



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

14. september 2023 *

Apellatsioonkaebus – Riigiabi – ELTL artikli 107 lõige 1 – Purgijookide müük Taani Kuningriigi residentidele – Müük ilma tagatisrahata tingimusel, et ostetud joogid eksporditakse – Trahvi määramata jätmine – Mõiste „riigiabi“ – Mõiste „riigi ressursid“ – Otsus, mille kohaselt ei ole tegemist riigiabiga – Tühistamishagi

Liidetud kohtuasjades C-508/21 P ja C-509/21 P,

mille ese on 18. augustil 2021 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel esitatud kaks apellatsioonkaebust,

Euroopa Komisjon, esindajad: T. Maxian Rusche ja B. Stromsky,

hageja (C-508/21 P),

kostja esimeses kohtuastmes (C-509/21 P),

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), asukoht Flensburg (Saksamaa), esindajad: *Rechtsanwälte* M. Bauer ja F. von Hammerstein,

hageja (C-509/21 P),

menetlusse astuja esimeses kohtuastmes (C-508/21 P),

teised menetlusosalised:

Dansk Erhverv, asukoht Kopenhaagen (Taani), esindajad: *advokaten* T. Mygind ja H. Peytz, hiljem *advokat* H. Peytz,

kostja esimeses kohtuastmes (C-508/21 P ja C-509/21 P),

Danmarks Naturfredningsforening, asukoht Kopenhaagen,

Saksamaa Liitvabariik,

menetlusse astujad esimeses kohtuastmes (C-508/21 P ja C-509/21 P),

EUROOPA KOHUS (viies koda),

* Kohtumenetluse keel: inglise.

koosseisus: koja president E. Regan ning kohtunikud D. Gratsias, M. Ilešić, I. Jarukaitis ja Z. Csehi (ettekandja),

kohtujurist: A. M. Collins,

kohtusekretär: ametnik M. Longar,

arvestades kirjalikku menetlust ja 7. detsembri 2022. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 16. märtsi 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon ja Põhja-Saksamaa Liitvabariigi piirikaupluste huve esindav ühendus Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) paluvad oma vastavates apellatsioonkaebustes tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 9. juuni 2021. aasta kohtuotsuse Dansk Erhverv vs. komisjon (T-47/19, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2021:331), millega Üldkohus tühistas komisjoni 4. oktoobri 2018. aasta otsuse C(2018) 6315 (final), mis puudutab riigiabi SA.44865 (2016/FC) – Saksamaa – väidetav abi Saksamaa piiril asuvatele joogikauplustele (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 94/62/EÜ

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (EÜT 1994, L 365, lk 10; ELT eriväljaanne 13/13, lk 349), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2015. aasta direktiiviga 2015/720/EL (ELT 2015, L 115, lk 11) (edaspidi „direktiiv „94/62“), artikli 7 „Tagastamise, kogumise ja taaskasutamise süsteemid“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid peavad võtma vajalikke meetmeid selliste süsteemide kasutuselevõtuks, millega tagatakse:

- a) kasutatud pakendite ja/või pakendijäätmete tagastamine ja/või kogumine tarbijalt, teistelt lõppkasutajatelt või jäätmevoost, et suunata need kõige sobivamasse käitlusse;
- b) kogutud pakendite ja/või pakendijäätmete korduvkasutamine või taaskasutamine, kaasa arvatud ringlussevõtt,

et täita käesolevas direktiivis sätestatud eesmärged.

Need süsteemid peavad olema osavõtuks avatud asjaomaste sektorite ettevõtjatele ja pädevatele ametivõimudele. Mittediskrimineerivatel tingimustel kohaldatakse neid ka imporditud toodete suhtes, kaasa arvatud süsteemidele juurdepääsu üksikasjalik kord ja kehtestatud maksud, ja kavandatakse nii, et vastavalt [EL toimimise]lepingule vältida kaubandustõkkeid või konkurentsi moonutamist.“

Direktiiv 2008/98/EÜ

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT 2008, L 312, lk 3), artikli 3 punktis 1 on mõiste „jäätmel“ määratletud kui „mis tahes ained või esemed, mille valdaja ära viskab, kavatseb ära visata või on kohustatud ära viskama“.

Saksa õigus

- 4 21. augusti 1998. aasta pakendijäätmete vältimist ja taaskasutamist käsitleva määruse (Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung); *BGBI.* 1998 I, lk 2379; edaspidi „VerpackV“) vaidluse asjaolude esinemise ajal kehtinud redaktsiooniga võeti Saksa õiguskorda üle direktiiv 94/62.
- 5 VerpackV § 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda iga pakendi suhtes, mis lastakse käibele 24. veebruari 2012. aasta jäätmete ringlussevõtu edendamise ja keskkonnahoidliku kõrvaldamise tagamise seaduse (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG); *BGBI.* 2012 I, lk 212; edaspidi „jäätmel ringlussevõtu edendamise ja keskkonnahoidliku kõrvaldamise tagamise seadus“) territoriaalses kohaldamisalas.
- 6 VerpackV §9 lõige 1 kehtestab teatavate ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakendite tagatisraha süsteemi (edaspidi „tagatisraha süsteem“). Selles on muu hulgas ette nähtud:
„Turustajad, kes turustavad jooke mahuga 0,1 liitrit kuni 3 liitrit ühekordses joogipakendis, on kohustatud nõudma oma klientidelt iga pakendi kohta vähemalt 0,25 euro suurust tagatisraha koos käibemaksuga. Esimest lauset ei kohaldata pakendite suhtes, mida müüakse lõpptarbijatele väljaspool VerpackV territoriaalset kohaldamisala. Iga järgnev turustaja arvestab tagatisraha turustusahela kõigis etappides kuni pakendi müümiseni lõpptarbijale. [...] [Tagatisraha] makstakse tagasi pakendi tagastamisel. Kui pakendit ei ole tagastatud, ei ole seda võimalik tagasi maksta [...]“.
- 7 VerpackV § 15 lõike 1 punktist 14 nähtub, et VerpackV § 9 lõike 1 kohaselt tagatisraha kogumata jätmine kujutab endast haldusrikkumist (*Ordnungswidrigkeit*).
- 8 Jäätmete ringlussevõtu edendamise ja keskkonnahoidliku kõrvaldamise tagamise seaduse § 69 lõikes 3 on sätestatud, et seda tüüpi rikkumise eest võib karistada kuni 100 000 euro suuruse trahviga.
- 9 Tagatisraha süsteem jõustus 1. jaanuaril 2003.

