



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

14. září 2023*

„Kasační opravný prostředek – Státní podpory – Článek 107 odst. 1 SFEU – Prodej nápojů v plechovkách rezidentům Dánského království – Prodej bez zálohy za podmínky vývozu nakoupených nápojů – Neuložení pokuty – Pojem ‚státní podpora‘ – Pojem ‚státní prostředky‘ – Rozhodnutí, kterým se prohlašuje neexistence podpory – Žaloba na neplatnost“

Ve spojených věcech C-508/21 P a C-509/21 P,

jejichž předmětem jsou dva kasační opravné prostředky na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie podané dne 18. srpna 2021,

Evropská komise, zástupci: T. Maxian Rusche a B. Stromsky, jako zmocněnci,

navrhovatelka (C-508/21 P)

žalovaná v prvním stupni (C-509/21 P),

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), se sídlem ve Flensburgu (Německo), zástupci: M. Bauer a F. von Hammerstein, Rechtsanwälte,

navrhovatel (C-509/21 P)

vedlejší účastník řízení v prvním stupni (C-508/21 P),

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Dansk Erhverv, se sídlem v Kodani (Dánsko), zástupci: původně T. Mygind a H. Peytz, advokaten, poté H. Peytz, advokat,

žalobkyně v prvním stupni (C-508/21 P a C-509/21 P),

Danmarks Naturfredningsforening, se sídlem v Kodani,

Spolková republika Německo,

vedlejší účastníci řízení v prvním stupni (C-508/21 P a C-509/21 P),

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

* Jednací jazyk: angličtina.

ve složení: E. Regan, předseda senátu, D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis a Z. Csehi (zpravodaj),
soudci,

generální advokát: A. M. Collins,

za soudní kancelář: M. Longar, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. prosince 2022,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. března 2023,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svými kasačními opravnými prostředky se Evropská komise a Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), sdružení zastupující zájmy příhraničních obchodů ze severu Spolkové republiky Německo, domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 9. června 2021, Dansk Erhverv v. Komise (T-47/19, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2021:331), kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Komise C(2018) 6315 final ze dne 4. října 2018 o státní podpoře SA.44865 (2016/FC) – Německo – Údajná podpora ve prospěch německých příhraničních obchodů s nápoji (dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 94/62/ES

- 2 Článek 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech (Úř. věst. 1994, L 365, s. 10; Zvl. vyd. 13/13, s. 349), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2015/720/EU ze dne 29. dubna 2015 (Úř. věst. 2015, L 115, s. 11) (dále jen „směrnice 94/62“), nadepsaný „Systémy zpětného odběru, sběru a využití“, v odstavci 1 stanoví:

„Za účelem plnění cílů stanovených touto směrnicí přijmou členské státy nezbytná opatření, aby zajistily vytvoření systémů pro:

- a) zpětný odběr nebo sběr použitých obalů a obalových odpadů od spotřebitelů a jiných konečných uživatelů nebo z toků odpadů za účelem jejich usměrnění do nejvhodnějších možností nakládání s odpady;
- b) opakované použití nebo využití, včetně recyklace obalů nebo sebraných obalových odpadů.

Tyto systémy musí být otevřeny účasti hospodářských subjektů ze zúčastněných odvětví a příslušných orgánů veřejné moci. Rovněž se musí vztahovat na dovážené výrobky za nediskriminačních podmínek, včetně podrobných provozních podmínek a veškerých tarifů stanovených pro přístup k těmto systémům, a musí být navrženy tak, aby v souladu se Smlouvou [o fungování EU] nezpůsobovaly překážky obchodu nebo narušování hospodářské soutěže.“

Směrnice 2008/98/ES

- 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3) definuje v čl. 3 bodě 1 pojem „odpad“ jako „jakoukoli látku nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil“.

Německé právo

- 4 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (nařízení o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich recyklaci) ze dne 21. srpna 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379, dále jen „VerpackV“), ve znění použitelném na skutkové okolnosti sporu v původním řízení, provádí směrnici 94/62 do německého právního řádu.
- 5 Podle § 2 odst. 1 VerpackV se toto nařízení použije na každý obal uvedený do oběhu v rámci územní působnosti Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) (zákon na podporu oběhového hospodářství a zajištění ekologického nakládání s odpady) ze dne 24. února 2012 (BGBl. 2012 I, s. 212, dále jen „zákon na podporu oběhového hospodářství a zajištění ekologického nakládání s odpady“).
- 6 Ustanovení § 9 odst. 1 VerpackV zavádí systém zálohování u některých nápojových obalů na jedno použití (dále jen „systém zálohování“). Stanoví zejména toto:
„Distributoři, kteří uvádějí nápoje na trh v nápojových obalech na jedno použití s kapacitou 0,1 litru až 3 litry, jsou povinni účtovat svým zákazníkům zálohu ve výši nejméně 0,25 eura za obal včetně daně z přidané hodnoty [(DPH)]. První věta výše se nevztahuje na obaly prodávané konečným spotřebitelům mimo územní působnost VerpackV. Zálohu vyúčtuje každý následný distributor ve všech fázích obchodního řetězce až do prodeje obalu konečnému spotřebiteli. [...] [Výše zálohy] je vrácena při převzetí obalu. Zálohu nelze vrátit, pokud obal není vrácen [...]“
- 7 Z ustanovení § 15 odst. 1 bodu 14 VerpackV vyplývá, že nevybírání zálohy v rozporu s § 9 odst. 1 VerpackV představuje správní delikt (Ordnungswidrigkeit).
- 8 Ustanovení § 69 odst. 3 zákona na podporu oběhového hospodářství a zajištění ekologického nakládání s odpady stanoví, že za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 100 000 eur.
- 9 Systém zálohování vstoupil v platnost dne 1. ledna 2013.

