Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTHONY MICHAEL COLLINS
16 päivänä maaliskuuta 2023[1]

Yhdistetyt asiat C-508/21 P ja C-509/21 P

Euroopan komissio
vastaan
Dansk Erhverv (C-508/21 P)
ja
Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG)
vastaan
Dansk Erhverv ja

Euroopan komissio (C-509/21 P)

Valitus – Valtiontuki – Kertakäyttöisissä pakkauksissa olevien juomien myynti Saksan rajakaupoissa Tanskassa ja Ruotsissa asuville henkilöille – Kantelu – Vapautus velvollisuudesta periä pantti kertakäyttöisistä pakkauksista sillä edellytyksellä, että ostetut juomat kulutetaan Saksan ulkopuolella – Pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättäminen – Sakkojen määräämättä jättäminen – Vastustamatta jättämistä koskeva komission päätös – Tuen puuttuminen – Direktiivi 94/62/EY – Vakavat vaikeudet

I Johdanto

1. Hintaerot ovat kautta aikojen vaikuttaneet kaupankäyntiin, eivätkä juomien hintaerot Tanskan kuningaskunnan ja Saksan liittotasavallan välillä ole poikkeus. Näissä jäsenvaltiossa sijaitsevien elinkeinonharjoittajien välinen kova kilpailu johti siihen, että tanskalainen toimialajärjestö Dansk Erhverv teki valtiontukea koskevan kantelun Euroopan komissiolle. Se väitti muun muassa, että sen saksalaiset kilpailijat saivat valtiontukea, koska Saksan viranomaiset suhtautuivat suopeasti Saksan pakkausjätteen kierrätystä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoon. Komissio totesi, ettei Saksa ollut myöntänyt valtiontukea. Dansk Erhverv riitautti kyseisen päätöksen, minkä seurauksena unionin yleinen tuomioistuin kumosi sen. Komissio ja Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) -niminen yhdistys, joka edustaa Saksan rajalla olevien kauppojen etuja, valittivat unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta unionin tuomioistuimeen. Tässä ratkaisuehdotuksessa pyritään antamaan unionin tuomioistuimelle ehdotuksia siitä, miten se voisi ratkaista kaikki esiin tulevat kysymykset, jotta se voisi ratkaista molemmat valitukset. Näiden joukossa on uusi kysymys: onko komissio velvollinen aloittamaan SEUT

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

108 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn tilanteessa, jossa valtiontuki, josta valitetaan, koostuu siitä, ettei talouden toimijoille määrätä sakkoja epätäsmällisen lakisääteisen velvoitteen väitetyn rikkomisen vuoksi?

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

A Muutoksenhaun tausta

2. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomion Dansk Erhverv v. komissio[2] 1–27 kohdassa selostetaan yksityiskohtaisesti näiden valitusten taustaa. Yhteenveto esitetään jäljempänä.

3. Dansk Erhverv teki 14.3.2016 komissiolle kantelun, jonka mukaan Saksa oli myöntänyt sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea ryhmälle vähittäiskauppoja, jotka sijaitsivat lähellä kyseisen jäsenvaltion Tanskan rajaa (jäljempänä rajakaupat). Dansk Erhvervin mukaan rajakaupat myivät juomia kertakäyttöpakkauksissa kuluttajille, pääasiassa Tanskassa ja Ruotsissa asuville henkilöille, jotka allekirjoittivat ”vienti-ilmoituksen”, jonka mukaan he kuluttavat juomat ja hävittävät tyhjät pakkaukset Saksan ulkopuolella, perimättä pakkauksista Saksan lainsäädännön mukaista panttia. Väitetty tuki koostui siitä, että kahden Saksan osavaltion, Schleswig-Holsteinin ja Mecklenburg-Vorpommernin, viranomaiset (jäljempänä alueelliset viranomaiset) myönsivät tosiasiallisen vapautuksen velvollisuudesta kantaa panttiin sisältyvää arvonlisäveroa eivätkä määränneet sakkoja niille rajakauppiaille, jotka eivät perineet panttia.

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

5. Riidanalaisen päätöksen 3.1 kohdassa tarkasteltiin sitä, että rajakaupat jättivät perimättä pantin edellä mainitulta asiakasryhmältä (jäljempänä ensimmäinen toimenpide).[3] Vähittäiskauppa-ala hallinnoi panttijärjestelmää, eivätkä perityt pantit olleet koskaan valtion valvonnassa. Valtion toimenpide rajoittui 21.8.1998 annetussa pakkausjätteiden syntymisen ehkäisemisestä ja niiden hyödyntämisestä annetussa asetuksessa (Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV); jäljempänä pakkausjäteasetus),[4] jolla pannaan täytäntöön pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY,[5] säädettyyn velvoitteeseen periä pantti

[2] Tuomio 9.6.2021, Dansk Erhverv v. komissio (T-47/19, EU:T:2021:331; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

[3] Riidanalaisen päätöksen 32 perustelukappaleessa todetaan, että Dansk Erhverv ei väittänyt, että pantin perimättä jättäminen olisi valtiontukea.

[4] BGBl. 1998 I, s. 2379.

[5] EYVL 1994, L 365, s. 10.

vähittäiskaupan asiakkailta tietyissä määritellyissä olosuhteissa ja maksaa se takaisin pakkauksen palautuksen yhteydessä.[6] Koska panttijärjestelmää ei rahoitettu valtion varoista, komissio katsoi, ettei ensimmäinen toimenpide ollut valtiontukea.[7]

6. Riidanalaisen päätöksen 3.2 kohdassa tutkittiin pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättämistä (jäljempänä toinen toimenpide). Siinä todettiin, että toimenpiteellä ei myönnetty etua valtion varoista, koska pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättäminen oli seurausta yleisten arvonlisäverosääntöjen soveltamisesta tilanteessa, jossa panttia ei ollut peritty.[8]

7. Riidanalaisen päätöksen 3.3 kohdassa arvioitiin, oliko se, ettei rajakaupoille määrätty sakkoja niiden väitetystä pakkausjäteasetuksen rikkomisesta (jäljempänä kolmas toimenpide), valtiontukea. Komissio myönsi, että vapautus sakkojen maksamista koskevasta velvoitteesta voi lähtökohtaisesti merkitä valtion varoista myönnettävää etua. Se totesi kuitenkin, että jokaiseen oikeusjärjestelmään kuuluu olennaisesti se, että yksityishenkilöt eivät saa altistua riskille, että heitä rangaistaan laillisesta toiminnasta.[9] Lain tulkintaan liittyvät vaikeudet kuuluvat kaikkiin oikeusjärjestelmiin. Näin ollen voi olla epäasianmukaista, että viranomaiset, joilla on perusteltuja epäilyjä lain tulkinnasta, määräävät sakkoja väitetystä rikkomuksesta.[10] Komissio huomautti, että alueelliset viranomaiset eivät vapauttaneet rajakauppoja maksamasta sakkoja, jotka niiden olisi viranomaisten mielestä muutoin maksettava. Kyseiset viranomaiset katsoivat sen sijaan, ettei laki velvoittanut rajakauppoja perimään panttia ja etteivät ne näin ollen olleet syyllistyneet rikkomukseen.[11]

8. Komission mukaan pakkausjäteasetuksella pyrittiin tehokkaaseen pakkausjätteen keräykseen Saksassa. Tämä tavoite ei edellyttänyt, että pantti peritään kertakäyttöisistä pakkauksista, joita ei hävitetä kyseisen jäsenvaltion alueella. Rajakaupat olivat samassa tilanteessa kuin tölkkijuomien viejät, jotka oli nimenomaisesti vapautettu pantin perimistä koskevasta vaatimuksesta.[12] Koska juomat oli ostettu kulutettavaksi Saksan ulkopuolella, pantin periminen ei todennäköisesti kannustanut kuluttajia toimittamaan ostamiaan pakkauksia Saksan kierrätysjärjestelmään.[13] Näissä olosuhteissa ei ollut kohtuutonta, että rajakaupat eivät perineet tällaisilta kuluttajilta panttia.[14] Direktiivissä 94/62 ei myöskään edellytetä, että jäsenvaltio huolehtii panttien keräämisestä juomista, jotka myydään kertakäyttöisissä pakkauksissa kulutettaviksi jäsenvaltion

6 Riidanalaisen päätöksen 35–37 perustelukappale. Pakkausjäteasetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan ”jakelijat, jotka pitävät kaupan 0,1–3 litran juomia kertakäyttöisissä pakkauksissa, ovat velvollisia perimään asiakkailtaan kustakin pakkauksesta vähintään arvonlisäveron sisältävän [0,25 euron] suuruisen pantin. Ensimmäistä virkettä ei sovelleta pakkauksiin, jotka myydään lopullisille kuluttajille tämän asetuksen alueellisen soveltamisalan ulkopuolella. Kaikkien myöhempien jakelijoiden on perittävä pantti kaikilla kauppaketjun tasoilla siihen asti, kunnes tuote myydään lopulliselle kuluttajalle. Jakelijoiden on ennen myyntiä merkittävä selkeästi ja näkyvälle paikalle, että ensimmäisen virkkeen nojalla pantin perimistä koskevan velvoitteen soveltamisalaan kuuluvissa kertakäyttöisissä juomapakkauksissa myytävistä juomista peritään pantti, ja osallistuttava liittovaltion tasolla käyttöön otettuun panttijärjestelmään, jonka ansiosta osallistujat voivat järjestää pantinpalautusvaatimukset keskenään. Pantti on maksettava takaisin pakkauksen palautuksen yhteydessä. Panttia ei saa maksaa takaisin, jos pakkausta ei palauteta. – –”

7 Riidanalaisen päätöksen 33 perustelukappale.

8 Riidanalaisen päätöksen 40–43 perustelukappale.

9 Riidanalaisen päätöksen 45 ja 47 perustelukappale.

10 Riidanalaisen päätöksen 48 ja 49 perustelukappale.

11 Riidanalaisen päätöksen 50 perustelukappale.

12 Riidanalaisen päätöksen 51 ja 53 perustelukappale.

13 Riidanalaisen päätöksen 54 perustelukappale. Sen 59 perustelukappaleessa todetaan, että kuluttajien olisi matkustettava jopa 500 kilometriä, jos he haluaisivat palauttaa pakkaukset.