Vaidluse taust

- 10 Vaidluse taust on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 1–27. Käesoleva menetluse huvides võib selle kokku võtta järgmiselt.
- 11 Taani ettevõtjate huve esindav kutseühendus Dansk Erhverv esitas 14. märtsil 2016 komisjonile kaebuse ELTL artiklites 107 ja 108 ette nähtud liidu riigiabieskirjade rikkumise kohta.
- 12 Selles kaebuses väitis Dansk Erhverv, et Saksamaa Liitvabariik on andnud Põhja-Saksamaa jaekaubandusettevõtjate rühmale (edaspidi „piirikauplused“), mis teenindab eranditult piiriüleseid tarbijaid, eelkõige Taani elanikke, siseturuga kokkusobimatut ebaseaduslikku abi, mis seisneb selles, et ettevõtjad vabastati VerpackV § 9 lõikes 1 ette nähtud üldisest kohustusest koguda tagatisraha ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakenditelt.
- 13 Eelkõige väitis Dansk Erhverv, et piirikauplused müüvad kahe liidumaa, s.o Schleswig-Holsteini ja Mecklenburg-Vorpommerni ametiasutuste nõusolekul Taani ja Rootsi tarbijatele ühekordses pakendis jooki, kuid ei arvesta vastavat tagatisraha, milleks on 0,25 eurot koos kõigi maksudega joogipurgi kohta. Nimelt ei määra need asutused trahve piirikauplustele olukorras, kus viimased jätavad tagatisraha kogumata. Dansk Erhverv märkis lisaks, et tagatisrahast vabastamine hõlmab ka tagatisraha summalt arvestatavast käibemaksust vabastamist.
- 14 Kuna õlle ja muude jookide hinnad on sellistes naaberriikides nagu Taanis kõrgemad kui Saksamaal, eelkõige hulgihindade, käibemaksu ja aktsiisi erinevuste tõttu, on välja kujunenud spetsiaalne piirikaubandus, mille käigus kahes asjaomases liidumaas asuvad jaemüüjad teenindavad piiriüleseid, peamiselt Taanist pärit kliente. Õlut, mineraalvett ja karastusjooki müüakse nendes müügikohtades üksnes hulgipakkides, nimelt kastiga, milles on kilesse pakendatult 24 joogipurki. Sellise piiriülese kaubandusega tegeleb ligikaudu 20 ettevõtjat, kellel on kokku umbes 60 kauplust. Nendes piiriettevõtjates töötab ligikaudu 3000 inimest ja nad asutasid oma huve esindava ühingu IGG, kes on kohtuasjas C-509/21 P esitatud apellatsioonkaebuse esitaja.
- 15 Nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 155, on teada, et pärast Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichti (Schleswig-Holsteini halduskohus, Saksamaa) 7. juuli 2003. aasta määrust (12 B 30/03), mille Schleswig-Holsteinisches Obergerverwaltungsgericht (Schleswig-Holsteini liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa) oma 23. juuli 2003. aasta määrusega (4 MB 58/03, 12 B 30/03) muutmata jättis (edaspidi „Saksa kohtute 2003. aasta määrused“), otsustasid kahe asjaomase liidumaa täitevasutused (edaspidi „Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused“) jätta võtmata uued halduslikud piirangumeetmed piiriüleste kaupluste suhtes, kes ei kohaldanud tagatisraha.
- 16 Nimetatud ametiasutused leidsid, et tagatisraha kogumise kohustus ei kehti piirikauplustele, kui jooki müüakse eranditult eeskätt Taanis elavatele klientidele ja kui need kliendid võtsid kirjalikult – allkirjastades „ekspordideklaratsiooni“ – kohustuse tarbida need joogid ja kõrvaldada nende pakend väljaspool Saksamaa territooriumi.
- 17 Komisjon võttis 4. oktoobril 2018 ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud esialgse uurimismenetluse tulemusel vastu vaidlusaluse otsuse. Selles otsuses piirdus komisjon riigi ressurssidega seotud tingimuse analüüsimisega, mis on sätestatud ELTL artikli 107 lõikes 1. Ta analüüsis sellega seoses

järjest kolme meedet, mis võivad osutada riigi ressurssidest rahastatavaks eeliseks (edaspidi „vaidlusalused meetmed“), nimelt tagatisraha kogumata jätmine, tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmine ja tagatisraha kogumata jätnud ettevõtjate trahvimata jätmine.

- 18 Esiteks, mis puudutab tagatisraha kogumata jätmist, siis märkis komisjon vaidlusaluse otsuse punktides 32 ja 33, et see meede ei kujuta endast riigiabi, kuna tagatisraha süsteemi ei rahastata riigi ressurssidest.
- 19 Teiseks märkis ta vaidlusaluse otsuse punktides 41 ja 42, et tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmine on käibemaksu üldeeskirjade kohaldamise tavapärane tagajärg, ning järeldas sellest, et selle kogumata jätmise eesmärk ja ülesehitus ei olnud luua eelist, mis kujutaks endast riigile täiendavat kohustust, ning et seega ei kujuta ka see meede endast riigiabi.
- 20 Kolmandaks, mis puudutab trahvi määramata jätmist ettevõtjatele, kes ei kohaldanud tagatisraha süsteemi, siis meenutas komisjon vaidlusaluse otsuse punktides 45 ja 47, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt võib trahvi maksmise kohustusest vabastamine põhimõtteliselt kujutada endast riigi ressurssidest antud eelist. Ta täpsustas siiski, et kui on vaja kindlaks teha, kas riigi ressursside tingimus on täidetud, tuleb põhimõtteliselt eristada juhtumeid, kus riigi ametiasutused olid ette näinud võimaluse vältida tavapäraselt maksmisele kuuluva trahvi tasumist, ja juhtumeid, mil nad ei määranud karistust, kuna nad olid sõnaselgelt teatud käitumise heaks kiitnud.
- 21 Komisjon lisas vaidlusaluse otsuse punktides 48 ja 49, et kui liikmesriigi ametiasutustel on tõsiseid ja põhjendatud kahtlusi sellise riigisisese õigusnormi ulatuse ja tõlgendamise osas, mis näeb ette kohustuse, ei olnud trahvi määramata jätmine tingimata nende ametiasutuste otsuse jätta sissenõutavad trahvid nõudmata tulemus, vaid igale õigussüsteemile omaste tõlgendamisraskuste tagajärg. Seetõttu leidis komisjon, et eristada tuleb ka olukordi, kus asutustel on raskusi kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel, kui nad teostavad oma avalikku võimu, ja olukordi, kus asutused otsustavad tasumisele kuuluvad trahvid sisse nõudmata jätta või annavad ettevõtjatele võimaluse nende maksmisest kõrvale hoida.
- 22 Seejärel leidis komisjon vaidlusaluse otsuse punktis 50, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste hinnangul oli piirikauplustel täielik õigus tagatisraha kogumata jätta, mistõttu selle kogumata jätmine ei kujutanud nende sõnul endast rikkumist ja trahvi määramata jätmine oli rikkumise puudumise pelk tagajärg.
- 23 Komisjon järeldas aga vaidlusaluse otsuse punktis 69, et Saksamaa pädevatel piirkondlikel asutustel oli avaliku võimu pädevuste teostamisel tõsiseid ja põhjendatud kahtlusi seoses tagatisraha kogumise kohustuse ulatuse ja tõlgendamisega ning seetõttu ei kujutanud trahvi määramata jätmine endast riigi ressurssidest antud eelist.
- 24 Sellega seoses märkis komisjon vaidlusaluse otsuse punktis 51, et VerpackV § 9 lõike 1 sõnastust silmas pidades tuleb seda sätet osas, milles seda kohaldatakse „Saksamaa territooriumil“ ja „jookide ringlusse laskmise“ suhtes, mõista nii, et see paneb piirikauplustele kohustuse tagatisraha koguda.
- 25 Samas leidis ta vaidlusaluse otsuse punktides 52 ja 53, et kui piirikauplustel ei ole kohustust tagatisraha koguda, juhul kui nad müüvad purgijooke üksnes „välisriikide elanikele“, kes kohustuvad tarbima neid jooke väljaspool Saksamaad, siis võib seda pidada kooskõlas olevaks VerpackV eesmärgiga, milleks on soodustada ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakendite tagastamist Saksamaal.

