Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO M. COLLINSE
přednesené dne 16. března 2023 [1]

Spojené věci C-508/21 P a C-509/21 P

Evropská komise
proti
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
a
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
proti
Dansk Erhverv,

Evropská komise (C-509/21 P)

„Kasační opravný prostředek – Státní podpory – Prodej nápojů v opakovaně nepoužitelných obalech v německých příhraničních obchodech dánským a švédským rezidentům – Stížnost – Osvobození od výběru zálohy na opakovaně nepoužitelné obaly za podmínky, že zakoupené nápoje jsou spotřebovány mimo německé území – Nevybrání daně z přidané hodnoty (DPH) související se zálohou – Neuložení pokut – Rozhodnutí Komise nevznést námitky – Neexistence podpory – Směrnice 94/62/ES – Závažné obtíže“

I. Úvod

1. Cenové rozdíly hýbou odnepaměti obchodem a výjimkou není ani rozdíl v ceně nápojů mezi Dánským královstvím a Spolkovou republikou Německo. Silná konkurence mezi obchodníky se sídlem v obou těchto členských státech vedla k tomu, že Dansk Erhverv, dánské obchodní sdružení zastupující zájmy dánských podniků, podalo k Evropské komisi stížnost ohledně státních podpor. Tvrdilo mimo jiné, že jeho němečtí konkurenti obdrželi státní podporu díky tomu, že orgány Spolkové republiky Německo zaujaly shovívavý postoj k prosazování německého práva o recyklaci obalového odpadu. Komise dospěla k závěru, že Německo státní podporu neposkytlo. Sdružení Dansk Erhverv toto rozhodnutí napadlo a přesvědčilo Tribunál, aby jej zrušil. Komise a Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), sdružení zastupující zájmy obchodů na německé hranici, podaly proti rozsudku Tribunálu Evropské unie k Soudnímu dvoru kasační opravný prostředek. Cílem tohoto stanoviska je poskytnout Soudnímu dvoru vodítka, jak vyřešit všechny nastolené otázky za účelem rozhodnutí v obou těchto kasačních opravných prostředcích. Mezi nimi je nový bod: zda je Komise povinna zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU za okolností, kdy vytýkaná státní podpora spočívá v neuložení pokut hospodářským subjektům za údajné porušení nepřesné právní povinnosti.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

II. Skutkový stav a řízení

A. Souvislosti řízení o kasačních opravných prostředcích

2. Body 1 až 27 rozsudku Tribunálu ve věci Dansk Erhverv v. Komise [2] podrobně vysvětlují kontext těchto kasačních opravných prostředků. Shrnutí následuje níže.

3. Dne 14. března 2016 podalo Dansk Erhverv Komisi stížnost v tom smyslu, že Německo poskytlo skupině maloobchodních prodejen nacházejících se poblíž hranic tohoto členského státu s Dánskem (dále jen „příhraniční obchody“) státní podporu neslučitelnou s vnitřním trhem. Podle Dansk Erhverv příhraniční obchody prodávaly spotřebitelům, zejména obyvatelům Dánska a Švédska, kteří podepsali „vývozní prohlášení“ v tom smyslu, že nápoje spotřebují a prázdné obaly odstraní mimo německé území, nápoje v obalech na jedno použití, aniž za tyto obaly vybraly zálohu, jak vyžadují německé zákony. Údajná podpora spočívala v tom, že orgány dvou spolkových zemí, Šlesvicka-Holštýnska a Meklenburska-Předního Pomořanska (Německo) (dále jen „regionální orgány“), fakticky poskytly osvobození od povinnosti vybírat daň z přidané hodnoty (DPH) související se zálohou a provozovatelům příhraničních obchodů, kteří zálohu nevybrali, neukládaly pokuty.

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

5. Bod 3.1 napadeného rozhodnutí zkoumal skutečnost, že příhraniční obchody od výše uvedené skupiny zákazníků nevybraly zálohu (dále jen „první opatření“) [3]. Systém zálohování spravoval maloobchodní sektor a vybrané zálohy nikdy nebyly pod kontrolou státu. Zásah státu byl omezen na povinnost ve Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) (nařízení o prevenci a recyklaci obalového odpadu) ze dne 21. srpna 1998 (dále jen „nařízení o obalovém odpadu“) [4], kterým se provádí směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech [5], za určitých stanovených okolností od maloobchodních zákazníků vybrat zálohu a při vrácení obalu ji vrátit [6]. Vzhledem k tomu, že zálohový systém nebyl financován ze státních zdrojů, dospěla Komise k závěru, že první opatření státní podporu nepředstavuje [7].

[2] – Rozsudek ze dne 9. června 2021, Dansk Erhverv v. Komise (T-47/19, EU:T:2021:331; dále jen „napadený rozsudek“).

[3] – Bod 32 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že Dansk Erhverv netvrdilo, že neúčtování zálohy představuje státní podporu.

[4] – BGBl. 1998 I, s. 2379.

[5] – Úř. věst. 1994, L 365, s. 10; Zvl. vyd. 13/13, s. 349.

[6] – Body 35 až 37 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podle čl. 9 odst. 1 nařízení o obalovém odpadu platí, že „distributoři, kteří uvádějí nápoje na trh v nápojových obalech na jedno použití s kapacitou 0,1 litru až 0,3 litry, jsou povinni účtovat svým zákazníkům zálohu ve výši nejméně 0,25 eura za obal včetně [DPH]. První věta výše se nevztahuje na obaly prodávané konečným spotřebitelům mimo územní působnost nařízení o obalovém odpadu. Zálohu vyúčtuje každý následný distributor ve všech fázích obchodního řetězce až do prodeje obalu konečnému spotřebiteli. Distributoři na obalu nápojů prodávaných v nápojových obalech na jedno použití, na které se vztahuje povinnost zálohování podle první věty tohoto odstavce, uvedou před jejich uvedením na trh jasně viditelným a čitelným způsobem, že podléhají zálohování a účastní se systému zálohování zavedeného na spolkové úrovni, který umožňuje účastníkům vyřídit mezi sebou žádosti o vrácení částky zálohy. Záloha je vrácena při převzetí obalu. Nemůže být vrácena v případě, že obal nebyl převzat. […]“

[7] – Bod 33 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

6. Oddíl 3.2 napadeného rozhodnutí zkoumal nevybrání DPH souvisejícího se zálohou (dále jen „druhé opatření“). Konstatoval, že opatření neposkytlo výhodu ze státních prostředků, protože nevybrání DPH souvisejícího se zálohou bylo důsledkem použití obecných pravidel v oblasti DPH za okolností, kdy záloha vybrána nebyla [8].

7. Oddíl 3.3 napadeného rozhodnutí posuzoval, zda státní podporu představuje neuložení pokut příhraničním obchodům z důvodu jejich údajného porušení nařízení o obalovém odpadu (dále jen „třetí opatření“). Komise uznala, že osvobození od povinnosti zaplatit pokutu může v zásadě představovat výhodu poskytnutou ze státních prostředků. Poznamenala nicméně, že každému právnímu systému je vlastní, že jednotlivci by neměli být vystaveni riziku, že budou potrestáni za zákonné chování [9]. Potíže s výkladem práva jsou rysem všech právních systémů. Může tak být nevhodné, aby úřady, které mají důvodné pochybnosti o výkladu zákona, ukládaly za údajné porušení pokuty [10]. Komise poznamenala, že regionální orgány neosvobodily příhraniční obchody od placení pokut, které jinak považovaly za splatné. Tyto orgány se naopak domnívaly, že zákon příhraničním obchodům povinnost vybrat zálohu neukládá, a tedy se žádného přestupku nedopustily [11].

8. Podle Komise byl cílem nařízení o obalových odpadech efektivní sběr obalových odpadů v Německu. Tento cíl nevyžadoval výběr zálohy na obaly na jedno použití, které nejsou odstraněny na území tohoto členského státu. Příhraniční obchody byly ve stejné situaci jako vývozci nápojů v plechovkách, kteří byli od povinnosti vybírat zálohu výslovně osvobozeni [12]. Vzhledem k tomu, že nápoje byly zakoupeny ke spotřebě mimo německé území, bylo nepravděpodobné, že by účtování zálohy poskytlo spotřebitelům jakoukoliv motivaci k tomu, aby obaly od zakoupených nápojů odevzdali do německého recyklačního systému [13]. Za těchto okolností nebylo to, že příhraniční obchody nevybíraly od takových spotřebitelů zálohu, nepřiměřené [14]. Směrnice 94/62 ani členskému státu povinnost zajistit výběr záloh na nápoje prodávané v obalech na jedno použití ke spotřebě mimo jeho území neukládá [15]. Podle názoru Komise přístup regionálních orgánů k nevybrání zálohy za těchto okolností vhodně sladil cíle směrnice 94/62, tedy ochranu životního prostředí a volný pohyb zboží [16].