Skutečnosti předcházející sporu

- 10 Skutečnosti předcházející sporu jsou vylíčeny v bodech 1 až 27 napadeného rozsudku. Pro potřeby tohoto řízení je lze shrnout následovně.
- 11 Dne 14. března 2016 podalo Dansk Erhverv, profesní sdružení zastupující zájmy dánských podniků, ke Komisi stížnost vycházející z porušení pravidel unijního práva v oblasti státních podpor stanovených v člancích 107 a 108 SFEU.
- 12 V této stížnosti Dansk Erhverv tvrdilo, že Spolková republika Německo poskytuje skupině podniků maloobchodního prodeje ze severu Německa (dále jen „příhraniční obchody“) zaměřujících se výlučně na spotřebitele s bydlištěm v příhraničních zemích, zejména v Dánsku, protiprávní podporu neslučitelnou s vnitřním trhem, která spočívá v osvobození od obecné povinnosti vybírat zálohu na nápojové obaly na jedno použití stanovenou v § 9 odst. 1 VerpackV.
- 13 Dansk Erhverv zejména tvrdilo, že tyto příhraniční obchody prodávaly dánským a švédským spotřebitelům nápoje balené v obalech na jedno použití, aniž vybíraly příslušnou zálohu, tedy 0,25 eura včetně všech daní, za jednu plechovku, se souhlasem orgánů obou dotčených spolkových zemí, a sice Šlesvicka-Holštýnska a Meklenburska – Předního Pomořanska. Tyto orgány totiž neukládají pokutu příhraničním obchodům, pokud nevybírají zálohu. Dansk Erhverv rovněž uvedlo, že osvobození od zálohy sebou nese osvobození od DPH vztahující se k částce této zálohy.
- 14 Vzhledem k tomu, že ceny piva a jiných nápojů byly v příhraničních zemích, jako je Dánsko, vyšší než v Německu, zejména z důvodu rozdílů, pokud jde o velkoobchodní ceny, DPH a spotřební daně, rozvinul se specializovaný příhraniční obchod, v jehož rámci maloobchodníci usazení v obou dotčených spolkových zemích cílí na příhraniční zákazníky, zejména z Dánska. Pivo, minerální voda a osvěžující nápoje jsou prodávány v těchto prodejnách výlučně ve velkých baleních, a sice v „platech“, zejména v platech 24 plechovek balených v plastové fólii. Takový příhraniční obchod provozuje přibližně dvacet podniků sdružujících přibližně šedesát obchodů. Tyto příhraniční podniky zaměstnávají přibližně 3 000 osob a založily IGG, sdružení zastupující jejich zájmy, které je navrhovatelem v rámci kasačního opravného prostředku ve věci C-509/21 P.
- 15 Je nesporné, jak vyplývá z bodu 155 napadeného rozsudku, že v návaznosti na usnesení Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (správní soud Šlesvicka-Holštýnska, Německo) ze dne 7. července 2003 (12 B 30/03), potvrzené usnesením Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud Šlesvicka-Holštýnska, Německo) ze dne 23. července 2003 (4 MB 58/03, 12 B 30/03) (dále jen „usnesení německých soudů z roku 2003“), že prováděcí orgány výkonné moci obou dotčených spolkových zemí (dále jen „příslušné německé regionální orgány“) rozhodly o nepřijetí nových správních donucovacích opatření vůči příhraničním obchodům, které neuplatňovaly zálohu.
- 16 Tyto orgány měly za to, že se povinnost vybírat zálohu nepoužije na příhraniční obchody, pokud jsou nápoje prodávány výlučně zákazníkům s bydlištěm zejména v Dánsku a tito zákazníci se písemně zavážou podpisem „vývozního prohlášení“ tyto nápoje konzumovat a odstranit jejich obal mimo německé území.
- 17 Dne 4. října 2018 přijala Komise sporné rozhodnutí po předběžném přezkumu podpor podle čl. 108 odst. 3 SFEU. V tomto rozhodnutí zkoumala Komise pouze podmínku týkající se státních prostředků, která je uvedena v čl. 107 odst. 1 SFEU. V tomto ohledu postupně zkoumala tři

opatření, která mohou představovat výhodu financovanou ze státních prostředků (dále jen „sporná opatření“), a sice nevybrání samotné zálohy, nevybrání DPH související se zálohou a neuložení pokuty podnikům, které zálohu nevybírají.

- 18 Pokud jde zaprvé o nevybrání zálohy, Komise měla v bodech 32 a 33 odůvodnění sporného rozhodnutí za to, že toto opatření nepředstavuje státní podporu, jelikož systém zálohování není financován ze státních prostředků.
- 19 Zadruhé v bodech 41 a 42 odůvodnění sporného rozhodnutí uvedla, že nevybrání DPH související se zálohou je běžným důsledkem použití obecných pravidel v oblasti DPH, a vyvodila z toho závěr, že toto nevybrání nemá svým účelem a strukturou za cíl vytvořit výhodu, která by pro stát představovala dodatečnou zátěž, tedy že ani toto opatření nebylo státní podporou.
- 20 Pokud jde zatřetí o neuložení pokuty podnikům, které neuplatňovaly systém zálohování, Komise v bodech 45 a 47 odůvodnění sporného rozhodnutí připomněla, že podle judikatury Soudního dvora může osvobození od povinnosti zaplatit pokutu v zásadě představovat výhodu poskytnutou ze státních prostředků. Upřesnila však, že pokud jde o určení, zda byla splněna podmínka týkající se státních prostředků, je v zásadě třeba rozlišovat mezi případy, kdy vnitrostátní orgány stanovily možnost vyhnout se platbě obvykle vymahatelné pokuty, a případy, kdy neukládají sankci, protože výslovně povolily určité jednání.
- 21 Komise v bodech 48 a 49 odůvodnění sporného rozhodnutí dodala, že pokud se vnitrostátní orgány potýkaly s vážnými a důvodnými pochybnostmi o dosahu a výkladu vnitrostátní právní normy stanovící určitou povinnost, neuložení pokuty nebylo nutně výsledkem rozhodnutí uvedených orgánů nevybírat splatné pokuty, ale pouhým důsledkem výkladových obtíží vlastních každému právnímu systému. V důsledku toho měla Komise za to, že je třeba rovněž rozlišovat mezi situacemi, ve kterých se orgány v rámci běžného výkonu své veřejné pravomoci potýkají s obtížemi při výkladu použitelné právní normy, a situacemi, ve kterých se rozhodly nevybírat pokuty, které ale byly splatné, nebo poskytovaly podnikům možnost vyhnout se jejich platbě.
- 22 Komise dále v bodě 50 odůvodnění sporného rozhodnutí uvedla, že se příslušné německé regionální orgány domnívaly, že příhraniční obchody oprávněně nebyly povinny vybírat zálohu, takže nevybíráni této zálohy nepředstavovalo podle nich protiprávní jednání a neuložení pokuty bylo pouhým důsledkem této neexistence protiprávního jednání.
- 23 Komise nicméně v bodě 69 odůvodnění sporného rozhodnutí dospěla k závěru, že se příslušné německé regionální orgány potýkaly v rámci běžného výkonu svých výsad veřejné moci s vážnými a důvodnými pochybnostmi o dosahu a výkladu povinnosti vybírat zálohu a že neuložení pokuty proto nepředstavuje výhodu poskytnutou ze státních prostředků.
- 24 V tomto ohledu Komise v bodě 51 odůvodnění sporného rozhodnutí uvedla, že se s ohledem na znění § 9 odst. 1 VerpackV sice jeví, že toto ustanovení musí být v rozsahu, v němž se vztahuje na „německé území“ a „uvedení nápoje do oběhu“, chápáno tak, že ukládá příhraničním obchodům povinnost vybírat zálohu.
- 25 V bodech 52 a 53 odůvodnění sporného rozhodnutí však konstatovala, že neexistenci takovéto povinnosti příhraničních obchodů, pokud prodávají nápoje v plechovkách výhradně spotřebitelům „zahraničním rezidentům“, kteří se zavázali tyto nápoje konzumovat mimo německé území, lze považovat za slučitelnou s cílem sledovaným VerpackV, a sice podporou vracení nápojových obalů na jedno použití v Německu.

