



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

3. september 2020*

»Appel – statsstøtte – støtteordning vedrørende erhvervelse med støtte eller gratis tilrådighedsstillelse af naturområder – indledende undersøgelsesprocedure – afgørelse, hvorved støtten erklæres forenelig med det indre marked – annulationssøgsmål – formaliteten – forordning (EF) nr. 659/1999 – artikel 1, litra h) – begrebet »interesserede parter« – konkurrenceforhold – begrebet »alvorlige vanskeligheder« – tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse – sekundære aktiviteter – sammenhæng«

I sag C-817/18 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 21. december 2018,

Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, 's-Graveland (Nederlandene),

Stichting Het Groninger Landschap, Haren (Nederlandene),

Vereniging It Fryske Gea, Opsterland (Nederlandene),

Stichting Het Drentse Landschap, Assen (Nederlandene),

Stichting Het Overijssels Landschap, Dalfsen (Nederlandene),

Stichting Het Geldersch Landschap, Arnhem (Nederlandene),

Stichting Flevo-Landschap, Lelystad (Nederlandene),

Stichting Het Utrechts Landschap, De Bilt (Nederlandene),

Stichting Landschap Noord-Holland, Heiloo (Nederlandene),

Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, Rotterdam (Nederlandene),

Stichting Het Zeeuwse Landschap, Heinkenszand (Nederlandene),

Stichting Het Noordbrabants Landschap, 's-Hertogenbosch (Nederlandene),

Stichting Het Limburgs Landschap, Maastricht (Nederlandene),

ved advokaten P.H.L.M. Kuypers og M. de Wit,

appellanter,

* Processprog: nederlandsk.

støttet af:

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman og M.L. Noort, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, Hoenderloo (Nederlandene),

Exploitatiemaatschappij De Berghaaf BV, Barneveld (Nederlandene),

Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, Hoenderloo,

BV Landgoed Den Alerdinck II, Heino (Nederlandene),

Landgoed Ampsen BV, Lochem (Nederlandene),

Pallandt van Keppel Stichting, Laag-Keppel (Nederlandene),

Landgoed Kasteel Keppel BV, Laag-Keppel,

Baron van Lynden, bosiddende i Zoutelande (Nederlandene),

Stichting het Lijdensche Fonds voor Kerk en Zending, Hemmen (Nederlandene),

Landgoed Welna BV, Epe (Nederlandene),

BV Landgoed »Huis te Maarn«, Maarn (Nederlandene),

Vicariestichting De Vijf Capellarijen/Ambachtsheerlijkheid Kloetinge, Kloetinge (Nederlandene),

Maatschappij tot Exploitatie van het Landgoed Tongeren onder Epe BV, Epe,

Landgoed Anderstein NV, Maarsbergen (Nederlandene),

Landgoed Bekspring BV, Oldenzaal (Nederlandene),

Landgoed Nijenhuis en Westerflie BV, Diepenheim (Nederlandene),

Landgoed Caprera BV, Bloemendaal (Nederlandene),

Landgoed Schapenduinen BV, Bloemendaal,

Stichting Schapenduinen, Bloemendaal,

Landgoed de Noetselenberg BV, Rijssen (Nederlandene),

ved advokaten D. Gillet, T. Ruys, P. Wytinck og A.A. Al Khatib

sagsøgere i første instans,

Europa-Kommissionen ved S. Noë og P.-J. Loewenthal, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Anden Afdeling, og dommerne P.G. Xuereb, T. von Danwitz og A. Kumin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. april 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskriftet har appellanterne nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 15. oktober 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters m.fl. mod Kommissionen (T-79/16, herefter »den appellerede dom«, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:680), hvorved Retten annullerede Kommissionens afgørelse C(2015) 5929 final af 2. september 2015 vedrørende statsstøttesag SA.27301 (2015/NN) – Nederlandene, vedrørende erhvervelse med støtte eller gratis tilrådighedsstillelse af naturområder, hvoraf et referat er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2016, C 9, s. 1, herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 659/1999

- 2 Ifølge artikel 1, litra h), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, blev begrebet »interesserede parter« defineret på følgende måde:

»[A]lle medlemsstater og personer, virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, hvis interesser måtte være berørt af den tildelte støtte, herunder navnlig støttemodtageren, konkurrerende virksomheder og erhvervsorganisationer.«

- 3 Denne forordnings artikel 4, stk. 1-4, havde følgende ordlyd:

»1. [Europa-]Kommissionen undersøger anmeldelsen straks ved modtagelsen. Kommissionen vedtager en beslutning efter stk. 2, 3 eller 4, jf. dog artikel 8.

2. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ikke udgør støtte, fastslår den dette ved beslutning.

3. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning ganske vist er omfattet af [...] artikel [107, stk. 1, TEUF], men ikke giver anledning til tvivl om, at den er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den, at foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet [...]. I beslutningen anføres, hvilken undtagelse i traktaten der er anvendt.

4. Konstaterer Kommissionen efter en foreløbig undersøgelse, at en anmeldt foranstaltning giver anledning til tvivl om, hvorvidt den er forenelig med fællesmarkedet, beslutter den at indlede proceduren efter traktatens artikel [108, stk. 2, TEUF].«

KOT-rammebestemmelserne

4 I punkt 3 i Kommissionens meddelelse med overskriften »Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2011)« (EUT 2012, C 8, s. 15, herefter »KOT-rammebestemmelserne«) bemærkes det bl.a., at »[i] fald [...] de almindelige betingelser for anvendelse af artikel 107, stk. 1 [TEUF] er opfyldt, udgør [kompensation for offentlig tjeneste] derimod statsstøtte, der er omfattet af artikel 106, 107 og 108 [TEUF].«

5 KOT-rammebestemmelsernes punkt 11 bestemmer bl.a.:

»[...] [S]tøtte [...] [kan] erklæres for forenelig med artikel 106, stk. 2, [TEUF], hvis den er nødvendig for udførelsen af den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og ikke påvirker udviklingen i samhandelen på en måde, der er i strid med Unionens interesse. Den balance, som dette er udtryk for, kræver at de i punkt 2.2-2.10 fastsatte betingelser er opfyldt.«

6 Det fastsættes i punkt 2.2, punkt 12, i disse rammebestemmelser, at »[s]tøtten bevilges til at udføre tjenesteydelser, der reelt er af almindelig økonomisk interesse og falder inden for definitionen i artikel 106, stk. 2, [TEUF].«

7 Punkt 13 i de nævnte rammebestemmelser, der er indeholdt i det samme punkt, fastsætter bl.a. følgende:

»[...] Medlemsstaterne kan f.eks. ikke forbinde tjenesteydelser med særlige public service-forpligtelser, hvis de allerede udføres eller kan udføres tilfredsstillende og på vilkår, der ifølge statens definitioner er i overensstemmelse med den offentlige interesse med hensyn til pris, objektive kvalitetskendtegn, kontinuitet og tilgængelighed, af virksomheder, der drives på markedsvilkår. [...]«

8 Punkt 21 i KOT-rammebestemmelserne, der er indeholdt i punkt 2.8, bestemmer følgende:

»Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt til at dække de nettoomkostninger [...], der er forbundet med at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, herunder en rimelig fortjeneste.«