9. Přestože spolkové orgány výklad zákona ze strany regionálních orgánů zpochybnily, tato judikatura patrně přístup druhých jmenovaných potvrzuje [17]. Komise měla proto za to, že regionální orgány v rámci běžného výkonu své veřejné pravomoci čelily vážným a důvodným pochybnostem ohledně dosahu a výkladu právní povinnosti příhraničních obchodů vybírat zálohu. Neuložení pokut v tomto případě nezahrnovalo výhodu poskytnutou ze státních prostředků [18]. Napadené rozhodnutí tedy dospělo k závěru, že žádné ze tří opatření, která identifikovala a analyzovala, státní podporu nepředstavuje.

[8] – Body 40 až 43 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[9] – Body 45 a 47 bod odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[10] – Body 48 a 49 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[11] – Bod 50 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[12] – Body 51 a 53 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[13] – Bod 54 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Bod 59 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že pokud by spotřebitelé chtěli nádoby vrátit, museli by ujet až 500 kilometrů.

[14] – Bod 65 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[15] – Bod 63 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[16] – Bod 68 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[17] – Ani Spolkové úřady věc nepředložily k vyřešení Bundesrat (Spolková rada, Německo): body 61 a 62 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[18] – Bod 69 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

B. Napadený rozsudek

10. Dne 23. ledna 2019 podalo Dansk Erhverv u Tribunálu žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí. IGG vstoupilo do řízení na podporu Komise. Sdružení Dansk Erhverv tvrdilo, že Komise tím, že navzdory závažným obtížím, které vyvstaly při zkoumání sporných opatření, nezahájila formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, porušila jeho procesní práva jako zúčastněné strany [19]. V první části jediného žalobního důvodu Dansk Erhverv tvrdilo, že Komise nepřezkoumala slučitelnost nevybrání zálohy s čl. 4 odst. 3 SEU, směrnicí 94/62, zásadou „znečišťovatel platí“ a některými ustanoveními německého práva. Druhá část tohoto jediného žalobního důvodu vycházela z nedostatků v přezkumu Komise ohledně nevybrání DPH v souvislosti se zálohou. Třetí část uváděla, že napadené rozhodnutí dostatečně nezkoumalo neuložení pokut ze strany regionálních orgánů [20].

11. V první části Tribunál rozhodl, že ačkoliv nesoulad vnitrostátního opatření s jinou unijní legislativou, než je právo týkající se státní podpory, může být pro posouzení jeho slučitelnosti s vnitřním trhem relevantní, nemá to žádný vliv na existenci státní podpory, kterou je třeba ověřit výhradně podle čl. 107 odst. 1 SFEU [21]. Stejné odůvodnění platí *a fortiori* pro soulad opatření s vnitrostátním právem [22]. I kdyby se prokázalo, že přezkum nevybrání zálohy ze strany Komise byl nedostatečný, toto opomenutí by nemohlo vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Tribunál tak první část zamítl jako irelevantní [23].

12. Argumenty týkající se porušení různých ustanovení unijního a německého práva uvedených v druhé části Tribunál odmítl ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny v bodě 11 tohoto stanoviska [24]. Nevybrání DPH souvisejícího se zálohou bylo nepřímým, ale logickým důsledkem nevybírání zálohy [25]. Podmínka týkající se existence státních prostředků tedy nebyla splněna [26].

13. Pokud jde o třetí část, Tribunál uvedl, že regionální orgány pokuty neuložily z důvodu jejich výkladu německého práva, podle kterého nebyly příhraniční obchody povinny zálohu za okolností popsaných v bodě 3 tohoto stanoviska vybírat. Situace se tak lišila od situace, kterou zkoumala judikatura týkající se pokut jako druhu státní podpory, která zahrnovala povolení k jednání, které by jinak podléhalo pokutám [27], a osvobození od pokut z důvodu takového jednání [28]. Komise se tedy správně opírala o nový právní test, podle kterého by obtíže při výkladu vnitrostátních právních předpisů mohly v zásadě podpořit zjištění, že neuložení pokut nepředstavuje státní podporu. Je třeba zachovat prostor orgánů veřejné moci pro uvážení při ukládání pokut, což je nástroj veřejného pořádku, zejména pokud se tyto orgány potýkají s obtížemi při výkladu rozhodného práva [29].

[19] – Bod 45 odůvodnění napadeného rozsudku.

[20] – Bod 46 napadeného rozsudku.

[21] – Body 59 až 65 napadeného rozsudku.

[22] – Body 68 a 69 napadeného rozsudku.

[23] – Body 74 a 75 napadeného rozsudku.

[24] – Bod 88 odůvodnění napadeného rozsudku.

[25] – Bod 96 odůvodnění napadeného rozsudku.

[26] – Body 89 až 97 napadeného rozsudku. Tribunál vycházel z rozsudku ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 21).

[27] – Rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

[28] – Rozsudky ze dne 1. prosince 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579), a ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

[29] – Body 130 až 136 napadeného rozsudku.

14. Tribunál poté tento test zúžil tím, že rozhodl, že takové obtíže mohou odůvodnit neuložení pokut po omezenou a přiměřenou dobu, během níž musí být rozsah a smysl použitelných právních předpisů postupně objasněn [30]. Pokud je cílem dané právní úpravy provedení směrnice, jako je tomu v projednávané věci, nejednoznačnost jejího výkladu se jeví být o to méně způsobilá odůvodnit konstatování neexistence státní podpory [31]. Napadené rozhodnutí neidentifikovalo žádnou konkrétní okolnost, která by odůvodňovala stav právní nejistoty, který existoval mezi rokem 2005, kdy začala praxe neukládání pokut, a rokem 2018, kdy bylo přijato napadené rozhodnutí [32]. Spolkové orgány nevyužily postupu pro objasnění zákona předložením věci *Bundesrat* (Spolková rada, Německo) [33]. Rozsudky vnitrostátních soudů, které výklad regionálních orgánů podpořily, byly vyneseny v rámci návrhů na předběžná opatření [34]. Vnitrostátní soudy mohly v rámci řízení, které vyvolalo otázky týkající se souladu neuložení pokut s unijním právem, předložit žádosti o předběžné otázky Soudnímu dvoru [35].

15. Z těchto důvodů Tribunál dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je založeno na nesprávném právním posouzení, neboť nepřezkoumalo, zda výkladové obtíže, ze kterých regionální orgány vycházely, byly dočasné a inherentní postupnému objasňování norem [36]. Napadené rozhodnutí každopádně o test založený na existenci obtíží při výkladu použitelného práva opřeno být nemohlo, jelikož regionální orgány při odůvodnění neuložení pokut z takových obtíží nevycházely, ale místo toho měly za to, že příhraniční obchody zákonnou povinnost vybírat zálohu neměly [37].

16. Tribunál tak třetí části jediného žalobního důvodu Dansk Erhverv vyhověl z důvodu, že Komise při posuzování existence státní podpory v důsledku skutečnosti, že regionální orgány neukládaly pokuty, čelila závažným obtížím [38]. Vzhledem k tomu, že nevybrání DPH souvisejícího se zálohou bylo inherentní nevybrání zálohy, jež bylo zase neoddělitelné od neuložení pokut, Tribunál napadené rozhodnutí v plném rozsahu zrušil [39].

C. Ke kasačním opravným prostředkům

17. Dne 18. srpna 2021 podaly Komise a IGG kasační opravný prostředek proti rozsudku Tribunálu ve věcech C-508/21 P a C-509/21 P. Sdružení IGG poté vstoupilo do řízení na podporu kasačního opravného prostředku Komise ve věci C-508/21 P. Sdružení Dansk Erhverv figuruje v rámci kasačních opravných prostředků jako odpůrce a tvrdí, že by oba měly být zamítnuty. Soudní dvůr věci C-508/21 P a C-509/21 P pro účely ústní části řízení a rozsudku spojil. Na jednání, které se konalo dne 7. prosince 2022, přednesli účastníci řízení své řeči a odpověděli na písemné a ústní otázky Soudního dvora.

