ni dokončna in da poleg tega očitno, glede na samo besedilo izpodbijanega sklepa, ne temelji na temeljiti preučitvi zakonitosti prakse obmejnih prodajaln. Čeprav je združenje IGG na obravnavi poudarilo, da je Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein (višje upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija) v sodbi z dne 23. julija 2003 potrdilo odločbo nižjega sodišča s tem, da se je jasno izreklo za razlago, ki so jo uporabili pristojni nemški deželni organi, ta ugotovitev v izpodbijanem sklepu ni navedena.

155 Poleg tega ni sporno, da so se pristojni nemški deželni organi zaradi sodb, izdanih leta 2003, odločili, da ne bodo sprejeli novih prisilnih upravnih ukrepov zoper obmejne prodajalne, ki ne uporabljajo kavcije, čeprav je na zvezni ravni obstajala razlaga predpisov, ki se uporabljajo, ki ni bila združljiva z njihovo (točka 61 obrazložitve izpodbijanega sklepa), in bi taki ukrepi lahko pripeljali do tega, da bi nacionalna sodišča podala dokončno razlago predpisov, ki se uporabljajo.

Dalje, zadevna nacionalna sodišča bi lahko v okviru postopkov, začetih pred njimi, pri Sodišču vložila predloge za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s skladnostjo nenaložitve globe s pravom Unije, bodisi na področju okolja ali bodisi na področju prostega pretoka, to je področjih, ki ju je Komisija obe obravnavala v izpodbijanem sklepu.

156 Neobstoj novih sodnih postopkov od leta 2003, čeprav se razlaga zveznih predpisov, ki so jo uporabljali pristojni nemški deželni organi, ni ujemala z razlago vlade, ki je te predpise sprejela, je dodaten indic, da težave pri razlagi predpisov, ki se uporabljajo, niso del procesa postopnega razjasnjevanja pravil.

157 Ob upoštevanju preudarkov, predstavljenih v točkah od 140 do 156 zgoraj, je treba ugotoviti, da je Komisija napačno uporabila pravo s tem, da je ugotovila, da pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen, ne da bi preučila, ali so težave pri razlagi, na katere se je oprla, začasne in neločljivo povezane s postopnim razjasnjevanjem pravil. Nezadostna in nepopolna vsebina preučitve, ki jo je Komisija v zvezi s tem vprašanjem opravila v predhodni fazi, je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 48 zgoraj, indic, na podlagi katerega se lahko šteje, da Komisija v tej predhodni fazi ni mogla premagati vseh resnih težav, ki jih je imela pri ugotavljanju, ali nepobiranje kavcije in nenaložitev globe pomenita državno pomoč.

158 Preučiti je treba še, ali je Komisija, kot tudi trdi tožeča stranka, napačno menila, da v obravnavani zadevi obstajajo težave pri razlagi pravila, ki se uporablja, ki bi lahko utemeljevale ugotovitev neobstoja državnih sredstev.

iv) Neobstoj težav pri razlagi pravila, ki se uporablja, ki bi lahko utemeljevale ugotovitev neobstoja državnih sredstev

159 Kot je bilo navedeno v točki 137 zgoraj, se lahko sprejme, da pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen, kar zadeva nenaložitev globe, kadar obstajajo težave pri razlagi predpisov, ki se uporabljajo.

160 Vendar je potrebno še, da avtor zadevnega ukrepa svojo odločitev, da ne naloži globe, sam utemelji z obstojem takih težav.

161 V obravnavani zadevi pa se pristojni nemški deželni organi za utemeljitev svoje odločitve, da obmejnim prodajalnam ne naložijo globe, ne opirajo na obstoj negotovosti v zvezi z razlago VerpackV, ampak na svojo ustaljeno razlago te uredbe od leta 2005 ali celo od leta 2003, v skladu s katero se obveznost pobiranja kavcije ne uporablja za obmejne prodajalne, kadar prodajajo pločevinke kupcem, ki prebivajo v mejnih državah, zlasti na Danskem, in privolijo v podpis izvozne deklaracije.