- 26 Komise v tomto ohledu upřesnila, že podle výkladu příslušných německých regionálních orgánů tento cíl nevyžaduje použít zálohu na nápoje v plechovkách, které byly konzumovány v zahraničí a jejichž obaly nejsou vráceny v Německu. Dodala, že rovněž podle výkladu uvedených orgánů se příhraniční obchody nacházejí ve stejné situaci jako vývozci nápojů v plechovkách, kteří prodávali výrobky, které nebyly určeny ke konzumaci v Německu a jejich obaly byly určeny k odstranění mimo recyklačních zařízení zahrnutých do německého systému. VerpackV přitom těmto vývozcům neukládal povinnost vybírat zálohu.
- 27 Komise v bodech 56 až 60 odůvodnění sporného rozhodnutí zdůraznila, že postoj příslušných německých regionálních orgánů na straně jedné vycházel zejména ze zprávy vypracované v roce 2005 na žádost příhraničních obchodů jedním profesorem práva, a na straně druhé byl vyvrácen jinou zprávou vypracovanou rovněž během téhož roku na žádost německé spolkové vlády.
- 28 V bodě 61 odůvodnění sporného rozhodnutí Komise dodala, že usnesení německých soudů z roku 2003, jak jsou uvedena v bodě 15 tohoto rozsudku, patrně potvrzují výklad příslušných německých regionálních orgánů.
- 29 Komise rovněž v bodě 67 odůvodnění sporného rozhodnutí připomněla, že jelikož směrnice 94/62 neupravuje tuto výjimku „vývozu“ spotřebitelem, mohou se členské státy svobodně rozhodnout, zda vybírat zálohu, či nikoli, s výhradou dodržení zásady zákazu diskriminace.
- 30 Na základě těchto poznatků Komise, která měla za to, že je možné předpokládat, že když spotřebitel koupí nápoj v Německu, aby jej odvezl do jiného členského státu, nebude obal tohoto nápoje v Německu vrácen, ale bude se nacházet v systému nakládání s odpady jiného členského státu, v bodě 65 odůvodnění sporného rozhodnutí uvedla, že se zdá rozumné upustit od povinnosti vybírat zálohu, pokud spotřebitel podepíše vývozní prohlášení. Komise v bodě 68 odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedla, že výklad provedený příslušnými německými regionálními orgány představuje rozumný kompromis mezi cílem ochrany životního prostředí sledovaným směrnicí 94/62 a volným pohybem zboží.
- 31 Za těchto podmínek dospěla Komise v bodech 69 až 71 odůvodnění sporného rozhodnutí k závěru, že jelikož příslušné německé regionální orgány tak v rámci běžného výkonu své veřejné pravomoci čelily vážným a důvodným pochybnostem ohledně dosahu a výkladu povinnosti vybírat zálohu, neuložení pokuty, i kdyby se mělo za to, že měla být vybrána ze strany příhraničních podniků podle VerpackV, nepředstavuje výhodu poskytnutou ze státních prostředků, a toto opatření tedy nemůže být kvalifikováno jako „státní podpora“.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 32 Dne 23. ledna 2019 podalo Dansk Erhverv u Tribunálu žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí.
- 33 Na podporu své žaloby uplatnilo Dansk Erhverv jediný žalobní důvod, v němž tvrdilo, že Komise tím, že navzdory závažným obtížím, které vyvstaly při přezkumu sporných opatření, nezahájila formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, porušila procesní práva, která má jakožto zúčastněná strana na základě téhož ustanovení. Tento jediný žalobní důvod se dělil na tři části. V rámci první části Dansk Erhverv tvrdilo, že Komise neprovedla dostatečný přezkum slučitelnosti osvobození od zálohování s čl. 4 odst. 3 SEU, směrnicí 94/62, zásadou „znečišťovatel

platí“, jakož i některými ustanoveními německého práva. V rámci druhé části uvedlo, že Komise neprovedla dostatečný přezkum nevybrání příjmů z DPH, jelikož toto opatření bylo poskytnuto ze státních prostředků. Konečně v rámci třetí části Dansk Erhverv vytýkalo Komisi, že neprovedla dostatečný přezkum opatření spočívajícího v neuložení pokuty, jelikož toto opatření je rovněž poskytnuto ze státních prostředků.

- 34 Napadeným rozsudkem Tribunál sporné rozhodnutí zrušil.
- 35 Tribunál v bodech 57 až 75 napadeného rozsudku zamítl jako irelevantní první část jediného žalobního důvodu, když konstatoval, že okolnost, že vnitrostátní opatření porušuje jiná ustanovení unijního práva než ta, která se týkají státních podpor, a a *fortiori* práva členského státu, nelze jako takovou užitečně uplatnit za účelem prokázání, že toto opatření je státní podporou.
- 36 Tribunál rovněž zamítl druhou část jediného žalobního důvodu, když zejména v bodech 96 a 97 napadeného rozsudku konstatoval, že Komise mohla s odkazem na judikaturu vycházející z rozsudku ze dne 17. března 1993, *Slooman Neptun* (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), právem dospět k závěru, že podmínka týkající se státních prostředků nebyla splněna, pokud jde o nevybírání DPH související se zálohami, neboť toto nevybrání je pouze nepřímým důsledkem mechanismu osvobození od zálohování, který je inherentní nevybírání zálohy, a neumožňuje prokázat, že sporné opatření má v tomto ohledu za cíl poskytnout výhodu určitým podnikům ze státních prostředků.
- 37 Tribunál naproti tomu vyhověl třetí části jediného žalobního důvodu z důvodu, že sporné rozhodnutí je stíženo vadami a že další indicie umožňují dospět k závěru, že se Komise při přezkumu sporného opatření potýkala se závažnými obtížemi spočívajícími v neuložení pokuty podnikům, které nevybírají zálohu.
- 38 V tomto ohledu Tribunál nejprve v bodě 137 napadeného rozsudku konstatoval, že se Komise ve svých úvahách nedopustila nesprávného právního posouzení, když měla za to, že pro učinění závěru o neexistenci státních prostředků ve vztahu k opatření, které spočívá v tom, že orgán veřejné moci neuloží pokutu, bylo třeba v takové situaci, jako je situace v projednávaném sporu, použít nové kritérium vycházející z existence obtíží při výkladu použitelné právní normy, kterým vnitrostátní orgány čelily při výkonu své veřejné pravomoci.
- 39 Tribunál měl však dále zejména v bodech 157 a 163 napadeného rozsudku za to, že Komise v projednávané věci nesprávně použila kritérium zmíněné v předchozím bodě. V tomto ohledu Tribunál rozhodl, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když dospěla k závěru, že podmínka týkající se státních prostředků nebyla splněna, aniž přezkoumala, zda obtíže při výkladu, z nichž vycházela, byly dočasné a inherentní postupnému vyjasňování norem. Tribunál dále uvedl, že se Komise nesprávně domnívala, že v projednávaném případě může uplatnit kritérium vycházející z existence obtíží při výkladu použitelné právní normy, zatímco příslušné německé regionální orgány se neopíraly o existenci takových obtíží, aby odůvodnily svou praxi neukládat pokuty příhraničním obchodům, pokud tyto obchody nevybírají zálohu.
- 40 Konečně měl Tribunál v bodech 169 až 235 napadeného rozsudku rovněž za to, že existuje soubor indicí svědčících o existenci závažných obtíží umožňujících pochybovat o výkladu *VerpackV* provedeném příslušnými německými regionálními orgány. V tomto ohledu v bodě 203

napadeného rozsudku upřesnil, že tyto indicie umožňují přinejmenším dospět k závěru o neúplnosti přezkumu situace, která jí byla předložena, ze strany Komise, což jako takové představuje indicii svědčící o existenci závažných obtíží.

Návrhová žádání účastníků řízení před Soudním dvorem

Věc C-508/21 P

- 41 Svým kasačním opravným prostředkem Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil výrok napadeného rozsudku,
 - rozhodl ve věci T-47/19, Danske Erhverv v. Komise tak, že zruší bod 3.3 sporného rozhodnutí,
 - uložil Dansk Erhverv náhradu nákladů řízení o kasačním opravném prostředku a
 - rozhodl, že každý z účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení ponese vlastní náklady řízení v prvním stupni.
- 42 Dansk Erhverv navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zamítl kasační opravný prostředek s tím, že nahradí některé důvody napadeného rozsudku, nebo v každém případě zamítl kasační opravný prostředek,
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení vynaložených Dansk Erhverv v řízení o kasačním opravném prostředku a souvisejících s řízením v prvním stupni,
 - podpůrně v každém případě uložil Komisi náhradu tří čtvrtin nákladů řízení vynaložených Dansk Erhverv v řízení v prvním stupni.
- 43 IGG navrhuje, aby Soudní dvůr:
- vyhověl návrhu na zrušení výroku napadeného rozsudku,
 - vyhověl návrhu, aby byla Dansk Erhverv uložena náhrada nákladů řízení o kasačním opravném prostředku, a
 - ve zbývajících částech kasačního opravného prostředku zamítl.