14 Riidanalaisen päätöksen 65 perustelukappale.

alueen ulkopuolella.[15] Komission mukaan alueellisten viranomaisten lähestymistavassa olla perimättä panttia tässä tilanteessa saatettiin direktiivin 94/62 tavoitteet eli ympäristönsuojelu ja tavaroiden vapaa liikkuvuus asianmukaiseen tasapainoon keskenään.[16]

9. Vaikka liittovaltion viranomaiset olivat kiistäneet alueellisten viranomaisten laintulkinnan, olemassa oleva oikeuskäytäntö näytti vahvistavan alueellisten viranomaisten omaksuman lähestymistavan.[17] Komissio katsoi näin ollen, että alueellisilla viranomaisilla on tavanomaisen julkisen vallan käyttönsä yhteydessä vakavia ja perusteltuja epäilyjä rajakaupoille asetetun pantin perimistä koskevan lakisääteisen velvoitteen ulottuvuudesta ja tulkinnasta. Kyseisessä asiassa sakkojen määräämättä jättäminen ei merkinnyt valtion varoista myönnettyä etua.[18] Riidanalaisessa päätöksessä todettiin näin ollen, että mikään kolmesta toimenpiteestä, jotka se oli yksilöinyt ja analysoinut, ei ollut valtiontukea.

B Valituksenalainen tuomio

10. Dansk Erhverv nosti 23.1.2019 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista. IGG osallistui oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia. Dansk Erhverv väitti, että komissio oli loukannut sen menettelyllisiä oikeuksia asianomaisena osapuolena, koska se ei ollut aloittanut SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaista muodollista tutkintamenettelyä toimenpiteiden tutkintaan liittyvistä vakavista vaikeuksista huolimatta.[19] Dansk Erhvervin ainoan kanneperusteen ensimmäisessä osassa väitettiin, ettei komissio ollut tutkinut, onko pantin perimättä jättäminen SEU 4 artiklan 3 kohdan, direktiivin 94/62, saastuttaja maksaa -periaatteen ja eräiden Saksan oikeuden säännösten mukaista. Kyseisen ainoan kanneperusteen toisessa osassa väitettiin, että komission suorittama tutkinta pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättämisestä oli puutteellinen. Kolmannessa osassa väitettiin, ettei riidanalaisessa päätöksessä tutkittu riittävästi sitä, etteivät alueelliset viranomaiset määränneet sakkoja.[20]

11. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi ensimmäisen osan osalta, että vaikka sillä, ettei kansallinen toimenpide ole muuta kuin valtiontukea koskevan unionin oikeuden mukainen, voi olla merkitystä arvioitaessa sen soveltuvuutta sisämarkkinoille, sillä ei ole merkitystä sen kannalta, onko kyseessä valtiontuki, joka selvitetään yksinomaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan perusteella.[21] Sama perustelu pätee etenkin toimenpiteen yhteensoveltuvuuteen kansallisen oikeuden kanssa.[22] Vaikka osoitettaisiin, että komission suorittama pantin perimättä jättämistä koskeva tutkinta olisi ollut puutteellinen, tämä puutteellisuus ei voisi johtaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseen. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi näin ollen ensimmäisen osan tehottomana.[23]

15 Riidanalaisen päätöksen 63 perustelukappale.

16 Riidanalaisen päätöksen 68 perustelukappale.

17 Liittovaltion viranomaiset eivät myöskään olleet saattaneet asiaa Bundesratin (liittoneuvosto, Saksa) ratkaistavaksi: riidanalaisen päätöksen 61 ja 62 perustelukappale.

18 Riidanalaisen päätöksen 69 perustelukappale.

19 Valituksenalaisen tuomion 45 kohta.

20 Valituksenalaisen tuomion 46 kohta.

21 Valituksenalaisen tuomion 59–65 kohta.

22 Valituksenalaisen tuomion 68 ja 69 kohta.

23 Valituksenalaisen tuomion 74 ja 75 kohta.

12. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanneperusteen toisessa osassa esitetyt väitteet, jotka koskivat unionin ja Saksan oikeuden eri säännösten rikkomista, samoista syistä kuin tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohdassa on esitetty.[24] Pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättäminen oli välillinen mutta looginen seuraus pantin perimättä jättämisestä.[25] Valtion varojen olemassaoloa koskeva edellytys ei näin ollen ollut täyttynyt.[26]

13. Kanneperusteen kolmannen osan osalta unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että alueelliset viranomaiset eivät olleet määränneet sakkoja, koska kyseisten viranomaisten Saksan oikeutta koskevan tulkinnan mukaan rajakaupat eivät olleet velvollisia perimään panttia tämän ratkaisuehdotuksen 3 kohdassa kuvatussa tilanteessa. Tilanne poikkesi näin ollen tilanteesta, jota oli tutkittu oikeuskäytännössä, joka koski sakkoja valtiontuen muotona, ja jossa oli kyse luvasta käyttäytyä tietyllä tavalla, josta olisi muutoin määrätty sakko,[27] ja vapautuksesta sakkojen maksamisesta tällaisen käyttäytymisen yhteydessä.[28] Komissio oli näin ollen perustellusti tukeutunut uuteen oikeudelliseen perusteeseen, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön tulkintaan liittyvät vaikeudet voivat lähtökohtaisesti tukea sitä, että sakkojen määräämättä jättäminen ei ole valtiontukea. Viranomaisten harkintavalta sakkojen – jotka ovat yleisen järjestyksen alaan kuuluvia välineitä – määräämisessä on säilytettävä erityisesti silloin, kun viranomaisilla on vaikeuksia sovellettavan lain tulkinnassa.[29]

14. Unionin yleinen tuomioistuin tarkensi tämän jälkeen tätä perustetta toteamalla, että tällaisilla vaikeuksilla voidaan perustella sakkojen määräämättä jättäminen tiettynä kohtuullisen pituisena ajanjaksona, jonka aikana sovellettavan lainsäädännön soveltamisalaa ja tulkintaa on selkeytettävä asteittain.[30] Kun kyseisellä lainsäädännöllä on tarkoitus panna direktiivi täytäntöön, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, lainsäädännön tulkinnan epäselvyydellä voidaan vielä huonommin perustella sitä, ettei kyse ole valtiontuesta.[31] Riidanalaisessa päätöksessä ei yksilöity mitään erityistä seikkaa, jolla olisi voitu perustella oikeudellista epävarmuutta, joka vallitsi vuoden 2005, jolloin sakkojen määräämättä jättämistä koskeva käytäntö alkoi, ja vuoden 2018, jolloin riidanalainen päätös tehtiin, välillä.[32] Liittovaltion viranomaiset eivät olleet käyttäneet lainsäädännön selkeyttämistä koskevaa menettelyä viemällä asian Bundesratin (liittoneuvosto, Saksa) ratkaistavaksi.[33] Kansallisten tuomioistuinten tuomiot, joissa tuettiin alueellisten viranomaisten tulkintaa, oli annettu välitoimihakemusten yhteydessä.[34] Kansalliset tuomioistuimet olisivat voineet näiden menettelyjen yhteydessä pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisuja siitä, onko sakkojen määräämättä jättäminen unionin oikeuden mukaista.[35]

15. Näistä syistä unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisessa päätöksessä oli oikeudellinen virhe, koska siinä ei ollut tutkittu, olivatko tulkintavaikeudet, joihin alueelliset viranomaiset olivat vedonneet, väliaikaisia ja erottamaton osa lain asteittaisen selkeyttämisen

[24] Valituksenalaisen tuomion 88 kohta.

[25] Valituksenalaisen tuomion 96 kohta.

[26] Valituksenalaisen tuomion 89–97 kohta. Unionin yleinen tuomioistuin tukeutui 17.3.1993 annettuun tuomioon Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, 21 kohta).

[27] Tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

[28] Tuomio 1.12.1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579) ja tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

[29] Valituksenalaisen tuomion 130–136 kohta.

[30] Valituksenalaisen tuomion 143 kohta.

[31] Valituksenalaisen tuomion 144 kohta.

[32] Valituksenalaisen tuomion 149 kohta.

[33] Valituksenalaisen tuomion 150–152 kohta.

[34] Valituksenalaisen tuomion 153 ja 154 kohta.