- 26 Komisjon täpsustas sellega seoses, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgenduse kohaselt ei nõua see eesmärk tagatistrahha kohaldamist purgijookidele, mida tarbitakse välisriigis ja mille pakendeid Saksamaale tagasi ei tooda. Ta lisas, et nende asutuste tõlgenduse kohaselt on piirikauplused samas olukorras kui purgijookide eksportijad, kes müüvad tooteid, mis ei ole mõeldud tarbimiseks Saksamaal ja mille pakendid tuleb ringlusest kõrvaldada kohas, mis on kaugel Saksa süsteemiga ühendatud kogumispunktidest. VerpackV aga ei näinud neile eksportijatele ette tagatistrahha kogumise kohustust.
- 27 Komisjon rõhutas vaidlusaluse otsuse punktides 56–60, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste seisukohta toetas ühelt poolt 2005. aasta aruanne, mille koostas piirikaupluste taotlusel üks õigusteaduse professor, ent teiselt poolt lükkas selle ümber üks teine samal aastal Saksamaa Liitvabariigi valitsuse palvel koostatud aruanne.
- 28 Vaidlusaluse otsuse punktis 61 lisas komisjon, et Saksamaa kohtute 2003. aasta määrused, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 15, kalduvad kinnitama Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgendust.
- 29 Lisaks tuletas komisjon vaidlusaluse otsuse punktis 67 meelde, et kuna direktiiv 94/62 ei reguleeri seda tarbijapoolse „eksporti“ erandit, on liikmesriikidel vabadus otsustada, kas koguda tagatistrahha või mitte, tingimusel et järgitakse diskrimineerimiskeelu põhimõtet.
- 30 Nende asjaolude põhjal märkis komisjon – leides, et on võimalik eeldada, et kui tarbija ostab Saksamaalt joogi, et viia see teise liikmesriiki, siis ei viida selle joogi pakendit Saksamaale tagasi, vaid see pakend jõuab teise liikmesriigi jäätmekäitlussüsteemi – vaidlusaluse otsuse punktis 65, et kui tarbija allkirjastab ekspordideklaratsiooni, on tagatistrahha kogumise kohustusest mõistlik loobuda. See institutsioon märkis nimetatud otsuse punktis 68, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste tõlgendus kujutab endast mõistlikku kompromissi direktiiviga 94/62 taotletava keskkonnakaitse eesmärgi ja kaupade vaba liikumise vahel.
- 31 Neil asjaoludel järeltas komisjon vaidlusaluse otsuse punktides 69–71, et kuna Saksamaa pädevatel piirkondlikel asutustel on avaliku võimu volituste tavapärasel teostamisel tõsised ja põhjendatud kahtlused tagatistrahha kogumise kohustuse ulatuse ja tõlgendamise suhtes, siis ei kujuta trahvi määramata jätmine, isegi kui asutaks seisukohale, et seda oleks tulnud piirikauplustelt VerpackV alusel nõuda, endast riigi ressurssidest antud eelist, mistõttu ei saa seda meedet kvalifitseerida „riigiabiks“.

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

- 32 Dansk Erhverv esitas 23. jaanuaril 2019 Üldkohtule hagi vaidlusaluse otsuse tühistamiseks.
- 33 Dansk Erhverv esitas oma hagi põhjendamiseks ühe väite, milles ta leidis, et kuna komisjon ei algatanud ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlikku uurimismenetlust, vaatamata tõsistele raskustele, mida vaidlusaluste meetmete uurimine tekitas, siis on ta rikkunud menetlusõigusi, mis tal on sama sätte alusel huvitatud isikuna. See väide koosnes kolmest osast. Esimeses osas väitis Dansk Erhverv, et komisjon ei analüüsinud piisavalt tagatistrahvast vabastamise kooskõla ELL artikli 4 lõikega 3, direktiiviga 94/62, põhimõttega, et saastaja maksab, ja teatavate Saksa õigusnormidega. Teises osas väidab ta, et komisjon ei ole piisavalt uurinud käibemaksutulu

laekumata jätmist, võttes arvesse, et see meede tuleneb riigi ressurssidest. Lõpuks heitis Dansk Erhverv kolmandas osas komisjonile ette, et viimane ei analüüsinud piisavalt meedet, mis seisnes trahvi määramata jätmises, kuna ka see meede tuleneb riigi ressurssidest.

- 34 Üldkohus tühistas vaidlustatud kohtuotsusega vaidlusaluse otsuse.
- 35 Üldkohus lükkas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 57–75 ainsa väite esimese osa tulemusetuse tõttu tagasi, leides, et asjaolule, mille kohaselt riigi meede rikub liidu õiguse muid sätteid peale riigiabi valdkonna sätete ja eriti liikmesriigi õigust, ei saa sellisena tõhusalt tugineda tuvastamiseks, et see meede kujutab endast riigiabi.
- 36 Üldkohus lükkas tagasi ka ainsa väite teise osa, leides eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktides 96 ja 97, et komisjon võis 17. märtsi 1993. aasta kohtuotsusest *Slooman Neptun* (C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97) tulenevale kohtupraktikale viidates põhjendatult järeldada, et riigi ressursside tingimus ei olnud täidetud osas, mis puudutab tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmist, arvestades, et see oli üksnes tagatisrahast vabastamise mehhanismi kaudne tagajärg, mis on omane tagatisraha kogumata jätmisele, ega võimalda tõendada, et vaidlusaluse meetme eesmärk oli selles osas anda riigi ressurssidest teatud ettevõtjatele eelis.
- 37 Seevastu nõustus Üldkohus ainsa väite kolmanda osaga seetõttu, et vaidlusaluses otsuses on tehtud vigu ja et muud kaudsed tõendid võimaldasid järeldada, et komisjonil tekkisid vaidlusaluse meetme analüüsimisel tõsised raskused, mis seisnesid selles, et ettevõtjatele, kes ei kogunud tagatisraha, trahvi ei määratud.
- 38 Kõigepealt leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 137, et komisjon ei rikkunud oma arutluskäigus õigusnormi, kui ta leidis – järeldamaks, et meetme puhul, mis seisneb ametiasutuse poolt trahvi määramata jätmises, ei ole kasutatud riigi ressursse –, et sellises olukorras nagu käesolevas kohtuasjas tuleb kohaldada uut kriteeriumi, mis tuleneb asjaolust, et liikmesriigi ametiasutustel on oma avaliku võimu volituste teostamisel raskusi kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel.
- 39 Seejärel aga leidis Üldkohus eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktides 157 ja 163, et komisjon kohaldas käesolevas asjas eelmises punktis nimetatud kriteeriumi väärtalt. Sellega seoses leidis Üldkohus esiteks, et komisjon rikkus õigusnormi, kui ta järeldas, et riigi ressursside tingimus ei olnud täidetud, ilma et ta oleks kontrollinud, kas tõlgendamiskeskused, millele ta tugines, olid ajutised ja omased õigusnormide järkjärgulisele selgitamisele. Teiseks märkis Üldkohus, et komisjon leidis ekslikult, et ta võis käesolevas asjas kohaldada kriteeriumi, mis puudutab raskusi kohaldatava normi tõlgendamisel, samas kui Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused ei tuginenud sellistele raskustele, et põhjendada oma praktikat jätta trahv piiriülestele kauplustele määramata, kui need kauplused ei kogu tagatisraha.
- 40 Lõpuks leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 169–235, et on olemas hulk kaudseid tõendeid, mis viitavad tõsistele raskustele, mis võimaldavad kahelda selles, kuidas Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused *VerpackV*-d tõlgendavad. Sellega seoses täpsustas ta vaidlustatud kohtuotsuse punktis 203, et need kaudsed tõendid võimaldavad vähemalt järeldada, et komisjon ei uurinud talle hindamiseks esitatud olukorda igakülgset, mis iseenesest annab tunnistust tõsiste raskuste olemasolust.

Poolte nõuded Euroopa Kohtus

Kohtuasi C-508/21 P

- 41 Komisjon palub oma apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:
- tühistada vaidlustatud kohtuotsuse resolutsioon;
 - teha kohtuasjas Danske Erhverv vs. komisjon (T-47/19) uus otsus, tühistades vaidlusaluse otsuse punkti 3.3;
 - mõista apellatsioonimenetluse kohtukulud välja Dansk Erhvervilt;
 - jätta iga poole ja menetlusse astuja kohtukulud esimeses kohtuastmes nende endi kanda.
- 42 Dansk Erhverv palub Euroopa Kohtul:
- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, asendades vaidlustatud kohtuotsuse teatud põhjendused, või jätta apellatsioonkaebus igal juhul rahuldamata;
 - mõista komisjonilt välja Dansk Erhvervi kohtukulud apellatsioonimenetluses ja esimeses kohtuastmes;
 - teise võimalusena mõista komisjonilt igal juhul välja kolm neljandikku Dansk Erhvervi kohtukuludest esimeses kohtuastmes.
- 43 IGG palub Euroopa Kohtul:
- rahuldada vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni tühistamise nõue;
 - rahuldada nõue mõista apellatsioonimenetluse kohtukulud välja Dansk Erhvervilt;
 - jätta apellatsioonkaebus ülejäänud osas rahuldamata.