Věc C-509/21 P

- 44 Svým kasačním opravným prostředkem IGG navrhuje, aby Soudní dvůr:
- napadený rozsudek zrušil,
 - žalobu zamítl a
 - uložil Dansk Erhverv náhradu nákladů řízení.

45 Dansk Erhverv navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek s tím, že nahradí některé důvody napadeného rozsudku,
- v každém případě kasační opravný prostředek zamítl a
- uložil IGG náhradu nákladů řízení.

Řízení před Soudním dvorem

- 46 Dne 24. srpna 2021 vyzval předseda Soudního dvora účastníky řízení, aby se vyjádřili k případnému spojení věcí C-508/21 P a C-509/21 P pro účely následného řízení.
- 47 Dopisy ze dne 25. a 27. srpna 2021 informovala Komise Soudní dvůr, že nemá žádné námitky proti spojení těchto věcí. Dopisy ze dne 27. srpna 2021 informovalo Dansk Erhverv Soudní dvůr, že v této fázi řízení není vhodné spojit věci.
- 48 Rozhodnutím ze dne 9. listopadu 2021 rozhodl předseda Soudního dvora, že v této fázi řízení již není namístě věci spojit.
- 49 Rozhodnutím ze dne 18. října 2022 rozhodl Soudní dvůr o spojení věcí C-508/21 P a C-509/21 P pro účely ústní části řízení.

Ke kasačním opravným prostředkům

- 50 Vzhledem k jejich vzájemné spojitosti je třeba projednávané věci spojit pro účely tohoto rozsudku v souladu s čl. 54 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.

Ke kasačnímu opravnému prostředku ve věci C-509/21 P

- 51 Na podporu svého kasačního opravného prostředku ve věci C-509/21 P, který je třeba zkoumat na prvním místě, uplatňuje IGG šest důvodů.
- 52 První důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se údajně Tribunál dopustil tím, že nesprávně použil čl. 107 odst. 1 SFEU, když chybně vložil pojem „dostatečně přímá souvislost“ mezi výhodou a státním rozpočtem při posuzování kritéria „státních prostředků“. Druhý důvod kasačního opravného prostředku, který se dělí na dvě části, vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se údajně Tribunál dopustil tím, že nesprávně použil toto ustanovení v rozsahu, v němž uplatnil nesprávné pravidlo pro účely posouzení kritéria „státních prostředků“ ze strany Komise v případě obtíží při výkladu použitelné právní normy. Třetí důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se údajně Tribunál dopustil tím, že použil pravidlo pro účely posouzení kritéria „státních prostředků“ ze strany Komise, které jde nad rámec nového kritéria vycházejícího z existence obtíží při výkladu použitelné právní normy. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku, který se dělí na sedm částí, vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se údajně Tribunál dopustil tím, že měl za to, že přezkum provedený Komisí ve sporném rozhodnutí je stížen několika chybami a že existují další indicie, které umožňují podpořit závěr, že při určení, zda byly použity státní prostředky, existovaly „závažné obtíže“. Pátý důvod

kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se Tribunál údajně dopustil tím, že odmítl doplňující argumenty uplatněné IGG a směřující k podložení závěru, že se Komise nepotýkala se „závažnými obtížemi“. Šestý důvod kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného právního posouzení, kterého se údajně Tribunál dopustil tím, že zrušil celé sporné rozhodnutí, včetně části týkající se nevybrání DPH související se zálohou.

- 53 Nejprve je třeba zkoumat první důvod kasačního opravného prostředku, druhou část druhého důvodu kasačního opravného prostředku a třetí důvod kasačního opravného prostředku.

Argumentace účastníků řízení

- 54 V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku IGG Tribunálu vytýká, že se zejména v bodech 140 až 146 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když nesprávně vyložil pojem „dostatečně přímá souvislost“ mezi výhodou a státním rozpočtem při posuzování kritéria státních prostředků. Dostatečně přímá souvislost mezi neuložením pokuty a státním rozpočtem může být prokázána pouze tehdy, pokud je uložení pokuty z právního hlediska možné.
- 55 Jak přitom Tribunál konstatoval v bodě 155 napadeného rozsudku, v návaznosti na usnesení německých soudů z roku 2003 příslušné německé regionální orgány rozhodly o nepřijetí správních donucovacích opatření vůči příhraničním obchodům, které neuplatňovaly zálohu, pokud kupující podepíše vývozní prohlášení. Z vlastních závěrů Tribunálu tak vyplývá, že za těchto podmínek je uložení pokut z právního hlediska nemožné, a neexistuje tedy logicky žádná případná dostatečně přímá souvislost mezi výhodou a státním rozpočtem.
- 56 IGG v tomto ohledu upřesňuje, že jak Tribunál uznal v bodech 140 až 142 napadeného rozsudku, sankce mohou být uloženy jednotlivcům pouze tehdy, pokud úmyslně nebo z nedbalosti nesplnili povinnost, která je jasně definována. V rozsahu, v němž Tribunál v bodě 147 napadeného rozsudku odkazuje na zásadu výsledku „přiměřeně předvídatelného“ soudního výkladu, stačí uvést, že jednak se to použije především na základě výkladu ustanovení podaného relevantní judikaturou v rozhodné době z hlediska skutkového stavu a jednak stávající judikatura v projednávané věci podpořila právní stanovisko obou dotčených spolkových zemí.
- 57 Ve druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku IGG Tribunálu vytýká, že se zejména v bodech 140 až 158 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení tím, že vyžadoval dodatečné kritérium, a sice nezbytnost postupného vyjasňování norem.
- 58 Toto dodatečné kritérium není odůvodněné vzhledem k tomu, že odkaz Tribunálu na zásadu právní jistoty týkající se trestných činů a trestů postrádá smysl, neboť cílem této zásady je pouze chránit jednotlivce před sankcemi uloženými státem, zatímco v projednávané věci je použita v konečném důsledku k odůvodnění rozhodnutí poškozujícího údajné příjemce. Naopak zásada právní jistoty odůvodňuje opačný závěr, podle kterého nebyly použity žádné státní prostředky, jak bylo prokázáno v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku, neboť uložení pokut nebylo možné.
- 59 Dále podle IGG správní praxe spočívající v tom, že se příhraničním obchodům neukládá povinnost vybírat zálohu, pokud kupující podepíše vývozní prohlášení, je přinejmenším velmi blízká případu výslovného povolení, jako tomu bylo ve věci Eventech (rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 16).