[35] Valituksenalaisen tuomion 155 kohta.

prosessia.[36] Riidanalaisessa päätöksessä ei joka tapauksessa voitu tukeutua arviointiperusteeseen, joka koski sovellettavan lain tulkintavaikeuksien olemassaoloa, koska alueelliset viranomaiset eivät olleet vedonneet tällaisiin vaikeuksiin perustellakseen sakkojen määräämättä jättämistä, vaan ne olivat katsoneet, että rajakaupoilla ei ollut lakisääteistä velvollisuutta periä panttia.[37]

16. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi näin ollen Dansk Erhvervin ainoan kanneperusteen kolmannen osan sillä perusteella, että komissio oli kohdannut vakavia vaikeuksia arvioidessaan, oliko alueellisten viranomaisten sakkojen määräämättä jättämisessä kyse valtiontuesta.[38] Koska pantin arvonlisäveron kantamatta jättäminen oli erottamaton osa pantin perimättä jättämistä, jota puolestaan ei voida erottaa siitä, ettei sakkoa määrätä, unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan.[39]

C Valitukset

17. Komissio valitti 18.8.2021 unionin yleisen tuomioistuimen asiassa C-508/21 P antamasta tuomiosta, ja IGG valitti 18.8.2021 kyseisen tuomioistuimen asiassa C-509/21 P antamasta tuomiosta. IGG tuki tämän jälkeen väliintulijana komission valitusta asiassa C-508/21 P. Dansk Erhverv on valitusten vastapuolena ja vaatii, että molemmat valitukset on hylättävä. Unionin tuomioistuin yhdisti asiat C-508/21 P ja C-509/21 P suullista käsittelyä ja tuomiota varten. Asianosaisten esittivät suulliset lausumansa ja vastasivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin 7.12.2022 pidetyssä istunnossa.

III Arviointi

18. Tutkin valitusperusteet seuraavassa järjestyksessä: ensinnäkin valituksenalaisen tuomion väitetysti puutteelliset ja ristiriitaiset perustelut, toiseksi oikeudellinen virhe, kun riidanalainen päätös kumottiin kokonaisuudessaan, ja kolmanneksi oikeudellinen virhe, kun todettiin, että komissiolla oli vakavia vaikeuksia tutkiessaan sitä, että alueelliset viranomaiset eivät olleet määränneet sakkoja.

A Valituksenalaisen tuomion perustelut

1. Asianosaisten lausumat

19. Toisessa valitusperusteessaan komissio väittää IGG:n tukemana, että valituksenalaisen tuomion perustelut ovat puutteelliset ja ristiriitaiset, koska siinä kumotaan riidanalainen päätös kokonaisuudessaan sillä perusteella, että komissiolla oli vakavia vaikeuksia arvioidessaan valtiontuen olemassaoloa, kun alueelliset viranomaiset eivät määränneet sakkoja. Unionin yleinen tuomioistuin ei ole selittänyt, miksi se katsoi, että riidanalaisen päätöksen muodostaneet kolme toimenpidettä olivat erottamattomia, ja erityisesti sitä, miten kolmannen toimenpiteen osalta todetut virheet vaikuttivat komission ensimmäisen ja toisen toimenpiteen arvioinnin pätevyyteen.

[36] Valituksenalaisen tuomion 157 kohta.

[37] Valituksenalaisen tuomion 160–163 kohta.

[38] Valituksenalaisen tuomion 237 kohta.

[39] Valituksenalaisen tuomion 238 kohta.

20. Kuudennessa valitusperusteessaan IGG väittää, että valituksenalainen tuomio on ristiriitainen, koska siinä kumotaan riidanalainen päätös kokonaisuudessaan, vaikka siinä samalla todettiin, että pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättäminen ei merkinnyt valtion varojen käyttöä.

21. Dansk Erhverv väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi hylättävä valituksenalaisen tuomion perusteluja koskeva valitusperuste, koska sen 238 kohdassa tehdään selväksi, miksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisessa päätöksessä tutkitut kolme toimenpidettä ovat erottamattomia.

2. Asian tarkastelu

22. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan velvollisuus perustella toimenpide on olennainen menettelymääräys, joka on erotettava käytettyjen perustelujen aineellisesta lainmukaisuudesta. [40]

23. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomion perustelujen on oltava selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta asianomaisille selviävät ratkaisun syyt ja jotta unionin tuomioistuin voi tutkia sen laillisuuden. [41] Unionin yleisen tuomioistuimen tuomion perustelujen ristiriitaisuus tai puutteellisuus on oikeuskysymys, minkä vuoksi siihen voidaan vedota muutoksenhaun yhteydessä. [42]

24. Vaikka valituksenalaisen tuomion 237 kohdassa hyväksyttiin ainoan kanneperusteen kolmas osa niiden vakavien vaikeuksien vuoksi, joita komissiolla oli tutkiessaan sakkojen määräämättä jättämistä, seuraavassa kohdassa käsiteltiin tämän toteamuksen seurauksia riidanalaiselle päätökselle. Siinä todettiin seuraavaa: ”koska arvonlisäveron kantamatta jättäminen on erottamaton osa pantin perimättä jättämistä, jota ei puolestaan voida erottaa siitä, ettei sakkoa määrätä pantin perimättä jättäville yrityksille, riidanalainen päätös on kumottava kokonaisuudessaan”.

25. Valituksenalaisen tuomion 238 kohdasta ilmenee näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että nämä kolme toimenpidettä olivat erottamattomia, minkä vuoksi ainoan kanneperusteen kolmannen osan menestyminen johti riidanalaisen päätöksen kumoamiseen. Kyseisessä kohdassa ei nimenomaisesti todeta, että komission yksilöimät kolme toimenpidettä ovat luonteeltaan erottamattomia, mutta tämä päätelmä voidaan tehdä siinä mainitusta oikeuskäytännöstä. [43] Tämä päätelmä on myös edellytys sille, että riidanalainen päätös voidaan kumota kokonaisuudessaan.

26. Komissio, jota IGG tukee, väittää, ettei tuomiossa perustella, miten unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt tähän päätelmään.

27. Tämän kritiikin arvioimiseksi on tutkittava riidanalaisen päätöksen osatekijöitä, jotka on kuvattu tämän ratkaisuehdotuksen 5–9 kohdassa. Sekä päätöksen sisällöstä että sen rakenteesta käy selvästi ilmi, että komissio tutki valtiontuen olemassaoloa ja lausui siitä nimenomaan kolmen erillisen toimenpiteen osalta. Valituksenalaisessa tuomiossa ei selitetä, miten toteamus, jonka mukaan yksi näistä kolmesta toimenpiteestä saattaa olla valtiontukea, vaikuttaa millään tavalla

[40] Tuomio 10.3.2022, komissio v. Freistaat Bayern ym. (C-167/19 P ja C-171/19 P, EU:C:2022:176, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[41] Tuomio 19.12.2019, HK v. komissio (C-460/18 P, EU:C:2019:1119, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[42] Ibid., 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[43] Tuomio 10.12.2002, komissio v. neuvosto (C-29/99, EU:C:2002:734, 45 kohta).

siihen, onko jompikumpi kahdesta muusta toimenpiteestä valtiontukea, mikä olisi oikeuttanut koko päätöksen kumoamisen. Lisäksi voidaan todeta, että komission asiassa C-508/21 P tekemän valituksen luonne ja laajuus osoittavat vakuuttavasti, että riidanalaisen päätöksen kumoamisella kokonaisuudessaan, toisin kuin sen osan kumoamisella, jonka unionin yleinen tuomioistuin on todennut lainvastaiseksi, on käytännön seurauksia sille, miten komissio voi käyttää SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista toimivaltaansa.

28. Lisäksi kaksi muuta seikkaa osoittavat, että unionin yleisen tuomioistuimen lähestymistavassa on merkittäviä ristiriitoja. Ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 74 ja 75 kohdassa on hylätty tehottomana ainoan kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee sitä, että ”komissio ei tutkinut riittävästi pantin perimättä jättämisestä koostuvaa toimenpidettä”. Toiseksi valituksenalaisen tuomion 89–105 kohdassa todetaan, että ”komissio saattoi näin ollen perustellusti päätellä – –, ettei valtion varoihin liittyvä edellytys täyty panttiin sisältyvän arvonlisäveron kantamatta jättämisen osalta”, ja näin ollen se hylkäsi ainoan kanneperusteen toisen osan. Kyseisessä tuomiossa ei selitetä, miten nämä toteamukset voidaan sovittaa yhteen ensimmäisen, toisen ja kolmannen toimenpiteen kumoamisen kanssa. Koska selkeää päinvastaista selvitystä ei ole esitetty, nämä toteamukset näyttävät olevan ristiriidassa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion 238 kohdassa tekemän päätelmän kanssa.

29. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy sekä komission toisen valitusperusteen, jota IGG tukee, että IGG:n kuudennen valitusperusteen ensimmäisen osan, jonka mukaan valituksenalainen tuomio sisältää riittämättömiä ja ristiriitaisia perusteluja, ja kumoaa sen tällä perusteella.

B Oikeudelliset virheet riidanalaisen päätöksen kumoamisessa kokonaisuudessaan

1. Asianosaisten lausumat

30. Komissio väittää ensimmäisessä ja kolmannessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se kumosi riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan, vaikka se katsoi, että ainoastaan kantajan sakkojen määräämättä jättämistä koskeva kanneperuste oli perusteltu. Komissio väittää, että riidanalaisessa päätöksessä arvioidut kolme toimenpidettä voidaan erottaa toisistaan. Näihin kolmeen toimenpiteeseen liittyy erilaisten oikeudellisten järjestelmien soveltamista ja ne koskevat eri toimijoita. Riidanalaisessa päätöksessä arvioitiin toimenpiteitä kolmessa eri osassa itsenäisinä ja toisistaan riippumattomina. Unionin yleisen tuomioistuimen kolmannen toimenpiteen osalta toteamat virheet eivät näin ollen voi vaikuttaa komission arvioon siitä, että ensimmäinen ja toinen toimenpide ovat päteviä. Riidanalaisen päätöksen kumoaminen on näin ollen rajoitettava sen toteamiseen, että komissiolla oli vakavia vaikeuksia arvioidessaan sakkojen määräämättä jättämistä. IGG:n kuudennen valitusperusteen toisessa osassa väitetään myös, että valituksenalaisessa tuomiossa on virheellisesti jätetty soveltamatta erotettavuuden käsitettä, koska siinä kumottiin riidanalainen päätös kokonaisuudessaan.