30 – Bod 143 napadeného rozsudku.
31 – Bod 144 napadeného rozsudku.
32 – Bod 149 napadeného rozsudku.
33 – Body 150 až 152 napadeného rozsudku.
34 – Body 153 a 154 napadeného rozsudku.
35 – Bod 155 napadeného rozsudku.
36 – Bod 157 napadeného rozsudku.
37 – Body 160 až 163 napadeného rozsudku.
38 – Bod 237 napadeného rozsudku.
39 – Bod 238 napadeného rozsudku.

III. Analýza

18. Důvody kasačního opravného prostředku analyzuji v tomto pořadí: zaprvé údajně nedostatečné a protichůdné odůvodnění napadeného rozsudku; zadruhé nesprávné právní posouzení spočívající ve zrušení napadeného rozhodnutí v plném rozsahu; zatřetí nesprávné právní posouzení spočívající v zjištění, že Komise při zkoumání neuložení pokut ze strany regionálních orgánů čelila vážným obtížím.

A. Odůvodnění napadeného rozsudku

1. Argumentace účastníků řízení

19. Prostřednictvím svého druhého důvodu kasačního opravného prostředku Komise s podporou IGG uvádí, že odůvodnění napadeného rozsudku je nedostatečné a protichůdné, jelikož napadené rozhodnutí ruší v plném rozsahu z důvodu, že Komise při posuzování existence státní podpory v důsledku neuložení pokut regionálními orgány čelila závažným obtížím. Tribunál nevysvětlil, proč dospěl k závěru, že tři opatření, která tvoří napadené rozhodnutí, jsou neoddělitelná, a zejména to, jak chyby zjištěné ve vztahu ke třetímu opatření ovlivnily platnost posouzení prvního a druhého opatření ze strany Komise.

20. Ve svém šestém důvodu kasačního opravného prostředku IGG uvádí, že napadený rozsudek si protiřečí, jelikož napadené rozhodnutí v plném rozsahu ruší, ačkoli současně dochází k závěru, že nevybrání DPH souvisejícího se zálohou nepředstavovalo použití státních prostředků.

21. Sdružení Dansk Erhverv navrhuje, aby Soudní dvůr důvod kasačního opravného prostředku týkající se odůvodnění napadeného rozsudku zamítl, jelikož bod 238 napadeného rozsudku objasňuje, proč Tribunál dospěl k závěru, že tři opatření analyzovaná sporným rozhodnutím jsou neoddělitelná.

2. Analýza

22. Podle ustálené judikatury je povinnost uvést odůvodnění přijetí opatření podstatnou formální náležitostí, kterou je nutno odlišit od otázky materiální legality uvedeného odůvodnění [40].

23. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí z odůvodnění rozsudku Tribunálu jasně a jednoznačně plynout úvahy Tribunálu, aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody přijatého rozhodnutí a Soudní dvůr mohl provést svůj soudní přezkum [41]. Otázka, zda odůvodnění rozsudku Tribunálu je rozporné nebo nedostatečné, představuje právní otázku, kterou je jako takovou možno uplatnit v rámci kasačního opravného prostředku [42].

24. Zatímco bod 237 napadeného rozsudku potvrdil třetí část jediného žalobního důvodu z důvodu závažných obtíží, kterým Komise při zkoumání otázky neuložení pokut čelila, následující odstavec se zabýval důsledky tohoto zjištění pro napadené rozhodnutí. Učinil tak

[40] – Rozsudek ze dne 10. března 2022, Komise v. Freistaat Bayern a další (C-167/19 P a C-171/19 P, EU:C:2022:176, bod 77 a citovaná judikatura).

[41] – Rozsudek ze dne 19. prosince 2019, HK v. Komise (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 38 a citovaná judikatura).

[42] – Tamtéž, bod 39 a citovaná judikatura.

následovně: „Vzhledem k tomu, že nevybírání DPH je inherentní nevybírání zálohy, které je zase neoddělitelné od neuložení pokuty podnikům, které zálohu nevybírají, je třeba zrušit napadené rozhodnutí v plném rozsahu“.

25. Bod 238 napadeného rozsudku tak naznačuje, že Tribunál dospěl k závěru, že tři opatření jsou neoddělitelná, a proto úspěch třetí části jediného žalobního důvodu vedl ke zrušení napadeného rozhodnutí. Tento bod výslovně neuvádí, že tři opatření, která Komise určila, jsou neoddělitelná, ale lze to vyvodit z judikatury v něm uvedené[43]. Toto zjištění je rovněž předpokladem pro rozhodnutí o zrušení napadeného rozhodnutí v plném rozsahu.

26. Komise, podporovaná IGG, uvádí, že rozsudek neuvádí odůvodnění, jak Tribunál k tomuto závěru dospěl.

27. K posouzení opodstatněnosti této kritiky je třeba přezkoumat základní prvky napadeného rozhodnutí, jak jsou popsány v bodech 5 až 9 tohoto stanoviska. Jak z jeho obsahu, tak z jeho struktury vyplývá, že Komise existenci státní podpory zkoumala a vyjádřila se k ní s ohledem na tři samostatná a odlišná opatření. Napadený rozsudek neobsahuje žádné vysvětlení, jaký vliv by zjištění, že jedno z těchto tří opatření mohlo představovat státní podporu, mělo na existenci státní podpory v případě kteréhokoliv z dalších dvou opatření, což by odůvodňovalo zrušení celého rozhodnutí. Dále lze poznamenat, že povaha a rozsah kasačního opravného prostředku Komise ve věci C-508/21 P přesvědčivě prokazuje, že zrušení celého napadeného rozhodnutí na rozdíl od té jeho části, kterou Tribunál prohlásil za nezákonnou, má praktické důsledky pro způsob, jakým by tento orgán mohl vykonávat své pravomoci podle čl. 108 odst. 3 SFEU.

28. Existují další dva důkazy významných rozporů v přístupu Tribunálu. Zaprvé body 74 a 75 napadeného rozsudku zamítly první část jediného žalobního důvodu „vycházející z toho, že Komise nedostatečně přezkoumala opatření, které spočívá v nevybírání zálohy,“ jako irelevantní. Zadruhé body 89 až 105 napadeného rozsudku konstatovaly, že „Komise mohla […] právem dospět k závěru, že podmínka týkající se státních prostředků nebyla splněna, pokud jde o nevybírání DPH související se zálohami“, a v důsledku toho [Tribunál] druhou část jediného žalobního důvodu odmítl. Tento rozsudek neobjasňuje, jak lze tato zjištění uvést do souladu se zrušením prvního a druhého opatření spolu se třetím. Bez jasného vysvětlení opaku se jeví, že tato zjištění odporují závěru, ke kterému Tribunál v bodě 238 svého rozsudku dospěl.

29. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr vyhověl jak druhému důvodu kasačního opravného prostředku Komise podporované IGG, tak první části šestého důvodu kasačního opravného prostředku IGG v tom smyslu, že napadený rozsudek obsahuje nedostatečné a protichůdné odůvodnění, a na tomto základě jej zrušil.

B. Nesprávné právní posouzení při zrušení napadeného rozhodnutí v plném rozsahu

1. Argumentace účastníků řízení

30. V rámci prvního a třetího důvodu kasačního opravného prostředku Komise uvádí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když zrušil napadené rozhodnutí v plném rozsahu, přestože shledal, že opodstatněný byl pouze žalobní důvod týkající se neuložení pokut. Komise uvádí, že tři opatření analyzovaná napadeným rozhodnutím jsou oddělitelná. Tato tři

[43] – Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada (C-29/99, EU:C:2002:734, bod 45).

opatření zahrnují použití různých právních režimů a zapojují různé subjekty. Napadené rozhodnutí analyzovalo opatření ve třech samostatných částech jako samostatná a na sobě nezávislá. Chyby, které Tribunál zjistil ve vztahu ke třetímu opatření, tak nemohou ovlivnit hodnocení Komise, že první a druhé opatření jsou platná. Zrušení napadeného rozhodnutí se tedy musí omezit na konstatování, že Komise při posuzování neuložení pokut čelila závažným obtížím. Druhá část šestého důvodu kasačního opravného prostředku IGG rovněž uvádí, že napadený rozsudek tím, že zrušil napadené rozhodnutí v plném rozsahu, chybně nepoužil pojem oddělitelnosti.