9 I punkt 44 i det samme punkt i disse rammebestemmelser præciseres følgende:

»Udøver en virksomhed tillige andre aktiviteter end tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, skal omkostninger og indtægter i forbindelse med dels tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, dels andre aktiviteter opføres særskilt i dens interne regnskaber [...]. Hvis en virksomhed har fået overdraget at udføre flere tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, dvs. fra forskellige ordregivere og tjenesteydelser af forskellig art, skal det i virksomhedens interne regnskaber være muligt at kontrollere, om der i forbindelse med de enkelte tjenesteydelser er forekommet overkompensation.«

- 10 Punkt 46 i de nævnte rammebestemmelser, der ligeledes er indeholdt i punkt 2.8, tilføjer følgende:
- »Medlemsstaten kan bestemme, at store fortjenester fra andre aktiviteter end tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, særlig af aktiviteter, hvortil anvendes den infrastruktur, der er nødvendig for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, skal afsættes helt eller delvist til finansiering af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.«
- 11 Punkt 47 i de samme rammebestemmelser, der er indeholdt i punkt 2.8, fastsætter følgende:
- »Ved overkompensation forstås kompensation, som virksomheden modtager ud over det i punkt 21 fastsatte støttebeløb i hele kontraktperioden. [...]«
- 12 Punkt 48 i dette punkt 2.8 i KOT-rammebestemmelserne bestemmer følgende:
- »Eftersom overkompensation ikke er nødvendig for udførelsen af tjenesten af almindelig økonomisk interesse, er der tale om statsstøtte, som er uforenelig.«

Tvistens baggrund

- 13 I forbindelse med oprettelsen af en økologisk hovedstruktur og et Natura 2000-netværk på Kongeriget Nederlandenes område tilvejebragte dette kongerige Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (ordning om støtte til visse private naturbeskyttelsesorganisationer, der dyrker arealer, herefter »PNB-ordningen«), som gav appellanterne i den foreliggende appel, 13 arealforvaltningsorganisationer (herefter »arealforvaltningsorganisationerne«), mulighed for at erhverve naturområder.
- 14 De støtteberettigede udgifter under denne ordning var arealets købspris, de øvrige erhvervsomkostninger og udgifterne til ophævelse af de forpagtningsaftaler, der var gældende for de nævnte arealer. Hvis indtægterne var højere end administrationsomkostningerne, skulle disse indtægter geninvesteres i naturbevaring eller betales til den nederlandske stat. En sådan forpligtelse – om end den ikke var udtrykkeligt fastsat i PNB-ordningen – kunne udledes implicit af arealforvaltningsorganisationernes vedtægter, som skulle godkendes af de nederlandske myndigheder, for at disse kunne modtage den pågældende støtte. Dertil kom, at arealforvaltningsorganisationerne ikke havde tilladelse til at ændre formålet med de områder, som blev erhvervet under den samme ordning, eller anvende dem i strid med naturbevaringsformålet uden udtrykkeligt samtykke fra de myndigheder, som bevilgede den pågældende støtte. Områderne kunne heller ikke udlejes eller videresælges uden udtrykkelig tilladelse fra de nederlandske myndigheder.
- 15 Den 23. december 2008 blev Kommissionen forelagt en klage fra to nederlandske, privatretlige, almennyttige fonde, Stichting het Nationale Park De Hoge Veluwe (herefter »NPDHV«) og Stichting Linschoten, som forvalter arealer og udøver naturbevaringsaktiviteter og forvaltning af kulturarv samt økonomisk virksomhed såsom bortforpagtning af jord, landbrug, skovbrug og turistvirksomhed. I 2009 blev klagerne i forbindelse med den omhandlede administrative procedure erstattet af Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (organisation for ligeret for private lodsejere, Nederlandene) (herefter »VGG«), hvis formål navnlig er at sikre ligeret for alle private lodsejere i forbindelse med støtte til arealerhvervelse.
- 16 Den oprindeligt gældende ordning, der var gældende mellem 1993 og 2012, blev erstattet af en ny støtteordning, som blev godkendt af Kommissionen ved afgørelse af 13. juli 2011. Derefter anmodede VGG ved meddelelser af 26. august, 14. og 28. september 2011 Kommissionen om at tage stilling til organisationens klage og tilbagesøge den ulovlige støtte.

- 17 Ved den omtvistede afgørelse fandt Kommissionen ordningen for erhvervelse af naturområder forenelig med det indre marked efter artikel 106, stk. 2, TEUF.
- 18 Kommissionen fandt for det første, at støtteordningen udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF. Det fremhæves i den omtvistede afgørelse, at den primære opgave for arealforvaltningsorganisationerne som naturbeskyttelses- og bevaringsorganisationer ikke er af økonomisk art. De nævnte organer udøver imidlertid parallelt hermed visse sekundære aktiviteter af økonomisk art, såsom salg af træ og rør, udlejning af jagt- og fiskerettigheder og turistvirksomhed. Kommissionen fandt med hensyn til disse aktiviteter, at de pågældende organer skulle kvalificeres som »virksomheder« i konkurrencereglerne forstand. I denne henseende henviste Kommissionen til dom af 12. september 2013, Tyskland mod Kommissionen (T-347/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:418), hvori Retten fastslog, at selv om de varer og tjenesteydelser, som blev udbudt af miljøbeskyttelsesorganisationer, der er omfattet af en støtteordning, som ligner PNB-ordningen, i forbindelse med disses sekundære aktiviteter, var et resultat af den primære aktivitet med naturbeskyttelse, blev disse aktiviteter ikke obligatoriske som følge af denne primære aktivitet, således at sådanne sekundære aktiviteter udgjorde aktiviteter af økonomisk art.
- 19 Kommissionen fandt navnlig, at den vederlagsfrie overdragelse af arealer og støtte til erhvervelse og forvaltning af de nævnte arealer gav arealforvaltningsorganisationerne en umiddelbar økonomisk fordel. Den anførte endvidere, at det ikke kunne udelukkes, at arealforvaltningsorganisationerne opnåede en yderligere fordel i form af eventuelle kapitalgevinster ved at videresælge de erhvervede arealer. Efter Kommissionens opfattelse opfyldte PNB-ordningen imidlertid ikke de betingelser, som Domstolen fastlagde i dom af 24. juli 2003, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), for tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse, idet kompensationen til PNB-ordningens modtagere ikke var blevet fastlagt efter en tilstrækkelig procedure.
- 20 Eftersom naturbeskyttelsesorganisationerne i medfør af støtteforanstaltningen var blevet pålagt en forpligtelse til offentlig tjeneste i form af naturbeskyttelse, undersøgte Kommissionen dernæst spørgsmålet om, hvorvidt støtteordningen opfyldte KOT-rammebestemmelsernes betingelser. Da disse betingelser efter denne institutions opfattelse var opfyldt, erklærede Kommissionen PNB-ordningen forenelig med det indre marked.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. februar 2016 anlagde VGG og de øvrige sagsøgere i første instans (herefter »VGG m.fl.«) sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.
- 22 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 17. maj 2016 anmodede arealforvaltningsorganisationerne om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 6. april 2017 imødekom formanden for Rettens Anden Afdeling denne anmodning.
- 23 Til støtte for søgsmålet fremsatte VGG m.fl. fire anbringender, som for det første vedrørte en tilsidesættelse af deres processuelle rettigheder, der er fastsat i artikel 108, stk. 2, TEUF, for det andet en tilsidesættelse af princippet om forbud mod tilbagevirkende kraft og af retssikkerhedsprincippet, for det tredje og subsidiært en retlig fejl og en begrundelsesmangel ved anvendelsen af KOT-rammebestemmelserne og for det fjerde en tilsidesættelse af artikel 106, stk. 2, TEUF.
- 24 Kommissionen og intervenienterne i annullationssøgsmålet anfægtede statussen for VGG m.fl. som »interesserede parter« og formaliteten vedrørende det andet og det fjerde anbringende i dette søgsmål.