Kohtuasi C-509/21 P

- 44 IGG palub oma apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul:
- tühistada vaidlustatud kohtuotsus;
 - jätta hagi rahuldamata;
 - mõista kohtukulud välja Dansk Erhvervilt.
- 45 Dansk Erhverv palub Euroopa Kohtul:
- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, asendades vaidlustatud kohtuotsuse teatud põhjendused;
 - jätta apellatsioonkaebus igal juhul rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja IGG-lt.

Menetlus Euroopa Kohtus

- 46 Euroopa Kohtu president palus 24. augustil 2021 pooltel võtta seisukoht kohtuasjade C-508/21 P ja C-509/21 P võimaliku liitmise kohta ülejäänud menetluse huvides.
- 47 Komisjon teatas 25. ja 27. augusti 2021. aasta kirjades Euroopa Kohtule, et tal ei ole nende kohtuasjade liitmisele vastuväiteid. Dansk Erhverv teatas 27. augusti 2021. aasta kirjas Euroopa Kohtule, et kohtuasjade liitmine selles menetlusstaadiumis ei ole otstarbekas.
- 48 Euroopa Kohtu president leidis 9. novembri 2021. aasta otsuses, et selles menetlusstaadiumis ei ole vaja kohtuasju liita.
- 49 Euroopa Kohus otsustas 18. oktoobri 2022. aasta otsusega liita kohtuasjad C-508/21 P ja C-509/21 P menetluse suulise osa huvides.

Apellatsioonkaebused

- 50 Kuna käesolevad kohtuasjad on omavahel seotud, tuleb need vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 54 lõikele 1 kohtuotsuse huvides liita.

Apellatsioonkaebus kohtuasjas C-509/21 P

- 51 Selleks, et põhjendada kohtuasjas C-509/21 P esitatud apellatsioonkaebust, mida tuleb analüüsida esimesena, esitab IGG kuus väidet.
- 52 Esimese väite kohaselt rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta kohaldas vääralt ELTL artikli 107 lõiget 1, kuna ta tõlgendas „riigi ressursside“ kriteeriumi hindamisel ebatäpselt mõistet „piisavalt otsene seos“ eelise ja riigieelarve vahel. Teise väite kohaselt, mis jaguneb kaheks osaks, on Üldkohus rikkunud õigusnormi nimetatud sätte väära kohaldamisega, kui ta kohaldas komisjoni poolt „riigi ressursside“ kriteeriumi hindamisel ebatäpset õigusnormi olukorras, kus esinevad raskused kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel. Kolmanda väite kohaselt rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta kohaldas komisjoni poolt „riigi ressursside“ kriteeriumi hindamisel õigusnormi, mis läheb kaugemale uuest kriteeriumist, mis puudutab raskusi kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel. Neljanda väite kohaselt, mis jaguneb seitsmeks osaks, on Üldkohus rikkunud õigusnormi, kui ta leidis, et vaidlusaluses otsuses on komisjon teinud oma analüüsis mitu viga ja et esines muid kaudseid tõendeid, mis võimaldavad põhjendada järeldust, et esinesid „tõsised raskused“ selle kindlakstegemisel, kas riigi ressursse on kasutatud. Viienda väite kohaselt rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta lükkas tagasi IGG täiendavad argumendid, millega viimane soovis põhjendada järeldust, et komisjonil ei olnud „tõsiseid raskusi“. Kuuenda väite kohaselt rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta tühistas vaidlusaluse otsuse tervikuna, sealhulgas osa, mis puudutas tagatisrahaga seotud käibemaksu kogumata jätmist.
- 53 Kõigepealt tuleb analüüsida esimest väidet, teise väite teist osa ja kolmandat väidet.

Poolte argumentid

- 54 Esimeses väites heidab IGG Üldkohtule ette, et viimane rikkus eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktides 140–146 õigusnormi, tõlgendades riigi ressursside kriteeriumi hindamisel väärtalt mõistet „piisavalt otsene seos“ eelise ja riigieelarve vahel. Piisavalt otsese seose trahvi määramata jätmise ja riigieelarve vahel saab tuvastada üksnes siis, kui trahvi määramine oleks õiguslikult võimalik.
- 55 Ent nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 155 tõdes, otsustasid Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused pärast Saksamaa kohtute 2003. aasta määruseid mitte võtta haldussunnimeetmeid piirikaupluste suhtes, kes tagatisraha ei kohalda, kui ostjad allkirjastavad ekspordideklaratsiooni. Seega tuleneb Üldkohtu enda järeldustest, et neil asjaoludel on trahvide määramine õiguslikult võimatu ning seega puudub loogiliselt igasugune piisavalt otsene seos eelise ja riigieelarve vahel.
- 56 Sellega seoses täpsustab IGG, et nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 140–142 tunnistas, saab isikutele karistusi määrata üksnes siis, kui nad on tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu jätnud täitmata selgelt määratletud kohustuse. Kuivõrd Üldkohus viitab vaidlustatud kohtuotsuse punktis 147 „mõistlikult ettenähtava“ kohtuliku tõlgenduse tulemuse põhimõttele, siis piisab, kui märkida, et esiteks on see kohaldatav asjaolude asetleidmise ajal eelkõige asjakohases kohtupraktikas sättele antud tõlgenduse alusel ja teiseks toetas käesolevas asjas kohaldatav kohtupraktika kahe asjaomase liidumaa õiguslikku seisukohta.
- 57 Teise väite teises osas heidab IGG Üldkohtule ette, et viimane rikkus eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktides 140–158 õigusnormi, kui ta nõudis täiendavat kriteeriumi, nimelt õigusnormide järkjärgulise selgitamise vajadust.
- 58 Esiteks ei ole see täiendav kriteerium põhjendatud, arvestades, et Üldkohtu viitel õiguskindluse põhimõttele seoses süütegude ja karistustega puudub mõte, kuna selle põhimõtte eesmärk on üksnes kaitsta isikuid riigi kehtestatud sanktsioonide eest, samas kui käesoleval juhul kohaldatakse seda selleks, et põhjendada lõplikult otsust, mis kahjustab väidetavaid abisaajaid. Vastupidi, õiguskindluse põhimõtte põhjendab vastupidist järeldust, mille kohaselt riigi ressursside ei kasutatud, nagu tõendati esimese väite raames, kuna trahvide määramine on võimatu.
- 59 Teiseks leiab IGG, et halduspraktika, mis seisneb selles, et piirikauplused ei pea tagatisraha koguma, kui ostjad allkirjastavad ekspordideklaratsiooni, on igal juhul väga lähedane sõnaselge loa juhtumile, mis oli kõne all kohtuasjas Eventech (14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 16).
- 60 Nimelt tõendas komisjon vaidlusaluses otsuses, et halduspraktika eesmärk ei olnud vabastada piirikauplused trahvidest, vaid et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste hinnangul ei ole piirikauplused kohustatud tagatisraha koguma. Üldkohus nõustus selle tõlgendusega vaidlustatud kohtuotsuse punktis 103, mis puudutab käibemaksu kogumata jätmist. Küll aga ei selgitanud Üldkohus, miks ei kohaldata sama loogikat trahvide määramata jätmise suhtes, mis iseenesest on piisav järeldamiseks, et „piisavalt otsese seose“ puudumise tõttu ühtegi riigi ressurssi ei kasutatud.