- 60 Komise totiž ve sporném rozhodnutí prokázala, že cílem správní praxe nebylo osvobodit příhraniční obchody od pokut, ale že příslušné německé regionální orgány měly za to, že příhraniční obchody nejsou povinny vybírat zálohu. Tribunál souhlasil s tímto výkladem v bodě 103 napadeného rozsudku ohledně nevybrání DPH. Tribunál však nevysvětlil důvod, proč se stejná logika neuplatní na neuložení pokut, což samo o sobě postačuje k závěru, že z důvodu neexistence „dostatečně přímé souvislosti“ nebyly použity žádné státní prostředky.
- 61 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku IGG Tribunálu v podstatě vytýká, že se v bodech 166 až 203 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když vyžadoval provedení úplné analýzy použitelného vnitrostátního práva ze strany Komise. V tomto ohledu uvádí, že takový požadavek ze stejných důvodů, jaké byly vyjádřeny v rámci druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku, vede k nesprávnému výkladu pojmu „dostatečně přímá souvislost“.
- 62 Dansk Erhverv je názoru, že první důvod kasačního opravného prostředku je nepřijatelný, jelikož se IGG snaží v rozporu s čl. 170 odst. 1 jednacího řádu změnit předmět sporu před Tribunálem tím, že tvrdí, že Tribunál nahradil odůvodnění autora sporného rozhodnutí vlastním odůvodněním. Kromě toho tvrdí, že je tento důvod kasačního opravného prostředku nepřijatelný v rozsahu, v němž IGG vytýká Tribunálu, že posoudil obsah dotčených německých právních předpisů v takovém rozsahu, který nespadá do jeho pravomoci, přičemž neuvedlo ani neprokázalo, že Tribunál zkreslil použitelné německé právo. Kromě toho je první důvod kasačního opravného prostředku irelevantní nebo neopodstatněný, jelikož „dostatečně přímá souvislost“ existuje rovněž tehdy, když výhoda poskytnutá příjemci s sebou nese „dostatečně konkrétní hospodářské riziko nákladů“ zatěžujících státní rozpočet (rozsudek ze dne 19. března 2013, Bouygues a další v. Komise a další, C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 109).
- 63 Pokud jde o druhou část druhého důvodu kasačního opravného prostředku, Dansk Erhverv namítá, že bez dodatečného kritéria uloženého v bodě 146 napadeného rozsudku, a sice nezbytnosti postupného vyjasňování norem, mohou příslušné německé regionální orgány použít údajné výkladové obtíže k tomu, aby v rozporu s unijním právem nadále donekonečna poskytovaly příznivější zacházení určitým podnikům.
- 64 Dansk Erhverv dále tvrdí, že argument IGG, podle kterého měl být tvrzený cíl opatření podpory určující pro účely posouzení neuložení pokut, je nepřijatelný, jelikož se ve sporném rozhodnutí neobjevuje a má za následek změnu předmětu sporu před Tribunálem v rozporu s čl. 170 odst. 1 jednacího řádu. Kromě toho tento argument nesprávně vykládá rozsudek ze dne 8. září 2011, Komise v. Nizozemsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551), z něhož vyplývá, že Soudní dvůr nepovažoval za rozhodující cíl dotčeného opatření podpory, ale spíše účinek tohoto opatření.
- 65 Pokud jde o třetí důvod kasačního opravného prostředku, Dansk Erhverv uvádí, že výklad a určení obsahu vnitrostátního práva jsou součástí posouzení skutkového stavu spadajícího do pravomoci Tribunálu. V rozsudku ze dne 1. února 2017, Portovesme v. Komise (C-606/14 P, EU:C:2017:75, body 62 a 63) měl Soudní dvůr za to, že výklad vnitrostátního práva provedený Tribunálem spadá do posouzení skutkového stavu a že je příslušný pouze k ověření existence zkreslení důkazů.
- 66 Dansk Erhverv mimoto navrhuje nahrazení odůvodnění, pokud jde o body 135 až 138 napadeného rozsudku. Na podporu tohoto návrhu Dansk Erhverv tvrdí, že druhý až pátý důvod kasačního opravného prostředku vznesené IGG jsou irelevantní, jelikož se Tribunál v uvedených bodech dopustil nesprávného právního posouzení, když zamítl první díl třetí části jeho jediného žalobního

důvodu, když připustil, že Komise byla oprávněna zavést nové kritérium vycházející z existence obtíží při výkladu použitelné normy. Dansk Erhverv upřesňuje, že neuložení pokut bylo srovnatelné se situacemi, které vedly k vydání rozsudků 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 až 43), a ze dne 8. září 2011, *Komise v. Nizozemsko* (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

- 67 Jak totiž vyplývá z bodů 149 až 155 napadeného rozsudku, právní situace byla dostatečně jasná, jelikož záloha měla být vybírána rovněž příhraničními obchody, a neuložení pokut tedy představovalo praxi *contra legem*. Dansk Erhverv dále tvrdí, že k tomu, aby Komise mohla vyloučit existenci státní podpory, musela prokázat, že praxe vývozního prohlášení byla v německém právu legální, což se Komise ve sporném rozhodnutí ani nepokusila prokázat.

Závěry Soudního dvora

– Úvodní poznámky

- 68 Za účelem posouzení prvního důvodu, druhé části druhého důvodu a třetího důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-509/21 P je třeba připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora týkající se povinností, které má Komise v rámci předběžného přezkumu podle čl. 108 odst. 3 SFEU, jelikož sporné rozhodnutí, jež je předmětem napadeného rozsudku, bylo přijato na konci tohoto přezkumu, a tudíž bez zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.
- 69 Postup podle čl. 108 odst. 2 SFEU je nevyhnutelný, pokud Komise zaznamená závažné obtíže při posouzení toho, zda je podpora slučitelná s vnitřním trhem. Komise se tedy může pro přijetí příznivého rozhodnutí o podpoře omezit na předběžnou fázi přezkumu podle čl. 108 odst. 3 SFEU pouze tehdy, může-li po tomto prvotním přezkumu nabýt přesvědčení, že tato podpora je slučitelná s vnitřním trhem. Naproti tomu, pokud je Komise po tomto prvotním přezkumu přesvědčena o opaku nebo pokud jí tento přezkum neumožní překonat veškeré obtíže, jež vyvstaly při posuzování slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem, je Komise povinna vyžádat si veškerá nezbytná stanoviska a zahájit v této souvislosti řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (rozsudek ze dne 17. listopadu 2022, *Irish Wind Farmers' Association a další v. Komise*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, bod 53 a citovaná judikatura).
- 70 Vzhledem k tomu, že pojem „závažné obtíže“ má objektivní povahu, důkaz o existenci takovýchto obtíží, který je třeba hledat jak v okolnostech přijetí rozhodnutí na konci předběžného přezkumu, tak v jeho obsahu, musí předložit osoba, která navrhuje zrušení tohoto rozhodnutí, na základě souboru shodujících se indicií (rozsudek ze dne 17. listopadu 2022, *Irish Wind Farmers' Association a další v. Komise*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, bod 54 a citovaná judikatura).
- 71 Unijní soudy tedy musí, je-li jim předložen návrh na zrušení takového rozhodnutí, určit, zda posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkumu dotčeného vnitrostátního opatření, mělo vyvolat objektivní pochybnosti, pokud jde o kvalifikaci tohoto opatření jako státní podpory, protože právě tyto pochybnosti musí vést k zahájení formálního vyšetřovacího řízení (rozsudek ze dne 17. listopadu 2022, *Irish Wind Farmers' Association a další v. Komise*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, bod 55 a citovaná judikatura).