162 Celo Komisija priznava, kot izhaja iz točke 50 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da pristojni nemški deželni organi izrecno menijo, da obmejne prodajalne po samem pravu niso dolžne pobirati kavcije. Poleg tega pojasnjuje, da se ta razlaga VerpackV uporablja enotno za vse obmejne prodajalne na zadevnih nemških ozemljih (točka 55 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

163 Komisija je torej napačno menila, da lahko v obravnavani zadevi uporabi merilo v zvezi z obstojem težav pri razlagi pravila, ki se uporablja, medtem ko se pristojni nemški deželni organi niso oprli na obstoj takih težav za utemeljitev svoje prakse, da obmejnim prodajalnam ne naložijo globe, kadar te ne pobirajo kavcije.

164 V izpodbijanem sklepu je torej napačno uporabila merilo težav pri razlagi predpisov, ki se uporabljajo. Ta napaka je enako kot tista, ki je bila ugotovljena v točki 157 zgoraj, dodaten indic, da Komisija ni mogla, ne da bi začela formalni postopek preiskave, premagati resnih težav, ki jih povzroča preučitev obeh neločljivo povezanih ukrepov, to je nepobiranja kavcije in nenaložitve globe.

165 Zdaj je treba preučiti druge trditve tožeče stranke o obstoju resnih težav, ki jih po njenem mnenju pomeni preučitev teh ukrepov.

2) Druge trditve tožeče stranke o obstoju resnih težav

166 V obravnavani zadevi pristojni nemški deželni organi s tem, da ne nalagajo globe, obmejnim prodajalnam omogočajo, da ne pobirajo kavcije na nekatere od prodanih pijač. Menijo, da je ta praksa skladna z VerpackV, če so izpolnjena določena merila. Merilo, ki so ga pristojni nemški deželni organi uporabili za opredelitev področja uporabe oprostitve kavcije, je poleg dejstva, da se uporablja za obmejne prodajalne, omejitev pravice do te oprostitve na potrošnike, ki prebivajo v mejnih državah, zlasti na Danskem, in ki privolijo v podpis izvozne deklaracije.

167 Tožeča stranka izpodbija razlago VerpackV, ki jo uporabljajo pristojni organi, in trdi, da bi Komisija morala v zvezi s tem ugotoviti obstoj resnih težav.

168 Ta očitek je treba preučiti, nato pa odgovoriti na druge trditve, ki sta jih Komisija in združenje IGG navedla v odgovor, da bi izpodbijala obstoj resnih težav.

i) Izpodbijanje razlage VerpackV, ki jo uporabljajo pristojni nemški deželni organi

169 Na prvem mestu, tožeča stranka trdi, da v predpisih, ki se uporabljajo, ni nobene pravne podlage, ki bi utemeljevala nepobiranje kavcije s strani obmejnih prodajaln.

170 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Komisija v točki 51 obrazložitve izpodbijanega sklepa sama navedla, da je treba člen 9(1) VerpackV ob upoštevanju njegovega področja uporabe razumeti tako, da obmejnim prodajalnam nalaga pobiranje kavcije.

171 Poleg tega je Komisija v pisanjih pred Splošnim sodiščem priznala, da pristojni nemški deželni organi „ne trdijo, da v [VerpackV] obstaja posebna pravna podlaga, ki omogoča, da so obmejne prodajalne oproščene zaračunavanja kavcije“.

172 Poleg tega je Komisija v izpodbijanem sklepu (točka 67 obrazložitve) v zvezi s pravom Unije navedla, da Direktiva 94/62 ne določa izjeme, ki bi utemeljevala neuporabo kavcije za obmejne prodajalne.

173 Zato je trditev tožeče stranke, da v predpisih, ki se uporabljajo, ni posebne pravne podlage, ki bi utemeljevala nepobiranje kavcije s strani obmejnih prodajaln, dokazana.

174 Tak neobstoj pravne podlage, medtem ko poleg tega v aktu obstaja obveznost pobiranja kavcije, ki je izrecna in nedvoumna ter katere obseg se zdi zelo širok (glej točki 2 in 3 zgoraj), pa vzbuja dvom o razlagi VerpackV, ki jo uporabljajo pristojni nemški deželni organi, in pomeni indic obstoja resnih težav.