25 Retten fandt i den appellerede dom, at det nævnte søgsmål kunne antages til realitetsbehandling, tog det første anbringende til følge og annullerede følgelig den omtvistede afgørelse uden at undersøge søgsmålets øvrige anbringender.

Parternes påstande for Domstolen

26 Arealforvaltningsorganisationerne har nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves.
- Principalt tilpligtes sagsøgerne i første instans at betale sagsomkostningerne.
- Subsidiært hjemvises sagen til Retten, og afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves.
- Frifindelse.

28 VGG m.fl. har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Arealforvaltningsorganisationerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

29 Til støtte for appellen har arealforvaltningsorganisationerne fremsat to anbringender om for det første en retlig fejl ved bedømmelsen af formaliteten med hensyn til sagen i første instans og for det andet en retlig fejl, idet det i den appellerede dom blev lagt til grund, at der forelå alvorlige vanskeligheder.

Det første anbringende

Parternes argumenter

30 Med det første anbringende har arealforvaltningsorganisationerne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede dom fastslog, at VGG m.fl. var »interesserede parter« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 108, stk. 2, TEUF. Dette anbringende består af to led, hvoraf det første er blevet gjort gældende principalt og det andet subsidiært.

31 Med dette anbringendes første led har arealforvaltningsorganisationerne gjort gældende, at der ikke er noget konkurrenceforhold mellem dem og medlemmerne af VGG, da arealforvaltningsorganisationernes primære aktivitet er af ikke-økonomisk karakter, og at de, for så vidt som deres sekundære aktiviteter skal kvalificeres som »økonomiske«, ikke er aktive på det samme marked som medlemmerne af VGG. Beskrivelsen af arealforvaltningsorganisationernes og medlemmerne af VGG's respektive aktiviteter, således som den følger af den appellerede doms præmis 63, viser nemlig, at disse aktiviteter er forskellige, og at de udøves på adskilte markeder.

- 32 Navnlig er anvendelsen af det generiske ord »turisme« i den appellerede doms præmis 66 for at beskrive en af NPDHV's aktiviteter ikke tilstrækkelig til at godtgøre konkurrenceforholdet mellem medlemmerne af VGG's aktiviteter og arealforvaltningsorganisationernes aktiviteter. For det første skjuler denne alt for generelle henvisning de faktiske forskelle, der er mellem arealforvaltningsorganisationernes turistvirksomhed, som udbydes gratis, og medlemmerne af VGG's aktiviteter med gevinst for øje. For det andet tager en sådan henvisning ikke hensyn til den direkte forbindelse mellem arealforvaltningsorganisationernes væsentlige opgave med naturbeskyttelse og -bevaring og deres turistvirksomhed.
- 33 Endelig fremgår det for det første ikke af den appellerede dom, at Retten tog hensyn til markedet for salg af træ for at fastslå et konkurrenceforhold mellem arealforvaltningsorganisationernes aktiviteter og medlemmerne af VGG's aktiviteter. For det andet er oplysningerne i den appellerede dom under alle omstændigheder ikke tilstrækkelige til at fastslå et konkurrenceforhold med medlemmerne af VGG på et sådant marked.
- 34 Med det første anbringendes andet led har arealforvaltningsorganisationerne gjort gældende, at den pågældende støtte ikke har haft nogen konkret indvirkning på medlemmerne af VGG's konkurrencemæssige stilling, og at støtten under alle omstændigheder ikke har fordrejet deres konkurrenceforhold.
- 35 Først og fremmest anvendte Retten i den appellerede doms præmis 68 et fejlagtigt kriterium, nemlig kriteriet om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne i stedet for kriteriet om en konkret indvirkning på konkurrenceforholdene med medlemmerne af VGG. Dernæst fastslog Retten uden nogen som helst konkrete elementer, at støtten medførte en risiko for konkret indvirkning på medlemmerne af VGG's konkurrencemæssige stilling. Endelig var det anførte om, at medlemmerne af VGG systematisk blev hindret i at erhverve arealer og dermed bremset i en udvidelse, irrelevant, eftersom der ikke findes noget marked for forvaltning af naturområder.
- 36 Den nederlandske regering har støttet arealforvaltningsorganisationernes argumentation.
- 37 Kommissionen har for sit vedkommende for det første anført, at ræsonnementet i den appellerede doms præmis 63 og 64 er uforståeligt, eftersom det fremgår af den omtvistede afgørelse, at arealforvaltningsorganisationernes økonomiske aktiviteter ikke svarer til medlemmerne af VGG's aktiviteter, idet den eneste overlapning mellem disse aktiviteter vedrører turistsektoren. Arealforvaltningsorganisationernes virksomhed inden for denne sektor er imidlertid begrænset til at give gratis adgang til de naturområder, som de forvalter, således at der ikke er tale om udbud af tjenesteydelser på et marked.
- 38 Dernæst gengav Retten de faktiske omstændigheder urigtigt ved at udlede en beskrivelse af medlemmerne af VGG's aktiviteter af punkt 27 i den omtvistede afgørelse, selv om dette punkt kun beskriver arealforvaltningsorganisationernes virksomhed.
- 39 Endelig støtter Kommissionen arealforvaltningsorganisationernes argumentation om, at Retten sammenblandede kriteriet om påvirkningen af samhandelen med kriteriet om en konkret indvirkning på medlemmerne af VGG's konkurrencemæssige stilling og undlod at efterprøve dette andet kriterium. I den appellerede doms præmis 71 formodede Retten således blot, at kriteriet om en konkret indvirkning på VGG's konkurrencemæssige stilling var opfyldt. I henhold til retspraksis tilkom det imidlertid VGG at føre bevis for en konkret indvirkning af den støtte, der blev ydet arealforvaltningsorganisationerne, på medlemmerne af VGG's konkurrencemæssige stilling.
- 40 VGG m.fl. har heroverfor principalt gjort gældende, at arealforvaltningsorganisationernes argumentation, som tilsigter at opnå en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder, skal afvises. VGG m.fl. har subsidiært bestridt arealforvaltningsorganisationernes argumentation for så vidt angår realiteten.

