Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

3. září 2020*

„Kasační opravný prostředek – Státní podpory – Režim podpor týkající se dotovaného nabytí nebo bezplatného poskytnutí přírodních oblastí – Předběžné řízení o přezkumu – Rozhodnutí, kterým se podpora prohlašuje za slučitelnou s vnitřním trhem – Žaloba na neplatnost – Přípustnost – Nařízení (ES) č. 659/1999 – Článek 1 písm. h) – Pojem ‚zúčastněná strana' – Soutěžní vztah – Pojem ‚závažné obtíže' – Služba obecného hospodářského zájmu – Vedlejší činnosti – Souvislost"

Ve věci C-817/18 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie podaný dne 21. prosince 2018,

Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, se sídlem v s-Graveland (Nizozemsko),

Stichting Het Groninger Landschap, se sídlem v Haren (Nizozemsko),

Vereniging It Fryske Gea, se sídlem v Opsterland (Nizozemsko),

Stichting Het Drentse Landschap, se sídlem v Assen (Nizozemsko),

Stichting Het Overijssels Landschap, se sídlem v Dalfsen (Nizozemsko),

Stichting Het Geldersch Landschap, se sídlem v Arnhem (Nizozemsko),

Stichting Flevo-Landschap, se sídlem v Lelystad (Nizozemsko),

Stichting Het Utrechts Landschap, se sídlem v De Bilt (Nizozemsko),

Stichting Landschap Noord-Holland, se sídlem v Heiloo (Nizozemsko),

Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, se sídlem v Rotterdamu (Nizozemsko),

Stichting Het Zeeuwse Landschap, se sídlem v Heinkenszand (Nizozemsko),

Stichting Het Noordbrabants Landschap, se sídlem v s-Hertogenbosch (Nizozemsko),

Stichting Het Limburgs Landschap, se sídlem v Maastrichtu (Nizozemsko),

zastoupené P. H. L. M. Kuypersem a M. de Witem, advocaten,

navrhovatelky,

* Jednací jazyk: nizozemština.

podporované

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. K. Bulterman a M. L. Noort, jako zmocněnkyněmi,

vedlejší účastník v řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, se sídlem v Hoenderloo (Nizozemsko),

Exploitatiemaatschappij De Berghaaf BV, se sídlem v Barneveld (Nizozemsko),

Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, se sídlem v Hoenderloo (Nizozemsko),

BV Landgoed Den Alerdinck II, se sídlem v Heino (Nizozemsko),

Landgoed Ampsen BV, se sídlem v Lochem (Nizozemsko),

Pallandt van Keppel Stichting, se sídlem v Laag-Keppel (Nizozemsko),

Landgoed Kasteel Keppel BV, se sídlem v Laag-Keppel (Nizozemsko),

Baron van Lynden, s bydlištěm v Zoutelande (Nizozemsko),

Stichting het Lijndensche Fonds voor Kerk en Zending, se sídlem v Hemmen (Nizozemsko),

Landgoed Welna BV, se sídlem v Epe (Nizozemsko),

BV Landgoed „Huis te Maarn“, se sídlem v Maarn (Nizozemsko),

Vicariestichting De Vijf Capellarijen/Ambachtsheerlijkheid Kloetinge, se sídlem v Kloetinge (Nizozemsko),

Maatschappij tot Exploitatie van het Landgoed Tongeren onder Epe BV, se sídlem v Epe (Nizozemsko),

Landgoed Anderstein NV, se sídlem v Maarsbergen (Nizozemsko),

Landgoed Bekspring BV, se sídlem v Oldenzaal (Nizozemsko),

Landgoed Nijenhuis en Westerflier BV, se sídlem v Diepenheim (Nizozemsko),

Landgoed Caprera BV, se sídlem v Bloemendaal (Nizozemsko),

Landgoed Schapenduinen BV, se sídlem v Bloemendaal (Nizozemsko),

Stichting Schapenduinen, se sídlem v Bloemendaal (Nizozemsko),

Landgoed de Noetselenberg BV, se sídlem v Rijssen (Nizozemsko),

zastoupené D. Gillet, T. Ruysem a P. Wytinckem a A. A. Al Khatibem, advocaten,

žalobkyně v prvním stupni,

Evropská komise, zastoupená S. Noëm a P.-J. Loewenthalem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Arabadžev (zpravodaj), předseda senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce druhého senátu, P. G. Xuereb, T. von Danwitz a A. Kumin, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 2. dubna 2020,

vydává tento

Rozsudek

1 Kasačním opravným prostředkem žádají navrhovatelky Soudní dvůr, aby zrušil rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 15. října 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters a další v. Komise (T-79/16, dále jen „napadený rozsudek“, nezveřejněný, EU:T:2018:680), kterým bylo zrušeno rozhodnutí Komise C(2015) 5929 final ze dne 2. září 2015 o státní podpoře SA.27301 (2015/NN) – Nizozemsko – týkající se dotovaného nabytí nebo bezplatného poskytnutí přírodních oblastí, jehož shrnutí bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* (Úř. věst. 2016, C 9, s. 1) (dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

Nařízení č. 659/1999

2 Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), jež bylo platné ke dni přijetí sporného rozhodnutí, definovalo v čl. 1 písm. h) pojem „zúčastněná strana“ takto:

„[K]terýkoliv členský stát, osoba, podnik nebo sdružení podniků, jejichž zájmy by mohly být ovlivněny poskytnutím podpory, zejména příjemce podpory, konkurenční podniky a profesní sdružení.“

3 Článek 4 odst. 1 až 4 tohoto nařízení stanoví:

„1. [Evropská] komise přezkoumá oznámení ihned po jeho obdržení. Aniž je dotčen článek 8, Komise přijme rozhodnutí podle odstavců 2, 3 nebo 4.

2. Shledá-li Komise po předběžném přezkoumání, že oznámené opatření není podporou, zaznamená tento nález ve formě rozhodnutí.

3. Shledá-li Komise po předběžném přezkoumání, že nejsou vzneseny žádné pochybnosti o slučitelnosti oznámeného opatření se společným trhem, pokud opatření spadá pod čl. [107 odst. 1 SFEU], rozhodne, že opatření je slučitelné se společným trhem […]. Rozhodnutí blíže určí, která výjimka podle Smlouvy byla použita.

4. Shledá-li Komise po předběžném přezkoumání, že existují pochybnosti o slučitelnosti oznámeného opatření se společným trhem, rozhodne o zahájení postupu podle čl. [108 odst. 2 SFEU].“

Rámec ZVS

4 Odstavec 3 sdělení Komise s názvem „Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2011)“ (Úř. věst. 2012, C 8, s. 15, dále jen „rámec ZVS“) zejména uvádí, že „jsou-li zároveň splněna obecná kritéria použitelnosti čl. 107 odst. 1 [SFEU], představuje [vyrovnávací platba za závazek veřejné služby] státní podporu a vztahují se na ni články 106, 107 a 108 [SFEU]“.

5 Odstavec 11 tohoto rámce zejména stanoví:

„[…] státní podporu […] [lze] prohlásit za slučitelnou s čl. 106 odst. 2 [SFEU], je-li to nutné pro poskytování dané služby obecného hospodářského zájmu a jestliže není narušen vývoj obchodu do takové míry, která by byla v rozporu se zájmy Unie. K dosažení této rovnováhy musí být splněny podmínky stanovené v částech 2.2 až 2.10.“

6 Podle odstavce 12 v části 2.2 tohoto rámce „[je] [p]odporu nutno udělit skutečné a správně vymezené službě obecného hospodářského zájmu, jak je uvedeno v čl. 106 odst. 2 [SFEU]“.

7 Odstavec 13 uvedeného rámce, který se nachází v téže části, zejména uvádí:

„[…] Jde zejména o to, že členské státy nemohou připojit specifické závazky veřejné služby ke službám, které za podmínek odpovídajících státem vymezenému veřejnému zájmu, typu cena, objektivní prvky kvality, kontinuita a přístup ke službě, již jsou nebo mohou být uspokojivě poskytovány podniky působícími v běžných tržních podmínkách. […]“

8 Odstavec 21 rámce ZVS, který se nachází v jeho části 2.8, stanoví:

„Výše vyrovnávací platby nesmí překročit částku, která je nezbytná k pokrytí čistých nákladů […] na plnění závazků veřejné služby, včetně přiměřeného zisku.“

9 Odstavec 44 v téže části tohoto rámce upřesňuje:

„Vykonává-li podnik činnosti spadající do rozsahu [služby obecného hospodářského zájmu (dále jen ‚SOHZ‘)] i mimo něj, musí ve svém vnitropodnikovém účetnictví uvádět náklady a příjmy spojené s SOHZ odděleně od nákladů a příjmů za poskytování jiných služeb […]. Jestliže je podnik pověřen poskytováním několika SOHZ, protože se liší jejich zadávací orgány nebo povaha SOHZ, musí být ve vnitropodnikovém účetnictví možno ověřit, zda na úrovni žádné SOHZ nedošlo k vyplacení nadměrné vyrovnávací platby.“

10 Odstavec 46 uvedeného rámce, který se rovněž nachází v jeho části 2.8, dodává:

„Členský stát může rozhodnout, že zisky z činností mimo rozsah SOHZ, zejména z činností, které využívají infrastrukturu nezbytnou k poskytování SOHZ, musí být zcela nebo částečně přiděleny na financování SOHZ.“

11 Odstavec 47 téhož rámce, který se nachází v jeho části 2.8, stanoví:

„Nadměrnou vyrovnávací platbou by se měla rozumět vyrovnávací platba, kterou podnik obdržel nad částku podpory vymezenou v odstavci [21] během celé doby trvání smlouvy. […]“

12 Odstavec 48 v uvedené části 2.8 rámce ZVS stanoví:

„Nadměrná vyrovnávací platba není nezbytná k poskytování služby obecného hospodářského zájmu, a proto představuje neslučitelnou státní podporu.“

Okolnosti předcházející sporu

13 Nizozemské království zavedlo při vytváření hlavní ekologické soustavy a sítě Natura 2000 na svém území Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (režim dotací soukromým organizacím na ochranu životního prostředí vykonávajících péči o území; dále jen „režim PNB“), který třinácti organizacím pro péči o území (dále jen „OPÚ“), které jsou navrhovatelkami v tomto řízení o kasačním opravném prostředku, umožnil nabýt přírodní oblasti.

14 Způsobilými náklady pro dotace v tomto režimu podpor byly kupní cena pozemků, další náklady spojené s nabytím a náklady spojené s ukončením zemědělských nájmů uvedených pozemků. Pokud příjmy překročily náklady na správu, musely být investovány do ochrany přírody, nebo vyplaceny nizozemskému státu. Taková povinnost, ačkoli nebyla výslovně stanovena režimem PNB, byla implicitně vyvozena ze stanov OPÚ, které musely být předloženy nizozemským orgánům ke schválení, aby tyto organizace mohly získat dotčené dotace. Mimoto nebyly OPÚ oprávněny změnit účel pozemků nabytých v rámci téhož režimu nebo je používat způsobem, který by byl v rozporu s účelem ochrany přírody bez výslovného souhlasu orgánů poskytujících dotčené dotace. Stejně tak nemohly být pozemky pronajímány nebo dále prodávány bez výslovného povolení nizozemských orgánů.

15 Dne 23. prosince 2008 obdržela Komise stížnost od dvou soukromých neziskových nadací podle nizozemského práva, konkrétně od Stichting het Nationale Park De Hoge Veluwe (dále jen „NPDHV“) a Stichting Linschoten, které spravují pozemky a vykonávají činnosti v oblasti ochrany přírody a správy kulturního dědictví, jakož i vedlejší činnosti jako poskytování pachtu, zemědělství, lesní hospodářství a cestovní ruch. V roce 2009 byly stěžovatelky v rámci dotčeného správního řízení nahrazeny Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (organizace pro rovnost práv soukromých vlastníků půdy, Nizozemsko) (dále jen „VGG“), jejímž předmětem činnosti je zejména zajišťování rovných práv všech soukromých vlastníků půdy v rámci dotací a nabývání pozemků.

16 Režim, jenž byl původně v platnosti od roku 1993 do roku 2012, byl nahrazen novým režimem podpor, který Komise schválila rozhodnutím ze dne 13. července 2011. VGG následně sdělením ze dne 26. srpna, 14. a 28. září 2011 požádala Komisi, aby zaujala stanovisko k její stížnosti a požadovala navrácení protiprávní podpory.

17 Sporným rozhodnutím Komise prohlásila režim nabytí přírodních oblastí za slučitelný s vnitřním trhem podle čl. 106 odst. 2 SFEU.

18 Komise nejprve dospěla k závěru, že režim dotací představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Sporné rozhodnutí zdůrazňuje, že hlavní úkol OPÚ jakožto organizací na ochranu a zachování přírody nemá hospodářskou povahu. Tyto entity však zároveň vykonávají určité vedlejší činnosti, jako je prodej dřeva a rákosí, poskytování práv k lovu a rybolovu a turistické činnosti hospodářské povahy. Pokud jde o tyto činnosti, měla Komise za to, že je třeba tyto entity kvalifikovat jako „podniky“ ve smyslu pravidel hospodářské soutěže. Komise se v tomto ohledu opírala o rozsudek ze dne 12. září 2013, Německo v. Komise (T-347/09, nezveřejněný, EU:T:2013:418), ve kterém Tribunál rozhodl, že ačkoli zboží a služby poskytované organizacemi na ochranu životního prostředí, na které se vztahuje režim podpor podobný režimu PNB, v rámci jejich vedlejších činností vyplývaly z jejich hlavní činnosti ochrany životního prostředí, hlavní činnost těchto organizací je nečinila nutnými, neboť takové vedlejší činnosti představovaly činnosti hospodářské povahy.

19 Komise měla zejména za to, že bezúplatný převod pozemků a dotace na jejich nabytí a správu poskytly OPÚ první hospodářskou výhodu. Kromě toho poznamenala, že nelze vyloučit, že OPÚ získají druhou výhodu plynoucí z kapitálových zisků vyplývajících případně z dalšího prodeje nabytých pozemků. Režim PNB přitom podle Komise nesplňoval podmínky stanovené pro SOHZ Soudním dvorem v rozsudku ze dne 24. července 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), jelikož vyrovnávací platba pro příjemce režimu PNB nebyla stanovena odpovídajícím postupem.

20 Vzhledem k tomu, že organizace na ochranu přírody v souladu s opatřením podpory plnily závazky veřejné služby v oblasti ochrany přírody, Komise následně zkoumala otázku, zda režim dotací splňoval podmínky rámce ZVS. Vzhledem k tomu, že tyto podmínky byly podle ní splněny, prohlásila režim PNB za slučitelný s vnitřním trhem.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

21 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 19. února 2016 podaly VGG a další žalobkyně v prvním stupni (dále jen „VGG a další“) žalobu, kterou se domáhaly zrušení sporného rozhodnutí.

22 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne17. května 2016 podaly OPÚ návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Komise. Usnesením ze dne 6. dubna 2017 předseda druhého senátu Tribunálu tomuto návrhu vyhověl.

23 Na podporu své žaloby uplatnily VGG a další čtyři žalobní důvody, z nichž první vycházel z porušení jejich procesních práv stanovených v čl. 108 odst. 2 SFEU, druhý z porušení zásady zákazu zpětné účinnosti a právní jistoty, třetí podpůrně uplatněný důvod z nesprávného právního posouzení a z nedostatku odůvodnění při použití rámce ZVS a čtvrtý z porušení čl. 106 odst. 2 SFEU.

24 Komise a vedlejší účastníci řízení o žalobě na neplatnost zpochybnili postavení VGG a dalších jako „zúčastněných stran“, jakož i přípustnost druhého a čtvrtého žalobního důvodu této žaloby.

25 Tribunál napadeným rozsudkem prohlásil žalobu za přípustnou, vyhověl prvnímu žalobnímu důvodu, a v důsledku toho zrušil sporné rozhodnutí, aniž posoudil ostatní žalobní důvody této žaloby.

Návrhová žádání stran před Soudním dvorem

26 OPÚ navrhují, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadený rozsudek a

– uložil žalobkyním v prvním stupni náhradu nákladů řízení, nebo

– podpůrně, vrátil věc Tribunálu a určil, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

27 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadený rozsudek a

– žalobu zamítl.

28 VGG a další navrhují, aby Soudní dvůr:

– zamítl kasační opravný prostředek a

– uložil OPÚ náhradu nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

29 Na podporu svého kasačního opravného prostředku uplatňují OPÚ dva důvody, z nichž první vychází z nesprávného právního posouzení při přezkumu přípustnosti žaloby v prvním stupni a druhý z nesprávného právního posouzení v rozsahu, v němž napadený rozsudek vychází z existence závažných obtíží.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

30 V prvním důvodu kasačního opravného prostředku OPÚ tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v napadeném rozsudku rozhodl, že VGG a další jsou „zúčastněnými stranami“ ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU. Tento žalobní důvod se dělí na dvě části, z nichž první je vznesena jako hlavní návrh a druhá podpůrně.

31 V první části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku OPÚ tvrdí, že mezi nimi a členy VGG neexistuje soutěžní vztah, jelikož hlavní činnost OPÚ nemá hospodářskou povahu, a že i kdyby jejich vedlejší činnosti musely být považovány za činnosti „hospodářské“, nejsou činné na témže trhu jako členové VGG. Popis činností OPÚ a členů VGG, jak vyplývá z bodu 63 napadeného rozsudku, totiž podle nich ukazuje, že tyto činnosti jsou rozdílné a že jsou vykonávány na odlišných trzích.

32 Zejména použití druhového výrazu „cestovní ruch“ v bodě 66 napadeného rozsudku pro popis jedné z činností NPDHV nemůže být dostačující k prokázání soutěžního vztahu mezi činnostmi členů VGG a činnostmi OPÚ. Tento příliš obecný odkaz jednak zastiňuje skutečné rozdíly, které existují mezi činnostmi v oblasti turistiky OPÚ, které jsou nabízeny zdarma, a činnostmi v oblasti turistiky členů VGG, jejichž cílem je dosažení zisku. Takový odkaz dále nezohledňuje přímou souvislost mezi hlavním úkolem OPÚ, kterým je ochrana a zachování přírody, a jejich činnostmi v oblasti turistiky.

33 Konečně z napadeného rozsudku na jedné straně nevyplývá, že Tribunál zohlednil trh s prodejem dřeva za účelem prokázání soutěžního vztahu mezi činnostmi OPÚ a činnostmi členů VGG. Na druhé straně skutečnosti, které v napadeném rozsudku uvedeny jsou, v každém případě nepostačují k prokázání soutěžního vztahu s členy VGG na takovém trhu.

34 V druhé části jejich prvního důvodu kasačního opravného prostředku OPÚ tvrdí, že dotčená podpora neměla žádný konkrétní dopad na soutěžní postavení členů VGG a v každém případě nenarušila jejich soutěžní vztah.

35 Tribunál nejprve v bodě 68 napadeného rozsudku použil nesprávné kritérium, a sice kritérium ovlivnění obchodu mezi členskými státy, namísto kritéria konkrétního účinku na soutěžní vztahy s členy VGG. Tribunál dále při neexistenci jakékoli konkrétní skutečnosti dospěl k závěru o riziku konkrétního dopadu podpory na soutěžní postavení členů VGG. Konečně tvrzení, že členům VGG bylo systematicky bráněno nabývat pozemky, čímž jim bylo bráněno v expanzi, není relevantní, jelikož neexistuje trh s péčí o přírodní oblasti.

36 Nizozemská vláda podporuje argumentaci OPÚ.

37 Komise nejprve tvrdí, že odůvodnění uvedené v bodech 63 a 64 napadeného rozsudku je nesrozumitelné, jelikož ze sporného rozhodnutí vyplývá, že hospodářské činnosti OPÚ neodpovídají činnostem členů VGG, neboť jediné překrývání těchto činností se týká odvětví turistiky. Činnost OPÚ se v tomto odvětví však omezuje na umožnění bezplatného přístupu do přírodních oblastí, které spravují, takže se nejedná o nabídku služeb na trhu.

38 Dále Tribunál zkreslil skutkový stav, když z bodu 27 sporného rozhodnutí vyvodil popis činností členů VGG, byť tento bod popisuje pouze činnost NPDHV.

39 Konečně Komise podporuje argumentaci OPÚ, podle které Tribunál zaměnil kritérium ovlivnění obchodu s kritériem konkrétního účinku na soutěžní postavení členů VGG a opomněl ověřit toto druhé kritérium. V bodě 71 napadeného rozsudku se totiž Tribunál spokojil s domněnkou, že kritérium konkrétního účinku na soutěžní postavení VGG bylo splněno. Podle judikatury přitom příslušelo VGG, aby předložily důkaz o konkrétním účinku podpory poskytnuté OPÚ na soutěžní postavení jejích členů.

40 VGG a další primárně namítají, že argumentace OPÚ, jejímž cílem je dosáhnout nového posouzení skutkového stavu, je nepřípustná. Podpůrně VGG a další zpochybňují argumentaci OPÚ k věci samé.

Závěry Soudního dvora

41 Úvodem je třeba uvést, že Tribunál v bodě 76 napadeného rozsudku rozhodl, že alespoň jeden z členů VGG, a sice NPDHV, musí být považován za „zúčastněnou stranu“ ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU a čl. 1 písm. h) nařízení č. 659/1999.

42 Na podporu tohoto závěru v bodě 53 tohoto rozsudku uvedl, že nepřímému konkurentovi příjemce podpory může být přiznáno postavení „zúčastněné strany“, jestliže tvrdí, že poskytnutím podpory by mohly být ovlivněny jeho zájmy a právně dostačujícím způsobem prokáže, že podpora může mít konkrétní dopad na jeho situaci. V bodě 54 uvedeného rozsudku upřesnil, že pokud jde o konkurenční podniky, žalobce musí k tomu, aby mohl být považován za „zúčastněnou stranu“, prokázat, že se nachází v soutěžním vztahu s příjemci podpory, a že hrozí, že podpora bude mít na jeho situaci konkrétní dopad narušující tento dotčený soutěžní vztah.

43 S ohledem na tato kritéria Tribunál v bodech 61 až 67 napadeného rozsudku konstatoval existenci soutěžního vztahu mezi členy VGG, zejména NPDHV, a OPÚ, a v bodech 68 až 75 uvedeného rozsudku zkoumal, zda byl prokázán konkrétní dopad poskytnutí sporné podpory na situaci členů VGG, který narušuje soutěžní vztah mezi členy VGG a příjemci dotčeného opatření podpory.

44 Zaprvé je třeba uvést, že OPÚ zpochybňují existenci soutěžního vztahu, kterou Tribunál konstatoval, když v podstatě tvrdí, že odkaz na druhový pojem „cestovní ruch“ v bodě 66 napadeného rozsudku je příliš obecný, že trh s prodejem dřeva nebyl zohledněn a že zjištěné skutečnosti nejsou obecně dostačující k prokázání soutěžního vztahu mezi OPÚ a členy VGG.

45 V tomto ohledu stačí konstatovat, že OPÚ, aniž uplatňují zkreslení důkazů, takovou argumentací v podstatě zpochybňují suverénní posouzení skutkových okolností provedené Tribunálem v bodech 63 až 67 napadeného rozsudku.

46 V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora přitom posouzení skutkových okolností Tribunálem není, s výhradou zkreslení důkazů, jež mu byly předloženy, právní otázkou, která podléhá jako taková kontrole Soudního dvora (rozsudky ze dne 30. září 2003, Freistaat Sachsen a další v. Komise, C-57/00 P a C-61/00 P, EU:C:2003:510, bod 102, jakož i ze dne 26. března 2020, Larko v. Komise, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 25).

47 Pokud jde o argument předložený Komisí v její kasační odpovědi na podporu první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, který vychází ze zkreslení skutkového stavu, jehož se měl Tribunál údajně dopustit, je třeba připomenout, že podle článku 174 jednacího řádu Soudního dvora musí návrhové žádání v kasační odpovědi směřovat k vyhovění kasačnímu opravnému prostředku, nebo k jeho úplnému nebo částečnému odmítnutí či zamítnutí. Kromě toho v souladu s články 172 a 176 tohoto jednacího řádu mohou účastníci řízení oprávnění předložit kasační odpověď předložit samostatným podáním odděleně od kasační odpovědi vedlejší kasační opravný prostředek, který musí podle čl. 178 odst. 1 a odst. 3 druhé věty uvedeného jednacího řádu směřovat k úplnému nebo částečnému zrušení rozhodnutí Tribunálu, přičemž dovolávané právní důvody a argumenty se musí lišit od důvodů a argumentů uplatněných v kasační odpovědi.

48 Z těchto ustanovení vykládaných společně vyplývá, že kasační odpověď nemůže směřovat ke zrušení rozhodnutí Tribunálu z důvodů, které se liší od důvodů uplatněných v kasačním opravném prostředku, nebo z důvodů na nich nezávislých, neboť takové důvody lze předkládat pouze v rámci vedlejšího kasačního opravného prostředku (rozsudky ze dne 10. listopadu 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. Komise, C-449/14 P, EU:C:2016:848, body 99 až 101, ze dne 30. května 2017, Safa Nicu Sepahan v. Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, bod 20, jakož i ze dne 28. února 2019, Rada v. Growth Energy a Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, bod 57).

49 Vzhledem k tomu, že OPÚ nevznesly důvod kasačního opravného prostředku vycházející ze zkreslení skutkového stavu Tribunálem, pokud jde o jeho posouzení existence soutěžního vztahu mezi členy VGG a OPÚ, nemůže být takový argument tvrzený Komisí v její kasační odpovědi přípustný.

50 Zadruhé, jak připomněl generální advokát v bodě 38 svého stanoviska, Soudní dvůr již rozhodl, že s ohledem na definici obsaženou v čl. 1 písm. h) nařízení č. 659/1999 patří podnik konkurující příjemci podpory nesporně mezi „zúčastněné strany“ ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU (rozsudek ze dne 18. listopadu 2010, NDSHT v. Komise, C-322/09 P, EU:C:2010:701, bod 59).

51 Z toho vyplývá, že vzhledem k tomu, že Tribunál konstatoval existenci soutěžního vztahu mezi alespoň jedním z členů VGG a OPÚ, nedopustil se nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že VGG patřila mezi „zúčastněné strany“ ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU.

52 Zatřetí z výše uvedeného vyplývá, že argumenty předložené OPÚ, jakož i Komisí v rámci druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku, jejichž cílem je zpochybnit existenci konkrétního dopadu režimu PNB na situaci členů VGG, jsou neúčinné, jelikož kvalifikace členů VGG jako zúčastněných stran vyplývá přímo z jejich postavení jako konkurentů OPÚ.

53 S ohledem na výše uvedené úvahy musí být tento žalobní důvod zamítnut.

K druhému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

54 OPÚ v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že Tribunál měl nesprávně za to, že se Komise při přijímání sporného rozhodnutí setkala se „závažnými obtížemi“. Tento důvod kasačního opravného prostředku se dělí na tři části, z nichž první se týká kvalifikace SOHZ jako „globální“ nebo „atypické“, kterou Komise použila ve sporném rozhodnutí pro definování činností OPÚ, druhá se týká indicie neexistence odděleného účetnictví a třetí indicie neexistence mechanismu zabraňujícího nadměrným vyrovnávacím platbám.

55 V první části tohoto důvodu OPÚ zaprvé tvrdí, že Tribunál v bodě 117 napadeného rozsudku identifikoval údajný argument VGG a dalších vycházející z rozporu v kvalifikaci dotčené podpory jako „globální“ nebo „atypické“ SOHZ, který však VGG a další neuplatnily.

56 Zadruhé ve sporném rozhodnutí není žádný rozpor, neboť se jeho bod 50 týká kvalifikace příjemců opatření podpory jako podniků ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, zatímco se jeho bod 93 týká otázky, v jakém rozsahu tvořily vedlejší činnosti OPÚ nedílnou součást SOHZ, která jim byla svěřena.

57 Zatřetí na rozdíl od toho, co Tribunál rozhodl v bodě 128 napadeného rozsudku, vyplývá jak ze sporného rozhodnutí, tak z odpovědí poskytnutých Komisí na otázky položené Tribunálem, že tento orgán měl k dispozici dostatečné množství poznatků pro konstatování, že vedlejší činnosti OPÚ tvořily nedílnou součást SOHZ, která jim byla svěřena.

58 Začtvrté Tribunál nerespektoval, že bod 41 rozsudku Tribunálu ze dne 12. září 2013, Německo v. Komise (T-347/09, nezveřejněný, EU:T:2013:418), není relevantní pro posouzení otázky, zda vedlejší činnosti OPÚ byly či nebyly nedílnou součástí SOHZ, kterou byly pověřeny.

59 Zapáté OPÚ tvrdí, že Tribunál v bodě 128 napadeného rozsudku nesprávně vyložil bod 11 rámce ZVS, podle kterého musí být poskytnutá státní podpora nutná pro poskytování SOHZ. Tribunál měl naproti tomu posoudit, zda Komise měla k dispozici poznatky, které jí umožnily přezkoumat, zda vedlejší činnosti byly nutné pro poskytování SOHZ.

60 OPÚ konečně ve své replice zpochybňují, že délka předběžného přezkumného řízení svědčila v projednávané věci o existenci závažných obtíží.

61 Ve druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku OPÚ tvrdí, že Tribunál z neexistence odděleného účetnictví pro jejich vedlejší činnosti nesprávně vyvodil indicii o existenci závažných obtíží, přičemž takové kritérium je relevantní pouze v případě, kdy tyto činnosti samy o sobě nespadají pod SOHZ, což však Komise ve sporném rozhodnutí vyloučila, pokud jde o vedlejší činnosti OPÚ.

62 Stejně tak nelze vyvodit žádný důsledek z toho, že Komise vyčkala vyhlášení rozsudku ze dne 12. září 2013, Německo v. Komise (T-347/09, nezveřejněný, EU:T:2013:418), jelikož se tento rozsudek týkal otázky existence podpory, a nikoliv otázky slučitelnosti podpory s vnitřním trhem. Komise se totiž neopírala o tento rozsudek pro účely svého přezkumu režimu PNB a odkázala na něj pouze za účelem potvrzení, že příjmy z uvedených činností mohou sloužit jako vyrovnávací platba za svěřenou SOHZ.

63 V každém případě skutečnost, že ve věci, ve které byl vydán tento rozsudek, dotčené německé entity vedly oddělené účetnictví pro jejich vedlejší hospodářské činnosti, podle nich nemohla zabránit Komisi, aby v projednávané věci konstatovala, že takové účetnictví nebylo nutné z toho důvodu, že vedlejší činnosti OPÚ jsou nedílnou součástí SOHZ.

64 Ve třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku OPÚ tvrdí, že posouzení Tribunálu, podle kterého neexistence předem stanoveného mechanismu k zabránění nadměrným vyrovnávacím platbám svědčí rovněž o existenci závažných obtíží, zkresluje skutkové okolnosti, jelikož nahrazuje odůvodnění sporného rozhodnutí. Z bodů 94, 95 a 97 sporného rozhodnutí podle nich totiž jasně vyplývá, že byl upraven předem stanovený mechanismus pro předcházení nadměrným vyrovnávacím platbám. Podle režimu PNB totiž nelze investiční dotace a dotace na správu kumulovat, aby pokryly podobné náklady, neboť příjmy z pozemků musí být vždy odečteny z výpočtu dotací na správu, pozemky nemohou být prodány bez formálního povolení orgánů poskytujících dotace a OPÚ jsou povinny vrátit jakoukoli neoprávněnou výhodu získanou prodejem pozemku.

65 Nizozemská vláda podporuje argumentaci OPÚ.

66 Pokud jde o první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku, Komise zaprvé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že délka předběžného přezkumného řízení ukazovala na existenci závažných obtíží. Třebaže bylo toto řízení skutečně neobvykle dlouhé, je doba jeho trvání vysvětlena tím, že před přijetím sporného rozhodnutí čekala na výsledek jednání mezi stranami a na vyhlášení rozsudku ze dne 12. září 2013, Německo v. Komise (T-347/09, nezveřejněný, EU:T:2013:418).

67 Zadruhé tento orgán tvrdí, že odůvodnění uvedené v bodech 126 až 129 napadeného rozsudku je nesrozumitelné, jelikož směšuje otázku hospodářské povahy vedlejších činností OPÚ s otázkou, zda tyto činnosti patří k SOHZ svěřené těmto entitám.

68 Zatřetí toto odůvodnění spočívá na zkreslení skutkového stavu v rozsahu, v němž vycházelo z toho, že Komise dospěla k závěru, že tyto vedlejší činnosti byly nutné pro poskytování SOHZ, zatímco podle tohoto orgánu byly tyto činnosti nedílnou součástí SOHZ svěřené OPÚ. Ze sporného rozhodnutí totiž jasně vyplývá, že SOHZ svěřená OPÚ se dotýká současně ochrany přírody i vedlejších činností.

69 Začtvrté Tribunál v bodě 128 napadeného rozsudku stanovil zjevně nesprávné kritérium, když měl za to, že vedlejší činnosti hospodářské povahy byly podle Komise nutné pro poskytování SOHZ ve smyslu odstavce 11 rámce ZVS.

70 Zapáté Komise pro úplnost uvádí, že VGG a další nevznesly otázku správnosti definování SOHZ Nizozemským královstvím, ale omezily se na tvrzení, že atypická povaha SOHZ vyvolává sama o sobě existenci závažných obtíží.

71 Pokud jde o druhou část druhého důvodu kasačního opravného prostředku, Komise rovněž tvrdí, že vzhledem k tomu, že vedlejší činnosti OPÚ jsou nedílnou součástí SOHZ, která jim byla svěřena, není neexistence odděleného účetnictví relevantní pro účely prokázání existence závažných obtíží.

72 Pokud jde o třetí část druhého důvodu kasačního opravného prostředku, má Komise za to, že z důvodů uvedených OPÚ Tribunál zkreslil skutkový stav, a dodává, že péče o přírodu je ztrátovou činností, takže je nemožné, aby příjmy z vedlejší činnosti překročily náklady na péči o přírodu. Mimoto Tribunál přezkoumal neexistenci analýzy existence mechanismu předcházení nadměrné kompenzaci, přičemž opomenul zohlednit skutečnost, že vedlejší činnosti OPÚ jsou nedílnou součástí SOHZ, která je jim svěřena, takže se nemohl než dopustit nesprávného právního posouzení, když v tomto ohledu dospěl k závěru, že Komise neměla k dispozici dostatečné informace k přijetí sporného rozhodnutí.

73 VGG a další úvodem namítají neúčinnost druhého důvodu kasačního opravného prostředku, jelikož OPÚ nezpochybňují posouzení Tribunálu, podle kterých nepřiměřeně dlouhá délka předběžného přezkumného řízení, vyčkávání Komise na vyhlášení rozsudku Tribunálu ze dne 12. září 2013, Německo v. Komise (T-347/09, nezveřejněný, EU:T:2013:418), a bezprecedentní kvalifikace SOHZ svěřené OPÚ jako „globální“ nebo „atypické“ svědčí o existenci závažných obtíží. Tyto indicie přitom samy o sobě postačují k prokázání takových obtíží.

74 VGG a další podpůrně zpochybňují rovněž argumentaci OPÚ uvedenou v každé ze tří částí druhého důvodu kasačního opravného prostředku, přičemž zdůrazňují, že i kdyby Soudní dvůr vyhověl některé z těchto částí, nestačilo by to k odůvodnění zrušení napadeného rozsudku s ohledem na soubor nepřímých indicií konstatovaný Tribunálem.

Závěry Soudního dvora

75 Podle ustálené judikatury je postup podle čl. 108 odst. 2 SFEU nevyhnutelný, pokud Komise zaznamená závažné obtíže při posouzení toho, zda je podpora slučitelná s vnitřním trhem. Komise se tedy může pro přijetí kladného rozhodnutí o podpoře omezit na předběžnou fázi přezkumu podle

čl. 108 odst. 3 SFEU pouze tehdy, může-li po tomto prvotním přezkumu nabýt přesvědčení, že tato podpora je slučitelná s vnitřním trhem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. ledna 2013, 3F v. Komise, C-646/11 P, nezveřejněný, EU:C:2013:36, bod 28 a citovaná judikatura).

76 Naproti tomu, pokud je Komise po tomto prvotním přezkumu přesvědčena o opaku nebo pokud jí tento přezkum neumožní překonat veškeré obtíže, jež vyvstaly při posuzování slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem, je Komise povinna vyžádat si veškerá nezbytná stanoviska a zahájit v této souvislosti řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další v. Komise, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 30 a citovaná judikatura).

77 Z ustálené judikatury totiž vyplývá, že pokud řízení podle čl. 108 odst. 3 SFEU neumožnilo orgánu překonat veškeré obtíže, které obnáší posouzení slučitelnosti zkoumaného opatření, má tento orgán povinnost zahájit řízení upravené v čl. 108 odst. 2 SFEU, aniž v tomto ohledu disponuje posuzovací pravomocí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 113 a citovaná judikatura).

78 Komise tak musí v souladu s účelem čl. 108 odst. 3 SFEU a povinností řádné správy, která jí přísluší, přijmout nezbytná opatření a provést nezbytné kontroly, aby v rámci předběžného přezkumu překonala obtíže, s nimiž se případně setkala, pro rozptýlení veškerých existujících pochybností o slučitelnosti zkoumaného opatření s vnitřním trhem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další v. Komise, C-131/15 P, EU:C:2016:989, body 34 a 35, jakož i citovaná judikatura).

79 Vzhledem k tomu, že má kritérium závažných obtíží objektivní povahu, je třeba po existenci takových obtíží pátrat nejen v okolnostech přijetí rozhodnutí Komise přijatého po ukončení předběžného přezkoumání, ale rovněž v posouzeních, ze kterých vycházela Komise (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další v. Komise, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 31 a citovaná judikatura).

80 Z toho vyplývá, že legalita rozhodnutí nevznášet námitky přijatého podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 659/1999 závisí na otázce, zda posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání oznámeného opatření, muselo objektivně vyvolat pochybnosti ohledně slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem, přičemž tyto pochybnosti musí vést k zahájení formálního vyšetřovacího řízení, jehož se mohou účastnit zúčastněné strany uvedené v čl. 1 písm. h) uvedeného nařízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další v. Komise, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 32 a citovaná judikatura).

81 Navrhuje-li žalobce zrušení rozhodnutí nevznášet námitky, zpochybňuje tím především skutečnost, že Komise přijala rozhodnutí k dotčené podpoře, aniž zahájila formální vyšetřovací řízení, a tím porušila jeho procesní práva. Žalobce může k tomu, aby jeho žalobě na neplatnost bylo vyhověno, uplatnit jakýkoliv důvod, který mu umožní prokázat, že posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání oznámeného opatření, muselo vyvolat pochybnosti ohledně slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem. Důsledkem použití takových argumentů však nemůže být změna předmětu žaloby nebo pozměnění podmínek její přípustnosti. Existence pochybností o takové slučitelnosti je naopak právě tím důkazem, který je třeba předložit s cílem prokázat, že Komise měla povinnost zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. května 2011, Komise v. Kronoply a Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, bod 59, a ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další v. Komise, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 45 a citovaná judikatura).

82 Důkaz o existenci pochybností o slučitelnosti dotčené podpory s vnitřním trhem, který je třeba hledat jak v okolnostech přijetí rozhodnutí nevznášet námitky, tak jeho obsahu, musí předložit osoba, která požaduje zrušení tohoto rozhodnutí, na základě souboru shodujících se indicií (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. ledna 2013, 3F v. Komise, C-646/11 P, nezveřejněný, EU:C:2013:36, body 30 a 31, jakož i citovaná judikatura).

83 V projednávané věci Tribunál pro účely určení, zda existují závažné obtíže odůvodňující zahájení formálního vyšetřovacího řízení, posoudil soubor indicií předložených VGG a dalšími, které uvedl v bodech 107, 130, 132 a 137 napadeného rozsudku.

84 Konkrétně v bodech 115 a 116 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že za účelem rozhodnutí o žalobním důvodu uplatněném VGG a dalšími týkajícím se existence závažných obtíží, se kterými se Komise podle nich setkala při předběžném přezkumu dotčeného režimu podpory z důvodu její kvalifikace SOHZ jako „globální“ nebo „atypické“, mu přísluší posoudit míru vzájemné souvislosti mezi vedlejšími hospodářskými činnostmi OPÚ a jejich hlavní činností.

85 V tomto ohledu nejprve v bodě 126 tohoto rozsudku zdůraznil, že Komise v bodě 50 sporného rozhodnutí připustila, že ačkoliv zboží a služby nabízené organizacemi na ochranu životního prostředí v rámci jejich vedlejších činností vyplývaly z jejich hlavní činnosti ochrany životního prostředí, nečinila je tato hlavní činnost nezbytnými. Tribunál mimoto konstatoval, že Komise neověřila, zda vedlejší činnosti hospodářské povahy OPÚ mohly být správně zajištěny za tržních podmínek nebo měly povahu obecného zájmu.

86 Tribunál dále v bodě 127 uvedeného rozsudku připomněl, že nedostatečnost či neúplnost rozboru Komise v předběžné fázi přezkumu je známkou existence závažných obtíží.

87 V bodě 128 napadeného rozsudku měl Tribunál za to, že třebaže příjmy z vedlejších činností slouží k pokrytí části nákladů na hlavní činnost zachování přírody a jsou úzce spjaty s úkolem obecného zájmu v rámci uvedené hlavní činnosti, poznatky, které měla Komise k dispozici, jí neumožňovaly učinit pouze na tomto základě závěr, že tyto vedlejší činnosti OPÚ jsou nutné pro poskytování SOHZ ve smyslu bodu 11 rámce ZVS nebo že tyto činnosti mají povahu obecného hospodářského zájmu.

88 V bodě 129 tohoto rozsudku Tribunál upřesnil, že „ačkoli podnik, kterému byla svěřena SOHZ, může vykonávat jiné hospodářské činnosti spojené s úkolem obecného zájmu, který mu byl svěřen, neznamená to automaticky možnost považovat posledně uvedené za nedílnou součást uvedené SOHZ“, a že „z toho naopak vyplývá požadavek, aby takový podnik dodržoval povinnosti finanční transparentnosti a vedl oddělené účetnictví, aby se předešlo jakémukoli riziku nadměrných vyrovnávacích plateb“.

89 V bodě 130 uvedeného rozsudku Tribunál dospěl k závěru, že „kvalifikace dotčeného opatření podpory jako ‚globální‘ nebo ‚atypická‘ SOHZ provedená Komisí ukazuje na existenci závažných obtíží“.

90 Zaprvé z těchto poznatků vyplývá, že ačkoliv Tribunál v bodě 117 napadeného rozsudku uvedl, že podle něj VGG a další zdůraznily rozpor mezi body 50 a 93 sporného rozhodnutí, nezaložil svůj závěr o existenci závažných obtíží, které odhalila tato kvalifikace činností OPÚ jakožto „globální“ či „atypické“ SOHZ na takovém rozporu. Jak totiž uvedl generální advokát v bodech 71 a 72 svého stanoviska, spíše než aby se zaměřil na specifický rozpor, který ovlivnil analýzu provedenou ve sporném rozhodnutí, vycházel z nedostatečnosti a neúplnosti poznatků, které měla Komise k dispozici na konci předběžného přezkumného řízení, pokud jde o činnosti vykonávané OPÚ.

91 Argumenty OPÚ a Komise vycházející z toho, že se Tribunál nesprávně opíral o rozporná tvrzení Komise, tedy nemohou obstát.

92 Zadruhé, pokud jde o poznatky, které měla Komise k dispozici na konci tohoto předběžného řízení, mají OPÚ a Komise za to, že Tribunál nesprávně rozhodl, že tyto poznatky nepostačovaly ke konstatování, že vedlejší činnosti OPÚ byly nedílnou součástí SOHZ, která jim byla svěřena. Ze zjištění Tribunálu v bodech 119 až 121 napadeného rozsudku přitom vyplývá, že pro učinění závěru, že tyto vedlejší činnosti byly součástí „globální SOHZ“, Komise vycházela pouze z okolnosti, že náklady a příjmy z uvedených činností hospodářské povahy byly započteny vůči nákladům na jejich hlavní činnost ochrany přírody.

93 Konkrétně v bodech 120 a 121 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že v odpovědi na jeho otázky ohledně souvislosti mezi vedlejšími hospodářskými činnostmi OPÚ a SOHZ, která jim byla svěřena, Komise v podstatě uvedla jednak, že tyto vedlejší činnosti byly úzce spjaty s hlavní činností ochrany přírody, jelikož přispívaly k jejímu financování, a jednak, že okolnost, že tytéž činnosti nebyly nezbytné k dosažení cílů ochrany přírody, neznamená, že nemohly být součástí SOHZ tvořených hlavní nehospodářskou činností ochrany přírody.

94 Na základě těchto zjištění měl Tribunál v bodě 128 napadeného rozsudku za to, že pouhá skutečnost, že příjmy získané z vedlejších činností směřovaly k pokrytí části nákladů hlavní činnosti ochrany přírody, a že tedy byly úzce spojeny s úkolem obecného zájmu této hlavní činnosti, není dostačující k tomu, aby umožnila Komisi dospět k závěru, že vedlejší činnosti byly nutné pro poskytování SOHZ ve smyslu odstavce 11 rámce ZVS nebo že tyto vedlejší činnosti mají povahu obecného hospodářského zájmu ve smyslu judikatury.

95 V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že ačkoliv členské státy mohou určit rozsah a organizaci svých SOHZ s přihlédnutím zejména k cílům, které jsou vlastní jejich vnitrostátní politice, a že v tomto ohledu mají členské státy širokou posuzovací pravomoc, která může být Komisí zpochybněna pouze v případě zjevného pochybení, nemůže být tato pravomoc neomezená a musí být v každém případě vykonávána v souladu s unijním právem (rozsudky ze dne 26. dubna 2018, Cellnex Telecom a Telecom Castilla-La Mancha v. Komise, C-91/17 P a C-92/17 P, nezveřejněný, EU:C:2018:284, body 41 až 43, jakož i ze dne 15. května 2019, Achema a další, C-706/17, EU:C:2019:407, bod 104).

96 Článek 106 odst. 2 SFEU totiž stanoví jednak, že podniky pověřené poskytováním SOHZ podléhají pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny, a jednak, že rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie.

97 Samotné znění čl. 106 odst. 2 SFEU ukazuje, že výjimky z pravidel Smlouvy jsou přípustné pouze tehdy, jsou-li nezbytné pro splnění zvláštních úkolů, které byly svěřeny podniku pověřenému poskytováním SOHZ (rozsudek ze dne 8. března 2017, Viasat Broadcasting UK v. Komise, C-660/15 P, EU:C:2017:178, bod 29).

98 Jak je tedy připomenuto v odstavci 3 rámce ZVS, splňuje-li opatření, z něhož má prospěch podnik pověřený poskytováním SOHZ, obecná kritéria použitelnosti čl. 107 odst. 1 SFEU, představuje státní podporu a vztahují se na něj ustanovení článků 106 až 108 SFEU.

99 Pokud jde přitom o posouzení slučitelnosti opatření podpory s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 SFEU, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že toto posouzení spadá do výlučné pravomoci Komise, jejíž jednání podléhá přezkumu unijních soudů, že je tento orgán v tomto ohledu nadán širokou posuzovací pravomocí, jejíž výkon zahrnuje komplexní hodnocení hospodářské a sociální povahy, a že v rámci výkonu této posuzovací pravomoci může Komise přijmout pokyny za účelem stanovení kritérií, na jejichž základě hodlá posuzovat slučitelnost opatření podpor zamýšlených členskými státy s vnitřním trhem (rozsudky ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 68, jakož i ze dne 19. července 2016, Kotnik a další, C-526/14, EU:C:2016:570, body 37 až 39).

100 Podle ustálené judikatury se Komise přijetím pravidel chování a informováním prostřednictvím jejich zveřejnění, že je bude používat na případy, na něž se vztahují, sama omezuje při výkonu uvedené pravomoci a nemůže se v zásadě od těchto pravidel odchýlit, jinak jí hrozí sankce z důvodu porušení obecných právních zásad, jako je zásada rovného zacházení nebo ochrana legitimního očekávání (rozsudky ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 69, a ze dne 19. července 2016, Kotnik a další, C-526/14, EU:C:2016:570, bod 40).

101 Komise je však v konkrétní oblasti státních podpor vázána jí přijatým právním rámcem, pokud se neodchyluje od norem Smlouvy o FEU a pokud jeho aplikace neporušuje obecné právní zásady, jako je zásada rovného zacházení (rozsudek ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 70).

102 V projednávaném případě nebylo před Tribunálem ani před Soudním dvorem tvrzeno, že by se rámec ZVS odchyloval od norem Smlouvy o FEU nebo porušoval nějakou obecnou zásadu unijního práva. OPÚ podporované Komisí naproti tomu tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil odstavec 11 tohoto rámce, když v bodě 128 napadeného rozsudku rozhodl, že poznatky, kterými Komise disponovala, jí neumožňovaly učinit závěr, že tyto vedlejší činnosti byly nutné, ve smyslu tohoto ustanovení, pro poskytování SOHZ, která jim byla svěřena.

103 Odstavec 11 rámce ZVS uvádí, že vyrovnávací platby za závazek veřejné služby představují státní podpory, které mohou být prohlášeny za slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU, jsou-li nutné pro poskytování dané SOHZ a narušují vývoj obchodu do takové míry, která by byla v rozporu se zájmy Unie. Tento odstavec mimoto upřesňuje, že k dosažení této rovnováhy musí být splněny podmínky stanovené v částech 2.2 až 2.10. tohoto rámce, přičemž tyto části obsahují odstavce 12 až 60 uvedeného rámce.

104 Podle odstavců 12 a 13 rámce ZVS se poskytnutá podpora, jejímž cílem je kompenzovat náklady vyplývající z plnění závazků veřejné služby, přitom musí týkat skutečné SOHZ, což vylučuje služby, které již byly nebo mohou být poskytovány uspokojivě a za podmínek odpovídajících veřejnému zájmu podniky působícími v běžných tržních podmínkách.

105 Komise totiž měla při přijímání těchto dvou ustanovení právem za to, že široká posuzovací pravomoc, kterou mají členské státy v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 95 tohoto rozsudku pro určení rozsahu SOHZ, má meze připomenuté v bodech 96 a 97 tohoto rozsudku, a nemůže být tedy chápána tak široce, že členské státy mohou zahrnout do SOHZ takové samostatné služby, které mohou být poskytovány podniky působícími v běžných tržních podmínkách.

106 Kromě toho podle bodů 21, 47 a 48 rámce ZVS nesmí výše vyrovnávací platby překročit částku, která je nezbytná k pokrytí čistých nákladů na plnění závazků veřejné služby, takže nadměrná vyrovnávací platba, která není nutná pro poskytnutí SOHZ, představuje státní podporu, jelikož pojem „nadměrná vyrovnávací platba“ je v této souvislosti definována jako vyrovnávací platba, kterou podnik obdržel nad částku podpory vymezenou v části 2.8 uvedeného rámce.

107 V této části rámce ZVS stanoví odstavec 44, že vykonává-li podnik činnosti spadající do rozsahu SOHZ i mimo něj, musí ve svém vnitropodnikovém účetnictví uvádět náklady a příjmy spojené s SOHZ odděleně od nákladů a příjmů za poskytování jiných služeb. Odstavec 46 v téže části tohoto rámce upřesňuje, že členský stát může rozhodnout, že zisky z činností mimo rozsah SOHZ, zejména z činností, které využívají infrastrukturu nezbytnou k poskytování SOHZ, musí být zcela nebo částečně přiděleny na financování SOHZ.

108 Ze všech těchto odstavců přitom zaprvé vyplývá, že vedlejší činnosti, které samy o sobě nespadají do SOHZ, nelze považovat za nutné pro SOHZ pouze z toho důvodu, že dosažené zisky jsou určeny k financování SOHZ, dále, že za součást SOHZ mohou být kvalifikovány pouze vedlejší činnosti nutné pro SOHZ, a konečně, že vyrovnávací platby poskytnuté za vedlejší činnosti, které nejsou nutné pro poskytování SOHZ, představují, jakožto nadměrné vyrovnávací platby, státní podpory.

109 Tribunál se tudíž nedopustil nesprávného právního posouzení, když od Komise požadoval, aby měla k dispozici další poznatky prokazující, že vedlejší hospodářské činnosti OPÚ byly nutné pro poskytování SOHZ ve smyslu odstavce 11 rámce ZVS nebo že tyto činnosti samy o sobě spadaly do SOHZ.

110 S ohledem na tyto skutečnosti je třeba rovněž odmítnout argument OPÚ vycházející z toho, že Tribunál údajně nesprávně zohlednil bod 41 rozsudku ze dne 12. září 2013, Německo v. Komise (T-347/09, nezveřejněný, EU:T:2013:418), ze kterého vyvodil, že skutečnost, že vedlejší činnosti dotčené v projednávané věci vyplývaly podle Komise z hlavní činnosti ochrany životního prostředí, neznamená, že byly hlavními činnostmi učiněny povinnými, jelikož činnosti OPÚ netvoří neoddělitelný celek.

111 Tribunál se totiž poté, co uvedl, že Komise odkázala ve sporném rozhodnutí na uvedený odstavec 41, mohl nejprve opřít o tuto skutečnost, aby pochopil analýzu tohoto orgánu k souvislosti mezi sekundárními činnostmi OPÚ a jejich hlavní činností, dále z toho vyvodit, že Komise přijala odůvodnění uvedené v témže bodě 41 a zahrnula jej *per analogiam* do vlastní analýzy projednávaného případu, a konečně dospět k závěru, že tato analýza byla založena na nedostatečných poznatcích.

112 Ze všech těchto úvah vyplývá, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že kvalifikace činností OPÚ jako „globální“ nebo „atypické“ SOHZ ze strany Komise je známkou existence závažných obtíží, se kterými se tento orgán setkal v průběhu předběžné fáze přezkumu režimu podpory PNB.

113 Zatřetí argumentace Komise vycházející ze zkreslení skutkového stavu, pokud jde o nezbytnost vedlejších činností OPÚ, musí být odmítnuta jako nepřípustná z důvodu totožných úvah, jako jsou úvahy uvedené již v bodech 47 až 49 tohoto rozsudku.

114 Začtvrté je nesporné, že OPÚ ve svém kasačním opravném prostředku nezpochybnily indicie uvedené Tribunálem v bodě 107 napadeného rozsudku, které se týkají délky předběžného přezkumného řízení a dopadu rozsudku ze dne 12. září 2013, Německo v. Komise (T-347/09, nezveřejněný, EU:T:2013:418).

115 Na jedné straně přitom podle ustálené judikatury z čl. 256 odst. 1 druhého pododstavce SFEU, čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, jakož i čl. 168 odst. 1 písm. d) a čl. 169 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že kasační opravný prostředek musí přesným způsobem uvádět kritizované části rozsudku, jehož zrušení je navrhováno, jakož i právní argumenty, kterými je tento návrh konkrétně podpořen (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. ledna 2013, 3F v. Komise, C-646/11 P, nezveřejněný, EU:C:2013:36, bod 51 a citovaná judikatura).

116 Na druhé straně vzhledem k tomu, že OPÚ tyto indicie zpochybnily v replice, stačí připomenout, že podle čl. 127 odst. 1 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 190 odst. 1 tohoto jednacího řádu, nové důvody nelze předkládat v průběhu řízení, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení. Z tohoto řízení však nevyplývá, že by argumentace předložená OPÚ v tomto ohledu v rámci jejich repliky byla založena na právních a skutkových okolnostech, které posledně uvedené neměly k datu podání kasačního opravného prostředku k dispozici. Argumentace, kterou OPÚ zpochybňují indicie, ze kterých Tribunál vycházel v bodě 107 napadeného rozsudku, musí být tudíž prohlášena za nepřípustnou.

117 Stejně tak musí být z důvodu úvah, jež jsou totožné s úvahami, které byly uvedeny již v bodech 47 až 49 tohoto rozsudku, odmítnuta jako nepřípustná argumentace Komise v tomto ohledu.

118 Zapáté vzhledem k tomu, že Tribunál mohl konstatovat několik indicií závažných obtíží týkajících se řízení, doby jeho trvání a obsahu sporného rozhodnutí, je třeba mít za to, že argumenty předložené v rámci druhé a třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku jsou neúčinné, jak právem uvádějí VGG a další.

119 S ohledem na tyto indicie a judikaturu připomenutou v bodě 82 tohoto rozsudku totiž Tribunál mohl právem rozhodnout, že VGG a další předložily důkaz o existenci pochybností o slučitelnosti dotčené podpory s vnitřním trhem.

120 S ohledem na výše uvedené úvahy musí být druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnut, jakož i kasační opravný prostředek v plném rozsahu.

K nákladům řízení

121 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

122 Vzhledem k tomu, že VGG a další požadovaly náhradu nákladů řízení a OPÚ neměly ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedeným uložit náhradu nákladů řízení.

123 V souladu s čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu ponesou Komise a Nizozemské království vlastní náklady řízení.

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

1) Kasační opravný prostředek se zamítá.

2) Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, Stichting Het Groninger Landschap, Vereniging It Fryske Gea, Stichting Het Drentse Landschap, Stichting Het Overijssels Landschap, Stichting Het Geldersch Landschap, Stichting Flevo-Landschap, Stichting Het Utrechts Landschap, Stichting Landschap Noord-Holland, Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, Stichting Het Zeeuwse Landschap, Stichting Het Noordbrabants Landschap a Stichting Het Limburgs Landschap se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) Evropská komise a Nizozemské království ponesou vlastní náklady řízení.

Podpisy.