175 Na drugem mestu, medtem ko so pristojni nemški deželni organi uporabili razlago VerpackV, v skladu s katero se obveznost pobiranja kavcije ne uporablja za obmejne prodajalne, kadar prodajajo pijačo kupcem, ki prebivajo v mejnih državah, zlasti na Danskem, in privolijo v podpis izvozne deklaracije, iz točke 59 obrazložitve izpodbijanega sklepa izhaja, da se mora glede na poročilo, pripravljeno na zahtevo nemških zveznih organov, kavcija uporabljati tudi v tem primeru.

176 Poleg tega iz točke 61 obrazložitve izpodbijanega sklepa izhaja, da „razlaga [pristojnih nemških deželnih organov] ni združljiva z razlago [zveznih organov]“.

177 To razhajanje v razlagi VerpackV med nemškimi zveznimi organi in pristojnimi nemškimi deželnimi organi, zlasti o tem, ali je nepobiranje kavcije s strani obmejnih prodajaln združljivo s temi predpisi in Direktivo 94/62, vzbuja dvom o tem, da je razlaga, ki jo uporabljajo zadnjenavedeni organi, lahko „razumen kompromis“, kot jo je Komisija opredelila v točki 68 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Tako razhajanje je indic obstoja resnih težav.

178 Na tretjem mestu, Komisija je v točki 55 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da se nenaložitev globe „enotno uporablja za vse prodajalne s sedežem na zadevnem nemškem ozemlju (zlasti v obeh zadevnih deželah), ki prodajajo izključno tujim kupcem, ki se pisno zavežejo, da bodo pijačo izvozili in jo zaužili ter prazno embalažo odstranili zunaj Nemčije (kar se zahteva z ‚izvozno deklaracijo‘)“.

179 Trditev, da se odstopanje od kavcijskega sistema uporablja dosledno in enotno na celotnem nemškem ozemlju, je izražena dvoumno. Komisija tako ne trdi izrecno, da se nepobiranje kavcije dopušča na obmejnih območjih, ki niso območja v deželah Schleswig-Holstein in Mecklembourg-Predpomorjanska. Poleg tega ne navaja podrobnih podatkov o drugih nemških regijah, v katerih naj bi se tudi dopuščalo tako odstopanje. Komisija in združenje IGG na obravnavi v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča nista navedla, da so druge dežele sprejele enako odstopanje od kavcijskega sistema.

180 Dalje, medtem ko tožeča stranka izpodbija trditev v točki 178 zgoraj, je Komisija v svojih pisanjih samo dodala, brez drugih pojasnil, da potrošnikov iz drugih držav članic, in ne iz Kraljevine Danske in Kraljevine Švedske, „očitno ne zanima“ možnost uporabe izvoznih deklaracij.

181 Zato obstoj odstopanja od pobiranja kavcije, ki bi se dosledno uporabljalo na vseh obmejnih območjih Nemčije, ni dokazan, kar spodkopava tezo, v skladu s katero nepobiranje kavcije in nenaložitev globe temeljita na objektivnih razlogih, ki so neločljivo povezani s kavcijskim sistemom in se nanašajo na posebnost prodaje na teh območjih.

182 Ta ugotovitev omogoča dvom o razlagi VerpackV, ki jo uporabljajo pristojni nemški deželni organi, in je indic obstoja resnih težav.

183 Na četrtem mestu, tožeča stranka omenja predlog spremembe VerpackV iz leta 2004, ki sta ga vložili deželi Schleswig-Holstein in Mecklembourg-Predpomorjanska.

184 Ni sporno, da je ta predlog vseboval naslednji odlomek:

„Na zahtevo končnega distributerja je pristojni organ odobril oprostitev dajatev iz odstavka 1 za pijače v nepovratni embalaži, ki se prodajajo končnim potrošnikom v pomorskih pristaniščih ali na območjih blizu meje za potrošnjo zunaj področja uporabe uredbe (obmejna prodajalna), kadar

je vlagatelj zahteve sprejel ustrezne in razumne ukrepe, da bi se prepričal, da embalaža ne ustvarja odpadkov na področju uporabe uredbe in da vračilo kavcije ni mogoče na področju uporabe uredbe.