31. Dansk Erhverv vaatii näiden valitusperusteiden hylkäämistä kolmesta syystä. Ensinnäkin riidanalaisen päätöksen erotettavuus riippuu siitä, liittyvätkö sen kohteena olevat kolme toimenpidettä erottamattomasti toisiinsa, ei riidanalaisen päätöksen rakenteesta. Riidanalaisen päätöksen 71 perustelukappaleessa osoitetaan, että alueellisten viranomaisten tulkinta pakkausjäteasetuksesta muodostaa yhteyden näiden toimenpiteiden välille. Kyseisiin kolmeen toimenpiteeseen ei liittynyt erilaisten oikeudellisten järjestelmien soveltamista tai eri toimijoiden

osallistumista. Ainoastaan Saksan toimivaltaiset viranomaiset voivat panna täytäntöön velvollisuuden periä pantti, kantaa siitä arvonlisäveroa ja määrätä sakkoja näiden velvoitteiden rikkomisesta. Toiseksi riidanalaisen päätöksen erotettavuus ei edellytä sen toteamista, että jokainen väitetyn tukitoimenpiteen osatekijä sisältää valtiontukea, kun niitä arvioidaan toisistaan riippumatta. Kolmanneksi valituksenalaisen tuomion 96 ja 132 kohdasta seuraa, että pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättäminen ja sakkojen määräämättä jättäminen on seurausta pantin perimättä jättämisestä.

2. Arviointi

32. Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että kumoamiskanteen tueksi esitetyn kanneperusteen hyväksyminen ei johda automaattisesti riitautetun toimen kumoamiseen kokonaisuudessaan eikä tällainen kumoaminen ole mahdollista, jos hyväksytty kanneperuste, joka koskee erityistä osaa riitautetusta toimesta, voi johtaa vain sen osittaiseen kumoamiseen.[44] Tällainen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta riitautetusta toimesta. Tämä edellytys ei täyty, kun toimen osittainen kumoaminen muuttaa sen pääsisältöä, mitä on arvioitava objektiivisen arviointiperusteen eikä toimen toteuttaneen viranomaisen subjektiivisen tahdon perusteella.[45]

33. Valituksenalaisen tuomion 238 kohdassa annetaan ymmärtää, että nämä kolme toimenpidettä ovat erottamattomia. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 5–9 kohdasta ilmenee, riidanalaisessa päätöksessä arvioitiin kolmea toimenpidettä kolmessa erillisessä osassa ja todettiin, että mikään niistä ei ollut valtiontukea eri syistä. Vaikka se, että rajakaupoilla on velvollisuus periä pantti, on merkityksellinen arvioitaessa näitä kolmea toimenpidettä valtiontukisääntöjen perusteella, tästä ei seuraa, että kukin näistä toimenpiteistä täyttää automaattisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan edellytykset.[46] Ensimmäiseen toimenpiteeseen liittyi yksityisten yritysten välisiä yksityisiä järjestelyjä, joihin ei liity valtion varoja, mitä asianosaiset eivät kiistä. Toinen on oikeudellinen seuraus siitä, ettei kuluttajilta peritä panttia kertakäyttöisten juomapakkausten oston yhteydessä. Kolmannessa on kyse viranomaisen julkisen vallan käytöstä sakkojen määräämisessä henkilöille sellaisesta käyttäytymisestä, joka sen mielestä ei ole lain rikkomista, tilanteessa, jossa lain tulkinta on epävarmaa. Toisin kuin Dansk Erhverv väittää, riidanalaisessa päätöksessä arvioitujen kolmen toimenpiteen luonteen ja sisällön objektiivisen tarkastelun perusteella voidaan päätellä, että kullakin niistä oli erillinen luonne ja erilaiset seuraukset. Näissä olosuhteissa riidanalaisen päätöksen osittainen kumoaminen ei muuttaisi sen sisältämän kolmen päätöksen pääsisältöä.

34. Päätelmää, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se kumosi riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan, tukevat kaksi lisähuomautusta, jotka koskevat ensimmäistä ja toista toimenpidettä. Ensinnäkin, kuten komissio väittää, yksikään Dansk Erhvervin ainoan kanneperusteen kolmesta osasta ei kohdistunut siihen toteamukseen, että ensimmäinen toimenpide ei ollut valtion varoista myönnetty etu. Toiseksi valituksenalaisen

[44] Tuomio 11.12.2008, komissio v. Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 104 kohta) ja tuomio 6.12.2012, komissio v. Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 37 kohta).

[45] Tuomio 11.12.2008, komissio v. Département du Loiret (C-295/07 P, EU:C:2008:707, 105 ja 106 kohta) ja tuomio 6.12.2012, komissio v. Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38 kohta).

[46] Kyseessä on ensinnäkin oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide. Toiseksi toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Kolmanneksi toimenpiteellä on suosittava jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin, jotka ovat samankaltaisessa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa (valikoivuus). Neljänneksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Viidenneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (ks. vastaavasti tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 74 ja 75 kohta ja tuomio 3.3.2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, 40 kohta).

tuomion 96 ja 97 kohdassa hylättiin yksiselitteisesti Dansk Erhvervin ainoan kanneperusteen toinen osa ja katsottiin, että komissiolla oli yhteisöjen tuomioistuimen tuomion Sloman Neptun perusteella täysi oikeus päätellä, että toisella toimenpiteellä ei pyritty antamaan tietyille yrityksille etua valtion varoista.[47] Ei ole lainkaan selvää, miten ne oikeudelliset virheet, jotka unionin yleinen tuomioistuin on todennut tarkastellessaan komission arviointia sakkojen määräämättä jättämisestä, voisivat vaikuttaa kummankaan päätelmän pätevyyteen.

35. Dansk Erhvervin esittämä väite, jonka mukaan erotettavuutta koskevan perusteen arvioinnin osalta ei edellytetä, että jokainen arvioitu toimenpide merkitsee valtiontukea, kun niitä tarkastellaan erikseen, perustuu virheelliseen tulkintaan oikeuskäytännöstä, johon on vedottu tämän väitteen tueksi.

36. Tuomiossa komissio v. Alankomaat ja ING Groep[48] Alankomaiden hallitus ilmoitti komissiolle luottolaitosta koskevasta rakenneuudistussuunnitelmasta, johon sisältyi kolme toimenpidettä: pääomanlisäys, arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskeva toimenpide ja sen jälkeen pääomalisäyksen takaisinmaksuehtojen muutos. Komissio totesi toimenpiteet sisämarkkinoille soveltuviksi edellyttäen, että tietyt sitoumukset täytetään. Koska unionin yleinen tuomioistuin totesi, että komissio oli tehnyt virheen arvioidessaan pääomanlisäyksen takaisinmaksuehtojen muutosta, jota se oli pitänyt ”lisätukena”, se kumosi päätöksen päätösosan kokonaisuudessaan. Unionin tuomioistuin katsoi valituksen yhteydessä, että koska ”lisätuen” täsmällistä määrää ei ollut mahdollista vahvistaa, riidanalaisen päätöksen päätösosan osittainen kumoaminen muuttaisi päätöksen pääsisältöä.[49] ”Lisätuki” oli kuulunut erottamattomasti komission arviointiin sitoumuksista, joita se oli vaatinut, jotta tuen voitiin katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.[50] Jos ”lisätuki” ei olisi ollut valtiontukea tai jos se olisi ollut määrältään pienempi valtiontuki, olisi voitu vaatia vähemmän sitoumuksia, jotta muut toimenpiteet olisi voitu katsoa sisämarkkinoille soveltuviksi. Kyseinen tosiseikasto ei muistuta millään tavoin nyt käsiteltävää asiaa, jossa Dansk Erhvervin ainoan kanneperusteen kolmannen osan menestyminen edellyttäisi, että komissio aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn ainoastaan kolmannen toimenpiteen osalta. Tuomio Trapeza Eurobank Ergasias[51] ei tue Dansk Erhvervin väitettä, koska kyseisessä tuomiossa ei ollut kyse toimenpiteen osittaisesta kumoamisesta.

37. Dansk Erhverv väittää lopuksi, että näiden kolmen toimenpiteen välillä on yhteys, koska pantin sisältämän arvonlisäveron kantamatta jättämistä ja sakkojen määräämättä jättämistä ei voida erottaa pantin perimättä jättämisestä. Ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää tämän väitteen tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohdassa esitetyistä syistä.

38. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hyväksyy sekä komission ensimmäisen ja kolmannen valitusperusteen että IGG:n kuudennen valitusperusteen toisen osan. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion sillä perusteella, että kumoamalla riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tulkitessaan ja soveltaessaan erotettavuuden käsitettä.

47 Tuomio 17.3.1993, Sloman Neptun (C-72/91 ja C-73-/91, EU:C:1993:97). Olen sitä mieltä, että unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi aivan oikein sen, että komissio tukeutui kyseiseen tuomioon. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää perusteettomana Dansk Erhvervin pyynnön korvata valituksenalaisen tuomion 96–105 kohdassa esitetyt perusteet.