- 61 Kolmandas väites heidab IGG Üldkohtule sisuliselt ette, et viimane rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 166–203 õigusnormi, kui ta nõudis komisjonilt kohaldatava riigisisese õiguse täielikku analüüsi. Ta märgib sellega seoses, et niisugune nõue kujutab endast samadel põhjustel, mis on esitatud teise väite teise osa raames, mõiste „piisavalt otsene seos“ väära tõlgendamist.
- 62 Dansk Erhverv on seisukohal, et esimene väide on vastuvõetamatu esiteks seetõttu, et IGG püüab muuta Üldkohtu menetluses olnud hagi eset, rikkudes kodukorra artikli 170 lõiget 1, kui ta väidab, et Üldkohus asendas vaidlusaluse otsuse vastuvõtja põhjendused enda omadega. Teiseks on see väide vastuvõetamatu, kuna IGG heidab Üldkohtule ette, et viimane hindas kõnealuste Saksa õigusnormide sisu ulatuses, mis ei kuulu tema pädevusse, ilma et ta oleks väitnud või tõendanud, et Üldkohus on kohaldatavat Saksa õigust moonutanud. Lisaks on esimene väide tulemusetu või põhjendamatu, kuna „piisavalt otsene seos“ esineb ka siis, kui abisaajale antud eelis toob kaasa riigieelarvel lasuvate kohustuste „piisavalt konkreetse majandusliku riski“ (19. märtsi 2013. aasta kohtuotsus *Bouygues jt vs. komisjon jt*, C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, punkt 109).
- 63 Teise väite teise osa kohta väidab Dansk Erhverv esiteks vastu, et ilma vaidlustatud kohtuotsuse punktis 146 kehtestatud täiendava kriteeriumita, milleks on õigusnormide järkjärgulise selgitamise vajadus, võivad Saksamaa pädevad piirkondlikud ametiasutused kasutada väidetavaid tõlgendamisraskusi, et jätkata määramata ajaks teatud ettevõtjate soodsamat kohtlemist, rikkudes sellega liidu õigust.
- 64 Teiseks väidab Dansk Erhverv, et IGG argument, mille kohaselt abimeetme väidetav eesmärk peab olema trahvide määramata jätmise hindamisel määrav, on vastuvõetamatu, kuna see ei nähtu vaidlusalusest otsusest ja selle tagajärjel muudetakse Üldkohtu menetluses olnud hagi eset, rikkudes kodukorra artikli 170 lõiget 1. Lisaks tõlgendab see argument vääralt 8. septembri 2011. aasta kohtuotsust komisjon *vs. Madalmaad* (C-279/08 P, EU:C:2011:551), millest tuleneb, et Euroopa Kohus ei pidanud määravaks mitte asjaomase abimeetme eesmärki, vaid pigem selle meetme tagajärge.
- 65 Kolmanda väite kohta märgib Dansk Erhverv, et riigisisese õiguse tõlgendamine ja sisu kindlaksmääramine on osa faktiliste asjaolude hindamisest, mis kuulub Üldkohtu pädevusse. Nii leidis Euroopa Kohus 1. veebruari 2017. aasta kohtuotsuses *Portovesme vs. komisjon* (C-606/14 P, EU:C:2017:75, punktid 62 ja 63), et see, kuidas Üldkohus tõlgendas riigisisest õigust, kuulub faktiliste asjaolude hindamise alla ja et ta on pädev üksnes kontrollima, kas tõendeid on moonutatud.
- 66 Lisaks palub Dansk Erhverv vaidlustatud kohtuotsuse punktide 135–138 osas asendada põhjendused. Dansk Erhverv väidab oma taotluse põhjendamiseks, et IGG teine kuni viies väide on tulemusetu, kuna Üldkohus rikkus nendes punktides õigusnormi, kui ta lükkas tagasi tema ainsa väite kolmanda osa esimese osa, nõustudes, et komisjonil oli õigus kehtestada uus kriteerium, mis puudutab raskusi kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel. Dansk Erhverv täpsustab, et trahvide määramata jätmine oli võrreldav olukordadega, mille kohta tehti 1. detsembri 1998. aasta kohtuotsus *Ecotrade* (C-200/97, EU:C:1998:579, punktid 42 ja 43), 17. juuni 1999. aasta kohtuotsus *Piaggio* (C-295/97, EU:C:1999:313, punktid 41–43) ja 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs. Madalmaad* (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

- 67 Nimelt, nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktides 149–155, oli õiguslik olukord piisavalt selge, kuna tagatisraha pidid koguma ka piirikauplused ning trahvide määramata jätmise kujutas endast seega *contra legem* praktikat. Lisaks väidab Dansk Erhverv, et riigiabi välistamiseks tuli komisjonil tõendada, et ekspordideklaratsiooni esitamise praktika oli Saksa õiguses õiguspärane, mida komisjon vaidlusaluses otsuses isegi ei püüdnud kindlaks teha.

Euroopa Kohtu hinnang

– Sissejuhatavad märkused

- 68 Kohtuasjas C-509/21 P esitatud apellatsioonkaebuse esimese väite, teise väite teise osa ja kolmanda väite hindamiseks tuleb meenutada Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, mis käsitleb komisjoni kohustusi ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud esialgses uurimismenetluses, kuna vaidlustatud kohtuotsuse esemeks olev vaidlusalune otsus võeti vastu selle menetluse tulemusel ja seega ilma, et oleks algatatud ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlik uurimismenetlus.
- 69 ELTL artikli 108 lõikes 2 sätestatud menetlust kohaldatakse alati, kui komisjonil on tõsiseid raskusi abi siseturuga kokkusobivuse kindlakstegemisel. Seega võib komisjon piirduda abi suhtes heakskiitva otsuse tegemisel ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud uurimise esialgse etapiga üksnes siis, kui ta on esmase uurimise lõpus veendunud, et see abi on siseturuga kokkusobiv. Kui aga esmane uurimine veenis komisjoni vastupidises või ei võimaldanud ületada kõiki raskusi, mis tekkisid selle abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel, on komisjonil kohustus küsida kõiki vajalikke selgitusi ja algatada selles osas ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus (vt selle kohta 17. novembri 2022. aasta kohtuotsus *Irish Wind Farmers' Association jt vs. komisjon*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 70 Kuna mõiste „tõsised raskused“ on objektiivset laadi, tuleb tõend selliste raskuste esinemise kohta, mis peavad põhinema nii esialgse uurimise lõpus komisjoni otsuse vastuvõtmise asjaoludel kui selle sisul, esitada niisuguse otsuse taotlejal kooskõlaliste kaudsete tõendite kogumi alusel (17. novembri 2022. aasta kohtuotsus *Irish Wind Farmers' Association jt vs. komisjon*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 71 Seega peab Euroopa Liidu kohus, kui talle on esitatud sellise otsuse tühistamise nõue, kindlaks tegema, kas riigisisese meetme esialgse uurimise etapis komisjoni käsutuses olnud teabe ja asjaolude hindamine oleks pidanud objektiivselt tekitama kahtlusi selle meetme riigiabiks kvalifitseerimise suhtes, arvestades, et selliste kahtluste tõttu tuleb algatada ametlik uurimismenetlus (17. novembri 2022. aasta kohtuotsus *Irish Wind Farmers' Association jt vs. komisjon*, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 72 Kui hageja palub tühistada vastuväidete esitamata jätmise otsuse, vaidlustab ta peamiselt asjaolu, et komisjoni poolt asjaomase abi suhtes tehtud otsus võeti vastu, ilma et komisjon oleks algatanud ametlikku uurimismenetlust, rikkudes sellega tema menetlusõigusi. Selleks et apellandi tühistamisnõue oleks tulemuslik, võib ta esitada kõik väited, mis tõendavad, et teatatud meetme esialgse uurimise etapis komisjoni kasutuses oleva teabe ja asjaolude hindamise alusel oleks pidanud abi siseturuga kokkusobivuse kohta tekkima kahtlused. Selliste argumentide kasutamise tõttu ei saa aga muutuda apellatsioonkaebuse ese või vastuvõetavuse tingimused. Vastupidi, kahtluste olemasolu kõnealuse kokkusobivuse kohta on just täpselt see tõend, mille peab esitama, et tõendada, et komisjon oleks pidanud algatama ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametliku

uurimismenetluse (vt selle kohta 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus *Ja zum Nürburgring vs. komisjon*, C-647/19 P, EU:C:2021:666, punkt 115, ja 3. septembri 2020. aasta kohtuotsus *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland jt vs. komisjon*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punkt 81 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 73 Käesoleval juhul tekitavad IGG argumendid, mis on kokku võetud käesoleva kohtuotsuse punktides 54–61, küsimuse, kas Üldkohus rikkus ELTL artikli 107 lõikes 1 sätestatud „riigi ressursside“ kriteeriumi hindamisel õigusnormi, mis tõendaks, et komisjonil tekkisid tõsised raskused, analüüsides vaidlusalust meedet, mis seisneb trahvi määramata jätmises ettevõtjatele, kes ei kogunud tagatisraha, ja nende raskuste tõttu oleks komisjon pidanud alkatama ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametliku uurimismenetluse.
- 74 Sellega seoses tuleb märkida, et ELTL artikli 107 lõikes 1 on ette nähtud, et kui aluslepingutes ei ole sätestatud teisiti, on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see kahjustab liikmesriikidevahelist kaubandust.
- 75 Seega tuleb üksnes neid eeliseid, mis on antud otse või kaudselt riigi ressurssidest või mis kujutavad endast riigile lisakohustust, pidada riigiabiks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Nimelt tuleneb selle sätte sõnastusest enesest ja ELTL artiklis 108 kehtestatud menetlusnormidest, et muudest kui riigi ressurssidest antud eelised ei kuulu kõnealuste sätete kohaldamisalasse (19. märtsi 2013. aasta kohtuotsus *Bouygues jt vs. komisjon jt*, C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, punkt 99 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 76 Riigi ressursside kasutamise tingimuse osas tuleb meenutada, et mõiste „abi“ ei hõlma mitte üksnes sooritusi positiivses tähenduses – nagu toetused –, vaid ka erinevas vormis sekkumisi, mis leevendavad äriühingu eelarvet tavaliselt koormavaid kohustusi ja mis seetõttu ei ole küll toetused selle sõna kitsamas tähenduses, ent on siiski samalaadsed ja neil on samasugused tagajärjed (14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 77 Järelikult peab riigiabi olemasolu tuvastamiseks olema tõendatud piisavalt otsene seos ühelt poolt abisaajale antud eelise ja teiselt poolt riigieelarve vähenemise või eelarvel lasuva kohustuse piisavalt konkreetse majandusliku riski vahel (14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus *Eventech*, C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 78 Selle seose olemasolu hindamiseks tuleb eelkõige kontrollida, kas meetmega püütakse oma eesmärgist ja üldisest ülesehitusest tulenevalt luua eelis, mis kujutab endast riigile täiendavat kohustust (17. märtsi 1993. aasta kohtuotsus *Sloman Neptun*, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 21).
- 79 Käesoleval juhul, nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 131–135, märkis Üldkohus, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused on seisukohal, et ekspordideklaratsiooni alusel jookide ostmisel ei ole rikutud õigusnorme, mille eest tuleks määrata trahv, mistõttu – kuivõrd tagatisraha kogumata jätmine on nende õigusnormidega kooskõlas, nagu seda tõlgendavad ametiasutused – on piirikauplustele trahvi määramine igal juhul välistatud. Üldkohus järeldas sellest, et niisugune kontekst, kus trahvi määramata jätmine on lahutamatu seotud tagatisraha kogumata jätmisega ja seega ka asjasse puutuvate õigusnormide tõlgendamisega, ei vasta kummalegi kahest olukorrast, mida Euroopa Kohtu praktikas on senini analüüsitud. Eelkõige ei tulene tagatisrahast

vabastamine ja sellega seoses trahvi määramata jätmise kõnealuste riigisiseste õigusnormide vastuvõtja sõnaselgest erandist ega õigusaktis kehtestatud eelnevast ja läbipaistvast loast, vaid pelgalt Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste praktikast. Järelikult tugines komisjon õigesti uuele õiguslikule kriteeriumile, mis puudutab raskusi kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel.

- 80 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 38–40, järeldas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 157, 163 ja 203 sellegipoolest, et komisjon kohaldas seda uut kriteeriumi vääralt.

– *Õigusnormi rikkumine „riigi ressursside“ kriteeriumi hindamisel*

- 81 Kõigepealt, mis puudutab IGG väidete vastuvõetavust, siis tuleb esiteks tagasi lükata Dansk Erhvervi etteheide, mille kohaselt püüab IGG esimese väite raames muuta Üldkohtu menetluses olnud vaidluse eset, väites, et Üldkohus asendas komisjoni põhjendused enda omadega, rikkudes sellega kodukorra artikli 170 lõiget 1. Tuleb nentida, et IGG ei esita sellist väidet, vaid hoopis vastupidi, tema sõnul tuleneb trahvide määramise õiguslik võimatus Üldkohtu enda järeldustest. Mis puudutab väidet, mille kohaselt heidab IGG Üldkohtule ette riigisisese õiguse väära tõlgendamist, mis ei kuulu Üldkohtu pädevusse, siis piisab, kui tõdeda, et oma esimese väitega soovib IGG seada kahtluse alla mitte Üldkohtu poolt riigisisesele õigusele antud tõlgendust, vaid järeldusi, mille Üldkohus sellest tegi, et analüüsida küsimust, kas vaidlusalune meede hõlmas eelise andmist riigi ressurssidest ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Sellised argumendid, mille eesmärk on tõendada, et vaidlustatud kohtuotsuses on selle liidu õiguse sätte tõlgendamisel ja kohaldamisel rikutud õigusnormi, on apellatsiooniasutuses vastuvõetavad.
- 82 Teiseks tuleb tagasi lükata ka Dansk Erhvervi argumendid, mille kohaselt soovis IGG teise väite teise osa raames kodukorra artikli 170 lõiget 1 rikkudes muuta Üldkohtu menetluses olnud vaidluse eset, väites, et abimeetme väidetav eesmärk peab olema trahvide määramata jätmise hindamisel määrav. Tuleb tõdeda, et IGG argumendid ei kujuta endast vaidluse eseme muutmist, vaid nende eesmärk on tugineda Üldkohtu analüüsile, mis on esitatud eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktis 93 ja mille kohaselt „[piisavalt otsese] seose olemasolu hindamiseks tuleb eelkõige kontrollida, kas meetme eesmärk ja üldine ülesehitus annab eelise, mis kujutab endast riigile täiendavat kohustust“.
- 83 Mis puudutab IGG nende argumentide põhjendatust, mille kohaselt saaks piisavalt otsese seose trahvi määramata jätmise ja riigieelarve vahel tuvastada üksnes siis, kui trahvi määramine oleks õiguslikult võimalik, siis tuleb märkida, et igale õigussüsteemile on omane, et eelnevalt õiguspärase ja seaduslikuna määratletud tegevus ei too õigussubjektidele kaasa karistusi (14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 36).
- 84 Ent vaidlustatud kohtuotsuse punktist 155 nähtub, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused otsustasid pärast Saksamaa kohtute 2003. aasta määrusi, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 15, mitte võtta uusi haldussunnimeetmeid piirikaupluste suhtes, kes tagatisraha ei kohalda. Nimelt, nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 131, leiavad nimetatud ametiasutused, et ekspordideklaratsiooni alusel jookide ostmise korral ei ole rikutud VerpackV § 9 lõiget 1 koostoimes VerpackV § 2 lõikega 1, mille eest võidaks määrata trahv, ning et kuna sellises olukorras on tagatisraha kogumata jätmise nende ametiasutuste tõlgenduse kohaselt nimetatud õigusnormidega kooskõlas, siis on piirikauplustele trahvi määramine tingimata välistatud.