[…]

Utemeljitev

[…]

Na meji z Dansko ter v trajektnih pristaniščih in na območjih okoli teh pristanišč v deželah Schleswig-Holstein in Mecklembourg-Predpomorjanska se je razvila obmejna trgovina, specializirana za skandinavske kupce. Za to gospodarsko premalo razvito regijo je zelo pomembna.

Namen predloga spremembe je preprečiti, da se ta trgovinska podlaga odpravi za čezmejno trgovino in za okrog 3000 delovnih mest, ki so neposredno ali posredno odvisna od nje samo v deželi Schleswig-Holstein, in preprečiti, da bi ta odprava vplivala na turizem, ki je za ti regiji zelo pomemben.“

185 Iz tega odlomka je razvidno, da je razlog za zadevni predlog spremembe zaščita delovnih mest in gospodarske dejavnosti, povezane s turizmom, na območjih, kjer so pristojni nemški deželni organi v deželah Schleswig-Holstein in Mecklembourg-Predpomorjanska v istem obdobju, v katerem je bil ta predlog vložen, začeli uporabljati odstopanje od kavcijskega sistema.

186 Torej je verjetno, da so razlogi za ta predlog spremembe tudi razlogi, iz katerih se kavcija ne pobira in se globa ne naloži.

187 To je indic obstoja resnih težav, saj je na tej podlagi mogoče sklepati, da razlaga VerpackV, ki jo uporabljajo pristojni nemški deželni organi, ni povezana s ciljem varstva okolja, ki ga uresničuje ta akt.

188 Ta indic je toliko bolj prepričljiv, ker je edini materialni element, na katerega se Komisija v izpodbijanem sklepu opira za opredelitev stališča pristojnih nemških deželnih organov, poročilo, omenjeno v točki 23 zgoraj, ki ni bilo pripravljeno na njihovo pobudo, ampak na pobudo obmejnih prodajaln.

189 Čeprav v točkah 50 in 53 obrazložitve izpodbijanega sklepa Komisija navaja, da predstavlja razlago, ki jo v zvezi s VerpackV in zlasti obveznostjo pobiranja kavcij uporabljajo pristojni nemški deželni organi, namreč ne omenja nobenega materialnega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče dokazati, da je stališče, ki ga opisuje, stališče teh organov, in ne združenja IGG ali obmejnih prodajaln, ki jih to združenje zastopa.

190 Iz neobstoja takih materialnih elementov je mogoče sklepati, da Komisija ni v celoti preučila položaja, ki ji je bil predstavljen, kar je tudi indic, ki razkriva obstoj resnih težav (glej v tem smislu sodbe z dne 22. septembra 2011, Belgija/Deutsche Post in DHL International, C-148/09 P, EU:C:2011:603, točke od 83 do 86; z dne 10. februarja 2009, Deutsche Post in DHL International/Komisija, T-388/03, EU:T:2009:30, točka 109, in z dne 20. junija 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Komisija, T-578/17, neobjavljena, EU:T:2019:437, točke 59, 67 in 99).

191 Na petem mestu, elementi v zvezi z obsegom, podrobnimi pravili izvajanja in cilji zadevnih ukrepov, ki jih je imela na voljo Komisija, ko je sprejela izpodbijani sklep, niso bili dovolj, da bi ugotovila neobstoj resnih težav.

192 Nepobiranje kavcije namreč ni posledica izjeme ali oprostitve, ki bi bila izrecno določena v predpisih, ki se uporabljajo, in še manj smernic o izvajanju teh predpisov. Torej je očitno, da je to upravna praksa ali celo zgolj dopuščanje, katerega obseg in vsebina nista jasna. Zlasti ni bilo na obravnavi v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča navedeno, da so bila podrobna pravila o sestavi, obliki in vsebini izvozne deklaracije določena z aktom pristojnih nemških deželnih organov. Vendar Komisija v izpodbijanem sklepu ni poskusila odpraviti nejasnosti glede pravnega okvira spornih ukrepov s tem, da bi pripravila podroben opis določb, ki urejajo odstopanje od kavcijskega sistema. Nasprotno, predvsem je navedla nekaj elementov, ki so ji jih njeni sogovorniki poslali v fazi predhodne preučitve.