31. Sdružení Dansk Erhverv žádá, aby tyto důvody kasačního opravného prostředku byly zamítnuty ze tří důvodů. Zaprvé oddělitelnost napadeného rozhodnutí závisí na existenci nerozlučitelných vazeb mezi třemi opatřeními, která posuzovalo, a nikoli na struktuře napadeného rozhodnutí. Bod 71 odůvodnění napadeného rozhodnutí prokazuje, že výklad nařízení o obalových odpadech ze strany regionálních orgánů společnou vazbu mezi těmito opatřeními poskytuje. Tato tři opatření nezahrnovala použití různých právních režimů ani nezapojovala různé subjekty. Vymáhat povinnost vybrat zálohu, vybrat DPH s ní související a za porušení těchto povinností ukládat pokuty mohou pouze příslušné německé orgány. Zadruhé oddělitelnost napadeného rozhodnutí nevyžaduje zjištění, že každý z prvků údajného opatření podpory zahrnuje státní podporu, pokud jsou analyzovány nezávisle na sobě. Zatřetí z bodů 96 a 132 napadeného rozsudku vyplývá, že nevybrání DPH souvisejícího se zálohou a neuložení pokut je důsledkem nevybrání zálohy.

2. Analýza

32. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že pouhá skutečnost, že žalobní důvod na podporu žaloby na neplatnost je považován za opodstatněný, nevede automaticky ke zrušení napadeného aktu v plném rozsahu, jež je nepřípustné, pokud úspěšný žalobní důvod týkající se výhradně konkrétního aspektu napadeného aktu může vést pouze k částečnému zrušení[44]. Takové částečné zrušení je možné, pouze pokud části, jejichž zrušení je požadováno, jsou oddělitelné od zbývající části aktu. Tento požadavek není splněn, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty, což musí být posouzeno na základě objektivního kritéria, a nikoliv subjektivního kritéria spojeného s politickou vůlí orgánu, který dotčený akt přijal[45].

33. Z bodu 238 napadeného rozsudku vyplývá, že tato tři opatření jsou neoddělitelná. Jak vyplývá z bodů 5 až 9 tohoto stanoviska, napadené rozhodnutí analyzovalo tři opatření ve třech samostatných částech a dospělo k závěru, že žádné z nich z různých důvodů státní podporu nepředstavuje. Ačkoli je existence povinnosti příhraničních obchodů vybírat zálohu pro analýzu těchto tří opatření s odkazem na pravidla státní podpory relevantní, nevyplývá z ní, že každé z těchto opatření automaticky splňuje podmínky v čl. 107 odst. 1 SFEU[46]. První opatření zahrnovalo soukromá ujednání mezi soukromými podniky, které nevyužívají státní prostředky, o čemž mimo jiné není mezi účastníky řízení sporu. Druhým je právní důsledek nevybrání zálohy od spotřebitele při nákupu opakovaně použitelných nápojových obalů. Třetí zahrnuje výkon

[44] – Rozsudky ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, bod 104), a ze dne 6. prosince 2012, Komise v. Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, bod 37).

[45] – Rozsudky ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, body 105 a 106), a ze dne 6. prosince 2012, Komise v. Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, bod 38).

[46] – Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé musí příjemce zvýhodnit. Zatřetí musí zvýhodňovat určité podniky nebo určitá odvětví výroby vůči ostatním, kteří se nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci (selektivita). Začtvrté tento zásah musí být takový, že ovlivňuje obchod mezi členskými státy. Zapáté musí narušit nebo může narušit hospodářskou soutěž (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. července 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, body 74 a 75, a ze dne 3. březen 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, bod 40).

dohledových pravomocí orgánu veřejné moci týkající se ukládání pokut osobám za chování, které podle názoru tohoto orgánu nepředstavuje porušení zákona, za okolností, kdy je výklad tohoto zákona nejistý. Na rozdíl od toho, co uvádí Dansk Erhverv, objektivní pohled na povahu a obsah tří opatření analyzovaných napadeným rozhodnutím vede k závěru, že každé z nich mělo odlišný charakter a odlišné důsledky. Za těchto okolností by částečné zrušení napadeného rozhodnutí nezměnilo podstatu každého ze tří rozhodnutí v něm obsažených.

34. Závěr, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že napadené rozhodnutí zrušil v plném rozsahu, je podpořen dvěma doplňujícími poznámkami, které se týkají prvního a druhého opatření. Zaprvé, jak uvádí Komise, žádná ze tří částí jediného žalobního důvodu Dansk Erhverv nesměřovala proti zjištění, že první opatření nepředstavuje výhodu poskytnutou ze státních prostředků. Zadruhé, body 96 a 97 napadeného rozsudku druhou část jediného žalobního důvodu Dansk Erhverv jednoznačně zamítly, když uvedly, že Komise s odkazem na rozsudek Soudního dvora ve věci Sloman Neptun správně dospěla k závěru, že druhé opatření nesměřuje k poskytnutí výhody některým podnikům ze státních prostředků [47]. Není ani zdaleka jasné, jak by nesprávné právní posouzení, které Tribunál při svém přezkumu posouzení Komise o neuložení pokut zjistil, mohlo ovlivnit platnost kteréhokoliv z těchto závěrů.

35. Argument Dansk Erhverv v tom smyslu, že pro účely testu oddělitelnosti není nutné, aby každé z analyzovaných opatření představovalo státní podporu, je-li posuzováno samostatně, spočívá na nesprávném výkladu judikatury citované na podporu tohoto tvrzení.

36. Ve věci Komise v. Nizozemsko a ING Groep [48] oznámila nizozemská vláda Komisi plán restrukturalizace úvěrové instituce, který sestával ze tří opatření: kapitálové injekce, opatření se znehodnocenými aktivy a poté změna podmínek splácení kapitálové injekce. Komise prohlásila opatření za slučitelná s vnitřním trhem za předpokladu, že budou přijaty určité závazky. Poté, co Tribunál shledal, že Komise nesprávně posoudila změnu podmínek splácení kapitálové injekce, který považovala za „dodatečnou podporu“, zrušil celý výrok jejího rozhodnutí. V rámci kasačního opravného prostředku Soudní dvůr rozhodl, že jelikož nebylo možné určit přesnou částku „dodatečné podpory“, částečné zrušení výroku napadeného rozhodnutí by změnilo jeho podstatu [49]. „Dodatečná podpora“ byla nedílnou součástí posouzení závazků, které Komise požadovala, aby bylo možno podporu považovat za slučitelnou s vnitřním trhem [50]. Pokud by „dodatečná podpora“ nepředstavovala státní podporu nebo by představovala státní podporu v nižší částce, mohlo by pro to, aby ostatní opatření byla považována za slučitelná, být nezbytných méně závazků. Tato skutková situace se nijak nepodobá projednávané věci, kde by úspěch třetí části jediného žalobního důvodu Dansk Erhverv vyžadoval, aby Komise zahájila formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU pouze ve vztahu ke třetímu opatření. Rozsudek ve věci Trapeza Eurobank Ergasias [51] tvrzení Dansk Erhverv nepodporuje, protože toto rozhodnutí nezahrnovalo částečné zrušení opatření.

47 – Rozsudek ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73-/91, EU:C:1993:97). Jsem toho názoru, že Tribunál správně potvrdil postoj Komise, která se opřela o uvedený rozsudek. Doporučuji proto Soudnímu dvoru, aby žádost Dansk Erhverv o nahrazení odůvodnění napadeného rozsudku v bodech 96 až 105 zamítl jako neopodstatněnou.

48 – Rozsudek ze dne 3. dubna 2014, Komise v. Nizozemsku a ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

49 – Tamtéž, bod 58.

50 – Tamtéž, bod 62.

51 – Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

37. Sdružení Dansk Erhverv nakonec uvádí, že mezi těmito třemi opatřeními existuje souvislost, protože nevybrání DPH souvisejícího se zálohou a neuložení pokut bylo od nevybrání zálohy neoddělitelné. Navrhuji, aby Soudní dvůr tento argument z důvodů uvedených v bodě 33 tohoto stanoviska odmítl.

38. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr vyhověl jak prvnímu, tak třetímu důvodu kasačního opravného prostředku Komise a druhé části šestého důvodu kasačního opravného prostředku IGG. V důsledku toho Soudnímu dvoru doporučuji, aby zrušil napadený rozsudek na základě toho, že se Tribunál tím, že zrušil napadené rozhodnutí v plném rozsahu, dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu a použití pojmu oddělitelnosti.