Domstolens bemærkninger

- 41 Det skal indledningsvis bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 76 fastslog, at mindst ét af VGG's medlemmer, nemlig NPDHV, skal kvalificeres som »interesseret part« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 108, stk. 2, TEUF og i artikel 1, litra h), i forordning nr. 659/1999.
- 42 Til støtte for denne konklusion anførte Retten i den appellerede doms præmis 53, at en indirekte konkurrent til modtageren af en støtte kan betragtes som »interesseret part«, hvis den gør gældende, at dens interesser kan være påvirket af støttetildelingen, og i tilstrækkelig grad godtgør, at der er risiko for, at støtten har en konkret indvirkning på dens situation. I den nævnte doms præmis 54 præciserede Retten, at en sagsøger for så vidt angår konkurrerende virksomheder med henblik på at blive kvalificeret som »interesseret part« dels skal godtgøre, at denne befinder sig i et konkurrenceforhold med støttemodtagerne, dels skal bevise, at der er risiko for, at støtten får konkret indvirkning på dennes situation og således fordrejer det pågældende konkurrenceforhold.
- 43 Henset til disse kriterier konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 61-67, at der forelå et konkurrenceforhold mellem VGG's medlemmer, navnlig NPDHV, og arealforvaltningsorganisationerne, og den undersøgte i den nævnte doms præmis 68-75, om der var påvist en konkret indvirkning af tildelingen af den omtvistede støtte på situationen for VGG's medlemmer, som fordrejede konkurrenceforholdet mellem dem og modtagerne af den omhandlede støtteforanstaltning.
- 44 Det skal for det første bemærkes, at arealforvaltningsorganisationerne har anfægtet det af Retten konstaterede konkurrenceforhold, idet de i det væsentlige har gjort gældende, at henvisningen til det generiske ord »turisme« i den appellerede doms præmis 66 er for generel, at der ikke blev taget hensyn til markedet for salg af træ, og at de forhold, der blev lagt til grund, generelt ikke er tilstrækkelige til at godtgøre et konkurrenceforhold mellem arealforvaltningsorganisationerne og VGG's medlemmer.
- 45 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at arealforvaltningsorganisationerne med en sådan argumentation i det væsentlige og uden at påberåbe sig en urigtig gengivelse af beviserne har anfægtet den bedømmelse, der er foretaget i den appellerede doms præmis 63-67, som alene tilkommer Retten.
- 46 Det følger af Domstolens faste praksis, at Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder ikke – medmindre der foreligger en urigtig gengivelse af de for Retten fremlagte beviser – er et retsspørgsmål, der som sådant er undergivet Domstolens kontrol (dom af 30.9.2003, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, C-57/00 P og C-61/00 P, EU:C:2003:510, præmis 102, og af 26.3.2020, Larko mod Kommissionen, C-244/18 P, EU:C:2020:238, præmis 25).
- 47 Det skal med hensyn til det argument, som Kommissionen har fremført i sit svarskrift til støtte for det første anbringendes første led om en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, som angiveligt blev foretaget af Retten, bemærkes, at i henhold til artikel 174 i Domstolens procesreglement skal påstandene i svarskriftet gå ud på, at appellen helt eller delvist tages til følge, afvises eller forkastes. Det følger endvidere af procesreglementets artikel 172 og 176, at parter, der kan indgive svarskrift, ved et særskilt dokument, som skal være forskelligt fra svarskriftet, kan iværksætte kontraappel, som ifølge nævnte reglements artikel 178, stk. 1, og artikel 178, stk. 3, andet punktum, skal gå ud på, at Rettens afgørelse ophæves helt eller delvist, idet de retlige anbringender og argumenter, der gøres gældende, skal være forskellige fra de anbringender og argumenter, der gøres gældende i svarskriftet.
- 48 Det fremgår af en samlet læsning af disse bestemmelser, at formålet med svarskriftet ikke kan være ophævelse af Rettens afgørelse af grunde, som adskiller sig fra og er selvstændige i forhold til de grunde, som påberåbes i appellen, idet sådanne grunde kun kan påberåbes inden for rammerne af en kontraappel (dom af 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital mod Kommissionen,

C-449/14 P, EU:C:2016:848, præmis 99-101, af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 20, og af 28.2.2019, Rådet mod Growth Energy og Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, præmis 57).

- 49 Eftersom arealforvaltningsorganisationerne ikke har fremsat noget anbringende om Rettens urigtige gengivelse af de faktiske omstændigheder for så vidt angår dens bedømmelse af, om der foreligger et konkurrenceforhold mellem VGG's medlemmer og arealforvaltningsorganisationerne, kan et sådant argument, som Kommissionen har fremført i sit svarskrift, derfor ikke antages til realitetsbehandling.
- 50 Som generaladvokaten har anført i punkt 38 i forslaget til afgørelse, har Domstolen for det andet allerede for så vidt angår definitionen i artikel 1, litra h), i forordning nr. 659/1999 fastslået, at en konkurrerende virksomhed til en modtager af en støtteforanstaltning utvivlsomt er omfattet af »de interesserede parter« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF (dom af 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen, C-322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 59).
- 51 Det følger heraf, at Retten, for så vidt som den konstaterede, at der forelå et konkurrenceforhold mellem mindst ét af VGG's medlemmer og arealforvaltningsorganisationerne, ikke begik nogen retlig fejl ved at fastslå, at VGG var omfattet af »de interesserede parter« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, TEUF.
- 52 For det tredje følger det af det anførte, at de argumenter, som arealforvaltningsorganisationerne og Kommissionen har fremført inden for rammerne af det første anbringendes andet led, som tilsigter at anfægte, at PNB-ordningen har påvirket medlemmerne af VGG's situation konkret, idet kvalificeringen af medlemmerne af VGG som interesserede parter følger direkte af deres egenskab af konkurrenter til arealforvaltningsorganisationerne, er uvirksomme.
- 53 Henset til ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 54 Med det andet anbringende har arealforvaltningsorganisationerne gjort gældende, at Retten med urette fastslog, at Kommissionen stødte på »alvorlige vanskeligheder« i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse. Dette anbringende består af tre led, hvoraf det første vedrører den af Kommissionen i den omtvistede afgørelse anvendte kvalificering af en »omfattende« eller »atypisk« tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse med henblik på at definere arealforvaltningsorganisationernes aktiviteter, det andet led vedrører indiciet om et manglende særskilt regnskab, og det tredje led vedrører indiciet om en manglende mekanisme, hvorved overkompensation undgås.
- 55 Med dette anbringendes første led har arealforvaltningsorganisationerne for det første gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 117 identificerede et angiveligt argument fra VGG m.fl. om en selvmodsigelse i forbindelse med kvalificeringen af den omhandlede støtteforanstaltning som en »omfattende« eller »atypisk« tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, hvilket dog ikke var blevet fremført af VGG m.fl.
- 56 For det andet er der ikke nogen selvmodsigelse i den omtvistede afgørelse, idet punkt 50 heri vedrører kvalificeringen af modtagerne af støtteforanstaltningerne som virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, hvorimod punkt 93 heri vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter udgjorde en integrerende del af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som de var blevet betroet.