193 Komisija v izpodbijanem sklepu tudi ni omenila nobenega materialnega elementa, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da je stališče, ki ga je opisala, stališče pristojnih nemških deželnih organov, in ne združenja IGG ali obmejnih prodajaln, ki jih to združenje zastopa.

194 Poleg tega Komisija ni natančno navedla, kateri organi dežel Schleswig-Holstein in Mecklembourg-Predpomorjanska so pristojni, da obmejnim prodajalnam naložijo obveznost uporabe kavcije in torej da odločijo, da jih te obveznosti oprostijo. Prav tako ni opisala podrobnih pravil, v skladu s katerimi sta ti deželi sprejeli odločitve na tem področju.

195 Iz preudarkov, predstavljenih v točkah od 191 do 194 zgoraj, je mogoče sklepati, da Komisija ni dovolj celovito in temeljito preučila nenaložitve globe, kar je dodaten indic, ki razkriva obstoj resnih težav.

196 Na šestem mestu, za utemeljitev uporabe oprostitve obveznosti pobiranja kavcije za obmejne prodajalne, ki ni izrecno predvidena v predpisih, ki se uporabljajo, je Komisija v izpodbijanem sklepu (točki 53 in 67 obrazložitve) ponovila analogijo, ki so jo uporabili pristojni nemški deželni organi, med položajem izdelkov, ki jih v Nemčiji končni potrošnik kupi za potrošnjo na nemškem ozemlju, na eni strani in položajem izdelkov, ki se izvozijo izven tega ozemlja, na drugi strani.

197 Utemeljenost take analogije, ki naj bi dala pojasnila o merilih, uporabljenih za opredelitev dovoljenih ravnanj, pa ni očitna zaradi razlike, ki obstaja med zadevnima položajema.

198 Tožeča stranka v zvezi s tem namreč trdi, da bo za izvožene izdelke po potrebi veljal kavcijski sistem, ki se uporablja v državi članici, v katero so izvoženi, v nasprotju z izdelki, za katere se uporabljajo sporni ukrepi in za katere ne velja noben kavcijski sistem.

199 To pa je razlika, ki je hkrati bistvena in upoštevna.

200 Res je, da Komisija trdi, ne da bi se to prerekalo, da so obmejne prodajalne zaprosile za vključitev v danski kavcijski sistem, vendar jim to ni bilo dovoljeno zaradi nasprotovanja tožeče stranke.

201 Vendar se iz okoliščine, da tak element, ki bi se lahko izkazal za odločilnega za razumevanje okoliščin, v katerih so se izvajali sporni ukrepi, v izpodbijanem sklepu sploh ni bil omenjen, lahko sklepa, da Komisija ni v celoti preučila položaja, ki ji je bil predložen.

202 Dalje, pojasnila, ki jih je Komisija v zvezi s tem navedla v svojih pisanjih, niso zelo podrobna. Poleg tega ni navedla nobenega materialnega elementa, ampak se samo sklicuje na eno stran – s katere ne citira nobenega odlomka – poročila, omenjenega v točki 23 zgoraj.

203 Iz preudarkov, predstavljenih v točkah od 169 do 202 zgoraj, izhaja, da obstaja sklop indicev, ki razkrivajo resne težave, na podlagi katerih je mogoče dvomiti o razlagi VerpackV, ki jo uporabljajo pristojni nemški deželni organi. S temi indici je mogoče ugotoviti najmanj to, da preučitev, ki jo je Komisija opravila v zvezi s položajem, ki ji je bil predložen, ni celovita, kar je samo po sebi indic, ki razkriva obstoj resnih težav.

ii) Druge trditve, ki sta jih Komisija in združenje IGG navedla za izpodbijanje obstoja resnih težav

204 Ugotovitve obstoja resnih težav ni mogoče ovreči z drugimi trditvami, ki jih navajata Komisija in združenje IGG.

205 Na prvem mestu, Komisija se v svojih pisanjih sklicuje na sklep, ki ga je nedavno sprejela v okoliščinah, ki so po njenem mnenju primerljive z okoliščinami tega primera.