C. Nesprávné právní posouzení týkající se existence závažných obtíží při přezkumu neuložení pokut

39. Ve svém kasačním opravném prostředku ve věci C-509/21 P IGG uvádí pět důvodů, proč se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v několika věcech, pokud jde o existenci závažných obtíží, kterým Komise čelila při přezkumu toho, že regionální orgány neuložily pokuty.

40. Těchto pět důvodů kasačního opravného prostředku je třeba posoudit s ohledem na povinnosti uložené Komisi, když se uchýlí k předběžnému přezkumu podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Řízení na základě čl. 108 odst. 2 SFEU se uplatní, jestliže Komise zaznamená závažné obtíže při posouzení, zda je podpora slučitelná s vnitřním trhem. Komise se na postup podle čl. 108 odst. 3 SFEU může omezit pouze tehdy, může-li se – po předběžném přezkoumání – ujistit, že žádná podpora neexistuje nebo že jakákoli taková podpora je slučitelná s vnitřním trhem. Pokud toto předběžné posouzení povede Komisi k opačnému závěru nebo jí neumožní překonat všechny obtíže při určování slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem, je povinna vyžádat si stanoviska zúčastněných stran a zahájit za tímto účelem postup podle čl. 108 odst. 2 SFEU[52]. Komise je povinna pečlivě a nestranně přezkoumat opatření, která má k dispozici, aby při svém konečném rozhodnutí o existenci podpory nebo její neslučitelnosti či protiprávnosti měla k dispozici co nejúplnější a nejspolehlivější informace[53]. Při určování existence a zákonnosti státní podpory může být Komise povinna jít nad rámec zkoumání skutečností a právních otázek, o kterých se dozvěděla: není z úřední povinnosti a v případě neexistence jakýkoli důkaz v tomto smyslu vyžadováno, aby vyhledala všechny informace, které by s případem, který jí byl předložen, mohly souviset[54].

41. V rámci žaloby na zrušení rozhodnutí podle čl. 108 odst. 3 SFEU musí unijní soudy určit, zda posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání, mělo vyvolat objektivní pochybnosti, pokud jde o kategorizaci opatření, protože právě existence těchto obtíží vede k požadavku zahájit postup podle čl. 108 odst. 2 SFEU[55]. Vzhledem k tomu, že kritérium závažných obtíží je objektivní, je třeba jejich existenci určit s ohledem na okolnosti, za kterých bylo rozhodnutí Komise po provedení předběžného přezkoumání přijato, a na posouzení, o která se v této souvislosti opírala[56].

[52] – Rozsudek ze dne 17. listopadu 2022, Irish Wind Farmers' Association a další v. Komise (C-578/21 P, nezveřejněný, EU:C:2022:898, body 53 a 60 a citovaná judikatura).

[53] – Tamtéž, bod 57.

[54] – Tamtéž, bod 58.

[55] – Tamtéž, bod 55.

[56] – Rozsudek ze dne 3. září 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland a další v. Komise (C-817/18 P, EU:C:2020:637, bod 79).

1. Nesprávné právní posouzení týkající se neudělování pokut v případech, kdy existují potíže s výkladem zákona

a) Argumentace účastníků řízení

42. V rámci svého prvního, druhého a třetího důvodu kasačního opravného prostředku, kterými se lze zabývat společně, IGG uvádí, že Tribunál napadené rozhodnutí zkreslil a dopustil se nesprávného právního posouzení při přezkumu neukládání pokut příhraničním obchodům ze strany regionálních orgánů. Posouzení Tribunálu ponechalo bez povšimnutí potřebu dostatečné přímé vazby mezi výhodou a státním rozpočtem. Za daných okolností bylo navíc nemožné pokuty ukládat. Zaprvé regionální orgány zastávaly názor, že příhraniční obchody nemají zákonnou povinnost zálohu vybírat. Zadruhé, pokud by tato povinnost existovala, případné sankce za její porušení by mohly být uloženy pouze tehdy, pokud by tak zúčastněné osoby učinily úmyslně nebo z nedbalosti, jak připouští body 140 až 142 napadeného rozsudku.

43. I když Tribunál uznal, že se Komise za účelem určení, zda je výhoda poskytnuta ze státních prostředků v případech, kdy existují obtíže s výkladem práva, v zásadě správně opřela o nové právní kritérium, dopustil se nesprávného posouzení, když rozhodl, že tento test nebyl z důvodu, že regionální orgány se na takové obtíže neodvolávaly, použitelný. Tribunál se rovněž dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že takové obtíže mohou odůvodnit neuložení pokut pouze po omezenou dobu, během níž má být výklad použitelných právních předpisů vyjasněn. Dalšího nesprávného právního posouzení se Tribunál dopustil, když požadoval, aby Komise vyčerpávajícím způsobem prošetřila existenci povinnosti vybírat zálohu podle německého práva, přičemž toto šetření by znamenalo zásah do pravomocí vnitrostátních orgánů a vnitrostátních soudů.

44. Sdružení Dansk Erhverv uvádí, že první, druhý a třetí důvod kasačního opravného prostředku IGG je třeba zamítnout. Uvádí, že v rozsahu, v němž IGG zpochybňuje obsah německé právní úpravy, jsou její důvody kasačního opravného prostředku nepřípustné. Tato otázka nespadá do pravomoci Soudního dvora, pokud IGG neprokáže, že napadený rozsudek použitelné německé právo zkreslil.

45. Podle Dansk Erhverv Tribunál správně rozhodl, že pokuty by pravděpodobně byly uloženy v případě, že by podnik soustavně odmítal zálohu vybírat. Správně rovněž odmítl možnost, aby se Komise odvolávala na přiměřené obtíže vnitrostátních orgánů při výkladu práva za okolností, kdy se těchto obtíží nedovolávaly. Tyto orgány se každopádně nemohou dovolávat obtíží této povahy donekonečna. V projednávaném případě německé úřady pro objasnění zákona neudělaly nic. Napadený rozsudek Komisi v souvislosti s vyšetřováním neuložil příliš vysokou zátěž.

46. Sdružení Dansk Erhverv rovněž požaduje, aby Soudní dvůr nahradil odůvodnění napadeného rozsudku v bodech 135 až 138 v tom smyslu, že zavedení nového testu ze strany Komise bylo samo o sobě důkazem toho, že se při posuzování existence státní podpory v rámci předběžného posouzení podle čl. 108 odst. 3 SFEU setkala s vážnými obtížemi.

b) Analýza

47. Podle ustálené judikatury může osvobození od povinnosti platit splatné pokuty představovat výhodu poskytnutou ze státních prostředků [57]. Rovněž se uznává, že v žádném právním systému nemohou být osoby vystaveny riziku sankcí za jednání, které je dovolené jako legální [58].

48. V tomto kasačním opravném prostředku vyvstává otázka, zda příhraniční obchody měly zákonnou povinnost vybrat zálohu, a pokud ano, zda její nevybrání mělo ze strany orgánů s příslušnou pravomocí vést k uložení pokut. Pokud by existence takové právní povinnosti byla jasně prokázána, nebylo by možné napadenému rozsudku vytýkat, že dospěl k závěru, že Komise své povinnosti při postupu podle čl. 108 odst. 3 SFEU nesplnila.

49. Úvodem podotýkám, že v bodě 172 napadeného rozsudku bylo uvedeno, že „[p]okud jde dále o unijní právo, Komise v napadeném rozhodnutí (bod [odůvodnění] 67) uvedla, že směrnice 94/62 nestanoví výjimku odůvodňující neuplatňování zálohy příhraničními obchody“. Napadené rozhodnutí ve skutečnosti dospělo k závěru, že čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62 členskému státu neukládá povinnost vybírat zálohu od maloobchodních zákazníků kupujících si za účelem konzumace nápojů mimo jeho území opakovaně nepoužitelný obal, jak na jednání potvrdila Komise [59].

50. Souhlasím s výkladem čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62 v napadeném rozhodnutí. Tento článek stanoví, že členské státy musí zajistit, aby byly vytvořeny systémy pro zpětný odběr nebo sběr použitých obalů nebo obalových odpadů od spotřebitelů. Tyto systémy se musí vztahovat na dovážené výrobky za nediskriminačních podmínek, aby se nezpůsobovaly překážky obchodu nebo narušování hospodářské soutěže. V odpovědi na otázky Soudního dvora Komise vyjádřila názor, že když spotřebitelé, kteří mají bydliště v jednom členském státě, zakoupí nápojové obaly v jiném členském státě s cílem spotřebovat obsah v členském státě svého bydliště, prázdné obaly se stanou odpadem ve druhém členském státě [60]. Tímto způsobem čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62 uvádí do souladu požadavky na ochranu životního prostředí s požadavky volného pohybu zboží.