- 57 For det tredje fremgår det i modsætning til det, som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 128, af såvel den omtvistede afgørelse som af de svar, som Kommissionen har givet på Rettens spørgsmål, at denne institution rådede over tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, at arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter udgjorde en integrerende del af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som de var blevet betroet.
- 58 For det fjerde underkendte Retten, at præmis 41 i Rettens dom af 12. september 2013, Tyskland mod Kommissionen (T-347/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:418), ikke har betydning for bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter udgjorde en integrerende del af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som de var blevet pålagt, eller ej.
- 59 For det femte har arealforvaltningsorganisationerne anført, at Retten i den appellerede doms præmis 128 foretog en fejlagtig fortolkning af KOT-rammebestemmelsernes punkt 11, hvorefter den tildelte statsstøtte skal være nødvendig for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse. Derimod undersøgte Retten spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen rådede over oplysninger, der gjorde det muligt for den at undersøge, om de sekundære aktiviteter var nødvendige for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.
- 60 Endelig har arealforvaltningsorganisationerne i replikken bestridt, at varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure i den foreliggende sag udgør et indicium for, at der foreligger alvorlige vanskeligheder.
- 61 Med det andet anbringendes andet led har arealforvaltningsorganisationerne gjort gældende, at Retten fejlagtigt af fraværet af et særskilt regnskab for deres sekundære aktiviteter har udledt et indicium for, at der foreligger alvorlige vanskeligheder, idet et sådant kriterium kun er relevant, såfremt disse aktiviteter ikke i sig selv er omfattet af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, hvilket Kommissionen dog afviste i den omtvistede afgørelse for så vidt angår arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter.
- 62 Tilsvarende kan der ikke udledes noget af Kommissionens afventning af afsigelsen af dom af 12. september 2013, Tyskland mod Kommissionen (T-347/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:418), idet denne dom vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der forelå statsstøtte, og ikke spørgsmålet om en støttes forenelighed med det indre marked. Kommissionen støttede sig nemlig ikke på denne dom for at undersøge PNB-ordningen, og den henviste kun dertil for at bekræfte, at de nævnte aktiviteter indtægter kan anvendes som kompensation for den betroede tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- 63 Det forhold, at de pågældende tyske organer i den sag, der gav anledning til denne dom, førte et særskilt regnskab for deres sekundære økonomiske aktiviteter, kan under alle omstændigheder ikke være til hinder for, at Kommissionen i nærværende sag fastslår, at et sådant regnskab ikke var nødvendigt som følge af, at arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter udgjorde en integrerende del af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.
- 64 Med det andet anbringendes tredje led har arealforvaltningsorganisationerne gjort gældende, at Rettens vurdering, hvorefter fraværet af en forud fastsat mekanisme til undgåelse af overkompensation ligeledes udgjorde et indicium for, at der forelå alvorlige vanskeligheder, hviler på en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, som indeholder en erstatning af begrundelsen for den omtvistede afgørelse. Det fremgår nemlig klart af den omtvistede afgørelses punkt 94, 95 og 97, at der var fastsat en forud fastlagt mekanisme til forebyggelse af overkompensation. I henhold til PNB-ordningen kan støtte til investering og forvaltning nemlig ikke kumuleres for at dække lignende omkostninger, indtægter fra arealerne skal altid fratrækkes ved beregningen af forvaltningstilskuddene, arealer kan ikke sælges uden formel tilladelse fra de myndigheder, som tildeler støtten, og arealforvaltningsorganisationerne er forpligtet til at tilbagebetale enhver uberettiget fordel, der opnås i forbindelse med salget af et areal.

- 65 Den nederlandske regering har støttet arealforvaltningsorganisationernes argumentation.
- 66 Kommissionen har for sit vedkommende med hensyn til det andet anbringendes første led indledningsvis gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure pegede på, at der forelå alvorlige vanskeligheder. Selv om denne procedure faktisk har været unormalt lang, kan varigheden heraf forklares med, at Kommissionen afventede både udfaldet af forhandlingerne mellem parterne og afsigelsen af dom af 12. september 2013, Tyskland mod Kommissionen (T-347/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:418), inden den traf den omtvistede afgørelse.
- 67 For det andet har denne institution gjort gældende, at ræsonnementet i den appellerede doms præmis 126-129 er uforståeligt, for så vidt som det hviler på en sammenblanding af spørgsmålet om den økonomiske karakter af arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter og spørgsmålet om, hvorvidt disse aktiviteter er omfattet af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som disse organer er blevet betroet.
- 68 For det tredje hviler dette ræsonnement på en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder, for så vidt som det blev formodet, at Kommissionen havde konkluderet, at disse sekundære aktiviteter var nødvendige for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, selv om disse aktiviteter for denne institution udgør en integrerende del af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som arealforvaltningsorganisationerne er blevet betroet. Det fremgår nemlig klart af den omtvistede afgørelse, at den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som arealforvaltningsorganisationerne er blevet betroet, både vedrører naturbeskyttelse og sekundære aktiviteter.
- 69 For det fjerde opstillede Retten i den appellerede doms præmis 128 således et åbenbart urigtigt kriterium, da den fastslog, at de sekundære aktiviteter af økonomisk karakter efter Kommissionens opfattelse var nødvendige for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i punkt 11 i KOT-rammebestemmelserne.
- 70 For det femte har Kommissionen for fuldstændighedens skyld gjort gældende, at VGG m.fl. ikke har rejst spørgsmålet om rigtigheden af Kongeriget Nederlandenes definition af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, men alene har gjort gældende, at den atypiske karakter af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse i sig selv bevirker, at der foreligger alvorlige vanskeligheder.
- 71 Hvad angår det andet anbringendes andet led har Kommissionen ligeledes gjort gældende, at da arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter udgør en integrerende del af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som de er blevet betroet, er fraværet af et særskilt regnskab ikke relevant med henblik på at fastslå, at der foreligger alvorlige vanskeligheder.
- 72 Med hensyn til det andet anbringendes tredje led er Kommissionen af den opfattelse, at Retten af de grunde, som arealforvaltningsorganisationerne har fremført, har gengivet de faktiske omstændigheder urigtigt, og den har tilføjet, at aktivitet med at forvalte naturen er underskudsgivende, således at indtægterne fra sekundære aktiviteter umuligt kan overstige omkostningerne til naturforvaltning. Det var endvidere ved at undlade at tage hensyn til, at arealforvaltningsorganisationerne sekundære aktiviteter udgør en integrerende del af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som de er blevet betroet, at Retten undersøgte fraværet af analysen af, om der forelå en mekanisme til forebyggelse af overkompensation, således at Retten kun kunne begå en retlig fejl, da den i denne forbindelse fastslog, at Kommissionen ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger til at vedtage den omtvistede afgørelse.

- 73 VGG m.fl. har indledningsvis principalt gjort gældende, at det andet appelanbringende er uvirksomt, idet arealforvaltningsorganisationerne ikke har anfægtet Rettens vurderinger om, at den uforholdsmæssigt lange varighed af den indledende undersøgelsesprocedure, Kommissionens afventning af afsigelsen af Rettens dom af 12. september 2013, Tyskland mod Kommissionen (T-347/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:418), og den hidtil usete kvalificering af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som arealforvaltningsorganisationerne er blevet betroet, som »omfattende« eller »atypisk«, vidner om, at der forelå alvorlige vanskeligheder. Disse indicier er imidlertid i sig selv tilstrækkelige til at påvise sådanne vanskeligheder.
- 74 VGG m.fl. har subsidiært ligeledes anfægtet den argumentation, som arealforvaltningsorganisationerne har fremført under hvert af de tre led i det andet anbringende, samtidig med at VGG m.fl. har fremhævet, at selv hvis det antages, at Domstolen måtte tage et eller flere af disse led til følge, er dette, henset til den række indicier, som Retten har konstateret, ikke tilstrækkeligt til at begrunde en ophævelse af den appellerede dom.