- 72 Navrhuje-li žalobce zrušení rozhodnutí nevznášet námitky, zpochybňuje tím především skutečnost, že Komise přijala rozhodnutí k dotčené podpoře, aniž zahájila formální vyšetřovací řízení, a tím porušila jeho procesní práva. Žalobce může k tomu, aby jeho žalobě na neplatnost bylo vyhověno, uplatnit jakýkoliv důvod, který mu umožní prokázat, že posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání oznámeného opatření, muselo vyvolat pochybnosti ohledně slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem. Důsledkem použití takových argumentů však nemůže být změna předmětu žaloby nebo pozměnění podmínek její přípustnosti. Existence pochybností o takové slučitelnosti je naopak právě tím důkazem, který je třeba předložit s cílem prokázat, že Komise měla povinnost zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. září 2021, *Ja zum Nürburgring v. Komise*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, bod 115, a 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 81 a citovaná judikatura).
- 73 V projednávané věci argumentace IGG, shrnutá v bodech 54 až 61 tohoto rozsudku, vyvolává otázku, zda se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení při posouzení kritéria týkajícího se „státních prostředků“ uvedeného v čl. 107 odst. 1 SFEU, které by mohlo prokázat, že se Komise během přezkumu sporného opatření spočívajícího v neuložení pokuty podnikům, které nevybírají zálohu, potýkala se závažnými obtížemi, které měly Komisi vést k zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.
- 74 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 107 odst. 1 SFEU podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.
- 75 Proto pouze výhody poskytované přímo nebo nepřímo ze státních prostředků nebo výhody, které pro stát představují dodatečnou zátěž, mohou být považovány za „podpory“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Ze samotného znění tohoto ustanovení a z procesních pravidel zavedených článkem 108 SFEU totiž vyplývá, že výhody poskytované jiným způsobem než ze státních prostředků nespádají do působnosti předmětných ustanovení (rozsudek ze dne 19. března 2013, *Bouygues a další v. Komise a další*, C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 99 a citovaná judikatura).
- 76 Pokud jde o podmínku týkající se použití státních prostředků, z ustálené judikatury vyplývá, že pojem „podpora“ zahrnuje nejen pozitivní plnění, jako jsou dotace, ale rovněž různé formy zásahů, které snižují náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku, a mají tedy tutéž povahu a stejné účinky, avšak nejsou dotacemi v užším slova smyslu (rozsudek ze dne 14. ledna 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 33 a citovaná judikatura).
- 77 Pro účely zjištění existence státní podpory musí být tedy prokázána dostatečně přímá vazba mezi výhodou poskytnutou příjemci na straně jedné a snížením státního rozpočtu nebo dostatečně konkrétním hospodářským rizikem výdajů zatěžujících tento rozpočet na straně druhé (rozsudek ze dne 14. ledna 2015, *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 34 a citovaná judikatura).
- 78 Za účelem posouzení existence této vazby je třeba zejména ověřit, zda opatření svým účelem a svou obecnou systematikou usiluje o vytvoření výhody, která by pro stát představovala dodatečnou zátěž (rozsudek ze dne 17. března 1993, *Sloman Neptun*, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 21).

- 79 V projednávané věci, jak vyplývá z bodů 131 až 135 napadeného rozsudku, Tribunál uvedl, že příslušné německé regionální orgány mají za to, že v případě nákupu nápojů v rámci vývozního prohlášení neexistuje žádné porušení právní úpravy, za které by mohla být uložena pokuta, takže jelikož nevybrání zálohy je v souladu s touto právní úpravou, jak ji vykládají tyto orgány, je nutně vyloučeno uložit pokutu příhraničním obchodům. Tribunál z toho vyvodil, že takový kontext, ve kterém je neuložení pokuty neoddělitelné od nevybrání zálohy, a tedy výkladu relevantní právní úpravy, neodpovídá žádné ze situací doposud zkoumaných v judikatuře Soudního dvora. Konkrétně osvobození od zálohy a souvztažně neuložení pokuty nevyplývá ani z výslovného osvobození přijatého autorem dotčené vnitrostátní právní úpravy ani z předchozího a transparentního povolení stanoveného v textu, nýbrž z pouhé praxe příslušných německých regionálních orgánů. Komise se tedy správně opřela o nové právní kritérium vycházející z obtíží při výkladu použitelné normy.
- 80 Jak vyplývá z bodů 38 až 40 tohoto rozsudku, Tribunál nicméně v bodech 157, 163 a 203 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že Komise toto nové kritérium uplatnila nesprávně.
- *K existenci právního omylu při posouzení kritéria „státních prostředků“*
- 81 Pokud jde o přípustnost argumentace IGG, je třeba bez dalšího odmítnout tvrzení Dansk Erhverv, podle kterého se IGG v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku snaží v rozporu s čl. 170 odst. 1 jednacího řádu změnit předmět sporu před Tribunálem, když tvrdí, že Tribunál nahradil odůvodnění Komise svým vlastním odůvodněním. Je totiž nutno konstatovat, že IGG takový argument nevznáší, ale naopak tvrdí, že nemožnost z právního hlediska uložit pokuty vyplývá z vlastních závěrů Tribunálu. Pokud jde o tvrzení, podle kterého IGG vytýká Tribunálu, že provedl nesprávný výklad vnitrostátního práva, který nespadá do pravomoci Tribunálu, stačí konstatovat, že se IGG svým prvním důvodem kasačního opravného prostředku snaží zpochybnit nikoli výklad vnitrostátního práva provedený Tribunálem, ale důsledky, které z toho Tribunál vyvodil pro posouzení otázky, zda sporné opatření zahrnuje poskytnutí výhody ze státních prostředků ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Taková argumentace, jejímž cílem je prokázat, že napadený rozsudek je stížen nesprávným právním posouzením týkajícím se výkladu a použití tohoto ustanovení unijního práva, je ve fázi kasačního opravného prostředku přípustná.
- 82 Dále je třeba rovněž odmítnout argumentaci Dansk Erhverv, podle které se IGG v rámci druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku snaží, v rozporu s čl. 170 odst. 1 jednacího řádu, změnit předmět sporu před Tribunálem, když tvrdí, že tvrzený cíl opatření podpory musí být určující pro účely posouzení neuložení pokut. Je totiž nutno konstatovat, že argumentace IGG nemění předmět sporu, ale jejím cílem je vycházet z analýzy provedené Tribunálem, zejména v bodě 93 napadeného rozsudku, podle které „za účelem posouzení existence [dostatečně přímé] vazby je třeba zejména ověřit, zda opatření svým účelem a svou obecnou systematikou usiluje o vytvoření výhody, která by pro stát představovala dodatečnou zátěž“.
- 83 Pokud jde o opodstatněnost argumentace IGG, podle které dostatečně přímá vazba mezi neuložením pokuty a státním rozpočtem může být prokázána pouze tehdy, pokud by uložení pokuty bylo z právního hlediska možné, je nutno podotknout, že všem právním systémům je vlastní, že jednání předem definované jako legální a dovolené nevystavuje právní subjekty sankcím (rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 36).
- 84 Z bodu 155 napadeného rozsudku přitom vyplývá, že příslušné německé regionální orgány v návaznosti na usnesení německých soudů z roku 2003, jak jsou uvedena v bodě 15 tohoto rozsudku, rozhodly nepřijmout nová správná donucovací opatření vůči příhraničním obchodům,

kteře neuplatňovaly zálohu. Jak totiž Tribunál uvedl v bodě 131 napadeného rozsudku, uvedené orgány mají za to, že v případě nákupu nápojů v rámci vývozního prohlášení neexistuje žádné porušení § 9 odst. 1 VerpackV, vykládaného ve spojení s § 2 odst. 1 VerpackV, za které by mohla být uložena pokuta, a že jelikož nevybrání zálohy v takové situaci je v souladu s touto právní úpravou, je nezbytně vyloučeno uložit pokutu příhraničním obchodům.