51. Podle tohoto výkladu čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62 nejsou vnitrostátní orgány za okolností, jako jsou okolnosti v rámci tohoto kasačního opravného prostředku, povinny úhradu zálohy vyžadovat. Soudní dvůr uvedl, že systém záloh může dosáhnout cílů sledovaných směrnicí 94/62 pouze tehdy, pokud spotřebitelé, kteří zálohu zaplatili, měli možnost obdržet částku zálohy zpět, i když se nevrátí na místo původního nákupu [61]. V tomto světle je prodej nápojů v plechovkách v příhraničních obchodech spotřebitelům, kteří podepíšou vývozní prohlášení, obdobou prodeje zboží obchodníkům na vývoz, u kterého prodejce není povinen zálohu vybírat.

52. V bodech 50 až 53 odůvodnění napadeného rozhodnutí se uvádí, že regionální orgány příhraniční obchody od placení pokut neosvobodily, jelikož měly za to, že podle nařízení o obalových odpadech nejsou povinny zálohu vybírat, a že se tedy žádného přestupku nedopustily. Cíl nařízení o obalových odpadech spočívající v podpoře efektivního sběru obalových odpadů v Německu nevyžadoval výběr zálohy na opakovaně použitelné obaly, jejichž

[57] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. prosince 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, body 42 a 43); ze dne 17. června 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, body 41 a 42), a ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551, bod 106).

[58] – Rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, bod 36).

[59] – Viz body 54, 63 až 68 a poznámka pod čarou 19 sporného rozhodnutí. Viz rovněž bod 8 tohoto stanoviska.

[60] – Pokud jde o pojem „odpad“, viz analogicky rozsudky ze dne 3. října 2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627), a ze dne 17. listopadu 2022, Porr Bau (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, bod 46).

obsah byl zakoupen ke spotřebě mimo německé území. Jak uvádí bod 51 tohoto stanoviska, příhraniční obchody byly ve stejné situaci jako vývozci nápojů v plechovkách, kteří byli od povinnosti vybírat zálohu osvobozeni.

53. Ačkoliv napadené rozhodnutí považovalo výklad použitelných pravidel ze strany regionálních orgánů z důvodů uvedených v bodě 8 tohoto stanoviska za rozumný jak z hlediska unijního, tak německého práva, vzalo v úvahu skutečnost, že spolkové orgány tento výklad zpochybnily. V tomto kontextu se napadené rozhodnutí zabývalo tím, zda by třetí opatření představovalo státní podporu, pokud by se výklad regionálních orgánů ukázal jako nesprávný. Body 56 až 60 odůvodnění napadeného rozhodnutí poukazují na existenci dvou protichůdných právních názorů na povinnost vybírat zálohy. Podle bodu 61 odůvodnění napadeného rozhodnutí stávající judikatura podpořila stanovisko regionálních orgánů. V bodě 62 odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo uvedeno, že spolkové orgány neuplatnily postup, v rámci kterého by *Bundesrat* (Spolková rada) mohla ve sporech mezi spolkovými a regionálními orgány rozhodnout o výkladu vnitrostátního práva.

54. S ohledem na tyto úvahy dochází body 69 a 70 odůvodnění napadeného rozhodnutí k závěru, že i kdyby příhraniční obchody byly podle německého práva povinny vybírat zálohu, neuložení pokut výhodu poskytnutou ze státních prostředků nepředstavovalo ze čtyř důvodů. Zaprvé existence vážných a důvodných pochybností, pokud jde o výklad nařízení o obalových odpadech. Zadruhé absence jakéhokoli objasnění tohoto výkladu prostřednictvím řízení před vnitrostátními soudy nebo jiných pro tento účel vhodných postupů. Zatřetí skutečnost, že regionální orgány svůj výklad uplatnily na všechny provozovatele, kteří se ocitli v podobné situaci. Začtvrté skutečnost, že výklad nařízení o obalových odpadech ze strany regionálních orgánů nebyl v rozporu se směrnicí 94/62.

55. Ponecháme-li stranou, zda napadený rozsudek správně charakterizoval chování regionálních orgánů jako udělení „výjimky“ bez konkrétního právního základu [62] a zda byl tento výklad nesprávný [63], jak uvádí IGG, body 135 až 138 tohoto rozsudku připouštějí, že použitelné vnitrostátní právo bylo přinejlepším nejisté. Tribunál tak připustil, že napadené rozhodnutí mohlo existenci obtíží při výkladu příslušných ustanovení zohlednit pro účely posouzení, zda neuložení pokut příhraničním obchodům představovalo státní podporu.

56. Body 140 a 141 napadeného rozsudku připomněly, že zásada legality trestných činů a trestů je součástí obecných zásad, které jsou základem ústavních tradic společných členským státům, a vyžaduje, aby zákon jasně definoval trestné činy i tresty, které jsou za ně ukládány. V bodě 147 napadeného rozsudku bylo rozhodnuto, že podle rozsudku Soudního dvora ve věci AC-Treuhand [64] tato zásada nebrání spoléhání se na postupné objasňování pravidel trestní odpovědnosti prostřednictvím soudního výkladu každého jednotlivého případu za podmínky, že výsledek je přiměřeně předvídatelný v době, kdy došlo k protiprávnímu jednání. V bodech 146 a 148 napadeného rozsudku však Tribunál doplnil, že takových obtíží se lze dovolávat při konstatování neexistence státní podpory, jsou-li splněny dvě podmínky: obtíže při výkladu mají

[62] – Viz body 133, 134, 173 a 181 napadeného rozsudku. Podotýkám, že skutečnost, že příslušné orgány za určitých okolností vykládají zákon a dochází k závěru, že z něj nevyplývá žádná povinnost, není odchylkou, ale je spíše součástí běžného procesu výkladu a použití zákona.

[63] – Na rozdíl od toho, co je uvedeno v bodech 170 a 171 napadeného rozsudku, Komise neměla za to, že by čl. 9 odst. 1 nařízení o obalových odpadech příhraničním obchodům ukládal povinnost vybírat zálohu: viz bod 52 tohoto stanoviska.

[64] – Viz rozsudek ze dne 22. října 2015, AC-Treuhand v. Komise (C-194/14 P, EU:C:2015:717, body 39 až 41).

dočasnou povahu, a jsou inherentně spojeny s postupným objasňováním norem. Napadený rozsudek dospěl v bodech 149 až 156 k závěru, že napadené rozhodnutí tyto dvě podmínky nesplňuje.

57. Podle mého názoru zjištění v bodech 146 až 156 napadeného rozsudku nesprávně uplatňují zásadu, že zákon musí protiprávní jednání a tresty jasně vymezit [65]. To, že trest musí mít řádný právní základ, je důsledkem zásady právní jistoty, která mimo jiné vyžaduje, aby každá právní úprava, zejména ta, která zmocňuje k ukládání trestů, byla jasná a přesná, aby dotčené osoby mohly jednoznačně znát práva a povinnosti z toho vyplývající a mohly si podle toho zařídit své záležitosti [66]. Ve svém rozsudku ve věci AC-Treuhand [67] však Soudní dvůr rozhodl, že zásada, že protiprávní jednání a tresty musí být vymezeny zákonem, nebrání jejich postupnému objasňování prostřednictvím soudního výkladu. Nelze uplatnit vnímaný nedostatek jasnosti pravidel, pokud byl význam následným soudním sporem vyjasněn. Z toho však nelze dovodit, jak to učinil napadený rozsudek, že k postupnému objasňování musí docházet vždy. Dokud nebyl význam pravidel pomocí vhodných mechanismů objasněn, mohou osoby, vůči kterým jsou tato pravidla použita, vznést proti uložení trestů z důvodu této nejistoty námitky. Opačný postup by podkopal zásadu, že protiprávní jednání a tresty musí být jasně vymezeny zákonem.

58. Judikatura, kterou Tribunál citoval, ostatně nepodporuje tezi, že jakékoli výkladové obtíže musí být dočasné a dotčené osoby se mohou dovolávat situace právní nejistoty pouze po omezenou dobu. Bod 149 napadeného rozsudku odkazuje na situaci právní nejistoty v letech 2005 až 2018. Dle mého názoru závěr, že určité chování bylo v souladu se zákonem (jelikož za něj nebyla uložena pokuta), a nejistota ohledně jeho zákonnosti během tak dlouhého období důvod pro neuložení trestů spíše posiluje, než oslabuje.