48 Tuomio 3.4.2014, komissio v. Alankomaat ja ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213).

49 Ibid., 58 kohta.

50 Ibid., 62 kohta.

51 Tuomio 16.4.2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235).

C Oikeudelliset virheet, jotka koskevat vakavien vaikeuksien olemassaoloa sakkojen määräämättä jättämistä koskevassa tutkinnassa

39. IGG vetoaa asiassa C-509/21 P tekemässään valituksessa viiteen valitusperusteeseen, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki useita oikeudellisia virheitä, jotka koskevat vakavia vaikeuksia, joita komissiolla oli tutkiessaan sitä, etteivät alueelliset viranomaiset määränneet sakkoja.

40. Näitä viittä valitusperustetta on arvioitava niiden velvoitteiden valossa, joita komissiolle asetetaan, kun se turvautuu SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaiseen alustavaan tutkintamenettelyyn. SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä sovelletaan silloin, kun komissio kohtaa vakavia vaikeuksia arvioidessaan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Komissio voi pysyttäytyä SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa menettelyssä vain, jos se on tämän alustavan menettelyn päättyessä vakuuttunut siitä, että tukea ei ole myönnetty tai että tuki soveltuu sisämarkkinoille. Jos komissio on tässä alustavassa menettelyssä tullut toisenlaiseen tulokseen tai ei ole kyennyt ratkaisemaan kaikkia mainitun tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, komissiolla on velvollisuus hankkia asianomaisten osapuolten lausunnot ja aloittaa tätä varten SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely.[52] Komission on tutkittava sen käsiteltävänä olevat toimenpiteet huolellisesti ja puolueettomasti, jotta sillä on tuen olemassaoloa ja/tai sen sisämarkkinoille soveltumattomuutta tai sääntöjenvastaisuutta koskevaa lopullista päätöstä tehdessään käytettävissään mahdollisimman kattavat ja luotettavat tiedot.[53] Komissio voi valtiontuen olemassaoloa ja laillisuutta arvioidessaan joutua tutkimaan asiaa laajemminkin kuin pelkästään sille esitettyjen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta; sen ei kuitenkaan tarvitse kaikkien tähän viittaavien seikkojen puuttuessa selvittää omasta aloitteestaan kaikkia sen käsiteltävänä olevaan asiaan mahdollisesti liittyviä tietoja.[54]

41. Unionin tuomioistuinten on SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisen päätöksen kumoamista koskevassa kanteessa tutkittava, olisiko komissiolla alustavassa tutkintavaiheessa käytettävissä olevien tietojen ja selvitysten arvioinnin pitänyt herättää objektiivisia epäilyjä toimenpiteen luokittelusta, koska SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely on aloitettava tällaisten vaikeuksien olemassaolon perusteella.[55] Koska vakavien vaikeuksien käsite on luonteeltaan objektiivinen, tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava ottamalla huomioon sekä olosuhteet, joiden vallitessa komissio teki päätöksensä alustavan tutkinnan päätteeksi, että komission tässä yhteydessä perusteluinaan käyttämät arviot.[56]

[52] Tuomio 17.11.2022, Irish Wind Farmers' Association ym. v. komissio (C-578/21 P, ei julkaistu, EU:C:2022:898, 53 ja 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[53] Ibid., 57 kohta.

[54] Ibid., 58 kohta.

[55] Ibid., 55 kohta.

[56] Tuomio 3.9.2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland ym. v. komissio (C-817/18 P, EU:C:2020:637, 79 kohta).

1. Oikeudelliset virheet, jotka koskevat sakkojen määräämättä jättämistä tapauksissa, joissa lain tulkinnassa on vaikeuksia

a) Asianosaisten lausumat

42. IGG väittää ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa valitusperusteessaan, joita voidaan tarkastella yhdessä, että unionin yleinen tuomioistuin otti riidanalaisen päätöksen vääristyneellä tavalla huomioon ja teki oikeudellisen virheen tutkiessaan sitä, että alueelliset viranomaiset eivät määränneet sakkoja rajakaupoille. Unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnissa ei otettu huomioon sitä, että saatavan edun ja valtion varojen välillä on oltava riittävän suora yhteys. Lisäksi sakkojen määrääminen oli näissä olosuhteissa mahdotonta. Alueelliset viranomaiset olivat ensinnäkin katsoneet, että rajakaupoilla ei ollut lakisääteistä velvollisuutta kerätä pantti. Toiseksi, jos tämä velvollisuus olisi ollut olemassa, sen rikkomisesta olisi voitu määrätä seuraamuksia vain, jos asianosaiset olisivat toimineet tahallaan tai tuottamuksellisesti, kuten valituksenalaisen tuomion 140–142 kohdassa todetaan.

43. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin myönsi, että lähtökohtaisesti oli asianmukaista, että komissio tukeutuu uuteen oikeudelliseen perusteeseen sen toteamiseksi, onko etu myönnetty valtion varoista tapauksissa, joissa lain tulkinnassa on vaikeuksia, se teki virheen todetessaan, että tätä perustetta ei voitu soveltaa sen vuoksi, että alueelliset viranomaiset eivät olleet vedonneet tällaisiin vaikeuksiin. Unionin yleinen tuomioistuin teki myös oikeudellisen virheen katsoessaan, että tällaisilla vaikeuksilla voidaan perustella sakkojen määräämättä jättäminen vain tiettynä ajanjaksona, jonka aikana sovellettavan lainsäädännön tulkintaa on selkeytettävä. Unionin yleinen tuomioistuin teki myös oikeudellisen virheen, koska se edellytti, että komissio tutkii tyhjentävästi, onko Saksan lainsäädännössä säädetty velvollisuudesta periä pantti. Tällainen tutkinta merkitsisi puuttumista kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten toimivaltaan.

44. Dansk Erhverv väittää, että IGG:n ensimmäinen, toinen ja kolmas valitusperuste on hylättävä. Se väittää, että siltä osin kuin IGG riitauttaa Saksan lainsäädännön sisällön, sen valitusperusteita ei voida ottaa tutkittavaksi. Tämä kysymys ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan, ellei IGG pysty osoittamaan, että valituksenalaisessa tuomiossa on otettu sovellettava Saksan oikeus huomioon vääristyneellä tavalla.

45. Dansk Erhvervin mukaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti, että sakkojen määrääminen on todennäköistä, jos yritys kieltäytyy jatkuvasti perimästä panttia. Se myös hylkäsi perustellusti komission mahdollisuuden vedota kansallisten viranomaisten kohtuullisiin vaikeuksiin tulkita lakia olosuhteissa, joissa ne eivät olleet vedonneet tällaisiin vaikeuksiin. Joka tapauksessa nämä viranomaiset eivät voi vedota tämänkaltaisiin vaikeuksiin loputtomiin. Nyt käsiteltävässä asiassa Saksan viranomaiset eivät ole tehneet mitään lain selkeyttämiseksi. Valituksenalaisessa tuomiossa ei asetettu komissiolle liian suurta tutkintaan liittyvää taakkaa.

46. Dansk Erhverv vaatii lisäksi, että unionin tuomioistuin korvaa valituksenalaisen tuomion 135–138 kohdassa esitetyt perustelut, joiden mukaan se, että komissio on ottanut käyttöön uuden arviointiperusteen, on jo itsessään osoitus siitä, että sillä on ollut vakavia vaikeuksia arvioidessaan valtiontuen olemassaoloa SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa alustavassa tutkinnassaan.

b) Arviointi

47. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vapautus velvollisuudesta maksaa määrätyt sakot voi olla valtion varoista myönnetty etu.[57] On myös vahvistettu, että missään oikeusjärjestelmässä lailliseksi määritelty käyttäytyminen ei voi altistaa henkilöitä seuraamuksille.[58]

48. Nyt käsiteltävässä valituksessa tulee esiin kysymys siitä, oliko rajakaupoilla lakisääteinen velvollisuus periä pantti ja, jos oli, olisiko toimivaltaisten viranomaisten pitänyt määrätä sakkoja pantin perimättä jättämisestä. Jos tällaisen lakisääteisen velvollisuuden olemassaolo olisi todettu selvästi, valituksenalaista tuomiota ei olisi voitu moittia siitä, että siinä todettiin, ettei komissio ollut noudattanut SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta menettelystä johtuvia velvoitteitaan.

49. Totean aluksi, että valituksenalaisen tuomion 172 kohdassa todetaan, että ”komissio totesi – – riidanalaisessa päätöksessä (67 [perustelukappale]), ettei direktiivissä 94/62 säädetä poikkeuksesta, jolla voidaan perustella rajakauppojen jättämistä panttijärjestelmän ulkopuolelle”. Riidanalaisessa päätöksessä oli nimittäin todettu, että direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohdassa ei velvoiteta jäsenvaltiota vaatimaan pantin perimistä kertakäyttöisten pakkausten vähittäisostajilta, jotka kuluttavat juomat kyseisen jäsenvaltion alueen ulkopuolella, kuten komissio vahvisti suullisessa käsittelyssä.[59]

50. Olen samaa mieltä riidanalaisessa päätöksessä esitetystä direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohdan tulkinnasta. Kyseisessä artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että otetaan käyttöön järjestelmät kuluttajilta saatavien käytettyjen pakkausten ja/tai pakkausjätteen palauttamista ja/tai keräämistä varten. Tällaisia järjestelmiä on sovellettava tuontituotteisiin syrjimättömin edellytyksin kaupan esteiden tai kilpailun vääristymisen välttämiseksi. Vastauksena unionin tuomioistuimen kysymyksiin komissio esitti, että kun yhdessä jäsenvaltiossa asuvat kuluttajat ostavat juomapakkauksia toisesta jäsenvaltiosta kuluttaakseen niiden sisällön asuinjäsenvaltiossaan, tyhjistä pakkauksista tulee jätettä jälkimmäisessä jäsenvaltiossa.[60] Direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohdassa sovitetaan näin ollen yhteen ympäristönsuojelun ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaatimukset.