- 85 Jak Tribunál konstatoval v bodech 160 až 164 napadeného rozsudku, toto použití vnitrostátního práva je v souladu s jeho výkladem podaným vnitrostátní judikaturou v usneseních německých soudů z roku 2003, jak jsou uvedena v bodě 15 tohoto rozsudku. Z vlastních zjištění Tribunálu tak vyplývá, že příslušné německé regionální orgány použily vnitrostátní právní úpravu, aniž se potýkaly s obtížemi při výkladu použitelné normy.
- 86 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada legality trestů je zakotvena v čl. 49 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Tato zásada vyžaduje, aby zákon jasně definoval protiprávní jednání a tresty, které je potlačují. Tato podmínka je splněna, pokud má jednotlivec možnost se ze znění příslušného ustanovení, a v případě potřeby z výkladu, který k němu podaly soudy, dozvědět, z jakých konání a opomenutí mu vzniká trestněprávní odpovědnost (rozsudky ze dne 22. října 2015, *AC-Treuhand v. Komise*, C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 40, a ze dne 24. března 2021, *Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze*, C-870/19 a C-871/19, EU:C:2021:233, bod 49).
- 87 Kromě toho Soudní dvůr již upřesnil, že se jasnost zákona posuzuje nejen s ohledem na znění relevantního ustanovení, ale rovněž s ohledem na upřesnění poskytnutá ustálenou a zveřejněnou judikaturou (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. května 2008, *Evonik Degussa v. Komise*, C-266/06 P, EU:C:2008:295, body 40 a 46).
- 88 V tomto kontextu se jeví, že závěry Tribunálu uvedené v bodech 157 a 203 napadeného rozsudku, jak jsou připomenuty v bodech 39 a 40 tohoto rozsudku, podle kterých sporné rozhodnutí provedlo nedostatečný a neúplný přezkum neuložení pokut příhraničním obchodům, jsou stíženy nesprávným právním posouzením.
- 89 V tomto ohledu konkrétně z bodů 146 až 157 napadeného rozsudku vyplývá, že Tribunál vytýká Komisi, že nezkoumala, zda výkladové obtíže, s nimiž se potýkaly příslušné německé regionální orgány, byly dočasné a spadaly do procesu postupného vyjasňování norem.
- 90 Je však třeba konstatovat, že jak vyplývá z judikatury citované v bodech 83 a 86 tohoto rozsudku, pouze jednání, které je jasně definováno – a v případě potřeby pomocí výkladu podaného soudy – jako protiprávní jednání, které zakládá odpovědnost dotčené osoby, umožňuje uložení správních sankcí.
- 91 Z toho vyplývá, že i kdyby existovaly trvalé obtíže při výkladu použitelné normy, toto zjištění by nepostačovalo k učinění závěru, že podmínka týkající se státních prostředků byla splněna. V tomto ohledu, jak uvedl generální advokát v bodech 57 až 60 svého stanoviska, požadavek postupného objasňování nezohledňuje obsah judikatury citované v bodě 86 tohoto rozsudku.
- 92 Je sice pravda, že Tribunál v bodě 147 napadeného rozsudku správně uvedl, že jak vyplývá z rozsudku ze dne 22. října 2015, *AC-Treuhand v. Komise* (C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 41), zásadu legality trestných činů a trestů nelze vykládat tak, že vylučuje postupné objasňování

pravidel trestní odpovědnosti prostřednictvím soudního výkladu každého jednotlivého případu. Nic to však nemění na tom, že z toho nelze vyvodit, jak to učinil Tribunál v bodech 146 a 157 napadeného rozsudku, že postup postupného objasňování musí vždy existovat.

- 93 Toto posouzení nemůže být zpochybněno úvahami Tribunálu obsaženými v bodech 143 a 145 napadeného rozsudku, podle nichž je při provádění směrnice do právního řádu členského státu nezbytné, aby dotčené vnitrostátní právo efektivně zaručovalo plnou použitelnost této směrnice, a které naznačují, že vnitrostátní právní úprava, jejíž smysl nebyl upřesněn, by umožňovala členským státům, které jsou jejími autory, vyhnout se bez jakéhokoli časového omezení svým povinnostem v oblasti státních podpor.
- 94 V projednávané věci totiž čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62 neukládá členským státům povinnost vybírat zálohu od osob nakupujících v rámci maloobchodu obaly na jedno použití za účelem konzumace nápojů mimo jejich území, jak Komise konstatovala v bodech 63, 65 a 70 odůvodnění sporného rozhodnutí, aniž toto zjištění bylo zpochybněno Tribunálem v napadeném rozsudku.
- 95 V tomto ohledu je třeba připomenout, že toto ustanovení stanoví, že členské státy musí zajistit, aby byly vytvořeny systémy pro zpětný odběr nebo sběr použitých obalů nebo obalových odpadů od spotřebitelů. Pokud však spotřebitelé, kteří mají bydliště v jednom členském státě, nakupují nápojové obaly v jiném členském státě za účelem konzumace jejich obsahu v členském státě svého bydliště, prázdné obaly se stávají odpadem ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2008/98 v posledně uvedeném členském státě.
- 96 Z toho vyplývá – jak uvedl generální advokát v bodech 49 až 51 svého stanoviska – že čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62 nevyžaduje výběr zálohy za takových okolností, jako jsou okolnosti, které jsou základem projednávaného kasačního opravného prostředku, kdy je prodej nápojů v plechovkách v příhraničních obchodech spotřebitelům, kteří podepíší vývozní prohlášení, obdobou prodeje zboží obchodníkům na vývoz, u kterého prodejce není povinen zálohu vybírat.
- 97 Kromě toho je nutno konstatovat, že Soudní dvůr rozhodl, že systém záloh může dosáhnout cílů sledovaných směrnicí 94/62 pouze tehdy, pokud spotřebitelé, kteří zálohu zaplatili, mohou snadno obdržet částku zálohy zpět, i když se nevrátí na místo původního nákupu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. prosince 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, bod 46). V důsledku toho cíl směrnice 94/62, kterým je efektivní sběr odpadů, neznamená výběr zálohy na obaly na jedno použití, které nebyly odstraněny na území státu vývozu, a to nezávisle na tom, že jak vyplývá z bodu 200 napadeného rozsudku, příhraniční obchody nebyly navzdory jejich snahám, a v důsledku námitek Dansk Erhverv oprávněny připojit se k dánskému systému zálohování.
- 98 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 157 a 203 napadeného rozsudku rozhodl, že Komise ve sporném rozhodnutí provedla nedostatečný a neúplný přezkum neuložení pokut příhraničním obchodům, jelikož neověřila, zda výkladové obtíže, s nimiž se potýkaly příslušné německé regionální orgány, byly dočasné a spadaly do procesu postupného vyjasňování norem, takže tento orgán nebyl schopen překonat ve fázi předběžného přezkumu všechny závažné obtíže, s nimiž se potýkal při určování, zda toto neuložení pokuty představuje státní podporu.
- 99 Je tudíž třeba vyhovět prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, druhé části druhého důvodu a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, a v důsledku toho zrušit napadený rozsudek, aniž je nutné rozhodovat o ostatních důvodech kasačního opravného prostředku.