59. Na rozdíl od zjištění uvedených v bodech 151 a 152 napadeného rozsudku nemůže neochota spolkových orgánů požádat *Bundesrat* (Spolková rada) o stanovisko k objasnění použitelného práva dotčeným osobám zabránit v tom, aby se za účelem zpochybnění jim uložených sankcí dovolávaly z toho vyplývající právní nejistoty. Vzhledem k tomu, že tyto osoby nemají k tomuto postupu přístup, neměly by trpět žádnými negativními důsledky neochoty orgánů jej uplatnit.

60. Důvody uvedené v bodech 144 a 145 napadeného rozsudku nepotvrzují závěry v nich uvedené. Ačkoliv se připouští, že nemusí být možné odvolávat se na nepřesnost vnitrostátní právní úpravy přijaté za účelem provedení směrnice, směrnice 94/62 členské státy nezavazuje k tomu, aby po příhraničních obchodech požadovaly výběr zálohy, jak objasňují body 49 až 51 tohoto stanoviska.

61. Na rozdíl od zjištění uvedených v bodech 160 až 163 napadeného rozsudku nebylo Komisi při jejím zkoumání, zda neuložení pokut představovalo státní podporu, zabráněno zohlednit existenci přiměřených obtíží při výkladu použitelného vnitrostátního práva. Není podstatné, zda regionální orgány pokuty neuložily proto, že vycházely z existence takových obtíží, nebo proto, že měly za to, že k porušení zákona nedošlo. I kdyby se později ukázalo, že německé právo výběr zálohy vyžaduje, přiměřené obtíže, se kterými se regionální orgány při prokazování existence této povinnosti setkaly, poskytují pro neuložení pokut příhraničním obchodům objektivní odůvodnění. Jak uvedlo IGG, výše uvedená zjištění napadeného rozsudku jsou rovněž stižena nesprávným právním posouzením.

[65] – Pokud jde o trestné činy, obdobně viz čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie.

[66] – Rozsudek ze dne 5. dubna 2006, Degussa v. Komise (T-279/02, EU:T:2006:103, bod 66 a citovaná judikatura). V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 22. května 2008, Evonik Degussa v. Komise a Rada (C-266/06 P, nezveřejněný, EU:C:2008:295, body 38 a 39).

[67] – Viz rozsudek ze dne 22. října 2015, AC-Treuhand v. Komise (C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 40).

62. Dále bych poznamenal, že v souladu se zásadami loajální spolupráce v čl. 4 odst. 3 SEU, přenesení pravomocí a institucionální rovnováhy v čl. 13 odst. 2 SEU, je záležitostí především právních řádů členských států, aby objasnily význam příslušných vnitrostátních zákonů prostřednictvím jimi stanovených rozhodovacích procesů. Ačkoliv může být nezbytné, aby Komise vnitrostátní právo vykládala, mimo jiné v souvislosti s určením existence státní podpory a její slučitelnosti s vnitřním trhem, a aby tento výklad hájila v řízení před unijními soudy [68], nemá takovou povinnost v každém případě, kdy uplatňuje postup podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Ze stejných důvodů doporučuji Soudnímu dvoru zamítnout žádost Dansk Erhverv o nahrazení odstavců 135 až 138 napadeného rozsudku.

63. S ohledem jak na judikaturu citovanou v bodech 40 a 41 tohoto stanoviska, tak na předchozí úvahy jsem dospěl k závěru, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 157 napadeného rozsudku rozhodl, že napadené rozhodnutí obsahuje nedostatečný a neúplný přezkum neuložení pokut příhraničním obchodům.

64. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr prohlásil první, druhý a třetí důvod kasačního opravného prostředku IGG za opodstatněný a na tomto základě napadený rozsudek zrušil.

65. Pokud by s tímto návrhem Soudní dvůr souhlasil, nebylo by nutné, aby zkoumal čtvrtý a pátý důvod kasačního opravného prostředku IGG. Pro případ, že by se Soudní dvůr rozhodl mými radami v tomto ohledu neřídit, oba tyto důvody přezkoumám.

2. Nesprávné právní posouzení týkající se dalších úvah na podporu existence závažných obtíží, kterým Komise čelila

a) Argumentace účastníků řízení

66. Ve čtvrtém důvodu kasačního opravného prostředku IGG uvádí, že se Tribunál při přezkumu doplňujících argumentů Dansk Erhverv na podporu zjištění, že Komise čelila závažným obtížím, pokud jde o existenci výhody poskytnuté ze státních prostředků v souvislosti s neuložením pokut, dopustil nesprávného právního posouzení.

67. Tribunál nejprve zkreslil zjištění napadeného rozhodnutí, když uvedl, že regionální orgány příhraniční obchody od pokut osvobodily bez jakéhokoli právního základu. Napadené rozhodnutí naopak konstatovalo, že příhraniční obchody nebyly povinny zálohu vybrat, a proto nebyl důvod, aby regionální orgány ukládaly pokuty.

68. Zadruhé napadený rozsudek zkreslil napadené rozhodnutí a nesprávně použil pojem závažných obtíží, jelikož Komise dostatečně vysvětlila, proč by rozdíly ve výkladu mezi spolkovými a regionálními orgány neměly vést k zahájení formálního vyšetřovacího řízení.

69. Zatřetí napadený rozsudek uvedl, že nebylo prokázáno, že by odchylka z povinnosti vybírat zálohu byla uplatňována důsledně ve všech německých pohraničních oblastech. Tím Tribunál sporné rozhodnutí zkreslil a nesprávně použil pojem „závažné obtíže“, jelikož všechny dotčené příhraniční obchody se nacházejí ve Šlesvicku-Holštýnsku a Meklenbursku-Předním Pomořansku.

[68] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Komise a Španělsko v. vláda Gibraltaru a Spojeného království (C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732), kde Komise úspěšně tvrdila, že navrhovaná reforma gibraltarského zákona o dani z příjmu právnických osob představovala státní podporu neslučitelnou s vnitřním trhem.

70. Začtvrté napadený rozsudek zkreslil důkazy tím, že se selektivně opíral o znění návrhu na změnu nařízení o obalových odpadech z roku 2004, který obsahoval prohlášení, že jeho cílem je podporovat cíle směrnice 94/62 a uložit příhraničním obchodům požadavek, aby se zapojily do systémů zálohování v jiných členských státech.

71. Zapáté Tribunál pojem „závažné obtíže“ nesprávně použil tím, že požadoval, aby Komise vyčerpávajícím způsobem prozkoumala vnitrostátní právní rámec povinnosti vybírat zálohu.

72. Zašesté Tribunál napadené rozhodnutí zkreslil tím, že odmítl analogii použitou pro účely výběru zálohy mezi zbožím určeným na vývoz a nápoji v obalech na jedno použití zakoupených pro spotřebu v zahraničí.

73. Sdružení Dansk Erhverv navrhuje, aby Soudní dvůr čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku zamítl.

b) Analýza

74. Body 47 až 64 tohoto stanoviska se týkají otázek vznesených v první, druhé, páté a šesté části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku. Omezím tedy svou analýzu na dva základní prvky tohoto důvodu.

75. Sdružení IGG uvádí, že body 178 až 182 napadeného rozsudku zkreslily napadené rozhodnutí tím, že vychází z domněnky, že Komise neprokázala, že výklad německého práva byl v příslušných pohraničních oblastech uplatňován důsledně.

76. V souladu s čl. 256 odst. 1 druhým pododstavcem SFEU a článkem 58 prvním odstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie je opravný prostředek omezen pouze na právní otázky. Vzhledem k tomu, že výlučná pravomoc zjišťovat a posuzovat relevantní skutečnosti a posuzovat důkazy přísluší Tribunálu, posouzení těchto skutečností a důkazů, s výjimkou případů, kdy byly zkresleny, nepředstavuje právní otázku podléhající na základě opravného prostředku přezkumu Soudního dvora [69]. Údajné zkreslení důkazů Tribunálem musí na základě článku 256 SFEU, článku 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 168 odst. 1 písm. d) jednacího řádu Soudního dvora přesně uvést skutečnosti, které Tribunál zkreslil, a pochybení v analýze, která Tribunál k tomuto zkreslení vedla. Takové zkreslení musí zjevně vyplývat z písemností ve spise, aniž je nutné provést nové posouzení skutkového stavu a důkazů [70].

77. Jak uvádí IGG, bod 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že v obou dotčených spolkových zemích přeshraniční obchod existuje z důvodu rozdílů v cenách piva a jiných nápojů mezi Německem, Dánskem a Švédskem. Jak vyplývá z bodu 179 napadeného rozsudku, písemná vyjádření Komise tuto skutečnost potvrdila. Nic nenasvědčuje tomu, že by podobné příhraniční obchody fungovaly v jiných spolkových zemích. Zjištění v bodech 178 až 182 napadeného rozsudku se tak zakládají na zkreslení jak obsahu napadeného rozhodnutí, tak důkazů předložených Tribunálu.

78. Sdružení IGG rovněž uvádí, že body 183 až 190 napadeného rozsudku zkreslily důkazy tím, že se selektivně opíraly o znění návrhu na změnu nařízení o obalových odpadech, který obě spolkové země předložily v roce 2004.

[69] – Viz rovněž rozsudek ze dne 12. ledna 2023, Lietuvos geležinkeliai v. Komise (C-42/21 P, EU:C:2023:12, bod 60 a citovaná judikatura).

[70] – Rozsudky ze dne 12. ledna 2023, HSBC Holdings a další v. Komise (C-883/19 P, EU:C:2023:11, bod 167 a citovaná judikatura).

79. Znění tohoto návrhu uvádí, že byl odůvodněn s ohledem na hospodářské aspekty, zaměstnanost a ochranu životního prostředí a že obsahoval povinnost příhraničních obchodů účastnit se systémů zálohování v jiných členských státech. Z toho vyplývá, že Tribunál zkreslil důkazy, které mu byly předloženy, tím, že opomenul skutečnost, že návrh měl za cíl posílit ochranu životního prostředí tím, že požadoval, aby se příhraniční obchody účastnily systémů zálohování provozovaných v jiných členských státech.

80. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr prohlásil čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku IGG za opodstatněný.

3. Nesprávné právní posouzení týkající se dalších úvah na podporu neexistence závažných obtíží, kterým Komise čelila

a) Argumentace účastníků řízení

81. Ve svém pátém důvodu kasačního opravného prostředku IGG uvádí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že odmítl dva argumenty, které předložilo na podporu neexistence závažných obtíží při přezkumu existence státní podpory ze strany Komise.

82. Zaprvé na rozdíl od zjištění Tribunálu příslušné orgány v případě nedodržení povinnosti vybrat zálohu „mohou“ ukládat pokuty. Z toho vyplývá, že tyto orgány mají pravomoc, nikoli povinnost, pokuty ukládat. Napadený rozsudek tak zkreslil obsah sporného rozhodnutí a důkazy předložené Tribunálu.

83. Zadruhé Tribunál pochybil, když odmítl argument IGG založený na rozsudku Soudního dvora ve věci Radlberger[71], podle kterého by výběr zálohy představoval vývozní daň v rozporu s článkem 34 SFEU. V tomto rozsudku, který se týkal přechodu ze systému sběru na povinný systém zálohování a zpětného odběru pro recyklaci obalů na jedno použití v Německu, Soudní dvůr rozhodl, že členský stát musí zajistit, aby existoval dostatečný počet míst zpětného odběru, která spotřebitelům, kteří zaplatili zálohu, umožní ji získat zpět, aniž by se museli vracet na místo, kde obal zakoupili[72].

84. Sdružení Dansk Erhverv navrhuje, aby Soudní dvůr pátý důvod kasačního opravného prostředku zamítl.

b) Analýza

85. V rámci první části pátého důvodu kasačního opravného prostředku IGG tvrdí, že regionální orgány při ukládání sankcí disponují prostorem pro uvážení, bez ohledu na jasnost pravidel, která mají být použita.

86. Podle bodu 22 odůvodnění napadeného rozhodnutí a bodu 4 napadeného rozsudku je podle § 15 odst. 1 bodu 14 nařízení o obalových odpadech nevybrání zálohy v rozporu s § 9 odst. 1 správním deliktem. Ustanovení § 69 odst. 3 Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts-

[71] – Rozsudek ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[72] – Tamtéž, bod 46.

und Abfallrechts (zákon o revizi práva v oblasti oběhového hospodářství a odpadů) ze dne 24. února 2012[73] stanoví, že za tento druh protiprávního jednání lze uložit pokutu až do výše 100 000 eur.

87. Ačkoli bod 136 napadeného rozsudku uznává, že členské státy mají v rámci veřejného pořádku při rozhodování o uložení pokut prostor pro uvážení, zejména pokud se potýkají s obtížemi při výkladu použitelných ustanovení, bod 223 tohoto rozsudku správně uvádí, že napadené rozhodnutí se o tuto argumentaci neopírá. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr první část pátého důvodu kasačního opravného prostředku IGG zamítl.

88. Pokud jde o druhou část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, rozsudek ve věci Radlberger[74] nepodporuje názor, že by byl výběr zálohy za posuzovaných okolností v rozporu s článkem 34 SFEU, jak tvrdí IGG. Tento článek se nevztahuje na peněžité poplatky, protože se nevztahuje na překážky obchodu upravené jinými ustanoveními Smlouvy. Články 28, 30 a 110 SFEU řeší překážky finanční povahy nebo překážky s účinkem rovnocenným clu, a proto se na ně zákaz stanovený v článku 34 SFEU nevztahuje[75]. Podle ustálené judikatury každá jednostranně uložená finanční zátěž, bez ohledu na svůj název nebo způsob vybírání, postihující zboží z důvodu skutečnosti, že překračuje hranici, představuje, pokud není clem jako takovým, poplatek s rovnocenným účinkem ve smyslu článků 28 a 30 SFEU[76]. Sdružení IGG nerozvinulo argument odkazem na tato ustanovení Smlouvy. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr druhou část pátého důvodu kasačního opravného prostředku IGG zamítl.

89. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr pátý důvod kasačního opravného prostředku IGG v plném rozsahu zamítl.

IV. K žalobě podané k Tribunálu

90. V souladu s čl. 61 prvním pododstavcem druhou větou statutu může Soudní dvůr Evropské unie v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.

91. S ohledem na úvahy uvedené v bodech 47 až 64 a 75 až 80 tohoto stanoviska Soudnímu dvoru navrhuji žalobu v napadeném rozsudku znějící na zrušení napadeného rozhodnutí, kterým se Komise rozhodla nezahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, zamítnout.

V. Náklady řízení

92. Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora Evropské unie stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.

[73] – BGBl. I 2012, s. 212.

[74] – Rozsudek ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

[75] – Rozsudek ze dne 17. června 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, body 32 a 33).

[76] – Rozsudek ze dne čtvrtek 17. prosince 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, bod 44). V uvedené věci Soudní dvůr zkoumal daň z registrace vozidel, kterou Řecko účtovalo dovozci vozidel vyrobených v jiném členském státě. Vozidla nebyla v Řecku prodána ani registrována, ale byla znovu vyvezena do jiného členského státu, kde byla uvedena do oběhu a prodána. Řecké orgány odmítly zaplacenou daň z registrace vrátit. Soudní dvůr rozhodl, že poplatek byl vybrán pouze na základě překročení hranice členského státu, a představoval tak poplatek s účinkem rovnocenným clu ve smyslu článku 30 SFEU (rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, bod 45).

93. Článek 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, stanoví, že účastníkovi řízení, který neměl úspěch ve věci, se uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník, který měl ve věci úspěch, požadoval.

94. Vzhledem k tomu, že Komise a IGG měly v kasačním opravném prostředku úspěch, navrhuji, aby bylo sdružení Dansk Erhverv uloženo, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení účastníků řízení, kteří podali kasační opravný prostředek, jak v řízení v prvním stupni, tak v rámci tohoto kasačního opravného prostředku.

VI. Závěry

95. S ohledem na výše uvedené úvahy Soudnímu dvoru navrhuji, aby rozhodl takto:

1) rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 9. června 2021, Dansk Erhverv v. Komise (T-47/19, EU:T:2021:331), se zrušuje;

2) žaloba podaná Dansk Erhverv k Tribunálu Evropské unie ve věci T-47/19 se zamítá a

3) Dansk Erhverv ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí a Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) v řízení před Tribunálem a v řízení o tomto kasačním opravném prostředku.