- 85 Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 160–164 tões, on liikmesriigi õiguse selline kohaldamine kooskõlas tõlgendusega, mille on sellele andnud riigisisene kohtupraktika Saksa kohtute 2003. aasta määrustes, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 15. Seega nähtub Üldkohtu enda järeldustest, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused kohaldasid riigisiseseid õigusnorme, ilma et neil oleks olnud raskusi kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel.
- 86 Sellega seoses tuleb meenutada, et karistuste seaduses sätestatuse põhimõte on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 49 lõikes 1. See põhimõte nõuab, et seadus peab selgelt määratlema rikkumised ja nende eest määratavad karistused. See tingimus on täidetud, kui õigussubjekt saab asjaomase sätte sõnastusest ja vajaduse korral kohtute poolt sellele antud tõlgendusest aru, milline tegu või tegevusetus toob kaasa kriminaalvastutuse (22. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus AC-Treuhand *vs.* komisjon, C-194/14 P, EU:C:2015:717, punkt 40, ja 24. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 ja C-871/19, EU:C:2021:233, punkt 49).
- 87 Lisaks sellele on Euroopa Kohus juba märkinud, et õigusselgust ei hinnata mitte ainult asjaomase sätte sõnastuse alusel, vaid ka väljakujunenud ja avaldatud kohtupraktikas antud selgituste alusel (vt selle kohta 22. mai 2008. aasta kohtuotsus Evonik Degussa *vs.* komisjon, C-266/06 P, EU:C:2008:295, punktid 40 ja 46).
- 88 Selles kontekstis on selge, et õigusnormi on rikutud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 157 ja 203 esitatud Üldkohtu järeldustes, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 39 ja 40 ning mille kohaselt vaidlusaluses otsuses analüüsiti piirikauplustele trahvide määramata jätmist ebapiisavalt ja puudulikult.
- 89 Sellega seoses nähtub täpsemalt vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 146–157, et Üldkohus heidab komisjonile ette, et viimane ei analüüsinud, kas Saksamaa pädevate piirkondlike ametiasutuste tõlgendamiskeskused olid ajutised ja osa õigusnormide järkjärgulise selgitamise protsessist.
- 90 Siiski tuleb tõdeda, et nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 83 ja 86 viidatud kohtupraktikast, võimaldab halduskaristusi määrata ainult tegevus, mis on selgelt määratletud – vajaduse korral kohtute poolt sellele antud tõlgenduse abil – kui rikkumine, millega kaasneb asjaomase isiku vastutus.
- 91 Sellest järeldub, et isegi kui kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel esinesid püsivad raskused, ei piisa sellest tuvastusest järelduseks, et riigi ressursside tingimus on täidetud. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 57–60 märkis, eirab järkjärgulise selgitamise nõue käesoleva kohtuotsuse punktis 86 viidatud kohtupraktika ulatust.
- 92 Nimelt leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 147 siiski õigesti, et nagu nähtub 22. oktoobri 2015. aasta kohtuotsusest AC-Treuhand *vs.* komisjon (C-194/14 P, EU:C:2015:717, punkt 41), ei tohi süütegude ja karistuste seaduses sätestatuse põhimõtet tõlgendada nii, et see keelab kriminaalvastutust käsitlevate sätete järkjärgulise selgitamise kohtu poolt konkreetsetes asjades antavate tõlgenduste abil. Sellest ei saa siiski järeldada, nagu tegi Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 146 ja 157, et järkjärgulise selgitamise protsess peab alati olema olemas.
- 93 Niisugust hinnangut ei sea kahtluse alla vaidlustatud kohtuotsuse punktides 143 ja 145 sisalduvad Üldkohtu kaalutlused, mille kohaselt on direktiivi liikmesriigi õiguskorda ülevõtmisel tingimata vajalik, et asjaomane riigisisene õigus tagaks tegelikult direktiivi täieliku kohaldamise, ja mis

viitavad sellele, et liikmesriigi õigusnormid, mille tähendust ei ole täpsustatud, võimaldaksid neid vastu võtnud liikmesriikidel ilma ajaliste piiranguteta kõrvale hoida oma kohustustest riigiabi valdkonnas.

- 94 Käesoleval juhul ei kohusta direktiivi 94/62 artikli 7 lõige 1 liikmesriike nõudma ühekordsetelt jaepakenditelt tagatistrahaga kogumist jookide tarbimisel väljaspool tema territooriumi, nagu komisjon tuvastas vaidlusaluse otsuse punktides 63, 65 ja 70, ning Üldkohus ei ole seda järeldust vaidlustanud kohtuotsuses ka kahtluse alla seadnud.
- 95 Sellega seoses tuleb meenutada, et nimetatud säte näeb ette, et liikmesriigid peavad tagama, et luuakse süsteemid kasutatud pakendite ja/või pakendijäätmete tagastamiseks ja/või kogumiseks tarbijalt. Kui aga ühes liikmesriigis elavad tarbijad ostavad joogipakendeid teisest liikmesriigist, et tarbida nende sisu oma elukoha liikmesriigis, muutuvad tühjad pakendid viimati nimetatud liikmesriigis jäätmeteks direktiivi 2008/98 artikli 3 lõike 1 tähenduses.
- 96 Sellest järeldub, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 49–51, et direktiivi 94/62 artikli 7 lõige 1 ei nõua tagatistrahaga kogumist sellistel asjaoludel, mis on käesoleva apellatsioonkaebuse aluseks, kus joogipurkide müük piirikauplustes tarbijatele, kes allkirjastavad ekspordideklaratsiooni, sarnaneb kaupade müügiga ettevõtjatele ekspordi eesmärgil, mille korral müüja ei ole kohustatud tagatistrahaga koguma.
- 97 Lisaks tuleb sedastada, et Euroopa Kohus on märkinud, et tagatistrahaga süsteemiga on võimalik saavutada direktiivis 94/62 sätestatud eesmärgid ainult siis, kui tagatistrahaga maksnud tarbijad saavad selle hõlpsasti tagasi, ilma et nad peaksid naasma algsesse ostukohta (vt selle kohta 14. detsembri 2004. aasta kohtuotsus Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 46). Järelikult ei eelda direktiivi 94/62 eesmärki, milleks on jäätmete tõhus kogumine, tagatistrahaga kogumist ekspordiriigi territooriumil kõrvaldamata ühekordsetelt pakenditelt, ja seda sõltumata asjaolust, et – nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 200 – piirikauplustel ei lubatud nende jõupingutustest hoolimata ja Dansk Erhvervi vastuseisu tõttu Taani tagatistrahaga süsteemiga liituda.
- 98 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 157 ja 203, et komisjon viis vaidlusaluses otsuses läbi piirikauplustele trahvide määramata jätmise ebapiisava ja ebatäieliku uurimise, jättes kontrollimata, kas Saksamaa pädevate piirkondlike ametiasutuste tõlgendamisraskused olid ajutised ja osa õigusnormide järkjärgulisest selgitamise protsessist, mistõttu see institutsioon ei suutnud esialgse uurimise etapis ületada kõiki tõsisemaid raskusi, mis tal tekkisid, et teha kindlaks, kas trahvi määramata jätmine kujutas endast riigiabi.
- 99 Järelikult tuleb esimese väitega, teise väite teise osaga ja kolmanda väitega nõustuda ning seetõttu vaidlustatud kohtuotsus tühistada, ilma et oleks vaja teha otsust apellatsioonkaebuse ülejäänud väidete kohta.