Ke kasačnímu opravnému prostředku ve věci C-508/21 P

- 100 Na podporu svého kasačního opravného prostředku uplatňuje Komise tři důvody. První důvod kasačního opravného prostředku vychází z porušení článku 264 SFEU a zásady proporcionality tím, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že vyhovění třetí části jediného žalobního důvodu vede ke zrušení sporného rozhodnutí v plném rozsahu. Druhý důvod kasačního opravného prostředku vychází z nedostatečného a rozporného odůvodnění. Třetí důvod kasačního opravného prostředku vychází z existence nesprávného právního posouzení spočívajícího v závěru, že všechna tři sporná opatření jsou neoddělitelná.
- 101 S ohledem na zrušení napadeného rozsudku z důvodu vyhovění kasačnímu opravnému prostředku ve věci C-509/21 P již však není nutné rozhodovat o kasačním opravném prostředku podaném Komisí ve věci C-508/21 P.

K žalobě před Tribunálem

- 102 V souladu s čl. 61 prvním pododstavcem druhou větou statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.
- 103 Tak je tomu v projednávané věci, jelikož žalobní důvody směřující ke zrušení sporného rozhodnutí byly předmětem kontradiktorní diskuze před Tribunálem a jejich přezkum nevyžaduje přijetí žádného dodatečného organizačního procesního opatření nebo dokazování.
- 104 Na podporu své žaloby uplatnilo Dansk Erhverv před Tribunálem jediný žalobní důvod, směřující k prokázání, že Komise tím, že navzdory závažným obtížím, které vyvstaly při přezkumu sporných opatření, nezahájila formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, porušila procesní práva, která má jakožto zúčastněná strana na základě téhož ustanovení.
- 105 V rámci třetí části tohoto jediného žalobního důvodu Dansk Erhverv v podstatě tvrdí, že Komise neprovedla dostatečný přezkum opatření spočívajícího v neuložení pokuty, jelikož toto opatření bylo poskytnuto ze státních prostředků.
- 106 V tomto ohledu z důvodů uvedených v bodech 83 až 99 tohoto rozsudku vyplývá, že Komisi nelze vytýkat, že ve sporném rozhodnutí neprovedla dostatečný a úplný přezkum neuložení pokut příhraničním obchodům.
- 107 Zejména z důvodů uvedených v bodech 83 až 85 tohoto rozsudku vyplývá, že Komise v bodě 50 odůvodnění sporného rozhodnutí právem uvedla, že příslušné německé regionální orgány neosvobodily příhraniční obchody od správních sankcí a od placení pokut, které by za normálních okolností musely být zaplacený do státního rozpočtu, ale konstatovaly, aniž se potýkaly s obtížemi při výkladu použitelné normy, že v případě nákupu nápojů v rámci vývozního prohlášení nedochází k žádnému porušení vnitrostátní právní úpravy, za které by mohla být uložena pokuta, a v tomto případě, kdy je nevybrání zálohy v souladu s touto právní úpravou, a bylo nutně vyloučeno uložit pokutu příhraničním obchodům.
- 108 Komise v bodě 51 odůvodnění sporného rozhodnutí sice uvedla, že znění § 9 odst. 1 VerpackV může naznačovat – jak bylo připomenuto v bodě 24 tohoto rozsudku – že toto ustanovení ukládá příhraničním obchodům povinnost vybírat zálohu, avšak měla v bodech 52

a 53 odůvodnění tohoto rozhodnutí, připomenutých v bodě 25 tohoto rozsudku, za to, že neexistence takové povinnosti pro příhraniční obchody, pokud prodávají nápoje v plechovkách výlučně spotřebitelům „zahraničním rezidentům“, kteří se zavázali ke konzumaci těchto nápojů mimo německé území, může být považována za slučitelnou s cílem sledovaným VerpackV, který spočívá v podpoře vracení nápojových obalů na jedno použití v Německu.

- 109 Kromě toho, jak vyplývá z úvah uvedených v bodech 93 až 96 tohoto rozsudku, Komise v bodech 63, 65 a 70 odůvodnění sporného rozhodnutí správně uvedla, že odlišný přístup příslušných německých regionálních orgánů není nutný ani s ohledem na povinnosti členských států zajistit plné uplatnění této směrnice při provádění směrnice do jejich právního řádu, jelikož čl. 7 odst. 1 směrnice 94/62 neukládá těmto členským státům povinnost vyžadovat zálohu od osob nakupujících v rámci maloobchodu obaly na jedno použití za účelem konzumace nápojů mimo jejich území.
- 110 I když je pravda, že Komise – jak vyplývá zejména z bodů 69 a 70 odůvodnění sporného rozhodnutí – měla kromě toho za to, že „i kdyby“ vnitrostátní právo mělo být vykládáno v tom smyslu, že příhraniční obchody jsou v každém případě povinny vybírat zálohu, neuložení pokuty však v takovém případě vyplývá z přiměřeného výkladu tohoto vnitrostátního práva, s ohledem na body 107, 108 a 109 tohoto rozsudku se jeví, že tyto úvahy jsou nadbytečné ve vztahu k argumentaci uvedené zejména v bodech 50, 52, 53, 63, 65 a 70 odůvodnění sporného rozhodnutí.
- 111 Vzhledem k tomu, že praxe příhraničních obchodů nevybírat zálohu tak představuje jednání předem definované jako legální a dovolené, které tyto obchody nevystavuje sankcím, neuložení pokuty není proto opatřením poskytnutým ze státních prostředků (obdobně viz rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 36).
- 112 S ohledem na výše uvedené musí být jediný žalobní důvod uplatněný Dansk Erhverv před Tribunálem zamítnut jako neopodstatněný.
- 113 Žaloba na neplatnost, kterou podalo Dansk Erhverv k Tribunálu, tedy musí být zamítnuta.

K nákladům řízení

- 114 Článek 184 odst. 2 jednacího řádu stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.
- 115 Článek 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 uvedeného jednacího řádu, stanoví, že se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 116 Pokud jde v projednávaném případě o kasační opravný prostředek podaný ve věci C-509/21 P, IGG mělo ve věci úspěch, a proto je důvodné v souladu s jeho návrhovými žádáními rozhodnout, že Dansk Erhverv ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené IGG.
- 117 Pokud jde o kasační opravný prostředek ve věci C-508/21 P, podle článku 149 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě článku 190 tohoto jednacího řádu, není-li vydáno rozhodnutí ve věci samé, rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení. Podle článku 142 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku

použije na základě článku 184 tohoto jednacího řádu, rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení v tomto případě dle volného uvážení. V projednávané věci je důvodné uložit Dansk Erhverv náhradu nákladů řízení o kasačním opravném prostředku ve věci C-508/21 P.

118 Kromě toho žaloba podaná k Tribunálu byla zamítnuta, a tudíž se Dansk Erhverv ukládá náhrada veškerých nákladů souvisejících s řízením v prvním stupni.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

- 1) Věci C-508/21 P a C-509/21 P se pro účely tohoto rozsudku spojují.**
- 2) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 9. června 2021, Dansk Erhverv v. Komise (T-47/19, EU:T:2021:331), se zrušuje.**
- 3) Žaloba na neplatnost, kterou Dansk Erhverv podalo k Tribunálu Evropské unie, se zamítá.**
- 4) O kasačním opravném prostředku ve věci C-508/21 P není důvodné rozhodnout.**
- 5) Dansk Erhverv se ukládá náhrada nákladů vynaložených Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) a Evropskou komisí v řízení v prvním stupni a v řízeních o kasačních opravných prostředcích.**

Podpisy