



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

zo 14. septembra 2023*

„Odvolanie – Štátna pomoc – Článok 107 ods. 1 ZFEÚ – Predaj nápojov v plechovkách rezidentom Dánskeho kráľovstva – Predaj bez zálohy pod podmienkou, že zakúpené nápoje sa vyvezú – Neuloženie pokuty – Pojem ‚štátna pomoc‘ – Pojem ‚štátne prostriedky‘ – Rozhodnutie vyhlasujúce neexistenciu pomoci – Žaloba o neplatnosť“

V spojených veciach C-508/21 P a C-509/21 P,

ktorých predmetom sú dve odvolania podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 18. augusta 2021,

Európska komisia, v zastúpení: T. Maxian Rusche a B. Stromsky, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľka (C-508/21 P),

žalovaná v prvostupňovom konaní (C-509/21 P),

Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), so sídlom vo Flensburgu (Nemecko), v zastúpení: M. Bauer a F. von Hammerstein, Rechtsanwälte,

odvolateľ (C-509/21 P),

vedľajší účastník konania v prvostupňovom konaní (C-508/21 P),

ďalší účastníci konania:

Dansk Erhverv, so sídlom v Kodani (Dánsko), v zastúpení: pôvodne T. Mygind a H. Peytz, advokaten, neskôr H. Peytz, advokat,

žalobca v prvostupňovom konaní (C-508/21 P a C-509/21 P),

Danmarks Naturfredningsforening, so sídlom v Kodani,

Spolková republika Nemecko,

vedľajší účastníci konania v prvostupňovom konaní (C-508/21 P a C-509/21 P),

SÚDNY DVOR (piata komora),

* Jazyk konania: angličtina.

v zložení: predseda piatej komory E. Regan, sudcovia D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis a Z. Csehi (spravodajca),

generálny advokát: A. M. Collins,

tajomník: M. Longar, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 7. decembra 2022,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 16. marca 2023,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Európska komisia a Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), ktoré je združením zastupujúcim záujmy prihraničných obchodov na severe Spolkovej republiky Nemecko, sa svojimi jednotlivými odvolaniami domáhajú zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 9. júna 2021, Dansk Erhverv/Komisia (T-47/19, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2021:331), ktorým tento súd zrušil rozhodnutie Komisie C(2018) 6315 final zo 4. októbra 2018 o štátnej pomoci SA.44865 (2016/FC) – Nemecko – Údajná pomoc v prospech nemeckých pohraničných obchodov s nápojmi (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 94/62/ES

- 2 Článok 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov (Ú. v. ES L 365, 1994, s. 10; Mim. vyd. 13/013, s. 349), zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/720 z 29. apríla 2015 (Ú. v. EÚ L 115, 2015, s. 11) (ďalej len „smernica 94/62“), nazvaný „Systémy návratu [spätného odberu – *neoficiálny preklad*], zberu a zhodnotenia“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty urobia potrebné opatrenia, aby zabezpečili vytvorenie systémov, ktoré zabezpečia:

- a) návrat [spätný odber – *neoficiálny preklad*] a/alebo zber použitých obalov a/alebo odpadov z obalov od spotrebiteľa, iného konečného užívateľa alebo z prúdu odpadov s cieľom ukončiť ho najvhodnejšou alternatívou odpadového hospodárstva;
- b) opätovné použitie alebo zhodnotenie vrátane recyklácie zozbieraných obalov a/alebo odpadov z obalov,

aby dosiahli ciele stanovené touto smernicou.

Systemy sú otvorené pre účasť hospodárskych operátorov dotknutých sektorov a pre účasť príslušných verejných inštitúcií. Takisto sa vzťahujú na dovážané výrobky, nediskriminujú ich ani podrobnými opatreniami ani poplatkami za prístup do systému a sú navrhnuté tak, aby nevytvárali bariéry v obchode alebo nedeformovali hospodársku súťaž v súlade so [Zmluvou o FEÚ].“

Smernica 2008/98/ES

- 3 V článku 3 bode 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Ú. v. EÚ L 312, 2008, s. 3) je definovaný pojem „odpad“ ako „každá látka alebo vec, ktorej sa držiteľ zbavuje, chce sa jej zbaviť, alebo je povinný sa jej zbaviť“.

Nemecké právo

- 4 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) (nariadenie o predchádzaní a recyklácii odpadov z obalov) z 21. augusta 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379, ďalej len „VerpackV“) v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti sporu preberá smernicu 94/62 do nemeckého právneho poriadku.

- 5 Podľa § 2 ods. 1 VerpackV sa toto nariadenie uplatňuje na každý obal uvedený do obehu v územnej pôsobnosti Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) (zákon na podporu obehovej ekonomiky a zabezpečenie ekologického nakladania s odpadmi) z 24. februára 2012 (BGBl. 2012 I, s. 212, ďalej len „zákon na podporu obehovej ekonomiky a zabezpečenie ekologického nakladania s odpadmi“).

- 6 Ustanovenie § 9 ods. 1 VerpackV zavádza systém zálohovania určitých jednorazových nápojových obalov (ďalej len „systém zálohovania“). Uvádza najmä toto:

„Obchodníci, ktorí uvádzajú na trh nápoje v jednorazových nápojových obaloch s objemom 0,1 litra až 3 litre, sú povinní svojim zákazníkom účtovať zálohu aspoň 0,25 eura za obal, vrátane dane z pridanej hodnoty [(DPH)]. Prvá veta vyššie sa neuplatňuje na obaly predané konečným spotrebiteľom mimo územnej pôsobnosti VerpackV. Zálohu fakturuje každý predajca na výstupe vo všetkých štádiách obchodného reťazca až do predaja obalu konečnému spotrebiteľovi. ... [Suma zálohy] sa vráti pri vrátení obalu. Nemožno ju vrátiť pri nevrátení obalu...“

- 7 Z § 15 ods. 1 bodu 14 VerpackV vyplýva, že nevybratie zálohy v rozpore s ustanoveniami § 9 ods. 1 VerpackV predstavuje správny priestupok (*Ordnungswidrigkeit*).

- 8 Ustanovenie § 69 ods. 3 zákona na podporu obehovej ekonomiky a zabezpečenie ekologického nakladania s odpadmi stanovuje, že za tento druh priestupku možno uložiť pokutu najviac vo výške 100 000 eur.

- 9 Systém zálohovania nadobudol účinnosť 1. januára 2003.

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 10 Okolnosti predchádzajúce sporu sú opísané v bodoch 1 až 27 napadnutého rozsudku. Na účely tohto konania ich možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.

- 11 Dňa 14. marca 2016 Dansk Erhverv, obchodné združenie zastupujúce záujmy dánskych podnikov, predložilo Komisii sťažnosť založenú na porušení pravidiel práva Únie v oblasti štátnej pomoci stanovených v článkoch 107 a 108 ZFEÚ.
- 12 V rámci tejto sťažnosti Dansk Erhverv tvrdilo, že Spolková republika Nemecko poskytla skupine podnikov maloobchodného predaja zo severu Nemecka (ďalej len „prihraničné obchody“), ktorá sa zameriavala výlučne na spotrebiteľov s bydliskom v pohraničných krajinách, najmä v Dánsku, protiprávnu pomoc nezlučiteľnú s vnútorným trhom, ktorá spočíva v oslobodení od všeobecnej povinnosti vyberať zálohu za jednorazové nápojové obaly, stanovenej v § 9 ods. 1 VerpackV.
- 13 Dansk Erhverv konkrétne uviedlo, že tieto prihraničné obchody so súhlasom orgánov dvoch dotknutých spolkových krajín, a to Šlezvicko-Holštajnsko a Meklenbursko-Predné Pomoransko (Nemecko), predávali dánskym a švédskym spotrebiteľom nápoje balené do jednorazových obalov bez vyberania príslušnej zálohy, a to 0,25 eura spolu s daňou za plechovku. Tieto orgány totiž neukladali pokuty prihraničným obchodom, ak nevyberali zálohu. Dansk Erhverv tiež uviedlo, že oslobodenie od zálohy zahŕňa oslobodenie od DPH týkajúcej sa sumy tejto zálohy.
- 14 Keďže ceny piva a iných nápojov sú v porovnaní s Nemeckom vyššie v takých pohraničných krajinách, ako je napríklad Dánsko, a to najmä z dôvodu rozdielov týkajúcich sa veľkoobchodných cien, DPH a spotrebných daní, rozvinul sa špecializovaný cezhraničný obchod, v rámci ktorého sa maloobchodníci usadení v oboch dotknutých spolkových krajinách zameriavajú na cezhraničných zákazníkov, a to najmä dánskych. Pivo, minerálna voda a osviežujúce nápoje sa predávajú výlučne vo veľkých baleniach, a to prostredníctvom „kartónov“ obsahujúcich najmä 24 plechoviek zabalených pod plastovú fóliou. Približne dvadsať podnikov zoskupujúcich šesťdesiat obchodov vykonáva takýto cezhraničný obchod. Tieto prihraničné podniky zamestnávajú približne 3 000 osôb, pričom založili IGG, združenie zastupujúce ich záujmy, ktoré je odvolateľom v rámci odvolania vo veci C-509/21 P.
- 15 Je nesporné, ako vyplýva z bodu 155 napadnutého rozsudku, že v nadväznosti na uznesenie Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Správny súd spolkovej krajiny Šlezvicko-Holštajnsko, Nemecko) zo 7. júla 2003 (12 B 30/03), potvrdené uznesením Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd spolkovej krajiny Šlezvicko-Holštajnsko, Nemecko) z 23. júla 2003 (4 MB 58/03, 12 B 30/03) (ďalej len „uznesenia nemeckých súdov z roku 2003“), vykonávacie orgány oboch dotknutých spolkových krajín (ďalej len „príslušné nemecké regionálne orgány“) sa rozhodli neprijíť nové správne donucovacie opatrenia vo vzťahu k prihraničným obchodom, ktoré neuplatňovali zálohu.
- 16 Tieto orgány dospeli k záveru, že povinnosť vyberať zálohu sa neuplatňuje na prihraničné obchody, ak boli nápoje predané výlučne zákazníkovi s bydliskom v Dánsku a ak sa títo zákazníci podpísaním „vývozného vyhlásenia“ písomne zaviazali skonzumovať tieto nápoje a zlikvidovať ich obal mimo nemeckého územia.
- 17 Dňa 4. októbra 2018 prijala Komisia sporné rozhodnutie po skončení konania vo veci predbežného preskúmania pomoci podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ. V tomto rozhodnutí sa táto inštitúcia obmedzila na preskúmanie podmienky týkajúcej sa štátnych prostriedkov, ktorá je stanovená v článku 107 ods. 1 ZFEÚ. V tejto súvislosti Komisia postupne preskúmala tri opatrenia, ktoré mohli predstavovať zvýhodnenie financované zo štátnych prostriedkov (ďalej len „sporné opatrenia“), a to nevyberanie samotnej zálohy, nevyberanie DPH zo zálohy a neuloženie pokuty podnikom, ktoré nevyberajú zálohu.

- 18 Po prvé, pokiaľ ide o nevyberanie zálohy, Komisia v odôvodneniach 32 a 33 sporného rozhodnutia usúdila, že toto opatrenie nepredstavuje štátnu pomoc, keďže systém zálohovania nie je financovaný zo štátnych prostriedkov.
- 19 Po druhé v odôvodneniach 41 a 42 sporného rozhodnutia uviedla, že nevyberanie DPH zo zálohy je obvyklým dôsledkom uplatnenia všeobecných pravidiel v oblasti DPH, pričom z toho vyvodila, že toto nevyberanie svojím účelom a štruktúrou nesleduje vytvorenie výhody, ktorá by predstavovala dodatočné zaťaženie pre štát, a že ani toto opatrenie teda nepredstavuje štátnu pomoc.
- 20 Po tretie, pokiaľ ide o neuloženie pokuty podnikom, ktoré neuplatňujú systém zálohovania, Komisia v odôvodneniach 45 a 47 sporného rozhodnutia pripomenula, že podľa judikatúry Súdneho dvora oslobodenie od povinnosti zaplatiť pokutu môže v zásade predstavovať výhodu poskytnutú zo štátnych prostriedkov. Spresnila však, že pokiaľ ide o určenie, či bola splnená podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov, je v zásade potrebné rozlišovať prípady, keď vnútroštátne orgány stanovili možnosť vyhnúť sa plateniu zvyčajne splatnej pokuty, od prípadov, keď neuložili sankciu, pretože výslovne povolili určité správanie.
- 21 Komisia v odôvodneniach 48 a 49 sporného rozhodnutia dodala, že keď mali vnútroštátne orgány vážne a odôvodnené pochybnosti, pokiaľ ide o pôsobnosť a výklad vnútroštátneho pravidla stanovujúceho povinnosť, neuloženie pokuty nebolo nevyhnutne výsledkom rozhodnutia uvedených orgánov nevybrať splatné pokuty, ale dôsledkom výkladových ťažkostí, ktoré sú vlastné každému právnemu systému. V dôsledku toho sa Komisia domnievala, že je tiež potrebné rozlišovať medzi situáciami, v ktorých orgány čelia ťažkostiam pri výklade uplatniteľnej normy v rámci bežného výkonu svojich právomocí orgánu verejnej moci, a situáciami, v ktorých sa tieto orgány rozhodli nevyberať už splatné pokuty alebo umožnili podnikom vyhnúť sa ich zaplateniu.
- 22 Komisia ďalej v odôvodnení 50 sporného rozhodnutia uviedla, že príslušné nemecké regionálne orgány sa domnievali, že prihraničné obchody neboli zo zákona povinné vyberať zálohu, takže jej nevyberanie podľa nich nepredstavovalo porušenie a neuloženie pokuty bolo len obyčajným dôsledkom tejto absencie porušenia.
- 23 Komisia však v odôvodnení 69 sporného rozhodnutia dospela k záveru, že príslušné nemecké regionálne orgány mali v rámci bežného výkonu svojich právomocí orgánu verejnej moci vážne a odôvodnené pochybnosti týkajúce sa rozsahu a výkladu povinnosti vyberať zálohu a že v dôsledku toho neuloženie pokuty nepredstavuje výhodu poskytnutú zo štátnych prostriedkov.
- 24 V tejto súvislosti Komisia v odôvodnení 51 sporného rozhodnutia uviedla, že je pravda, že vzhľadom na znenie § 9 ods. 1 VerpackV sa zdá, že toto ustanovenie v rozsahu, v akom sa vzťahuje na „nemecké územie“ a na „uviedenie nápoja do obehu“, sa má chápať tak, že prihraničným obchodom ukladá povinnosť vyberať zálohu.
- 25 V odôvodneniach 52 a 53 sporného rozhodnutia sa však domnievala, že neexistencia takejto povinnosti pre prihraničné obchody, ak predávajú nápoje v plechovkách výlučne spotrebiteľom, ktorí sú „zahraniční rezidenti“ a ktorí sa zaviazali skonzumovať tieto nápoje mimo nemeckého územia, sa môže považovať za koherentnú s cieľom, ktorý sleduje VerpackV a ktorým je podporovať vrátenie jednorazových nápojových obalov v Nemecku.

- 26 Komisia v tejto súvislosti spresnila, že podľa výkladu, ktorý podali príslušné nemecké regionálne orgány, tento cieľ nevyžaduje uplatnenie zálohy na nápoje v plechovkách, ktoré sa skonzumujú v zahraničí a ktorých obaly sa v Nemecku nevracajú. Dodala, že podľa výkladu uvedených orgánov sa prihraničné obchody nachádzali v rovnakej situácii ako vývozcovia nápojov v plechovkách, ktorí predávali výrobky, ktoré neboli určené na konzumáciu v Nemecku a ktorých obaly boli určené na likvidáciu ďaleko od zariadení na recykláciu integrovaných do nemeckého systému. VerpackV neukladalo týmto vývozcom povinnosť vyberať zálohu.
- 27 Komisia v odôvodneniach 56 až 60 sporného rozhodnutia zdôraznila, že stanovisko príslušných nemeckých regionálnych orgánov bolo na jednej strane podložené správou, ktorú v roku 2005 vypracoval profesor práva na žiadosť prihraničných obchodov, a na druhej strane vyvrátené inou správou, ktorá bola tiež vypracovaná v tom istom roku na žiadosť nemeckej spolkovej vlády.
- 28 V odôvodnení 61 sporného rozhodnutia Komisia dodala, že uznesenia nemeckých súdov z roku 2003, ako sú uvedené v bode 15 tohto rozsudku, potvrdzujú výklad príslušných nemeckých regionálnych orgánov.
- 29 Komisia tiež v odôvodnení 67 sporného rozhodnutia pripomenula, že keďže smernica 94/62 neupravuje túto výnimku „vývozu“ spotrebiteľom, členské štáty sa môžu slobodne rozhodnúť, či vyberú alebo nevyberú zálohu pod podmienkou dodržania zásady zákazu diskriminácie.
- 30 Na základe týchto skutočností Komisia, ktorá usúdila, že možno predpokladať, že keď spotrebiteľ kupuje nápoj v Nemecku, aby si ho vzal do iného členského štátu, obal tohto nápoja sa nevráti do Nemecka, ale ocitne sa v systéme nakladania s odpadom iného členského štátu, v odôvodnení 65 sporného rozhodnutia uviedla, že sa zdá byť rozumné upustiť od povinnosti vyberať zálohu, ak spotrebiteľ podpíše vývozné vyhlásenie. Táto inštitúcia v odôvodnení 68 tohto rozhodnutia uviedla, že výklad podaný príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi predstavuje primeraný kompromis medzi cieľom ochrany životného prostredia sledovaným smernicou 94/62 a voľným pohybom tovaru.
- 31 Za týchto podmienok Komisia v odôvodneniach 69 až 71 sporného rozhodnutia dospela k záveru, že vzhľadom na to, že príslušné nemecké regionálne orgány mali v rámci bežného výkonu svojich právomocí orgánu verejnej moci vážne a odôvodnené pochybnosti týkajúce sa rozsahu a výkladu povinnosti vyberať zálohu, neuloženie pokuty, aj keby sa malo konštatovať, že mala byť vybraná od prihraničných obchodov na základe VerpackV, nepredstavuje výhodu poskytnutú zo štátnych prostriedkov, takže toto opatrenie nemôže byť kvalifikované ako „štátna pomoc“.

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

- 32 Dansk Erhverv podalo 23. januára 2019 na Všeobecný súd žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia.
- 33 Na podporu svojej žaloby Dansk Erhverv uviedlo jediný žalobný dôvod, v ktorom tvrdilo, že Komisia tým, že nezačala konanie vo veci formálneho zisťovania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ napriek vážnym ťažkostiam, ktoré vyvolalo preskúmanie sporných opatrení, porušila procesné práva, ktoré má toto združenie ako zainteresovaná strana na základe toho istého ustanovenia. Tento dôvod sa ďalej delil na tri časti. V prvej časti Dansk Erhverv tvrdilo, že Komisia nedostatočne preskúmala zlučiteľnosť oslobodenia od zálohy s článkom 4 ods. 3 ZEÚ, so smernicou 94/62, „zásadou znečisťovateľ platí“, ako aj s niektorými ustanoveniami nemeckého

práva. V druhej časti poukázalo na nedostatočné preskúmanie nevyberania príjmov z DPH zo strany Komisie, keďže toto opatrenie sa poskytuje zo štátnych prostriedkov. Napokon v tretej časti Dansk Erhverv vytýkalo Komisii, že vykonala nedostatočné preskúmanie opatrenia spočívajúceho v neuložení pokuty, keďže toto opatrenie bolo tiež poskytnuté zo štátnych prostriedkov.

- 34 Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd zrušil sporné rozhodnutie.
- 35 Všeobecný súd v bodoch 57 až 75 napadnutého rozsudku zamietol prvú časť jediného žalobného dôvodu ako neúčinnú, pričom konštatoval, že na okolnosť, že vnútroštátne opatrenie porušuje iné ustanovenia práva Únie, než sú ustanovenia týkajúce sa štátnej pomoci, a *a fortiori* iné ustanovenia práva členského štátu, sa nemožno účinne odvolávať na účely preukázania, že toto opatrenie predstavuje štátnu pomoc.
- 36 Všeobecný súd tiež zamietol druhú časť jediného žalobného dôvodu, pričom najmä v bodoch 96 a 97 napadnutého rozsudku konštatoval, že Komisia mohla odkazom na judikatúru vyplývajúcu z rozsudku zo 17. marca 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97), oprávnené dospieť k záveru, že podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nebola splnená, pokiaľ ide o absenciu vyberania DPH zo zálohy, keďže táto absencia bola len nepriamym dôsledkom mechanizmu oslobodenia od zálohy, ktorý je vlastný absencii vyberania zálohy a ktorý neumožňoval preukázať, že sporné opatrenie má v tejto súvislosti za cieľ poskytnúť výhodu určitým podnikom zo štátnych prostriedkov.
- 37 Naproti tomu Všeobecný súd vyhovel tretej časti jediného žalobného dôvodu z dôvodu, že sporné rozhodnutie obsahovalo pochybenia a že iné nepriame dôkazy umožňovali dospieť k záveru, že Komisia sa pri preskúmaní sporného opatrenia spočívajúceho v neuložení pokuty podnikom, ktoré nevyberali zálohu, stretla s vážnymi ťažkosťami.
- 38 V tejto súvislosti Všeobecný súd najprv v bode 137 napadnutého rozsudku konštatoval, že Komisia sa vo svojich úvahách nedopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnievala, že na to, aby bolo možné dospieť k záveru o neexistencii štátnych prostriedkov v súvislosti s opatrením spočívajúcim v tom, že orgán verejnej moci neuložil pokutu, bolo v takej situácii, o akú ide v prejednávanej veci, potrebné uplatniť nové kritérium založené na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy, ktorým čelia vnútroštátne orgány v rámci výkonu svojich právomocí orgánu verejnej moci.
- 39 Všeobecný súd sa však ďalej najmä v bodoch 157 a 163 napadnutého rozsudku domnieval, že Komisia v prejednávanej veci nesprávne uplatnila kritérium uvedené v predchádzajúcom bode. V tejto súvislosti Všeobecný súd na jednej strane rozhodol, že Komisia vychádzala z nesprávneho právneho posúdenia, keď dospela k záveru, že podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov nebola splnená, a to bez toho, aby preskúmala, či výkladové ťažkosti, z ktorých vychádzala, boli dočasné a inherentné postupnému objasňovaniu noriem. Na druhej strane Všeobecný súd uviedol, že Komisia sa nesprávne domnievala, že v prejednávanej veci mohla uplatniť kritérium založené na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy, hoci príslušné nemecké regionálne orgány pri odôvodnení svojej praxe neuložiť pokutu prihraničným obchodom v prípade, že tieto obchody nevyberú zálohu, nevyhádzali z existencie takýchto ťažkostí.
- 40 Napokon Všeobecný súd v bodoch 169 až 235 napadnutého rozsudku tiež konštatoval, že existuje súbor nepriamych dôkazov preukazujúcich existenciu vážnych ťažkostí, ktoré umožňujú pochybovať o výklade VerpackV prijatom príslušnými nemeckými regionálnymi orgánmi. V tejto

súvislosti v bode 203 napadnutého rozsudku spresnil, že tieto nepriame dôkazy umožňovali prinajmenšom dospieť k záveru, že preskúmanie zo strany Komisie, pokiaľ ide o situáciu, ktorá jej bola predložená, nebolo úplné, čo samo osebe predstavuje nepriamy dôkaz o existencii vážnych ťažkostí.

Návrhy účastníkov konania na Súdnom dvore

Vec C-508/21 P

41 Komisia svojím odvolaním navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil výrok napadnutého rozsudku,
- rozhodol vo veci T-47/19, Danske Erhverv/Komisie, tak, že zruší bod 3.3 sporného rozhodnutia,
- uložil združeniu Dansk Erhverv povinnosť nahradiť trovy odvolacieho konania a
- rozhodol, že účastníci konania, ako aj vedľajší účastníci konania znášajú vlastné trovy prvostupňového konania.

42 Dansk Erhverv navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolanie s tým, že nahradí niektoré dôvody napadnutého rozsudku, alebo v každom prípade zamietol odvolanie,
- uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania, ktoré vynaložilo Dansk Erhverv v rámci odvolacieho, ako aj prvostupňového konania a
- subsidiárne v každom prípade uložil Komisii povinnosť nahradiť tri štvrtiny trov konania, ktoré vynaložilo Dansk Erhverv v rámci prvostupňového konania.

43 IGG navrhuje, aby Súdny dvor:

- vyhovel návrhu na zrušenie výroku napadnutého rozsudku,
- vyhovel návrhu na uloženie povinnosti združeniu Dansk Erhverv nahradiť trovy odvolacieho konania a
- v zostávajúcej časti odvolanie zamietol.

Vec C-509/21 P

44 IGG svojím odvolaním navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnutý rozsudok,
- zamietol žalobu a

– uložil združeniu Dansk Erhverv povinnosť nahradiť trovy konania.

45 Dansk Erhverv navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolanie s tým, že nahradí niektoré dôvody napadnutého rozsudku,
- v každom prípade zamietol odvolanie a
- uložil združeniu IGG povinnosť nahradiť trovy konania.

Konanie na Súdnom dvore

46 Dňa 24. augusta 2021 predseda Súdneho dvora vyzval účastníkov konania, aby sa vyjadrili k prípadnému spojeniu vecí C-508/21 P a C-509/21 P na účely ďalšieho konania.

47 Listami z 25. a 27. augusta 2021 Komisia informovala Súdny dvor, že nemá žiadne námietky proti spojeniu týchto vecí. Listami z 27. augusta 2021 Dansk Erhverv informovalo Súdny dvor, že v tomto štádiu konania nie je vhodné spojiť veci.

48 Rozhodnutím z 9. novembra 2021 predseda Súdneho dvora rozhodol, že v tomto štádiu konania nie je potrebné spojiť veci.

49 Rozhodnutím z 18. októbra 2022 Súdny dvor rozhodol spojiť veci C-508/21 P a C-509/21 P na účely ústnej časti konania.

O odvolaniach

50 Vzhľadom na ich vzájomnú súvislosť je potrebné tieto veci spojiť na účely vyhlásenia rozsudku v súlade s článkom 54 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

O odvolaní vo veci C-509/21 P

51 Na podporu svojho odvolania vo veci C-509/21 P, ktoré treba preskúmať ako prvé, IGG uvádza šesť odvolacích dôvodov.

52 Prvý odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd dopustil tým, že nesprávne uplatnil článok 107 ods. 1 ZFEÚ, keďže pri posudzovaní kritéria „štátnych prostriedkov“ nesprávne vyložil pojem „dostatočne priama súvislosť“ medzi výhodou a štátnym rozpočtom. Druhý odvolací dôvod, ktorý sa delí na dve časti, je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd údajne dopustil tým, že nesprávne uplatnil toto ustanovenie, keďže uplatnil nesprávne pravidlo na účely posúdenia kritéria „štátnych prostriedkov“ Komisiou v prípade ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy. Tretí odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd údajne dopustil tým, že uplatnil pravidlo na účely posúdenia, ktoré vykonala Komisia v prípade kritéria „štátnych prostriedkov“, ktoré ide nad rámec nového kritéria založeného na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy. Štvrtý odvolací dôvod, ktorý sa delí na sedem častí, je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd údajne dopustil tým, že usúdil, že pri preskúmaní, ktoré v spornom rozhodnutí vykonala Komisia, došlo k viacerým pochybeniam

a že existovali ďalšie nepriame dôkazy umožňujúce podporiť záver, podľa ktorého existovali „vážne ťažkosti“ pri určení, či boli vynaložené štátne prostriedky. Piaty odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd údajne dopustil tým, že zamietol dodatočné tvrdenia združenia IGG smerujúce k podpore záveru, podľa ktorého Komisia nebola konfrontovaná s „vážnymi ťažkosťami“. Šiesty odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení, ktorého sa Všeobecný súd údajne dopustil tým, že v celom rozsahu zrušil sporné rozhodnutie, vrátane časti týkajúcej sa nevyberania DPH zo zálohy.

- 53 Na úvod treba preskúmať prvý odvolací dôvod, druhú časť druhého odvolacieho dôvodu, ako aj tretí odvolací dôvod.

Argumentácia účastníkov konania

- 54 V rámci prvého odvolacieho dôvodu IGG Všeobecnému súdu vytýka, že sa najmä v bodoch 140 až 146 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že pri posudzovaní kritéria štátnych prostriedkov nesprávne vyložil výraz „dostatočne priama súvislosť“ medzi výhodou a štátnym rozpočtom. Dostatočne priamu súvislosť medzi neuložením pokuty a štátnym rozpočtom by bolo možné konštatovať len vtedy, ak by uloženie pokuty bolo právne možné.
- 55 Ako však Všeobecný súd konštatoval v bode 155 napadnutého rozsudku, príslušné nemecké regionálne orgány sa v nadväznosti na uznesenia nemeckých súdov z roku 2003 rozhodli neprijíť správne donucovacie opatrenia vo vzťahu k prihraničným obchodom, ktoré neuplatňovali zálohu v prípade, že kupujúci podpísali vývozné vyhlásenie. Z vlastných záverov Všeobecného súdu tak vyplýva, že za týchto podmienok je uloženie pokút právne nemožné, a preto logicky neexistuje dostatočne priama súvislosť medzi výhodou a štátnym rozpočtom.
- 56 V tejto súvislosti IGG spresňuje, že ako Všeobecný súd uznal v bodoch 140 až 142 napadnutého rozsudku, sankcie možno uložiť jednotlivcom len vtedy, ak úmyselne alebo z nedbanlivosti nesplnili povinnosť, ktorá je jasne definovaná. V rozsahu, v akom Všeobecný súd v bode 147 napadnutého rozsudku odkazuje na zásadu výsledku súdneho výkladu, ktorý je „primerane predvídateľný“, stačí jednak uviesť, že to platí najmä na základe výkladu, ktorý predmetnému ustanoveniu dáva judikatúra relevantná v čase skutkových okolností, a jednak že existujúca judikatúra v prejednávanej veci podporovala právne stanovisko oboch dotknutých spolkových krajín.
- 57 Druhou časťou druhého odvolacieho dôvodu IGG Všeobecnému súdu vytýka, že sa najmä v bodoch 140 až 158 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že vyžadoval dodatočné kritérium, a to potrebu postupného objasňovania noriem.
- 58 Na jednej strane toto dodatočné kritérium nie je odôvodnené, keďže odkaz Všeobecného súdu na zásadu právnej istoty v súvislosti s trestnými činmi a trestami nemá zmysel, pretože cieľom tejto zásady je len ochrana jednotlivcov pred sankciami uloženými štátom, zatiaľ čo v prejednávanej veci sa uplatňuje na odôvodnenie rozhodnutia, ktoré je v konečnom dôsledku v neprospech údajných príjemcov. Naproti tomu zásada právnej istoty odôvodňuje opačný záver, podľa ktorého neboli použité žiadne štátne prostriedky, ako to bolo preukázané v rámci prvého odvolacieho dôvodu, pretože uloženie pokút nebolo nemožné.

- 59 Na druhej strane podľa združenia IGG správna prax spočívajúca v tom, že prihraničným obchodom neukladá povinnosť vyberať zálohu, ak kupujúci podpíšu vývozné vyhlásenie, je prinajmenšom veľmi blízka prípadu výslovného povolenia, ako to bolo vo veci Eventech (rozsudok zo 14. januára 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 16).
- 60 Komisia totiž v spornom rozhodnutí preukázala, že cieľom správnej praxe nebolo oslobodiť prihraničné obchody od pokút, ale že príslušné nemecké regionálne orgány usudzovali, že prihraničné obchody nie sú povinné vyberať zálohu. Všeobecný súd sa s týmto výkladom stotožnil v bode 103 napadnutého rozsudku, pokiaľ ide o nevyberanie DPH. Všeobecný súd však nevysvetlil dôvod, pre ktorý sa rovnaká logika neuplatňuje na neuloženie pokút, čo samo osebe postačovalo na vyvodenie záveru, že neboli vynaložené žiadne štátne prostriedky z dôvodu neexistencie „dostatočne priamej súvislosti“.
- 61 Svojím tretím odvolacím dôvodom IGG Všeobecnému súdu v podstate vytyka, že sa v bodoch 166 až 203 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď vyžadoval, aby Komisia vykonala úplnú analýzu uplatniteľného vnútroštátneho práva. V tejto súvislosti toto združenie uvádza, že takáto požiadavka z rovnakých dôvodov, aké uviedlo v rámci druhej časti druhého odvolacieho dôvodu, znamená prijatie nesprávneho výkladu výrazu „dostatočne priama súvislosť“.
- 62 Dansk Erhverv zastáva názor, že prvý odvolací dôvod je na jednej strane neprípustný v rozsahu, v akom sa IGG pokúša v rozpore s článkom 170 ods. 1 rokovacieho poriadku zmeniť predmet sporu pred Všeobecným súdom tým, že tvrdí, že Všeobecný súd nahradil odôvodnenie autora sporného rozhodnutia svojím vlastným odôvodnením. Na druhej strane je tento odvolací dôvod neprípustný, keďže IGG Všeobecnému súdu vytyka, že posúdil obsah predmetnej nemeckej právnej úpravy v rozsahu, ktorý nepatrí do jeho právomoci, pričom IGG neuviedlo ani nepreukázalo, že Všeobecný súd skreslil uplatniteľné nemecké právo. Okrem toho je prvý odvolací dôvod neúčinný alebo nedôvodný, keďže „dostatočne priama súvislosť“ existuje aj vtedy, keď výhoda poskytnutá príjemcovi spôsobuje „dostatočne konkrétne ekonomické riziko výdavkov“ zatažujúcich štátny rozpočet (rozsudok z 19. marca 2013, Bouygues a i./Komisia a i., C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 109).
- 63 Pokiaľ ide o druhú časť druhého odvolacieho dôvodu, Dansk Erhverv na jednej strane odpovedá, že bez dodatočného kritéria stanoveného v bode 146 napadnutého rozsudku, a to potreby postupného objasňovania noriem, sa môžu príslušné nemecké regionálne orgány odvolávať na údajné výkladové ťažkosti, aby v rozpore s právom Únie naďalej bez časového obmedzenia priznávali niektorým podnikom priaznivejšie zaobchádzanie.
- 64 Na druhej strane Dansk Erhverv poukazuje na to, že tvrdenie združenia IGG, podľa ktorého uvádzaný cieľ opatrenia pomoci musí byť rozhodujúci na účely posúdenia neuloženia pokút, je neprípustné, keďže v spornom rozhodnutí sa neuvádza a má za následok zmenu predmetu sporu pred Všeobecným súdom, a to v rozpore s článkom 170 ods. 1 rokovacieho poriadku. Okrem toho toto tvrdenie vychádza z nesprávneho výkladu rozsudku z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551), z ktorého vyplýva, že Súdny dvor nepovažoval za rozhodujúci cieľ dotknutého opatrenia pomoci, ale skôr účinok tohto opatrenia.
- 65 Pokiaľ ide o tretí odvolací dôvod, Dansk Erhverv uvádza, že výklad a určenie obsahu vnútroštátneho práva sú súčasťou posúdenia skutkových okolností, ktoré patria do právomoci Všeobecného súdu. V rozsudku z 1. februára 2017, Portovesme/Komisia (C-606/14 P,

EU:C:2017:75, body 62 a 63), tak Súdny dvor konštatoval, že výklad vnútroštátneho práva Všeobecným súdom spadá do posúdenia skutkového stavu a že má právomoc len overiť existenciu skreslenia dôkazov.

- 66 Okrem toho Dansk Erhverv navrhuje nahradenie odôvodnenia, pokiaľ ide o body 135 až 138 napadnutého rozsudku. Na podporu tohto návrhu Dansk Erhverv tvrdí, že druhý až piaty odvolací dôvod uvedený združením IGG je neúčinný, keďže Všeobecný súd sa vo vyššie uvedených bodoch dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že zamietol prvú časť tretej časti jeho jediného žalobného dôvodu, keď pripustil, že Komisia bola oprávnená zaviesť nové kritérium založené na existencii ťažkostí pri výklade uplatniteľnej normy. Dansk Erhverv spresňuje, že neuloženie pokút bolo porovnateľné so situáciami, ktoré viedli k vydaniu rozsudkov z 1. decembra 1998, Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, body 42 a 43), zo 17. júna 1999, Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, body 41 až 43), a z 8. septembra 2011, Komisia/Holandsko (C-279/08 P, EU:C:2011:551).
- 67 Ako totiž vyplýva z bodov 149 až 155 napadnutého rozsudku, právna situácia bola dostatočne jasná, keďže zálohu museli vyberať aj prihraničné obchody a neuloženie pokút teda predstavovalo prax *contra legem*. Dansk Erhverv okrem toho tvrdí, že na to, aby Komisia mohla vylúčiť existenciu štátnej pomoci, musela by preukázať, že prax vývozného vyhlásenia bola v nemeckom práve v súlade so zákonom, čo sa Komisia v spornom rozhodnutí ani nepokúsila preukázať.

Posúdenie Súdnym dvorom

– Úvodné pripomienky

- 68 Na účely posúdenia prvého odvolacieho dôvodu, druhej časti druhého odvolacieho dôvodu a tretieho odvolacieho dôvodu vo veci C-509/21 P treba pripomenúť ustálenú judikatúru Súdného dvora týkajúcu sa povinností, ktoré má Komisia v rámci konania o predbežnom preskúmaní podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ, keďže sporné rozhodnutie, ktoré je predmetom napadnutého rozsudku, bolo prijaté na jeho konci, a teda bez začatia konania vo veci formálneho zisťovania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.
- 69 Konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ je nevyhnutné, ak má Komisia závažné ťažkosti s posúdením, či je pomoc zlučiteľná s vnútorným trhom. Komisia sa preto pri prijímaní pozitívneho rozhodnutia o pomoci môže obmedziť na štádium predbežného preskúmania podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ len vtedy, ak po prvom preskúmaní môže dospieť k presvedčeniu, že táto pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom. Ak toto prvé preskúmanie naopak viedlo Komisiu k opačnému presvedčeniu, alebo aj vtedy, keď sa jej nepodarilo prekonať všetky ťažkosti, ktoré sa vyskytli pri posudzovaní zlučiteľnosti tejto pomoci s vnútorným trhom, je Komisia povinná vyžiadať si všetky potrebné stanoviská a na tento účel začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ (rozsudok zo 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association a i./Komisia, C-578/21 P, EU:C:2022:898, bod 53, ako aj citovaná judikatúra).
- 70 Vzhľadom na to, že pojem „vážne ťažkosti“ má objektívnu povahu, musí navrhovateľ zrušenia tohto rozhodnutia predložiť dôkaz o existencii takýchto ťažkostí, ktorý sa musí hľadať tak v okolnostiach prijatia rozhodnutia prijatého po predbežnom preskúmaní, ako aj v jeho obsahu, a to na základe súboru súhlasných nepriamych dôkazov (rozsudok zo 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association a i./Komisia, C-578/21 P, EU:C:2022:898, bod 54, ako aj citovaná judikatúra).

- 71 Súdu Európskej únie teda prináleží, aby v prípade, že rozhoduje o návrhu na zrušenie takéhoto rozhodnutia, určil, či posúdenie informácií a skutočností, ktoré mala Komisia k dispozícii vo fáze predbežného preskúmania predmetného vnútroštátneho opatrenia, malo objektívne vyvolať pochybnosti o kvalifikácii tohto opatrenia ako pomoci, keďže takéto pochybnosti musia viesť k začatiu konania vo veci formálneho zisťovania (rozsudok zo 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association a i./Komisia, C-578/21 P, EU:C:2022:898, bod 55, ako aj citovaná judikatúra).
- 72 Pokiaľ sa žalobca domáha zrušenia rozhodnutia o nevznesení námietok, v podstate napáda skutočnosť, že rozhodnutie vydané Komisiou v súvislosti so spornou pomocou bolo prijaté bez toho, aby táto inštitúcia začala konanie vo veci formálneho zisťovania, čím porušila jeho procesné práva. Na to, aby žalobca uspel so svojim návrhom na zrušenie, môže uvádzať akékoľvek žalobné dôvody, ktoré môžu preukázať, že posúdenie informácií a skutočností, ktoré mala Komisia k dispozícii počas fázy predbežného preskúmania oznámeného opatrenia, muselo vyvolať pochybnosti o zlučiteľnosti tohto opatrenia s vnútorným trhom. Použitie takýchto tvrdení preto nemôže mať za následok zmenu predmetu žaloby, ani podmienok jej prípustnosti. Naopak existencia pochybností o tejto zlučiteľnosti je práve dôkazom, ktorý treba predložiť, aby sa preukázalo, že Komisia bola povinná začať konanie vo veci formálneho zisťovania stanovené v článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 2. septembra 2021, Ja zum Nürburgring/Komisia, C-647/19 P, EU:C:2021:666, bod 115, a z 3. septembra 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland a i./Komisia, C-817/18 P, EU:C:2020:637, bod 81, ako aj citovanú judikatúru).
- 73 V prejednávanej veci argumentácia združenia IGG, ako je zhrnutá v bodoch 54 až 61 tohto rozsudku, nastoľuje otázku, či sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia v rámci posudzovania kritéria týkajúceho sa „štátnych prostriedkov“ uvedeného v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ktoré by mohlo preukázať, že Komisia sa počas preskúmania sporného opatrenia spočívajúceho v neuložení pokuty podnikom, ktoré nevyberajú zálohu, stretla s vážnymi ťažkosťami, ktoré mali Komisiu viesť k začatiu konania vo veci formálneho zisťovania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.
- 74 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ak nie je Zmluvami ustanovené inak, pomoc poskytovaná členským štátom alebo akoukoľvek formou zo štátnych prostriedkov, ktorá narúša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvyhodňuje určitých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov tovaru, je nezlučiteľná s vnútorným trhom, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.
- 75 Preto len výhody poskytované priamo alebo nepriamo zo štátnych prostriedkov alebo predstavujúce pre štát dodatočnú záťaž možno považovať za „pomoc“ v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Zo samotného znenia tohto ustanovenia a z procesných pravidiel stanovených v článku 108 ZFEÚ totiž vyplýva, že výhody poskytované iným spôsobom ako zo štátnych prostriedkov nespádajú do pôsobnosti predmetných ustanovení (rozsudok z 19. marca 2013, Bouygues a i./Komisia a i., C-399/10 P a C-401/10 P, EU:C:2013:175, bod 99, ako aj citovaná judikatúra).
- 76 Pokiaľ ide o podmienku týkajúcu sa použitia štátnych prostriedkov, z ustálenej judikatúry vyplýva, že pojem „pomoc“ zahŕňa nielen pozitívne plnenia, ako sú subvencie, ale aj zásahy, ktoré v rozličných formách znižujú náklady obvykle zaťažujúce rozpočet podniku a ktoré, hoci nie sú subvenciami v úzkom zmysle slova, majú rovnakú povahu a zhodné účinky (rozsudok zo 14. januára 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 33 a citovaná judikatúra).

- 77 V dôsledku toho na účely konštatovania existencie štátnej pomoci treba preukázať dostatočne priamu súvislosť medzi výhodou poskytnutou príjemcovi na jednej strane a znížením štátneho rozpočtu, či dokonca dostatočne konkrétnym ekonomickým rizikom výdavkov zaťažujúcich tento rozpočet (rozsudok zo 14. januára 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 34 a citovaná judikatúra).
- 78 Na účely posúdenia existencie tejto súvislosti treba najmä overiť, či opatrenie svojím účelom a všeobecnou štruktúrou smeruje k vytvoreniu výhody, ktorá by pre štát predstavovala dodatočné zaťaženie (rozsudok zo 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 a C-73/91, EU:C:1993:97, bod 21).
- 79 V prejednávanej veci, ako vyplýva z bodov 131 až 135 napadnutého rozsudku, Všeobecný súd uviedol, že príslušné nemecké regionálne orgány sa domnievajú, že pri nákupe nápojov v rámci vývozného vyhlásenia neexistuje žiadne porušenie právnej úpravy, za ktoré možno uložiť pokutu, takže vzhľadom na to, že nevyberanie zálohy je v súlade s touto právnou úpravou, ako ju vykladajú tieto orgány, je nevyhnutne vylúčené uloženie pokuty prihraničným obchodom. Všeobecný súd z toho vyvodzuje, že takýto kontext, v ktorom je neuloženie pokuty neoddeliteľné od nevyberania zálohy, a teda od výkladu relevantnej právnej úpravy, nezodpovedá žiadnej z hypotéz, ktoré až doteraz skúmala judikatúra Súdneho dvora. Konkrétne oslobodenie od zálohy a súčasne neuloženie pokuty nevyplývajú ani z výslovného oslobodenia prijatého autorom predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy, ani z predchádzajúceho a transparentného povolenia stanoveného právnym predpisom, ale vyplývajú z jednoduchej praxe príslušných nemeckých regionálnych orgánov. Komisia preto správne vychádzala z nového právneho kritéria založeného na ťažkostiach pri výklade uplatniteľnej normy.
- 80 Ako vyplýva z bodov 38 až 40 tohto rozsudku, Všeobecný súd však v bodoch 157, 163 a 203 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že Komisia nesprávne uplatnila toto nové kritérium.
- *O existencii nesprávneho právneho posúdenia kritéria „štátnych prostriedkov“*
- 81 Na úvod, pokiaľ ide o prípustnosť argumentácie združenia IGG, treba na jednej strane zamietnuť tvrdenie združenia Dansk Erhverv, podľa ktorého sa IGG v rozpore s článkom 170 ods. 1 rokovacieho poriadku pokúšalo v rámci prvého odvolacieho dôvodu zmeniť predmet sporu pred Všeobecným súdom tým, že tvrdilo, že Všeobecný súd nahradil odôvodnenie Komisie svojím vlastným odôvodnením. Treba totiž konštatovať, že IGG takéto tvrdenie neuvádza, ale naopak tvrdí, že právna nemožnosť uložiť pokuty vyplýva z vlastných záverov Všeobecného súdu. Pokiaľ ide o tvrdenie, ktorým IGG Všeobecnému súdu vytýka, že podal nesprávny výklad vnútroštátneho práva, ktoré nepatrí do právomoci Všeobecného súdu, stačí konštatovať, že IGG sa svojím prvým odvolacím dôvodom nesnaží spochybníť výklad vnútroštátneho práva, ktorý podal Všeobecný súd, ale dôsledky, ktoré z neho Všeobecný súd vyvodil na účely preskúmania otázky, či sporné opatrenie zahŕňa poskytnutie výhody zo štátnych prostriedkov v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Takáto argumentácia, ktorej cieľom je preukázať, že napadnutý rozsudok obsahuje nesprávne právne posúdenie týkajúce sa výkladu a uplatnenia tohto ustanovenia práva Únie, je v štádiu odvolania prípustná.
- 82 Na druhej strane treba takisto zamietnuť argumentáciu združenia Dansk Erhverv, podľa ktorej sa IGG snaží v rámci druhej časti druhého odvolacieho dôvodu zmeniť v rozpore s článkom 170 ods. 1 rokovacieho poriadku predmet sporu pred Všeobecným súdom tým, že tvrdí, že údajný cieľ opatrenia pomoci by mal byť rozhodujúci na účely posúdenia neuloženia pokút. Treba totiž konštatovať, že argumentácia združenia IGG nepredstavuje zmenu predmetu sporu, ale jej

cieľom je vychádzať z analýzy, ktorú vykonal Všeobecný súd najmä v bode 93 napadnutého rozsudku a podľa ktorej „na účely posúdenia existencie [dostatočne priamej] súvislosti treba najmä overiť, či svojím účelom a všeobecnou štruktúrou opatrenie smeruje k vytvoreniu výhody, ktorá by pre štát predstavovala dodatočné zaťaženie“.

83. Pokiaľ ide o dôvodnosť argumentácie združenia IGG, podľa ktorej dostatočne priamu súvislosť medzi neuložením pokuty a štátnym rozpočtom možno preukázať len vtedy, ak je uloženie pokuty právne možné, treba uviesť, že všetkým právnym systémom je inherentné, že konanie, ktoré je vopred definované ako legálne a dovolené, nevystavuje právne subjekty sankciám (rozsudok zo 14. januára 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 36).
84. Z bodu 155 napadnutého rozsudku však vyplýva, že príslušné nemecké regionálne orgány sa v nadväznosti na uznesenia nemeckých súdov z roku 2003, ako sú uvedené v bode 15 tohto rozsudku, rozhodli neprijívať nové správne donucovacie opatrenia vo vzťahu k prihraničným obchodom, ktoré neuplatňovali zálohu. Ako totiž Všeobecný súd uviedol v bode 131 napadnutého rozsudku, uvedené orgány sa domnievali, že v prípade nákupu nápojov v rámci vývozného vyhlásenia nedochádzalo k žiadnemu porušeniu § 9 ods. 1 VerpackV v spojení s § 2 ods. 1 VerpackV, za ktoré by bolo možné uložiť pokutu, a že v takejto situácii, keďže nevyberanie zálohy bolo v súlade s touto právnou úpravou, bolo nevyhnutne vylúčené uloženie pokuty prihraničným obchodom.
85. Ako Všeobecný súd konštatoval v bodoch 160 až 164 napadnutého rozsudku, toto uplatnenie vnútroštátneho práva je v súlade s jeho výkladom, ktorý mu dala vnútroštátna judikatúra v uzneseniach nemeckých súdov z roku 2003, ako sú uvedené v bode 15 tohto rozsudku. Z vlastných konštatovaní Všeobecného súdu teda vyplýva, že príslušné nemecké regionálne orgány uplatňovali vnútroštátnu právnú úpravu bez toho, aby čelili ťažkostiam pri výklade uplatniteľnej normy.
86. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásada zákonnosti trestov je zakotvená v článku 49 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie. Táto zásada vyžaduje, aby zákon jasne vymedzoval porušenia a tresty za ne. Táto podmienka je splnená, pokiaľ osoba podliehajúca súdnej právomoci môže zo znenia relevantného ustanovenia a za pomoci výkladu, ktorý mu dávajú súdy, zistiť, aké konania alebo opomenutia zakladajú jej trestnú zodpovednosť (rozsudky z 22. októbra 2015, AC-Treuhand/Komisia, C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 40, ako aj z 24. marca 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 a C-871/19, EU:C:2021:233, bod 49).
87. Okrem toho Súdny dvor už spresnil, že jasnosť zákona sa posudzuje nielen vzhľadom na znenie relevantného ustanovenia, ale aj vzhľadom na spresnenia vyplývajúce z ustálenej a uverejnenej judikatúry (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. mája 2008, Evonik Degussa/Komisia, C-266/06 P, EU:C:2008:295, body 40 a 46).
88. V tomto kontexte sa zdá, že závery Všeobecného súdu uvedené v bodoch 157 a 203 napadnutého rozsudku, ako sú pripomenuté v bodoch 39 a 40 tohto rozsudku, podľa ktorých bolo v spornom rozhodnutí vykonané nedostatočné a neúplné preskúmanie neuloženia pokút prihraničným obchodom, vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia.
89. V tejto súvislosti z bodov 146 až 157 napadnutého rozsudku konkrétnejšie vyplýva, že Všeobecný súd Komisii vytýka, že nepreskúmala, či výkladové ťažkosti, ktorým čelili príslušné nemecké regionálne orgány, boli dočasné a patrili do procesu postupného objasňovania noriem.

- 90 Treba však konštatovať, že ako vyplýva z judikatúry citovanej v bodoch 83 a 86 tohto rozsudku, len správanie, ktoré je jasne definované – a v prípade potreby za pomoci výkladu, ktorý mu dávajú sudy – ako porušenie, ktoré zakladá zodpovednosť dotknutej osoby, umožňuje uložiť správne sankcie.
- 91 Z toho vyplýva, že aj keby existovali ťažkosti pri výklade uplatniteľnej normy, ktoré mali trvalý charakter, toto konštatovanie nepostačuje na vyvodenie záveru, že podmienka týkajúca sa štátnych prostriedkov bola splnená. V tejto súvislosti, ako uviedol generálny advokát v bodoch 57 až 60 svojich návrhov, požiadavka postupného objasňovania nezohľadňuje rozsah judikatúry uvedenej v bode 86 tohto rozsudku.
- 92 Je pravda, že Všeobecný súd v bode 147 napadnutého rozsudku správne uviedol, že ako vyplýva z rozsudku z 22. októbra 2015, AC-Treuhand/Komisia (C-194/14 P, EU:C:2015:717, bod 41), zásadu zákonnosti trestných činov a trestov nemožno vykladať tak, že vylučuje postupné objasňovanie pravidiel trestnej zodpovednosti prostredníctvom súdneho výkladu každého jednotlivého prípadu. Nič to však nemení na tom, že z toho nemožno vyvodiť, ako to urobil Všeobecný súd v bodoch 146 a 157 napadnutého rozsudku, že vždy musí existovať postup postupného objasňovania.
- 93 Toto posúdenie nemožno spochybníť úvahami Všeobecného súdu obsiahnutými v bodoch 143 a 145 napadnutého rozsudku, podľa ktorých je pri preberaní smernice do právneho poriadku členského štátu nevyhnutné, aby predmetné vnútroštátne právo skutočne zabezpečilo úplné uplatnenie tejto smernice, a ktoré naznačujú, že vnútroštátna právna úprava, ktorej zmysel nebol spresnený, by umožnila členským štátom, ktoré sú jej autormi, vyhnúť sa bez akéhokoľvek časového obmedzenia svojim povinnostiam v oblasti štátnej pomoci.
- 94 V prejednávanej veci totiž článok 7 ods. 1 smernice 94/62 neukladá členským štátom povinnosť vyžadovať vyberanie zálohy od kupujúcich za maloobchodné nákupy jednorazových obalov na účely konzumácie nápojov mimo svojho územia, ako to Komisia konštatovala v odôvodneniach 63, 65 a 70 sporného rozhodnutia a bez toho, aby toto konštatovanie bolo Všeobecným súdom spochybnené v napadnutom rozsudku.
- 95 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že toto ustanovenie stanovuje, že členské štáty musia zabezpečiť, že sa vytvoria systémy na spätný odber a/alebo zber použitých obalov a/alebo odpadov z obalov od spotrebiteľa. Ak spotrebiteľia s bydliskom v členskom štáte nakupujú obaly z nápojov v inom členskom štáte s cieľom konzumovať ich obsah v členskom štáte svojho bydliska, prázdne obaly sa stávajú odpadom v zmysle článku 3 ods. 1 smernice 2008/98 v tomto poslednom uvedenom členskom štáte.
- 96 Z toho vyplýva, ako uviedol generálny advokát v bodoch 49 až 51 svojich návrhov, že článok 7 ods. 1 smernice 94/62 nevyžaduje vyberanie zálohy za takých okolností, ako sú tie, ktoré sú základom tohto odvolania, keď sa predaj nápojov v plechovkách v prihraničných obchodoch spotrebiteľom, ktorí podpíšu vývozné vyhlásenie, podobá na predaj tovarov hospodárskym subjektom na účely vývozu, za ktorý predávajúci nie je povinný vyberať zálohu.
- 97 Okrem toho treba konštatovať, že Súdny dvor rozhodol, že systém zálohovania môže ciele, ktoré sleduje smernica 94/62, dosiahnuť len vtedy, ak si môžu spotrebiteľia, ktorí zaplatili zálohu, vybrať túto sumu jednoduchým spôsobom späť bez toho, aby sa museli vrátiť na miesto prvotného nákupu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. decembra 2004, Radlberger Getränkegesellschaft a S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, bod 46). V dôsledku toho cieľ smernice

94/62 týkajúci sa efektívneho zberu odpadov nezahŕňa vyberanie zálohy za jednorazové obaly, ktoré neboli zlikvidované na území štátu vývozu, a to bez ohľadu na skutočnosť, ako vyplýva z bodu 200 napadnutého rozsudku, že prihraničným obchodom nebolo napriek ich úsiliu a v nadväznosti na námietku združenia Dansk Erhverv povolené pripojiť sa k dánskemu systému zálohovania.

- 98 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 157 a 203 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia v spornom rozhodnutí vykonala nedostatočné a neúplné preskúmanie neuloženia pokút prihraničným obchodom, keďže neoverila, či výkladové ťažkosti, ktorým čelili príslušné nemecké regionálne orgány, boli dočasné a patrili do procesu postupného objasňovania noriem, v dôsledku čoho táto inštitúcia nebola schopná prekonať vo fáze predbežného preskúmania všetky závažné ťažkosti, s ktorými sa stretla pri určení, či toto neuloženie pokuty predstavuje štátnu pomoc.
- 99 Preto treba vyhovieť prvému odvolaciemu dôvodu, druhej časti druhého odvolacieho dôvodu a tretiemu odvolaciemu dôvodu a v dôsledku toho zrušiť napadnutý rozsudok bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o ostatných odvolacích dôvodoch.

O odvolaní vo veci C-508/21 P

- 100 Na podporu svojho odvolania Komisia uvádza tri odvolacie dôvody. Prvý odvolací dôvod je založený na porušení článku 264 ZFEÚ a zásady proporcionality, keďže Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že dospel k záveru, že vyhovie tretej časti jediného žalobného dôvodu má za následok zrušenie sporného rozhodnutia v celom rozsahu. Druhý žalobný dôvod je založený na existencii nedostatočného a rozporuplného odôvodnenia. Tretí odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení spočívajúcom v konštatovaní, že tri sporné opatrenia sú neoddeliteľné.
- 101 Vzhľadom na zrušenie napadnutého rozsudku z dôvodu vyhovie odvolaniu vo veci C-509/21 P však už nie je potrebné rozhodnúť o odvolaní, ktoré podala Komisia vo veci C-508/21 P.

O žalobe na Všeobecnom súde

- 102 V súlade s článkom 61 prvým odsekom druhou vetou Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže tento súd v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje.
- 103 O takýto prípad ide v prejednávanej veci, keďže žalobné dôvody smerujúce k zrušeniu sporného rozhodnutia boli predmetom kontradiktórnej diskusie pred Všeobecným súdom a ich preskúmanie si nevyžaduje prijatie žiadneho dodatočného opatrenia na zabezpečenie priebehu konania alebo na preskúmanie spisu.
- 104 Dansk Erhverv pred Všeobecným súdom uviedlo jediný žalobný dôvod s cieľom preukázať, že Komisia tým, že napriek vážnym ťažkostiam, ktoré vyplynuli z preskúmania sporných opatrení, nezačala konanie vo veci formálneho zisťovania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ, porušila procesné práva, ktoré toto združenie má ako zainteresovaná strana na základe toho istého ustanovenia.

- 105 V tretej časti tohto jediného žalobného dôvodu Dansk Erhverv v podstate tvrdí, že Komisia vykonala nedostatočné preskúmanie opatrenia spočívajúceho v neuložení pokuty, keďže toto opatrenie bolo poskytnuté zo štátnych prostriedkov.
- 106 V tejto súvislosti z dôvodov uvedených v bodoch 83 až 99 tohto rozsudku vyplýva, že Komisii nemožno vytýkať, že v spornom rozhodnutí vykonala nedostatočné a neúplné preskúmanie neukladania pokút prihraničným obchodom.
- 107 Konkrétne z odôvodnenia uvedeného v bodoch 83 až 85 tohto rozsudku vyplýva, že Komisia v odôvodnení 50 sporného rozhodnutia správne uviedla, že príslušné nemecké regionálne orgány neoslobodili prihraničné obchody od správnych sankcií a od platenia pokút, ktoré by boli za normálnych okolností splatné do štátneho rozpočtu, ale bez toho, aby čelili ťažkostiam pri výklade uplatniteľnej normy, dospeli k záveru, že v prípade nákupu nápojov v rámci vývozného vyhlásenia neexistuje žiadne porušenie vnútroštátnej právnej úpravy, za ktoré by bolo možné uložiť pokutu, pričom v takom prípade, keďže nevyberanie zálohy bolo v súlade s touto právnou úpravou, bolo uloženie pokuty prihraničným obchodom nevyhnutne vylúčené.
- 108 Hoci Komisia v odôvodnení 51 sporného rozhodnutia uviedla, že znenie § 9 ods. 1 VerpackV môže naznačovať, ako bolo pripomenuté v bode 24 tohto rozsudku, že toto ustanovenie ukladá prihraničným obchodom povinnosť vyberať zálohu, v odôvodneniach 52 a 53 tohto rozhodnutia, pripomenutých v bode 25 tohto rozsudku, sa však domnievala, že neexistencia takejto povinnosti pre prihraničné obchody, ak predávajú nápoje v plechovkách výlučne spotrebiteľom, ktorí sú „zahraniční rezidenti“ a ktorí sa zaviazali skonzumovať tieto nápoje mimo nemeckého územia, sa môže považovať za koherentnú s cieľom, ktorý sleduje VerpackV a ktorým je podporovať vrátenie jednorazových nápojových obalov v Nemecku.
- 109 Okrem toho, ako vyplýva z úvah uvedených v bodoch 93 až 96 tohto rozsudku, Komisia v odôvodneniach 63, 65 a 70 sporného rozhodnutia správne uviedla, že odlišný prístup príslušných nemeckých regionálnych orgánov nebol nutný ani vzhľadom na povinnosť členských štátov zabezpečiť pri preberaní smernice do svojho právneho poriadku úplné uplatňovanie tejto smernice, keďže článok 7 ods. 1 smernice 94/62 neukladá týmto členským štátom povinnosť vyberať od kupujúcich zálohu za maloobchodné nákupy jednorazových obalov na účely konzumácie nápojov mimo svojho územia.
- 110 Hoci je pravda, že – ako vyplýva najmä z odôvodnení 69 a 70 sporného rozhodnutia – Komisia okrem iného usúdila, že „aj keď“ sa vnútroštátne právo má vykladať v tom zmysle, že prihraničné obchody sú v každom prípade povinné vyberať zálohu, neuloženie pokuty v takom prípade vyplýva z primeraného výkladu tohto vnútroštátneho práva, vzhľadom na body 107, 108 a 109 tohto rozsudku sa zdá, že tieto úvahy majú nadbytočnú povahu vo vzťahu k úvahám uvedeným najmä v odôvodneniach 50, 52, 53, 63, 65 a 70 sporného rozhodnutia.
- 111 Keďže prax prihraničných obchodov nevyberať zálohu tak predstavuje správanie, ktoré je vopred definované ako zákonné a ktoré tieto obchody nevystavuje sankciám, neuloženie pokuty preto nie je opatrením, ktoré sa poskytuje zo štátnych prostriedkov (pozri analogicky rozsudok zo 14. januára 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 36).
- 112 Vzhľadom na vyššie uvedené treba jediný žalobný dôvod, ktorý Dansk Erhverv uviedlo pred Všeobecným súdom, zamietnuť ako nedôvodný.
- 113 Žaloba o neplatnosť, ktorú podalo Dansk Erhverv na Všeobecný súd, sa preto musí zamietnuť.

O trovách

- 114 Podľa článku 184 ods. 2 rokovacieho poriadku ak je odvolanie dôvodné a Súdny dvor sám rozhodne s konečnou platnosťou o veci, potom rozhodne aj o trovách konania.
- 115 Článok 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe článku 184 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku stanovuje, že účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.
- 116 V prejednáwanej veci, pokiaľ ide o odvolanie podané vo veci C-509/21 P, keďže IGG malo vo veci úspech, treba v súlade s jeho návrhmi rozhodnúť tak, že Dansk Erhverv znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania, ktoré vynaložilo IGG.
- 117 Pokiaľ ide o odvolanie vo veci C-508/21 P, podľa článku 149 rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe jeho článku 190, ak Súdny dvor konanie vo veci zastavil, rozhodne o trovách konania. Podľa článku 142 rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe jeho článku 184 Súdny dvor rozhodne o náhrade trov konania podľa voľnej úvahy. V prejednáwanej veci je potrebné uložiť združeniu Dansk Erhverv povinnosť nahradiť trovy odvolacieho konania vo veci C-508/21 P.
- 118 Okrem toho, keďže žaloba podaná na Všeobecnom súde bola zamietnutá, Dansk Erhverv je povinné nahradiť všetky trovy prvostupňového konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

- 1. Veci C-508/21 P a C-509/21 P sa spájajú na účely vyhlásenia rozsudku.**
- 2. Rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 9. júna 2021, Dansk Erhverv/Komisia (T-47/19, EU:T:2021:331), sa zrušuje.**
- 3. Žaloba o neplatnosť, ktorú podalo združenie Dansk Erhverv na Všeobecnom súde Európskej únie, sa zamieta.**
- 4. Konanie vo veci C-508/21 P sa zastavuje.**
- 5. Združenie Dansk Erhverv je povinné nahradiť trovy konania, ktoré v rámci prvostupňového konania a odvolacích konaní vznikli združeniu Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), ako aj Európskej komisii.**

Podpisy