Apellatsioonkaebus kohtuasjas C-508/21 P

- 100 Komisjon esitab oma apellatsioonkaebuse põhjendamiseks kolm väidet. Esimese väite kohaselt on rikutud ELTL artiklit 264 ja proportsionaalsuse põhimõtet, kuna Üldkohus rikkus õigusnormi, järeldades, et ainsa väite kolmanda osaga nõustumine toob kaasa vaidlusaluse otsuse tühistamise tervikuna. Teise väite kohaselt on põhjendus puudulik ja vasturääkiv. Kolmanda väite kohaselt on rikutud õigusnormi järelduses, et kolm vaidlusalust meetet on lahutamatud.

- 101 Arvestades vaidlustatud kohtuotsuse tühistamist apellatsioonkaebuse rahuldamise tõttu kohtuasjas C-509/21 P, ei ole komisjoni apellatsioonkaebuse kohta kohtuasjas C-508/21 P enam vaja otsust teha.

Hagimenetlus Üldkohtus

- 102 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu teise lause kohaselt võib Euroopa Kohus teha Üldkohtu otsuse tühistamise korral asja suhtes ise lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium seda lubab.
- 103 Nii on see käesolevas asjas, kuna vaidlusaluse otsuse tühistamiseks esitatud hagi väidete üle toimus Üldkohtus võistlev menetlus ja nende läbivaatamiseks ei ole vaja võtta ühtegi täiendavat menetlust korraldavat meetet või teha menetlustoiminguid.
- 104 Dansk Erhverv esitas Üldkohtus üheainsa väite, millega ta soovis tõendada, et jättes algamata ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametliku uurimismenetluse, vaatamata tõsistele raskustele, mida vaidlusaluste meetmete uurimine tekitas, rikkus komisjon menetlusõigusi, mis tal on sama sätte alusel huvitatud isikuna.
- 105 Ainsa väite kolmandas osas väidab Dansk Erhverv sisuliselt, et komisjon ei analüüsinud piisavalt meetet, mis seisnes trahvi määramata jätmises, kuna see meede tulenes riigi ressurssidest.
- 106 Sellega seoses nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 83–99 esitatud põhjendustest, et komisjonile ei saa ette heita, et ta analüüsis vaidlusaluses otsuses piirikauplustele trahvide määramata jätmist ebapiisavalt ja puudulikult.
- 107 Eelkõige nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 83–85 esitatud põhjendustest, et komisjon märkis vaidlusaluse otsuse punktis 50 õigesti, et Saksamaa pädevad piirkondlikud asutused ei vabastanud piirikauplusi halduskaristustest ja selliste trahvide maksmisest, mis üldjuhul kuuluvad tasumisele riigieelarvesse, küll aga leidsid, ilma et neil oleks olnud raskusi kohaldatava õigusnormi tõlgendamisel, et kui joogid ostetakse ekspordideklaratsiooni alusel, siis ei rikuta ühtegi õigusnormi, mille eest saaks määrata trahvi, millisel juhul – kuna tagatisraha kogumata jätmine on nende õigusnormidega kooskõlas – oli piirikauplustele trahvi määramine tingimata välistatud.
- 108 Kuigi komisjon märkis vaidlusaluse otsuse punktis 51, et VerpackV § 9 lõike 1 sõnastus võib viidata, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 24, et see säte paneb piirikauplustele tagatisraha kogumise kohustuse, leidis ta siiski nimetatud otsuse punktides 52 ja 53, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 25, et sellise kohustuse puudumist piirikauplustel, kui nad müüvad joogipurkides jooke üksnes „välismaistele“ tarbijatele, kes kohustuvad neid jooke tarbima väljaspool Saksamaa territooriumi, võib pidada kooskõlas olevaks VerpackV eesmärgiga edendada ühekordsete pakendite tagastamist Saksamaal.
- 109 Lisaks, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktides 93–96 esitatud arutluskäigust, märkis komisjon vaidlusaluse otsuse punktides 63, 65 ja 70 õigesti, et Saksamaa pädevate piirkondlike asutuste teistsugune lähenemine ei olnud vajalik ka seoses liikmesriikide kohustusega tagada direktiivi ülevõtmisel nende õiguskorda selle direktiivi täielik kohaldamine, kuna direktiivi 94/62 artikli 7 lõige 1 ei kohusta liikmesriike nõudma ühekordsete pakendite eratarbijatelt tagatisraha maksmist jookide tarbimisel väljaspool tema territooriumi.

- 110 Nagu nähtub eelkõige vaidlusaluse otsuse punktidest 69 ja 70, siis kuigi komisjon tööpoolest leidis, et „isegi kui“ riigisisest õigust tuleb tõlgendada nii, et piirikauplused on igal juhul kohustatud tagatisraha koguma, tuleneb trahvi määramata jätmise sellisel juhul siiski riigisisese õiguse mõistlikust tõlgendusest, näib käesoleva kohtuotsuse punktidest 107, 108 ja 109 lähtudes, et need kaalutlused on täiendavat laadi võrreldes arutluskäiguga, mis on esitatud eelkõige vaidlusaluse otsuse punktides 50, 52, 53, 63, 65 ja 70.
- 111 Kuna piirikaupluste praktika jätta tagatisraha kogumata kujutab endast seega tegevust, mis on eelnevalt määratletud õiguspärase ja seaduslikuna ning mis ei too neile kauplustele kaasa karistusi, ei ole trahvi määramata jätmise järelikult meede, mida antakse riigi ressurssidest (vt analoogia alusel 14. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punkt 36).
- 112 Eeltoodut arvestades tuleb Dansk Erhvervi Üldkohtus esitatud ainus väide põhjendamatuses tõttu tagasi lükata.
- 113 Järelikult tuleb Dansk Erhvervi poolt Üldkohtule esitatud tühistamishagi jätta rahuldamata.

Kohtukulud

- 114 Kodukorra artikli 184 lõike 2 kohaselt otsustab Euroopa Kohus, kui apellatsioonkaebus on põhjendatud ja Euroopa Kohus teeb ise kohtuasjas lõpliku otsuse, kohtukulude jaotamise.
- 115 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonimenetluste suhtes, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.
- 116 Mis puudutab käesoleval juhul kohtuasjas C-509/21 P esitatud apellatsioonkaebust, siis kuna IGG on kohtuvaidluse võitnud, tuleb Dansk Erhvervi kohtukulud jätta tema enda kanda ja mõista temalt välja IGG kohtukulud.
- 117 Mis puudutab apellatsioonkaebust kohtuasjas C-508/21 P, siis vastavalt kodukorra artiklile 149, mida kodukorra artikli 190 alusel kohaldatakse apellatsioonimenetluste suhtes, otsustab Euroopa Kohus kohtukulude jaotuse, kui asjas kohtuotsust ei tehta. Vastavalt kodukorra artiklile 142, mida kodukorra artikli 184 alusel kohaldatakse apellatsioonimenetluse suhtes, otsustab Euroopa Kohus kohtukulude üle omal äranägemisel. Käesoleval juhul tuleb Dansk Erhvervilt välja mõista kohtuasjas C-508/21 P esitatud apellatsioonkaebusega seotud kohtukulud.
- 118 Lisaks, kuna Üldkohtule esitatud hagi jäeti rahuldamata, tuleb Dansk Erhvervilt välja mõista kõik esimeses kohtuastmes toimunud menetlusega seotud kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

- 1. Liita kohtuasjad C-508/21 P ja C-509/21 P kohtuotsuse tegemiseks.**
- 2. Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 9. juuni 2021. aasta kohtuotsus Dansk Erhverv vs. komisjon (T-47/19, EU:T:2021:331).**
- 3. Jätta Euroopa Liidu Üldkohtusse esitatud Dansk Erhvervi tühistamishagi rahuldamata.**

- 4. Vajadus otsustada kohtuasjas C-508/21 P esitatud apellatsioonkaebuse üle on ära langenud.**
- 5. Mõista Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) ja Euroopa Komisjoni kohtukulud esimeses kohtuastmes ja apellatsiooniastmes välja Dansk Erhvervilt.**

Allkirjad