Domstolens bemærkninger

- 75 Det følger af fast retspraksis, at proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF er uundværlig, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en støtte er forenelig med det indre marked. Kommissionen kan derfor kun begrænse sig til den indledende undersøgelsesfase i medfør af artikel 108, stk. 3, TEUF i forbindelse med en godkendelse af en støtte, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at støtten er forenelig med det indre marked (jf. i denne retning dom af 24.1.2013, 3F mod Kommissionen, C-646/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:36, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 76 Hvis Kommissionen på grundlag af denne første undersøgelse imidlertid når til den modsatte opfattelse eller ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om støtten er forenelig med det indre marked, skal den indhente alle de nødvendige udtalelser og med henblik herpå indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at når Kommissionen ved proceduren i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF ikke har kunnet overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om den omhandlede foranstaltning er forenelig med fællesmarkedet, er denne institution forpligtet til at indlede proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF uden at have nogen skønsbeføjelse i denne henseende (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 Kommissionen skal således i overensstemmelse med formålet med artikel 108, stk. 3, TEUF og med den pligt til at følge god forvaltningsskik, der påhviler den, iværksætte de nødvendige foranstaltninger og undersøgelser for under den foreløbige undersøgelse at afklare eventuelle vanskeligheder, hvorved enhver tvivl med hensyn til bedømmelsen af, om den omhandlede foranstaltning er forenelig med det indre marked, fjernes (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 34 og 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 Da kriteriet alvorlige vanskeligheder har en objektiv karakter, skal sådanne vanskeligheders eksistens undersøges med udgangspunkt ikke blot i omstændighederne ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt, men ligeledes i de vurderinger, som Kommissionen har lagt til grund (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

- 80 Det følger heraf, at lovligheden af en beslutning om ikke at gøre indsigelse, jf. artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 659/1999, afhænger af, om vurderingen af de oplysninger, Kommissionen rådede over, under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning objektivt set burde have rejst tvivl med hensyn til denne foranstaltningens forenelighed med det indre marked, eftersom en sådan tvivl skal føre til, at der indledes en formel undersøgelsesprocedure, hvori de interesserede parter som omhandlet i forordningens artikel 1, litra h), kan deltage (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 81 Når en sagsøger har nedlagt påstand om annullation af en beslutning om ikke at gøre indsigelse, kritiserer denne således som det væsentlige, at Kommissionens beslutning vedrørende den pågældende støtte er blevet vedtaget, uden at Kommissionen har indledt den formelle undersøgelsesprocedure, hvorved den har tilsidesat sagsøgerens processuelle rettigheder. Sagsøgeren kan for at få taget sin påstand om annullation til følge påberåbe sig ethvert anbringende, der kan godtgøre, at vurderingen af de oplysninger, Kommissionen råder over, under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning burde have rejst tvivl med hensyn til dens forenelighed med det indre marked. Anvendelsen af sådanne argumenter kan dog ikke bevirke en ændring af sagsgenstanden eller betingelserne for at antage søgsmålet til realitetsbehandling. Den omstændighed, at der foreligger tvivl med hensyn til foranstaltningens forenelighed, er derimod netop det bevis, som kræves ført for at godtgøre, at Kommissionen var forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dom af 24.5.2011, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, præmis 59, og af 21.12.2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, C-131/15 P, EU:C:2016:989, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Beviset for, at der foreligger tvivl med hensyn til den omhandlede støttes forenelighed med det indre marked, som skal søges i både omstændighederne for vedtagelsen af afgørelsen om ikke at gøre indsigelse og i dens indhold, skal føres af den sagsøger, som har nedlagt påstand om annullation af denne afgørelse, på grundlag af en række samstemmende indicier (jf. i denne retning dom af 24.1.2013, 3F mod Kommissionen, C-646/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:36, præmis 30 og 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 I det foreliggende tilfælde undersøgte Retten den række samstemmende indicier, som VGG m.fl. havde fremført, og som Retten redegjorde for i den appellerede doms præmis 107, 130, 132 og 137, for at fastslå, om der forelå alvorlige vanskeligheder, som begrundede indledningen af en formel undersøgelsesprocedure.
- 84 Retten anførte navnlig i den appellerede doms præmis 115 og 116, at det for at træffe afgørelse om det af VGG m.fl. fremsatte anbringende om det forhold, at der forelå alvorlige vanskeligheder, som Kommissionen stødte på i forbindelse med den indledende undersøgelse af den omhandlede støtteordning som følge af kvalificeringen heraf som en »omfattende« eller »atypisk« tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, tilkom den at undersøge graden af sammenhæng mellem arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter og deres primære aktivitet.
- 85 I denne henseende fremhævede Retten indledningsvis i den appellerede doms præmis 126, at Kommissionen i punkt 50 i den omtvistede afgørelse havde medgivet, at selv om de varer og tjenesteydelser, som blev udbudt af miljøbeskyttelsesorganisationer i forbindelse med deres sekundære aktiviteter, var et resultat af den primære aktivitet med naturbeskyttelse, blev disse aktiviteter ikke obligatoriske som følge af denne primære aktivitet. Retten fastslog desuden, at Kommissionen ikke havde undersøgt, hvorvidt arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter af økonomisk karakter kunne udføres korrekt på markedsvilkår eller havde en almindelig interesse.
- 86 Retten bemærkede dernæst i den nævnte doms præmis 127, at den utilstrækkelige eller ufuldstændige karakter af den undersøgelse, som Kommissionen foretog i forbindelse med den foreløbige undersøgelsesprocedure, udgjorde et indicium for, at der forelå alvorlige vanskeligheder.