206 Gre za Sklep C(2015) 3064 final z dne 8. maja 2015 o državni pomoči SA.34528 (2015/NN) (ex-2012/CP) – Estonija – Oprostitev kavcije in trošarine na embalažo za pijače, dobavljene na ladje.

207 Komisija opozarja, da se v navedeni zadevi izjema od estonske nacionalne zakonodaje o embalaži za prodajo pijač za s sabo v mednarodnih vodah na ladjah, ki plujejo v drugo državo članico, ni štela za pomoč.

208 Takoj je treba spomniti, da je v skladu s sodno prakso pojem pomoči pravne narave in da ga je treba razlagati glede na objektivne elemente. Opredelitev ukrepa kot državne pomoči torej ne more biti odvisna od subjektivne presoje Komisije in mora biti določena neodvisno od vsakršne prejšnje upravne prakse te institucije, če se domneva, da je dokazana (glej sodbo z dne 3. julija 2014, Španija in drugi/Komisija, T-319/12 in T-321/12, neobjavljena, EU:T:2014:604, točka 46 in navedena sodna praksa).

209 Nato je treba poudariti, da so se v sklepu, na katerega se sklicuje Komisija, za zadevna podjetja uporabljale trošarine, če niso upoštevala stopnje predelave embalaže, določene v estonski nacionalni zakonodaji (točka 9 obrazložitve).

210 Komisija je v točki 45 obrazložitve sklepa, na katerega se sklicuje, menila, da logika zadevnega davčnega sistema utemeljuje izključitev zadevne prodaje iz plačila trošarin. V točki 46 obrazložitve tega sklepa je ugotovila, da preučevani ukrep ne pomeni pomoči.

211 Vendar se točka 45 sklepa, na katerega se sklicuje Komisija, ne nanaša na pogoj v zvezi z državnimi sredstvi, ampak na pogoj selektivnosti in, natančneje, na tretji korak metode, s katero je mogoče razlikovati med splošnimi nacionalnimi ukrepi in selektivnimi ukrepi, korak, v katerem je mogoče ugotoviti neobstoj selektivnosti, čeprav je bil pred tem ugotovljen obstoj odstopanja od splošne ureditve, kadar to odstopanje izhaja iz narave ali sistematike ureditve, v katero spada ta ukrep (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točke od 55 do 58).

212 Trditev Komisije torej ni upoštevna za preučitev pogoja v zvezi z državnimi sredstvi.

213 Poleg tega, ker so se trošarine uporabljale samo, če se je podjetje odločilo za ravnanje, ki ga je zadevna država poskušala preprečiti, lahko v določeni meri pomenijo kazen, podobno globi, ki je v obravnavani zadevi predvidena, če obmejne prodajalne ne uporabljajo kavcijskega sistema (glej točko 4 zgoraj).

214 Komisija pa je menila, da neuporaba trošarin za nakup pijač, ki se prodajajo na ladjah, namenjenih na ozemlje druge države članice, in ne Estonije, in ki se ne zaužijejo takoj, pomeni državna sredstva (točka 42 obrazložitve).

215 Zato Komisija ne le ni upravičena sklicevati se na sklep, omenjen v točki 206 zgoraj, ampak bi se ta sklep lahko štel za precedens, ki je v nasprotju s tezo, upoštevano v izpodbijanem sklepu.

216 Na drugem mestu, predlog Komisije, da bi bila zaradi neobstoja izčrpne harmonizacije najprimernejša rešitev za odpravo težav, povezanih s koordinacijo ločenih nacionalnih kavcijskih sistemov, delna vključitev prodajaln na obmejnem območju države članice v kavcijski sistem sosednje države članice, ne omogoča, da bi se takoj, ne da bi bil uveden formalni postopek preiskave, sklepalo, da nepobiranje kavcije in nenaložitev globe ne pomenita prednosti, financirane iz državnih sredstev.