51. Direktiivin 94/62 7 artiklan 1 kohdan tämän tulkinnan mukaan kansallisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta vaatia pantin perimistä tämän valituksen taustalla olevien olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa. Unionin tuomioistuin on todennut, että panttijärjestelmällä voidaan saavuttaa direktiivissä 94/62 asetetut tavoitteet vain, jos kuluttajat, jotka ovat maksaneet pantin, voivat helposti saada panttisumman takaisin ilman, että heidän tarvitsee palata alkuperäiseen ostopaikkaan.[61] Tässä valossa tarkasteltuna tölkkijuomien myynti rajakaupoissa kuluttajille, jotka allekirjoittavat vienti-ilmoituksen, vastaa tavaroiden myyntiä elinkeinonharjoittajille vientiä varten, jolloin myyjällä ei ole velvollisuutta periä panttia.

52. Riidanalaisen päätöksen 50–53 perustelukappaleessa todetaan, että alueelliset viranomaiset eivät vapauttaneet rajakauppoja sakoista, koska ne olivat katsoneet, että rajakaupat eivät olleet pakkausjäteasetuksen nojalla velvollisia keräämään panttia ja etteivät ne näin ollen olleet

[57] Ks. vastaavasti tuomio 1.12.1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, 42 ja 43 kohta); tuomio 17.6.1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, 41 ja 42 kohta) ja tuomio 8.9.2011, komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551, 106 kohta).

[58] Tuomio 14.1.2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, 36 kohta).

[59] Ks. riidanalaisen päätöksen 54 ja 63–68 perustelukappale sekä alaviite 19. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

[60] Jätteen käsitteen osalta ks. analogisesti tuomio 3.10.2013, Brady (C-113/12, EU:C:2013:627) ja tuomio 17.11.2022, Porr Bau (C-238/21, EU:C:2022:885).

[61] Ks. vastaavasti tuomio 14.12.2004, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, 46 kohta).

syyllistyneet rikkomukseen. Pakkausjäteasetuksen tavoite edistää pakkausjätteiden tehokasta keräystä Saksassa ei edellyttänyt pantin perimistä uudelleenkäytettävistä pakkauksista, joiden sisältö oli ostettu kulutettavaksi Saksan ulkopuolella. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdassa todetaan, rajakaupat olivat samankaltaisessa tilanteessa kuin tölkkijuomien viejät, jotka eivät olleet velvollisia perimään panttia.

53. Vaikka riidanalaisessa päätöksessä katsottiin, että alueellisten viranomaisten tulkinta sovellettavista säännöistä oli perusteltu sekä unionin että Saksan oikeuden kannalta tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohdassa esitetyistä syistä, siinä otettiin huomioon se, että liittovaltion viranomaiset olivat kiistäneet tämän tulkinnan. Riidanalaisessa päätöksessä on tässä yhteydessä tarkasteltu sitä, onko kolmas toimenpide valtiontukea, jos alueellisten viranomaisten tulkinta osoittautuu virheelliseksi. Riidanalaisen päätöksen 56–60 perustelukappaleessa viitataan siihen, että pantin perimistä koskevasta velvollisuudesta on olemassa kaksi ristiriitaista oikeudellista näkemystä. Riidanalaisen päätöksen 61 perustelukappaleen mukaan olemassa oleva oikeuskäytäntö tukee alueellisten viranomaisten kantaa. Riidanalaisen päätöksen 62 perustelukappaleessa todettiin, että liittovaltion viranomaiset eivät olleet turvautuneet menettelyyn, jossa Bundesrat voi päättää liittovaltion lainsäädännön tulkinnasta liittovaltion ja alueellisten viranomaisten välisissä riidoissa.

54. Näiden seikkojen perusteella riidanalaisen päätöksen 69 ja 70 perustelukappaleessa todetaan, että vaikka rajakaupat olisivat Saksan lainsäädännön mukaan velvollisia perimään pantin, sakkojen määräämättä jättäminen ei ollut valtion varoista myönnetty etu neljästä syystä. Ensinnäkin pakkausjäteasetuksen tulkintaan liittyy vakavia ja perusteltuja epäilyjä. Toiseksi se, että tätä tulkintaa ei ole selvitetty kansallisissa tuomioistuimissa käytävissä menettelyissä tai muissa tätä tarkoitusta varten järjestetyissä menettelyissä. Kolmanneksi se, että alueelliset viranomaiset olivat soveltaneet tulkintaansa kaikkiin toimijoihin, jotka olivat samankaltaisessa tilanteessa. Neljänneksi se, että alueellisten viranomaisten tulkinta pakkausjäteasetuksesta ei ollut direktiivin 94/62 vastainen.

55. Jos jätetään huomiotta se, onko valituksenalaisessa tuomiossa alueellisten viranomaisten toimintaa luonnehdittu oikein ”poikkeuksen” myöntämiseksi ilman erityistä oikeusperustaa[62] ja onko tämä tulkinta virheellinen,[63] kuten IGG väittää, kyseisen tuomion 135–138 kohdassa myönnetään, että sovellettava kansallinen oikeus oli parhaimmillaankin epäselvä. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen, että riidanalaisessa päätöksessä voitiin ottaa huomioon asianomaisten säännösten tulkintavaikeudet määritettäessä, oliko se, ettei rajakaupoille määrätty sakkoja, valtiontukea.

56. Valituksenalaisen tuomion 140 ja 141 kohdassa muistutettiin, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuuluu jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen perustana oleviin unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin ja edellyttää, että rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset määritellään selkeästi. Valituksenalaisen tuomion 147 kohdassa todettiin, että unionin tuomioistuimen tuomion AC-Treuhand[64] mukaan kyseisessä periaatteessa ei kielletä turvautumasta rikosoikeudellista vastuuta koskevien sääntöjen asteittaiseen selkeyttämiseen tuomioistuinten tapauksesta toiseen suorittamalla tulkinnalla sillä edellytyksellä, että tulkinnan

[62] Ks. valituksenalaisen tuomion 133, 134, 173 ja 181 kohta. Totean, että se, että toimivaltaiset viranomaiset tulkitsevat lakia tietyissä olosuhteissa ja toteavat, ettei siitä synny velvollisuutta, ei merkitse poikkeusta, vaan on pikemminkin osa tavanomaista lain tulkinta- ja soveltamisprosessia.

[63] Toisin kuin valituksenalaisen tuomion 170 ja 171 kohdassa todetaan, komissio ei katsonut, että pakkausjäteasetuksen 9 §:n 1 momentissa edellytetään, että rajakaupat perivät pantin: ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

[64] Tuomio 22.10.2015, AC-Treuhand v. komissio (C-194/14 P, EU:C:2015:717, 39–41 kohta).

tulos on kohtuullisesti ennakoitavissa sääntöjen rikkomishetkellä. Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin lisäsi valituksenalaisen tuomion 146 ja 148 kohdassa, että tällaisiin vaikeuksiin voidaan vedota sen toteamuksen vahvistamiseksi, että valtiontukea ei ole olemassa, jos kaksi edellytystä täyttyy: jos tulkintavaikeudet ovat väliaikaisia ja jos ne kuuluvat prosessiin, jossa lainsäädäntöä selkeytetään asteittain. Valituksenalaisessa tuomion 149–156 kohdassa todettiin, että riidanalainen päätös ei ollut täyttänyt näitä kahta edellytystä.

57. Katson, että valituksenalaisen tuomion 146–156 kohdassa esitetyissä toteamuksissa on sovellettu virheellisesti periaatetta, jonka mukaan laissa on määriteltävä selkeästi rikokset ja seuraamukset.[65] Se, että seuraamuksilla on oltava asianmukainen oikeusperusta, liittyy erottamattomasti oikeusvarmuuden periaatteeseen, joka edellyttää muun muassa, että kaiken lainsäädännön on oltava selvää ja täsmällistä, erityisesti kun siinä asetetaan seuraamuksia, jotta ne, joita asia koskee, voivat tuntea ilman epäselvyyttä siihen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet ja ryhtyä tilanteen edellyttämiin toimiin.[66] Unionin tuomioistuin totesi kuitenkin tuomiossa AC-Treuhand,[67] että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei estä kyseessä olevien sääntöjen asteittaista selkeyttämistä tuomioistuinten tulkinnalla. Havaittuun sääntöjen epäselvyyteen ei voida vedota, kun niiden merkitystä on selkeytetty myöhemmissä oikeudenkäynneissä. Siitä ei kuitenkaan voida päätellä, kuten valituksenalaisessa tuomiossa tehtiin, että aina on sovellettava tällaista asteittaista selkeyttämisprosessia. Niin kauan kuin sääntöjen merkitystä ei ole selkeytetty turvautumalla tätä tarkoitusta varten soveltuviin mekanismeihin, henkilöt, joihin sääntöjä sovelletaan, voivat vastustaa seuraamusten määräämistä tämän epävarmuuden vuoksi. Jos tehtäisiin toisin, loukattaisiin periaatetta, jonka mukaan laissa on oltava selkeä perusta ja selkeä määritelmä rikoksille ja rangaistuksille.