- 87 I den appellerede doms præmis 128 udtalte Retten, at selv om de indtægter, som de sekundære aktiviteter genererede, skulle dække en del af omkostningerne ved den primære aktivitet med naturbeskyttelse og var tæt knyttet til den nævnte primære aktivitets opgave af almindelig interesse, satte de oplysninger, som Kommissionen var i besiddelse af, den ikke i stand til alene på dette grundlag at konkludere, at arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter var nødvendige for udførelsen af den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i punkt 11 i KOT-rammebestemmelserne, eller at disse aktiviteter havde en almindelig økonomisk interesse.
- 88 Retten præciserede i den appellerede doms præmis 129, at »[s]elv om en virksomhed, som har fået betroet en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, kan udøve andre økonomiske aktiviteter, også selv om de er knyttet til den opgave af almindelig interesse, som er den betroet, indebærer dette ikke automatisk en mulighed for at anse disse for at være en integreret del af den nævnte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse«, og at »[der] derimod heraf følger en forpligtelse for en sådan virksomhed til at overholde betingelserne om finansiel gennemsigtighed og til at føre et særskilt regnskab for at undgå enhver risiko for overkompensation«.
- 89 I den appellerede doms præmis 130 konkluderede Retten deraf, at »Kommissionens kvalificering af den omhandlede støtteforanstaltning som en »omfattende« eller »atypisk« tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse viser, at der forelå en alvorlig vanskelighed«.
- 90 For det første følger det af disse forhold, at selv om Retten i den appellerede doms præmis 117 bemærkede, at VGG m.fl. ifølge Retten havde fremhævet en selvmodsigelse mellem punkt 50 og 93 i den omtvistede afgørelse, baserede den ikke sin konklusion vedrørende det forhold, at der forelå alvorlige vanskeligheder, som blev afdækket som følge af kvalificeringen af arealforvaltningsorganisationernes aktiviteter som en »omfattende« eller »atypisk« tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, på en sådan selvmodsigelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 71 og 72 i forslaget til afgørelse, støttede Retten sig nemlig, snarere end at fokusere på en specifik selvmodsigelse, som påvirker den analyse, der er foretaget i den omtvistede afgørelse, på den ufuldstændige og utilstrækkelige karakter af de oplysninger, som Kommissionen rådede over ved afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure med hensyn til de aktiviteter, der udøves af arealforvaltningsorganisationerne.
- 91 Arealforvaltningsorganisationernes og Kommissionens argumenter om, at Retten med urette støttede sig på Kommissionens selvmodsigende angivelser, kan derfor ikke tiltrædes.
- 92 Hvad for det andet angår de oplysninger, som Kommissionen rådede over ved afslutningen af denne indledende procedure, er det arealforvaltningsorganisationernes og Kommissionens opfattelse, at Retten med urette fastslog, at disse oplysninger ikke var tilstrækkelige til, at det kunne fastslås, at arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter udgjorde en integrerende del af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som de var blevet betroet. Det fremgår imidlertid af Rettens konstateringer i den appellerede doms præmis 119-121, at Kommissionen med henblik på at konkludere, at disse sekundære aktiviteter var omfattet af den »omfattende« tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, støttede sig på den omstændighed alene, at omkostningerne og indtægterne i forbindelse med de nævnte aktiviteter af økonomisk karakter blev henført til omkostningerne ved den primære aktivitet med naturbeskyttelse.
- 93 Retten anførte navnlig i den appellerede doms præmis 120 og 121, at Kommissionen som svar på Rettens spørgsmål vedrørende sammenhængen mellem arealforvaltningsorganisationernes sekundære økonomiske aktiviteter og den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, der var betroet dem, i det væsentlige havde begrænset sig til at anføre for det første, at disse sekundære aktiviteter var tæt knyttet til den primære aktivitet med naturbeskyttelse, for så vidt som aktiviteterne bidrog til at finansiere den, og for det andet, at den omstændighed, at de samme aktiviteter ikke var nødvendige

for at opnå naturbeskyttelsesformålene, ikke betød, at aktiviteterne ikke kunne udgøre en del af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, der består af den primære ikke-økonomiske aktivitet med naturbeskyttelse.

- 94 Det var på grundlag af disse konstateringer, at Retten i den appellerede doms præmis 128 udtalte, at den blotte omstændighed, at de indtægter, som de sekundære aktiviteter genererede, skulle dække en del af omkostningerne ved den primære aktivitet med naturbeskyttelse, og at de derfor var tæt knyttet til denne primære aktivitets opgave af almindelig interesse, ikke var tilstrækkelig til at gøre det muligt for Kommissionen at konkludere, at de sekundære aktiviteter var nødvendige for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i punkt 11 i KOT-rammebestemmelserne, eller at disse aktiviteter havde en almindelig økonomisk interesse som omhandlet i retspraksis.
- 95 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at selv om medlemsstaterne har ret til at fastlægge rækkevidden og tilrettelæggelsen af deres tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse under særlig hensyntagen til egne indenrigspolitiske mål, og at de i denne henseende er tillagt vide skønsbeføjelser, som kun kan anfægtes af Kommissionen i tilfælde af en åbenbar fejl, kan dette skøn ikke være ubegrænset, og det skal under alle omstændigheder udøves under overholdelse af EU-retten (dom af 26.4.2018, Cellnex Telecom og Telecom Castilla-La Mancha mod Kommissionen, C-91/17 P og C-92/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:284, præmis 41-43, og af 15.5.2019, Achema m.fl., C-706/17, EU:C:2019:407, præmis 104).
- 96 Artikel 106, stk. 2, TEUF fastsætter nemlig dels, at virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er underkastet konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem, dels at udviklingen af samhandelen ikke må påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse.
- 97 Det følger således af selve ordlyden af artikel 106, stk. 2, TEUF, at der kan gøres undtagelse fra traktatens bestemmelser, når undtagelserne er nødvendige for opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet en virksomhed, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (dom af 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK mod Kommissionen, C-660/15 P, EU:C:2017:178, præmis 29).
- 98 Som anført i punkt 3 i KOT-rammebestemmelserne udgør en foranstaltning, som begunstiger en virksomhed, der har fået overdraget at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, for så vidt som den opfylder de almindelige betingelser for anvendelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, derfor statsstøtte, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 106 TEUF – 108 TEUF.
- 99 For så vidt angår vurderingen af, om støtteforanstaltninger er forenelige med det indre marked i medfør af artikel 107, stk. 3, TEUF, fremgår det af Domstolens faste praksis, at det alene er Kommissionen, der underlagt Unionens retsinstansers efterprøvelse er kompetent til at træffe afgørelse herom, at denne institution i denne forbindelse råder over et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, og at Kommissionen som led i udøvelsen af sit skøn kan vedtage vejledende regler med henblik på at fastsætte de kriterier, som den påtænker at lægge til grund for sin vurdering af medlemsstaternes påtænkte støtteforanstaltningers forenelighed med det indre marked (dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 68, og af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 37-39).
- 100 Det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionen med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af nævnte skøn og i princippet ikke kan fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af

almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 69, og af 19.7.2016, Kotnik m.fl., C-526/14, EU:C:2016:570, præmis 40).

- 101 Kommissionen er derfor på området for statsstøtte bundet af de rammebestemmelser, som den vedtager, såfremt disse ikke afviger fra EUF-traktatens bestemmelser, og såfremt deres anvendelse ikke tilsidesætter almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet (jf. dom af 8.3.2016, Grækenland mod Kommissionen, C-431/14 P, EU:C:2016:145, præmis 70).
- 102 I det foreliggende tilfælde er det hverken for Retten eller for Domstolen blevet gjort gældende, at KOT-rammebestemmelserne afviger fra EUF-traktatens bestemmelser eller tilsidesætter en af Unionens almindelige retsgrundsætninger. Derimod har arealforvaltningsorganisationerne, støttet af Kommissionen, gjort gældende, at Retten anlagde en fejlagtig fortolkning af punkt 11 i disse rammebestemmelser, da den i den appellerede doms præmis 128 fastslog, at de oplysninger, som Kommissionen var i besiddelse af, ikke satte den i stand til at konkludere, at arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter var nødvendige som omhandlet i denne bestemmelse for udførelsen af den tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, der var betroet dem.
- 103 Det fremgår af punkt 11 i KOT-rammebestemmelserne, at kompensation for offentlig tjeneste udgør statsstøtte, der kan erklæres forenelig med artikel 106, stk. 2, TEUF, hvis den er nødvendig for udførelsen af den pågældende tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og ikke påvirker udviklingen i samhandelen på en måde, der er i strid med Unionens interesse. I dette punkt præciseres det endvidere, at en sådan balance kun er mulig, når de i rammebestemmelsernes punkt 2.2-2.10 fastsatte betingelser er opfyldt, idet disse punkter indeholder punkt 12-60 i de nævnte rammebestemmelser.
- 104 Ifølge ordlyden af punkt 12 og 13 i KOT-rammebestemmelserne skal støtten, der har til formål at kompensere for omkostningerne for forpligtelser til offentlig tjeneste, bevilges til at udføre tjenesteydelser, der reelt er af almindelig økonomisk interesse, hvilket udelukker tjenesteydelser, der allerede udføres eller kan udføres tilfredsstillende og på vilkår, der er i overensstemmelse med den offentlige interesse, af virksomheder, der drives på markedsvilkår.
- 105 Kommissionen fandt således med føje, da den vedtog disse to bestemmelser, at den vide skønsbeføjelse, som medlemsstaterne er tillagt, jf. den i nærværende doms præmis 95 nævnte retspraksis, ved fastlæggelsen af omfanget af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, er underlagt de i nærværende doms præmis 96 og 97 nævnte begrænsninger og derfor ikke kan være udformet så bredt, at medlemsstaterne kan lade sådanne selvstændige tjenesteydelser, som kan udføres af virksomheder, der drives på markedsvilkår, være omfattet af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- 106 I henhold til punkt 21, 47 og 48 i KOT-rammebestemmelserne må kompensationen endvidere ikke overstige, hvad der er nødvendigt til at dække de nettoomkostninger, der er forbundet med at opfylde forpligtelserne til offentlig tjeneste, således at en overkompensation, der ikke er nødvendig for udførelsen af tjenesten af almindelig økonomisk interesse, udgør statsstøtte.
- 107 Det bestemmes i punkt 44 i KOT-rammebestemmelserne, at udøver en virksomhed tillige andre aktiviteter end tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, skal omkostninger og indtægter i forbindelse med dels tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, dels andre aktiviteter opføres særskilt i dens interne regnskaber. Det præciseres i punkt 46, at medlemsstaten kan bestemme, at store fortjenester fra andre aktiviteter end tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, særlig af aktiviteter, hvortil anvendes den infrastruktur, der er nødvendig for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, skal afsættes helt eller delvist til finansiering af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.