217 Vprašanje, ali nacionalni ukrep spada na področje uporabe člena 107(1) PDEU ali ne, namreč ni odvisno od preudarkov o njegovi smotrnosti (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v združenih zadevah Belgija in Forum 187/Komisija, C-182/03 in C-217/03, EU:C:2006:89, točka 401), ker je pojem državne pomoči, kot je opredeljen v Pogodbi DEU, pravne narave in ga je treba razlagati na podlagi objektivnih elementov (sodba z dne 16. maja 2000, Francija/Ladbroke Racing in Komisija, C-83/98 P, EU:C:2000:248, točka 25).

218 V obravnavani zadevi okoliščina – ob domnevi, da je dokazana –, da obstaja primernejša rešitev od uporabe kavcijskega sistema za obmejne prodajalne, nenaložitvi globe ne more takoj odvzeti narave pomoči, če se je izkazalo, da poleg tega izpolnjuje vse pogoje iz člena 107(1) PDEU.

219 Na tretjem mestu, vsekakor je treba zavrniti trditev Komisije, v skladu s katero pogoj v zvezi z državnimi sredstvi ni izpolnjen, ker tožeča stranka ni dokazala zneska glob, ki bi morale biti plačane, če bi bile naložene obmejnim prodajalnam.

220 V skladu z ustaljeno sodno prakso Komisiji pri odrejanju vračila pomoči, razglašene za nezdružljivo s skupnim trgom, namreč ni treba določiti natančnega zneska pomoči, ki ga je treba vrniti. Zadostuje, da so v odločbi Komisije podatki, ki njenemu naslovniku dopuščajo, da sam in brez prevelikih težav določi ta znesek (glej sodbo z dne 13. februarja 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, točka 21 in navedena sodna praksa).

221 Tožeči stranki v predhodni fazi postopka, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep, *a fortiori* ni treba določiti točnega zneska pomoči, ki bi jo bilo treba po potrebi vrniti, saj je preučitev zadevnih ukrepov v tej fazi skrajšana (glej v tem smislu sodbe z dne 19. maja 1993, Cook/Komisija, C-198/91, EU:C:1993:197, točka 22; z dne 3. maja 2001, Portugalska/Komisija, C-204/97, EU:C:2001:233, točka 34, in z dne 13. junija 2013, Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, točka 71).

222 Na četrtem mestu, združenje IGG trdi, da je treba upoštevati dejstvo, da pristojnim nemškim deželnim organom ni treba naložiti globe in da lahko podjetju zgolj naložijo, naj spremeni ravnanje, kot je razvidno iz člena 62 zakona o prenovitvi gospodarjenja z odpadki. Dodaja, da

pristojni nemški deželni organi sledijo temu pristopu, kadar, kot se je po njegovem mnenju zgodilo v obravnavani zadevi, nastanejo težave pri razlagi predpisov, ki se uporabljajo v zvezi z obveznostjo uporabe kavcije.

223 V zvezi s tem je treba, prvič, poudariti, da te trditve niso bile omenjene v izpodbijanem sklepu.

224 Obstoj resnih težav pa je treba presojati na podlagi preučitve Komisije, kot je razvidna iz izpodbijanega sklepa, in ne na podlagi trditev, predstavljenih pred Splošnim sodiščem. Obstoj dvoma je treba namreč iskati v vsebini sklepa tako, da se presoje, na katere se je Komisija oprla v izpodbijanem sklepu, primerjajo z elementi, ki jih je imela na voljo, ko je sprejela odločitev (sodba z dne 24. januarja 2013, 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:36, točka 31).

225 Drugič, člen 62 zakona o prenovitvi gospodarjenja z odpadki vsekakor določa, da pristojni organi lahko sprejmejo posamezne prisilne ukrepe, da zagotovijo uporabo določb tega zakona in uredb, sprejetih za njegovo uporabo, med katerimi je VerpackV. Torej ima zelo široko opredeljeno področje uporabe.

226 Nasprotno pa člen 69(3) zakona o prenovitvi gospodarjenja z odpadki določa naložitev globe za nekatere posebne prekrške, kot je neuporaba kavcijskega sistema (glej točko 4 zgoraj).

227 Torej ni očitno, da člen 62 zakona o prenovitvi gospodarjenja z odpadki kot „*lex generalis*“ nadomešča „*lex specialis*“, ki ga pomeni člen 69(3) (glej v tem smislu sodbo z dne 19. junija 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, EU:C:2003:356, točka 57).

228 Tretjič, domneva se lahko, da če podjetje ne bi ravnalo skladno s predpisi, potem ko je glede na okoliščine prejelo odredbo, sprejeto na podlagi člena 62 zakona o prenovitvi gospodarjenja z odpadki, bi mu pristojni organ naložil globo, da bi ga prisilil k uporabi kavcijskega sistema.

229 Naložitev globe je tako vsaj verjeten izid v primeru, da bi podjetje vztrajno zavračalo uporabo kavcijskega sistema.

230 Trditev, ki jo navaja združenje IGG, je treba torej zavrniti.

231 Na petem mestu, združenje IGG se sklicuje na sodbo z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), in zlasti na točko 46 te sodbe, iz katere izhaja, da mora država članica, ki vzpostavlja kavcijski sistem, poskrbeti, da obstaja zadostno število mest za vračanje, zato da bi potrošniki, ki so kupili proizvode, ki se hranijo v konsignirani embalaži za enkratno uporabo, lahko prejeli znesek kavcije, čeprav se ne vrnejo na začetni kraj nakupa.

232 Vendar sodba z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799), ne more pripeljati do ugotovitve, da bi bila sistematična uporaba kavcije na celotnem ozemlju države članice, vključno z obmejnimi območji, v nasprotju z načelom prostega pretoka blaga.

233 V zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, točka 45), je šlo namreč samo za vprašanje, ali lahko država članica nadomesti sistem zbiranja embalaže v bližini doma potrošnikov ali prodajnih mest s sistemom kavcije in vračanja, ne da bi Sodišče upoštevalo vprašanje posledic kavcijskega sistema za obmejna območja.

234 Poleg tega ni sporno, da bi potrošniki iz mejnih držav Nemčije, zlasti iz Danske, ki imajo koristi od neuporabe kavcije, lahko, če bi se uporabljala zanje, dobili povrnjeno kavcijo pri vseh nemških distributerjih (glej točko 2 zgoraj), to je, ne da bi se nujno vrnili na prvotni kraj nakupa.

235 Iz vseh zgoraj navedenih preudarkov izhaja, da je obstoj resnih težav dokazan.

3) Ugotovitev v zvezi s tretjim delom edinega tožbenega razloga

236 Splošno sodišče je ugotovilo, da preučitev Komisije v izpodbijanem sklepu vsebuje več napak in pomanjkljivosti ter da obstajajo drugi indici, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti obstoj resnih težav.

237 Zato je treba tretji del edinega tožbenega razloga, ki se nanaša na nenaložitev globe, sprejeti.

238 Ker je nepobiranje DDV sestavni del nepobiranja kavcije, ki je prav tako neločljivo povezano z nenaložitvijo globe podjetjem, ki ne pobirajo kavcije, je treba izpodbijani sklep v celoti razglasiti za ničen (glej v tem smislu sodbi z dne 10. decembra 2002, Komisija/Svet, C-29/99, EU:C:2002:734, točka 45, in z dne 7. novembra 2012, CBI/Komisija, T-137/10, EU:T:2012:584, točke od 311 do 313).

Stroški

239 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

240 Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke in združenja DN, ki je interveniralo v podporo predlogom tožeče stranke, naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške tožeče stranke in združenja DN.

241 Združenju IGG ni mogoče naložiti plačila stroškov drugih strank, ker to ni bilo predlagano. Ker pa je interveniralo v podporo predlogom Komisije, v skladu s členom 138(3) Poslovnika nosi svoje stroške.

242 V skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zvezna republika Nemčija torej nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Sklep Komisije C(2018) 6315 final z dne 4. oktobra 2018 o državni pomoči SA.44865 (2016/FC) – Nemčija – Zatrjevana državna pomoč nemškim obmejnim prodajalnam pijač se razglasi za ničen.**

2. **Evropska komisija nosi svoje stroške ter stroške Dansk Erhverv in Danmarks Naturfredningsforening.**

3. Zvezna republika Nemčija in Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) nosita vsak svoje stroške.

Papasavvas Gervasoni Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 9. junija 2021.

Podpisi