58. Unionin yleisen tuomioistuimen mainitsema oikeuskäytäntö ei myöskään tue väitettä, jonka mukaan mahdollisten tulkintavaikeuksien on oltava tilapäisiä ja että asianosaiset voivat vedota oikeudelliseen epävarmuuteen vain tietyn ajanjakson aikana. Valituksenalaisen tuomion 149 kohdassa todetaan, että oikeudellinen epävarmuus oli jatkunut vuodesta 2005 vuoteen 2018. Mielestäni se, että tietty käyttäytyminen oli laillista (kun siitä ei määrätty sakkoja) ja epävarmuus sen laillisuudesta näin pitkän ajanjakson aikana pikemminkin vahvistaa kuin heikentää seuraamusten määräämättä jättämisen oikeutusta.

59. Toisin kuin valituksenalaisen tuomion 151 ja 152 kohdassa todetaan, liittovaltion viranomaisten haluttomuus pyytää Bundesratin lausuntoa sovellettavan lainsäädännön selkeyttämiseksi ei voi estää asianomaisia henkilöitä vetoamasta mahdolliseen oikeudelliseen epävarmuuteen riitauttaakseen seuraamusten määräämisen heille. Koska kyseiset henkilöt eivät voi käyttää tätä menettelyä, heille ei pitäisi aiheutua kielteisiä seurauksia siitä, että viranomaiset ovat haluttomia turvautumaan siihen.

60. Valituksenalaisen tuomion 144 ja 145 kohdassa esitetyt perustelut eivät tue siinä esitettyjä päätelmiä. Vaikka on myönnettävä, että ei ehkä ole mahdollista vedota direktiivin täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön epäselvyyteen, direktiivissä 94/62 ei edellytetä, että jäsenvaltiot velvoittavat rajakaupat perimään pantin, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 49–51 kohdassa todetaan.

[65] Ks. analogisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohta rikosten osalta.

[66] Tuomio 5.4.2006, Degussa v. komissio (T-279/02 EU:T:2006:103, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös vastaavasti tuomio 22.5.2008, Evonik Degussa v. komissio ja neuvosto (C-266/06 P, ei julkaistu, EU:C:2008:295, 38 ja 39 kohta).

[67] Tuomio 22.10.2015, AC-Treuhand v. komissio (C-194/14 P, EU:C:2015:717, 40 kohta).

61. Toisin kuin valituksenalaisen tuomion 160–163 kohdassa todetaan, ei ollut kiellettyä, että komissio otti huomioon sovellettavan kansallisen lainsäädännön tulkintaan liittyvät kohtuulliset vaikeudet tutkiessaan sitä, oliko sakkojen määräämättä jättäminen valtiontukea. Sillä ei ole merkitystä, jättivätkö alueelliset viranomaiset määräämättä sakkoja, koska ne vetosivat tällaisten vaikeuksien olemassaoloon vai koska ne katsoivat, että lakia ei ollut rikottu. Vaikka myöhemmin olisi käynyt ilmi, että Saksan lainsäädännössä edellytetään pantin perimistä, alueellisten viranomaisten kohtuulliset vaikeudet kyseisen velvollisuuden olemassaolon toteamisessa ovat objektiivinen peruste sille, ettei rajakaupoille määrätty sakkoja. Kuten IGG väitti, valituksenalaisen tuomion edellä esitetyt toteamukset ovat myös oikeudellisesti virheellisiä.

62. Totean lisäksi, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen ja SEU 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun annetun toimivallan periaatteen ja toimielinten välisen tasapainon periaatteen mukaisesti on ensisijaisesti jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen tehtävä selkeyttää oman kansallisen lainsäädäntönsä merkitystä niissä säädettyjen oikeudenkäyntimenettelyjen avulla. Vaikka komissiolla voi olla velvollisuus tulkita kansallista oikeutta muun muassa sen määrittämiseksi, onko kyseessä valtiontuki ja soveltuuko se sisämarkkinoille, ja puolustaa tätä tulkintaa unionin tuomioistuimissa käytävissä menettelyissä,[68] sillä ei ole lakisääteistä velvollisuutta ryhtyä tähän kaikissa tapauksissa, joissa se soveltaa SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista menettelyä. Samoista syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää Dansk Erhvervin vaatimuksen valituksenalaisen tuomion 135–138 kohdan korvaamisesta toisilla perusteluilla.

63. Kun otetaan huomioon sekä tämän ratkaisuehdotuksen 40 ja 41 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö ja edellä esitetyt seikat, katson, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa, että riidanalaisessa päätöksessä tutkittiin riittämättömästi ja epätäydellisesti sitä, että rajakaupoille ei määrätty sakkoja.

64. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin toteaa IGG:n ensimmäisen, toisen ja kolmannen valitusperusteen perustelluksi ja kumoaa valituksenalaisen tuomion tällä perusteella.

65. Jos unionin tuomioistuin yhtyy tähän ehdotukseen, sen ei tarvitse tutkia IGG:n neljättä ja viidettä valitusperustetta. Siltä varalta, että unionin yleinen tuomioistuin päättää tältä osin olla noudattamatta neuvoani, tutkin molemmat näistä perusteista.

2. Oikeudelliset virheet, jotka koskevat komission vakavien vaikeuksien olemassaoloa tukevia lisäperusteluja

a) Asianosaisten lausumat

66. IGG:n neljännessä valitusperusteessa väitetään, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tutkiessaan Dansk Erhvervin lisäperusteluja sen väitteen tueksi, että komissiolla oli vakavia vaikeuksia todeta, että sakkojen määräämättä jättäminen merkitsi valtion varoista myönnettävää etua.

[68] Ks. tältä osin tuomio 15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732), jossa komissio väitti menestyksekkäästi, että Gibraltarin yritysverolainsäädännön ehdotettu uudistus oli sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

67. Unionin yleinen tuomioistuin otti ensinnäkin riidanalaisen päätöksen toteamukset huomioon vääristyneellä tavalla, kun se katsoi, että alueelliset viranomaiset olivat vapauttaneet rajakaupat sakoista ilman oikeusperustaa. Riidanalaisessa päätöksessä pikemminkin todettiin, että rajamyymälät eivät olleet velvollisia perimään panttia eikä alueellisilla viranomaisilla ollut näin ollen syytä määrätä sakkoja.

68. Toiseksi valituksenalaisessa tuomiossa otettiin riidanalainen päätös huomioon vääristyneellä tavalla ja sovellettiin virheellisesti vakavien vaikeuksien käsitettä, koska komissio oli riittävästi selittänyt, miksi alueellisten ja liittovaltion viranomaisten välinen tulkintaero ei saisi johtaa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamiseen.

69. Kolmanneksi valituksenalaisessa tuomiossa katsottiin, ettei ollut osoitettu, että pantin perimistä koskevasta velvollisuudesta myönnettyä poikkeusta oli sovellettu johdonmukaisesti kaikilla Saksan raja-alueilla. Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin otti riidanalaisen päätöksen huomioon vääristyneellä tavalla ja sovelsi virheellisesti vakavien vaikeuksien käsitettä, koska kaikki kyseessä olevat rajakaupat sijaitsevat Schleswig-Holsteinissa ja Mecklenburg-Vorpommernissa.

70. Neljänneksi valituksenalaisessa tuomiossa otettiin todisteet huomioon vääristyneellä tavalla tukeutumalla valikoivasti pakkausjäteasetuksen muuttamista koskevan vuonna 2004 laaditun ehdotusluonnoksen tekstiin, johon sisältyi toteamus, jonka mukaan sen tarkoituksena oli edistää direktiivin 94/62 tavoitteita ja velvoittaa rajakaupat osallistumaan muiden jäsenvaltioiden panttijärjestelmiin.

71. Viidenneksi unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti vakavien vaikeuksien käsitettä, kun se vaati komissiota tutkimaan tyhjentävästi pantin perimistä koskevaa velvollisuutta koskevan kansallisen oikeudellisen kehyksen.

72. Kuudenneksi unionin yleinen tuomioistuin otti riidanalaisen päätöksen huomioon vääristyneellä tavalla hylkäämällä pantin perimistä varten esitetyn analogian vientitavaroiden ja ulkomailla kulutettavaksi ostettujen kertakäyttöisissä pakkauksissa olevien juomien välillä.

73. Dansk Erhverv vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään neljännen valitusperusteen.

b) Arviointi

74. Tämän ratkaisuehdotuksen 47–64 kohdassa käsitellään nyt käsiteltävän valitusperusteen ensimmäisessä, toisessa, viidennessä ja kuudennessa osassa esiin tuotuja kysymyksiä. Tarkastelen näin ollen ainoastaan niitä kahta seikkaa, jotka muodostavat kyseisen perusteen jäljellä olevat osat.

75. IGG väittää, että valituksenalaisen tuomion 178–182 kohdassa otetaan riidanalainen päätös huomioon vääristyneellä tavalla, koska siinä todetaan, että komissio ei ole osoittanut, että Saksan oikeuden tulkintaa on sovellettu johdonmukaisesti asianomaisilla raja-alueilla.

76. SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymysten osalta. Ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen määrittämän merkityksellisen tosiseikaston ja arvioimaan sitä sekä esitettyä näyttöä. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tosiseikasto ja näyttö on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, niiden arviointi ei näin ollen ole sellainen oikeuskysymys, että se kuuluisi unionin

tuomioistuimen muutoksenhaun yhteydessä harjoittaman valvonnan piiriin.[69] Väitteessä, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen on ottanut näytön huomioon vääristyneellä tavalla, on SEUT 256 artiklan, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan ilmoitettava täsmällisesti ne seikat, jotka unionin yleisen tuomioistuimen väitetään ottaneen huomioon vääristyneellä tavalla, ja ne arviointivirheet, jotka johtivat niiden ottamiseen huomioon vääristyneellä tavalla. Tällaisen vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen on ilmettävä toimitetusta aineistosta selvästi ilman, että tosiseikastoa ja näyttöä on tarpeen ryhtyä arvioimaan uudelleen.[70]

77. Kuten IGG huomauttaa, riidanalaisen päätöksen 11 perustelukappaleessa todetaan, että kyseisissä kahdessa osavaltiossa harjoitetaan rajakauppaa, mikä johtuu oluen ja muiden juomien hintaeroista Saksan, Tanskan ja Ruotsin välillä. Komission kirjallisissa huomautuksissa vahvistettiin tämä seikka, kuten valituksenalaisen tuomion 179 kohdasta ilmenee. Ei ole mitään viitteitä siitä, että muissa osavaltioissa olisi toiminut vastaavia rajakauppoja. Valituksenalaisen tuomion 178–182 kohdassa esitetyt toteamukset perustuvat näin ollen siihen, että sekä riidanalaisen päätöksen sisältö että unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetty näyttö on otettu huomioon vääristyneellä tavalla.

78. IGG väittää myös, että valituksenalaisen tuomion 183–190 kohdassa näyttö on otettu vääristyneellä tavalla huomioon, koska siinä on tukeuduttu valikoivasti kahden osavaltion vuonna 2004 esittämän pakkausjäteasetuksen muuttamista koskevan ehdotusluonnoksen tekstiin.

79. Ehdotusluonnoksen tekstistä käy ilmi, että sitä perusteltiin taloudellisin, työllisyyteen ja ympäristönsuojeluun liittyvin näkökohdin ja että siinä asetettiin rajakaupoille velvollisuus osallistua muiden jäsenvaltioiden panttijärjestelmiin. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut sille esitetyt todisteet huomioon vääristyneellä tavalla jättäessään huomiotta sen, että ehdotuksella pyrittiin edistämään ympäristönsuojelua velvoittamalla rajakaupat osallistumaan muissa jäsenvaltioissa käytössä oleviin panttijärjestelmiin.

80. Tämän vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että IGG:n neljäs valitusperuste on perusteltu.

3. Oikeudelliset virheet, jotka koskevat komission vakavien vaikeuksien puuttumista tukevia lisäperusteluja

a) Asianosaisten lausumat

81. Viidennessä valitusperusteessaan IGG väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se hylkäsi kaksi argumenttia, jotka se oli esittänyt vakavien vaikeuksien puuttumisen tueksi valtiontuen olemassaolon osalta komission suorittaman arvioinnin yhteydessä.

[69] Tuomio 12.1.2023, Lietuvos geležinkeliai v. komissio (C-42/21 P, EU:C:2023:12, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[70] Tuomio 12.1.2023, HSBC Holdings ym. v. komissio (C-883/19 P, EU:C:2023:11, 167 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82. Ensinnäkin vastoin unionin yleinen tuomioistuin toteamusta toimivaltaiset viranomaiset ”voivat” määrätä sakkoja, jos pantin perimistä koskevaa velvollisuutta ei noudateta. Tästä seuraa, että näillä viranomaisilla on toimivalta, ei velvollisuus, määrätä sakkoja. Valituksenalaisessa tuomiossa otettiin siten riidanalaisen päätöksen sisältö ja unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyt todisteet huomioon väärällä tavalla.

83. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se hylkäsi IGG:n väitteen, joka perustui yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon Radlberger[71] ja jonka mukaan pantin periminen olisi ollut SEUT 34 artiklan vastainen vientivero. Kyseisessä tuomiossa, joka koski siirtymistä keräysjärjestelmästä pakolliseen pantti- ja takaisinottojärjestelmään kertakäyttöpakkausten kierrätyksessä Saksassa, todettiin, että jäsenvaltion on varmistettava, että takaisinottopaikkoja on riittävästi, jotta kuluttajat, jotka ovat maksaneet pantin, voisivat saada panttisumman takaisin, vaikkeivät he palaisikaan alkuperäiseen ostopaikkaan.[72]

84. Dansk Erhverv vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään viidennen valitusperusteen.

b) Arviointi

85. Viidennen valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä IGG väittää, että alueellisilla viranomaisilla on seuraamusten määräämisessä harkintavaltaa riippumatta siitä, ovatko sovellettavat säännöt selkeitä vai eivät.

86. Riidanalaisen päätöksen 22 perustelukappaleen ja valituksenalaisen tuomion 4 kohdan mukaan pakkausjäteasetuksen 15 §:n 1 momentin 14 kohdan nojalla pantin perimättä jättäminen kyseisen asetuksen 9 §:n 1 momentin vastaisesti on hallinnollinen rikkomus. Kierrätystalous- ja jätelainsäädännön uudelleenjärjestelystä 24.2.2012 annetun lain (Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts und Abfallrechts)[73] 69 §:n 3 momentissa säädetään, että tämäntyyppisestä rikkomuksesta voidaan määrätä enintään 100 000 euron suuruinen sakko.

87. Vaikka valituksenalaisen tuomion 136 kohdassa tunnustetaan, että jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen turvaamiseksi harkintavaltaa päättäessään sakkojen määräämisestä erityisesti silloin, kun niillä on vaikeuksia sovellettavien oikeussääntöjen tulkinnassa, tuomion 223 kohdassa todetaan perustellusti, että riidanalaisessa päätöksessä ei vedota tähän argumenttiin. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää IGG:n viidennen valitusperusteen ensimmäisen osan.

88. Tämän valitusperusteen toisen osan osalta tuomio Radlberger[74] ei tue näkemystä, jonka mukaan pantin periminen nyt tarkasteltavissa olosuhteissa olisi SEUT 34 artiklan vastaista, kuten IGG väittää. Kyseistä artiklaa ei sovelleta rahamaksuihin, koska se ei koske sellaisia kaupan esteitä, joita käsitellään muissa EUT-sopimuksen määräyksissä. SEUT 28 artiklassa, SEUT 30 artiklassa ja SEUT 110 artiklassa käsitellään luonteeltaan rahallisia esteitä tai vaikutukseltaan tulleja vastaavia esteitä, ja ne jäävät siten SEUT 34 artiklassa määrätyn kiellon ulkopuolelle.[75] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tavaroille yksipuolisesti asetettu vero tai maksu, jonka perusteena on valtion rajan ylittäminen, on nimikkeestään ja kantamistavastaan riippumatta SEUT 28 ja SEUT

71 Tuomio 14.12.2004, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

72 Ibid., 46 kohta.

73 BGBl. 2012 I, s. 212.

74 Tuomio 14.12.2004, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799).

75 Tuomio 17.6.2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, 32 ja 33 kohta).

30 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava maksu, jos se ei ole varsinainen tulli.[76] IGG ei esittänyt perusteluja, joissa viitataan näihin SEUT:n määräyksiin. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää IGG:n viidennen valitusperusteen toisen osan.

89. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää IGG:n viidennen valitusperusteen kokonaisuudessaan.

IV Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa

90. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että jos unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, se voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

91. Tämän ratkaisuehdotuksen 47–64 ja 75–80 kohdassa esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää valituksenalaisessa tuomiossa nostetun kanteen, joka koskee sen riidanalaisen päätöksen kumoamista, jolla komissio päätti olla aloittamatta SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaista muodollista tutkintamenettelyä.

V Oikeudenkäyntikulut

92. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus hyväksytään ja unionin tuomioistuin ratkaisee riidan lopullisesti, se tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

93. Kyseisen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

94. Koska komissio ja IGG ovat menestyneet valituksessaan, ehdotan, että Dansk Erhverv velvoitetaan korvaamaan omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi valittajille ensimmäisessä oikeusasteessa ja nyt käsiteltävistä valituksista aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

95. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 9.6.2021 antama tuomio Dansk Erhverv vastaan komissio (T-47/19, EU:T:2021:331) kumotaan.

2) Dansk Erhvervin unionin yleisessä tuomioistuimessa asiassa T-47/19 nostama kanne hylätään.

[76] Tuomio 17.12.2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, 44 kohta). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin tutki rekisteröintiveroa, jota Kreikka peri toisessa jäsenvaltiossa valmistettujen ajoneuvojen maahantuojalta. Ajoneuvoja ei myyty eikä rekisteröity Kreikassa, vaan ne vietiin edelleen toiseen jäsenvaltioon, jossa ne saatettiin liikenteeseen ja myytiin. Kreikan viranomaiset kieltäytyivät palauttamasta maksettua rekisteröintiveroa. Unionin tuomioistuin katsoi, että maksu perittiin yksinomaan jäsenvaltion rajan ylittämisen perusteella, joten se oli SEUT 30 artiklassa tarkoitettu tullia vaikutukseltaan vastaava maksu (tuomio 17.12.2015, Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, 45 kohta).

3) Dansk Erhverv vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komissiolle ja Interessengemeinschaft der Grenzhändlerille (IGG) unionin yleisessä tuomioistuimessa ja muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.