- 108 Det følger først og fremmest af samtlige disse punkter, at sekundære aktiviteter, som ikke selv er omfattet af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, ikke kan betragtes som nødvendige for udførelsen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse alene som følge af den omstændighed, at store fortjenester afsættes til finansiering af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, dernæst, at det kun er sekundære aktiviteter, som er nødvendige for tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, der kan kvalificeres som værende omfattet heraf, og, endelig, at kompensation for sekundære aktiviteter, der ikke er nødvendige for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, som overkompensation giver anledning til statsstøtte.
- 109 Retten begik derfor ikke en fejl ved at kræve af Kommissionen, at denne skal råde over yderligere oplysninger, der godtgør, at arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter var nødvendige for udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse som omhandlet i punkt 11 i KOT-rammebestemmelserne, eller at disse aktiviteter selv var omfattet af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse.
- 110 Henset til disse forhold skal arealforvaltningsorganisationernes argument om, at Retten angiveligt fejlagtigt tog hensyn til præmis 41 i dom af 12. september 2013, Tyskland mod Kommissionen (T-347/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:418), hvoraf den udledte, at den omstændighed, at de i nærværende sag omhandlede sekundære aktiviteter ifølge Kommissionen var et resultat af den primære aktivitet med naturbeskyttelse, ikke indebar, at de blev obligatoriske som følge af denne primære aktivitet, da arealforvaltningsorganisationernes aktiviteter ikke danner et uadskilleligt hele, ligeledes forkastes.
- 111 Efter at have anført, at Kommissionen henviste til den nævnte præmis 41 i den omtvistede afgørelse, kunne Retten således for det første støtte sig på dette forhold for at forstå Kommissionens analyse af forbindelsen mellem arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter og deres primære aktivitet, dernæst udlede heraf, at Kommissionen havde benyttet det i den samme præmis 41 anlagte ræsonnement og indarbejdet det analogt i dens egen analyse af det foreliggende tilfælde, og endelig fastslå, at denne analyse var baseret på utilstrækkelige oplysninger.
- 112 Det følger af samtlige disse betragtninger, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionens kvalificering af arealforvaltningsorganisationernes aktiviteter som en »omfattende« eller »atypisk« tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse udgjorde et indicium for, at der forelå alvorlige vanskeligheder, som denne institution stødte på under den indledende undersøgelsesfase af PNB-ordningen.
- 113 For det tredje skal Kommissionens argumentation om en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder med hensyn til den nødvendige karakter af arealforvaltningsorganisationernes sekundære aktiviteter afvises fra realitetsbehandling som følge af de samme betragtninger som dem, der allerede er redegjort for i nærværende doms præmis 47-49.
- 114 For det fjerde er det ubestridt, at arealforvaltningsorganisationerne ikke i deres appel har anfægtet de forhold, som Retten lagde til grund i den appellerede doms præmis 107, om varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure og om betydningen af dom af 12. september 2013, Tyskland mod Kommissionen (T-347/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:418).
- 115 Ifølge fast retspraksis følger det for det første af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF, af artikel 58, stk. 1, i statuttens for Den Europæiske Unions Domstol samt af procesreglementets artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169, stk. 2, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. i denne retning dom af 24.1.2013, 3F mod Kommissionen, C-646/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:36, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 116 For så vidt som disse indicier er blevet anfægtet af arealforvaltningsorganisationerne i replikken, er det for det andet tilstrækkeligt at bemærke, at ifølge procesreglementets artikel 127, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 190, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, må der ikke under sagens behandling fremsættes nye anbringender, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Det fremgår imidlertid ikke af den foreliggende sag, at den af arealforvaltningsorganisationerne fremførte argumentation i denne henseende inden for rammerne af replikken er støttet på retlige eller faktiske omstændigheder, som de ikke rådede over på tidspunktet for iværksættelsen af appellen. Den argumentation, hvormed arealforvaltningsorganisationerne har anfægtet de forhold, som Retten lagde til grund i den appellerede doms præmis 107, skal derfor afvises fra realitetsbehandling.
- 117 Kommissionens argumentation i denne forbindelse skal ligeledes afvises fra realitetsbehandling som følge af de samme betragtninger som dem, der allerede er redegjort for i nærværende doms præmis 47-49.
- 118 Da Retten således for det femte kunne lægge flere indicier for alvorlige vanskeligheder vedrørende proceduren, dennes varighed og indholdet af den omtvistede afgørelse til grund, skal det fastslås, at argumenterne fremført til støtte for det andet anbringendes andet og tredje led er uvirksomme, således som VGG m.fl. med rette har gjort gældende.
- 119 Henset til disse oplysninger og til den retspraksis, der er henvist til i nærværende doms præmis 82, kunne Retten således med føje fastslå, at VGG m.fl. havde ført bevis for, at der forelå tvivl med hensyn til den omhandlede støttes forenelighed med det indre marked.
- 120 Henset til ovenstående betragtninger skal såvel det andet anbringende som appellen i sin helhed forkastes.

Sagsomkostninger

- 121 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 122 Da VGG m.fl. har nedlagt påstand om, at arealforvaltningsorganisationerne pålægges at betale sagsomkostningerne, og arealforvaltningsorganisationerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagsomkostningerne.
- 123 I overensstemmelse med samme procesreglements artikel 140, stk. 1, bærer Kommissionen og Kongeriget Nederlandene deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**
- 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 og Stichting Het Limburgs Landschap betaler sagsomkostningerne.**
- 3) **Europa-Kommissionen og Kongeriget Nederlandene bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter