



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

3. september 2020*

Apellatsioonkaebus – Riigiabi – Toetuskava seoses looduslike alade toetuse abil omandamise või tasuta kasutusse andmisega – Esialgne uurimismenetlus – Otsus, millega abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks – Tühistamishagi – Vastuvõetavus – Määrus (EÜ) nr 659/1999 – Artikli 1 punkt h – Mõiste „huvitatud pool“ – Konkurentsisuhe – Mõiste „tõsised raskused“ – Üldist majandushuvi pakkuv teenus – Kõrvaltegevused – Seotus

Kohtuasjas C-817/18 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 21. detsembril 2018 esitatud apellatsioonkaebus,

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

Stichting Het Groninger Landschap, asukoht Haren (Madalmaad),

Vereniging It Fryske Gea, asukoht Opsterland (Madalmaad),

Stichting Het Drentse Landschap, asukoht Assen (Madalmaad),

Stichting Het Overijssels Landschap, asukoht Dalfsen (Madalmaad),

Stichting Het Geldersch Landschap, asukoht Arnhem (Madalmaad),

Stichting Flevo-Landschap, asukoht Lelystad (Madalmaad),

Stichting Het Utrechts Landschap, asukoht De Bilt (Madalmaad),

Stichting Landschap Noord-Holland, asukoht Heiloo (Madalmaad),

Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, asukoht Rotterdam (Madalmaad),

Stichting Het Zeeuwse Landschap, asukoht Heinkenszand (Madalmaad),

Stichting Het Noordbrabants Landschap, asukoht 's-Hertogenbosch (Madalmaad),

Stichting Het Limburgs Landschap, asukoht Maastricht (Madalmaad),

esindajad: *advocaat* P. H. L. M. Kuypers ja *advocaat* M. de Wit,

apellatsioonkaebuse esitajad,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

keda toetab:

Madalmaade Kuningriik, esindajad: M. K. Bulterman ja M. L. Noort,

menetlusse astuja apellatsioonimenetluses,

teised menetlusosalised:

Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, asukoht Hoenderloo (Madalmaad),

Exploitatiemaatschappij De Berghaaf BV, asukoht Barneveld (Madalmaad),

Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, asukoht Hoenderloo (Madalmaad),

BV Landgoed Den Alerdinck II, asukoht Heino (Madalmaad),

Landgoed Ampsen BV, asukoht Lochem (Madalmaad),

Pallandt van Keppel Stichting, asukoht Laag-Keppel (Madalmaad),

Landgoed Kasteel Keppel BV, asukoht Laag-Keppel (Madalmaad),

Baron van Lynden, elukoht Zoutelande (Madalmaad),

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

Landgoed Welna BV, asukoht Epe (Madalmaad),

BV Landgoed „Huis te Maarn“, asukoht Maarn (Madalmaad),

Vicariestichting De Vijf Capellarijen/Ambachtsheerlijkheid Kloetinge, asukoht Kloetinge (Madalmaad),

Maatschappij tot Exploitatie van het Landgoed Tongeren onder Epe BV, asukoht Epe (Madalmaad),

Landgoed Anderstein NV, asukoht Maarsbergen (Madalmaad),

Landgoed Bekspring BV, asukoht Oldenzaal (Madalmaad),

Landgoed Nijenhuis en Westerfliet BV, asukoht Diepenheim (Madalmaad),

Landgoed Caprera BV, asukoht Bloemendaal (Madalmaad),

Landgoed Schapenduinen BV, asukoht Bloemendaal (Madalmaad),

Stichting Schapenduinen, asukoht Bloemendaal (Madalmaad),

Landgoed de Noetselenberg BV, asukoht Rijssen (Madalmaad),

esindajad: *advocaten* D. Gillet, T. Ruys, P. Wytinck ja A. A. Al Khatib,

hagejad esimeses kohtuastmes,

Euroopa Komisjon, esindajad: S. Noë ja P.-J. Loewenthal,

kostja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (teine koda)

koosseisus: koja president A. Arabadjiev (ettekandja), Euroopa Kohtu president K. Lenaerts teise koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud P. G. Xuereb, T. von Danwitz ja A. Kumin,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

olles 2. aprilli 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Apellandid paluvad oma apellatsioonkaebuses Euroopa Kohtul tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 15. oktoobri 2018. aasta otsuse Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters jt vs. komisjon (T-79/16, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, ei avaldata, EU:T:2018:680), millega Üldkohus tühistas komisjoni 2. septembri 2015. aasta otsuse C(2015) 5929 final riigiabi SA.27301 (2015/NN) kohta – Madalmaad, seoses looduslike alade toetuse abil omandamise või tasuta kasutusse andmisega, mille kokkuvõte on avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas* (ELT 2016, C 9, lk 1; edaspidi „vaidlusalune otsus“).

Õiguslik raamistik

Määrus (EÜ) nr 659/1999

- 2 Vaidlusaluse otsuse vastuvõtmise ajal kehtinud nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL artikli 108] kohaldamiseks (EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339), artikli 1 punktis h oli mõiste „huvitatud pool“ määratletud järgmiselt:

„[M]is tahes liikmesriik, isik, ettevõtja või ettevõtjate ühendus, kelle huve võib abi andmine mõjutada, eriti abi saaja, konkureerivad ettevõtjad ja ametiliidud.“

- 3 Selle määruse artikli 4 lõiked 1–4 sätestavad:

„1. [Euroopa] Komisjon vaatab teatise läbi niipea, kui on selle kätte saanud. Ilma et see piiraks artikli 8 kohaldamist, teeb komisjon otsuse vastavalt lõigetele 2, 3 või 4.

2. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et meede, millest teatati, ei kujuta endast abi, siis võtab ta selle kohta vastu otsuse.

3. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme ühisturuga kokkusobivuse kohta ei ole ilmnenud mingeid kahtlusi, kuivõrd see jääb [ELTL] artikli [107] lõike 1 reguleerimisalasse, otsustab ta, et nimetatud meede sobib ühisturuga kokku [...]. Otsuses tuleb täpsustada, millist asutamislepingu erandit on kohaldatud.

4. Kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme ühisturuga kokkusobivuse kohta ilmnes kahtlusi, otsustab ta algselt [ELTL artikli 108 lõikes 2] sätestatud menetluse.“

CSP raamistik

4. Komisjoni teatise „Euroopa Liidu raamistik riigiabi jaoks, mida antakse avalike teenuste eest makstava hüvitisena (2011)“ (ELT 2012, C 8, lk 15; edaspidi „CSP raamistik“) punktis 3 on muu hulgas märgitud, et „niivõrd, kui on täidetud aluslepingu artikli 107 lõikes 1 sätestatud üldised abikõlblikkuse kriteeriumid, on [avaliku teenuse eest makstava] hüvitise näol tegu riigiabiga ja see on hõlmatud [ELTL] artiklitega 106, 107 ja 108“.

5. Selle raamistiku punktis 11 on muu hulgas sätestatud:

„[...] riigiabi [...] võib tunnustada [ELTL] artikli 106 lõikega 2 kokkusobivaks, kui see on vajalik asjaomase üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks ja see ei mõjuta kaubanduse arengut liidu huvide vastasel määral. Sellise tasakaalu saavutamiseks peavad olema täidetud jaotistes 2.2 kuni 2.10 esitatud tingimused.“

6. Selle raamistiku jaotise 2.2. punktis 12 on ette nähtud, et „abi tuleb anda tegeliku ja õigesti määratletud üldist majandushuvi pakkuva teenuse eest, nagu viidatakse [ELTL] artikli 106 lõikes 2“.

7. Nimetatud raamistiku samas jaotises asuv punkt 13 näeb muu hulgas ette:

„[...] Eelkõige ei tohi liikmesriigid kehtestada konkreetseid avaliku teenuse osutamise kohustusi teenuste puhul, mida juba pakuvad või võivad pakkuda rahuldavalt ning tingimustel, mis on kooskõlas avalikkuse riigi poolt määratletud huvidega (näiteks hind, objektiivsed kvaliteediomadused, teenuse jätkuvus ja kättesaadavus) tavalistel turutingimustel toimivad ettevõtjad. [...]“.

8. CSP raamistiku jaotise 2.8 punktis 21 on sätestatud:

„Hüvitise suurus ei tohi ületada üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise kohustuse täitmiseks vajalikke netokulusid koos mõistliku kasumiga.“

9. Raamistiku sama jaotise punktis 44 on täpsustatud:

„Kui ettevõtja tegevus hõlmab nii üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamist kui ka muud tegevust, peavad sisemisest raamatupidamisarvestusest üheselt selguma üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ning muude teenuste osutamisega seonduvad kulud ja tulud [...]. Kui ettevõtjale on tehtud ülesandeks mitme üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine kas seetõttu, et ülesande andnud ametiasutused on erinevad või seetõttu, et nende teenuste olemus on erinev, peab olema nende ettevõtjate sisemisest raamatupidamisarvestusest võimalik kontrollida, kas erinevate üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamisega seoses makstakse ülemääraseid hüvitisi või mitte.“

10. Nimetatud raamistiku jaotise 2.8 punktis 46 on lisatud:

„Liikmesriik võib otsustada, et kasum, mis tuleneb muust tegevusest kui üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine, eelkõige nendest tegevustest, mille puhul kasutatakse üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks vajalikku infrastruktuuri, tuleb suunata täielikult või osaliselt üldist majandushuvi pakkuvate teenuste rahastamisele.“

11 Selle raamistiku jaotise 2.8 punktis 47 on ette nähtud:

„Ülemäärase hüvitisena tuleb mõista hüvitist, mille suurus ületab kogu lepingu kehtivusaja kohta punktis [21] kindlaksmääratud abi summa. [...]“.

12 CSP raamistiku jaotise 2.8. punktis 48 on märgitud:

„Kuna ülemäärane hüvitis ei ole üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks vajalik, on see kokkusobimatu riigiabi.“

Vaidluse taust

13 Madalmaade Kuningriik kehtestas oma territooriumil ökoloogilise põhistruktuuri ja Natura 2000 võrgustiku loomise raames Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (maa majandamisega tegelevate eraõiguslike keskkonnakaitseorganisatsioonide toetuste kava, edaspidi „PNB kava“), mis võimaldab 13 organisatsioonil, kes tegelevad maa haldamisega ja kes on käesoleva apellatsioonkaebuse apellandid, omandada looduslikke alasid.

14 Toetuskõlblikud kulud selles toetuskavas olid maa ostuhind, muud soetuskulud ja neid maatükke koormavate põllumajanduslike kasutusvalduste lõpetamisega seotud kulud. Kui tulud ületasid haldamiskulusid, tuli need taasinvesteerida looduskaitseesse või kanda üle Hollandi riigile. Kuigi PNB kava ei näinud sellist kohustust sõnaselgelt ette, tulenes see kaudselt keskkonnaorganisatsioonide põhikirjast, mis tuli kõnesolevate toetuste saamiseks esitada Madalmaade ametiasutustele heakskiitmiseks. Lisaks ei olnud keskkonnaorganisatsioonidel lubatud selle kava alusel omandatud maa otstarvet muuta ega kasutada seda viisil, mis oleks vastuolus looduskaitse eesmärgiga, kui kõnealuseid toetusi määravad ametiasutused ei ole andnud sõnaselget nõusolekut. Samuti ei olnud neil lubatud maatükke üürile anda ega edasi müüa ilma Madalmaade ametiasutuste sõnaselge loata.

15 Komisjon sai 23. detsembril 2008 kaebuse kahelt Madalmaade õiguse alusel asutatud erakapitalil põhinevalt mittetulundusühingult, nimelt Stichting het Nationale Park De Hogue Veluwelt (edaspidi „NPDHV“) ja Stichting Linschotenilt, kes haldavad maad, tegelevad looduskaitse ja kultuuripärandi säilitamisega ning majandustegevusega, nagu maa rendile andmine, põllumajandus, metsandus ja turism. Kaebuse esitajad asendati 2009. aastal kõnealuses haldusmenetluses Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezittersiga (eramaaomanike võrdsete õiguste ühing, Madalmaad) (edaspidi „VGG“), mille eesmärk oli eelkõige tagada kõigi eramaaomanike võrdsed õigused maa omandamise toetuste saamisel.

16 Algul aastatel 1993–2012 kehtinud kava asendati uue abikavaga, mille komisjon kiitis heaks 13. juuli 2011. aasta otsusega. Seejärel palus VGG 26. augusti ning 14. ja 28. septembri 2011. aasta kirjades komisjonil võtta seisukoht tema kaebuse kohta ja nõuda ebaseadusliku abi tagastamist.

17 Komisjon tunnistas vaidlusaluse otsusega looduslike alade omandamise korra siseturuga kokkusobivaks vastavalt ELTL artikli 106 lõikele 2.

18 Komisjon leidis kõigepealt, et toetuskava kujutab endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Vaidlusaluses otsuses on rõhutatud, et keskkonnaorganisatsioonide kui looduskaitseorganisatsioonide peamine ülesanne ei ole majanduslikku laadi. Samas on neil organisatsioonidel paralleelselt teatavad kõrvaltegevused, nagu puidu ja pilliroo müük, jahipidamise- ja kalapüügiõiguste andmine ning majanduslikku laadi turismitegevus. Nende tegevuste osas leidis komisjon, et asjaomased organisatsioonid tuleb kvalifitseerida „ettevõtjateks“ konkurentsieeskirjade tähenduses. Sellega seoses tugines ta 12. septembri 2013. aasta kohtuotsusele Saksamaa vs. komisjon (T-347/09, ei avaldata, EU:T:2013:418), milles Üldkohus leidis, et kuigi kaubad ja teenused, mida pakuvad

keskkonnaorganisatsioonid, kelle suhtes kohaldatakse kõrvaltegevuste raames PNB kavaga sarnast abikava, olid pärit keskkonnakaitsest põhitegevusest, ei muutnud põhitegevus kõrvaltegevusi kohustuslikuks, kuna niisugused kõrvaltegevused kujutavad endast majanduslikku laadi tegevust.

- 19 Täpsemalt leidis komisjon, et maatükkide tasuta üleandmine ning nende omandamiseks ja haldamiseks antud toetused andsid keskkonnaorganisatsioonidele esimese majandusliku eelise. Ta märkis lisaks, et ei saa välistada, et keskkonnaorganisatsioonid saavad teise eelise kapitalitulust, mida on võimalik saada ostetud maatükkide edasimüümisest. Komisjoni sõnul ei vastanud PNB kava üldist majandushuvi pakkuvate teenuste puhul Euroopa Kohtu poolt 24. juuli 2003. aasta kohtuotsuses Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) määratletud tingimustele, kuna PNB kavast kasusaajate hüvitist ei määratud asjakohase menetluse järgi.
- 20 Kuna looduskaitseorganisatsioonidele on abimeetme alusel pandud avalike looduskaitseteenuste osutamise kohustus, uuris komisjon järgmisena küsimust, kas toetuskava vastab CSP raamistikus sätestatud tingimustele. Kuna need tingimused olid komisjoni sõnul täidetud, tunnistas komisjon PNB kava siseturuga kokkusobivaks.

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

- 21 VGG ja teised hagejad esimeses kohtuastmes (edaspidi „VGG jt“) esitasid 19. veebruaril 2016 Üldkohtu kantseleisse saabunud hagiavaldusega nõude tühistada vaidlusalune otsus.
- 22 Üldkohtu kantseleisse 17. mail 2016 esitatud dokumendis taotlesid keskkonnaorganisatsioonid luba astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks. Üldkohtu teise koja president rahuldas selle taotluse 6. aprilli 2017. aasta määrusega.
- 23 VGG jt esitasid oma tühistamishagi põhjendamiseks neli väidet, millest esimene puudutab ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlusõiguste rikkumist, teine tagasiulatava jõu puudumise ja õiguskindluse põhimõtte rikkumist, kolmas – teise võimalusena – õigusnormi rikkumist ja põhjenduse puudumist CSP raamistiku kohaldamisel ning neljas ELTL artikli 106 lõike 2 rikkumist.
- 24 Komisjon ja tühistamishagi toetuseks menetlusse astujad vaidlesid vastu VGG jt „huvitatud poole“ staatusele ning hagi teise ja neljanda väite vastuvõetavusele.
- 25 Vaidlustatud kohtuotsuses tunnistas Üldkohus hagi vastuvõetavaks, nõustus VGG jt esimese väitega ja tühistas seetõttu vaidlusaluse otsuse ilma sama hagi teisi väiteid analüüsimata.

Poolte nõuded Euroopa Kohtus

- 26 Keskkonnaorganisatsioonid paluvad Euroopa Kohtul:
 - tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja
 - esimese võimalusena mõista kohtukulud välja hagejatelt esimeses kohtuastmes, või
 - teise võimalusena saata asi tagasi Üldkohtusse ja otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.
- 27 Komisjon palub Euroopa Kohtul:
 - tühistada vaidlustatud kohtuotsus ja
 - jätta hagi rahuldamata.

- 28 VGG jt paluvad Euroopa Kohtul:
- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja
 - mõista kohtukulud välja keskkonnaorganisatsioonidelt.

Apellatsioonkaebus

- 29 Keskkonnaorganisatsioonid esitavad apellatsioonkaebuse põhjendamiseks kaks väidet, millest esimene puudutab õigusnormi rikkumist esimeses kohtuastmes esitatud hagi vastuvõetavuse analüüsimisel ja teine õigusnormi rikkumist osas, milles vaidlustatud kohtuotsus tunnistab tõsiste raskuste olemasolu.

Esimene väide

Poolte argumendid

- 30 Keskkonnaorganisatsioonide esimese väite kohaselt on Üldkohus rikkunud õigusnormi, kui ta leidis vaidlustatud kohtuotsuses, et VGG jt on „asjasse puutuvad isikud“ ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses. See väide jaguneb kaheks osaks, millest esimene on esitatud esimese võimalusena ja teine teise võimalusena.
- 31 Selle väite esimeses osas leiavad keskkonnaorganisatsioonid, et nende ja VGG liikmete vahel ei ole mingit konkurentsisuhet, kuna keskkonnaorganisatsioonide põhitegevus ei ole majanduslikku laadi, ning et osas, milles nende kõrvaltegevusi tuleb pidada „majandustegevuseks“, ei tegutse nad VGG liikmetega samal turul. Nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 63, näitab keskkonnaorganisatsioonide ja VGG liikmete vastava tegevuse kirjeldus, et nende tegevus on erinev ja et see toimub erinevatel turgudel.
- 32 Eelkõige ei ole üldnimetuse „turism“ kasutamine vaidlustatud kohtuotsuse punktis 66 NPDHV tegevuse kirjeldamiseks piisav, et tõendada VGG liikmete tegevuse ja keskkonnaorganisatsioonide tegevuse vahelist konkurentsisuhet. Esiteks varjab see liiga üldine viide tegelikke erinevusi keskkonnaorganisatsioonide turismitegevuse, mida pakutakse tasuta, ja VGG liikmete turismitegevuse vahel, mille eesmärk on tulu saamine. Teiseks ei võta selline viide arvesse otsesest seost keskkonnaorganisatsioonide peamise ülesande looduskaitse ja nende turismitegevuse vahel.
- 33 Lõpuks, ühelt poolt ei nähtu vaidlustatud kohtuotsusest, et Üldkohus võttis puidumüügi turgu arvesse selleks, et tuvastada konkurentsisuhe keskkonnaorganisatsioonide tegevuse ja VGG liikmete tegevuse vahel. Teiselt poolt ei ole vaidlustatud kohtuotsuses esitatud asjaolud igal juhul piisavad, et tuvastada VGG liikmetega konkurentsisuhe sellisel turul.
- 34 Esimese väite teises osas märgivad keskkonnaorganisatsioonid, et kõnealusel abil ei olnud mingit konkreetset mõju VGG liikmete konkurentsiseisundile ega moonutanud igal juhul nende konkurentsisuhet.
- 35 Kõigepealt kasutas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 68 väärat kriteeriumi, nimelt liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise kriteeriumi, selle asemel, et kasutada VGG liikmetega olemasolevatele konkurentsuhetele avalduva konkreetse mõju kriteeriumi. Seejärel, kuna ühtegi konkreetset asjaolu ei esinenud, siis järeldas Üldkohus, et abi võib konkreetset mõjutada VGG liikmete konkurentsiseisundit. Lõpuks ei saa väidet, et VGG liikmetel takistati järjekindlalt maa ostmist, takistades seeläbi nende laienemist, lugeda asjakohaseks, kuna looduslike maa-alade haldamise turgu ei eksisteeri.

- 36 Madalmaade valitsus toetab keskkonnaorganisatsioonide argumente.
- 37 Komisjon omalt poolt väidab kõigepealt, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 63 ja 64 esitatud arutluskäik on arusaamatu, kuna vaidlusalusest otsusest nähtub, et keskkonnaorganisatsioonide majandustegevus ei vasta VGG liikmete tegevusele, kuna nende tegevus kattub üksnes turismisektoris. Viidatud sektoris piirdub keskkonnaorganisatsioonide tegevus siiski üksnes tasuta juurdepääsu võimaldamisega nende hallatavatele looduslikele aladele, mistõttu ei ole tegemist turul teenuste pakkumisega.
- 38 Seejärel leiab komisjon, et Üldkohus moonutas fakte, kui ta järeldas vaidlusaluse otsuse punktist 27 VGG liikmete tegevuse kirjelduse, samas kui see punkt kirjeldab üksnes NPDHV tegevust.
- 39 Lõpuks toetab komisjon keskkonnaorganisatsioonide argumente, mille kohaselt ajas Üldkohus segamini kaubanduse mõjutamise kriteeriumi VGG liikmete konkurentsiseisundi konkreetse mõju kriteeriumiga ning jättis teisenä nimetatud kriteeriumi kontrollimata. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 71 piirdus Üldkohus nimelt eeldusega, et VGG konkurentsiseisundile konkreetse mõju kriteerium on täidetud. Ent kohtupraktika kohaselt oleks VGG pidanud tõendama keskkonnaorganisatsioonidele antud abi konkreetset mõju oma liikmete konkurentsiseisundile.
- 40 VGG jt väidavad esimese võimalusena vastu, et keskkonnaorganisatsioonide argumentid, millega nad taotleavad faktiliste asjaolude uut hindamist, on vastuvõetamatud. Teise võimalusena vaidlevad VGG jt keskkonnaorganisatsioonide argumentidele vastu sisuliselt.

Euroopa Kohtu hinnang

- 41 Kõigepealt tuleb märkida, et Üldkohus otsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 76, et vähemalt ühte VGG liiget, nimelt NPDHV-d, tuleb pidada „huvitatud pooleks“ ELTL artikli 108 lõike 2 ja määruse nr 659/1999 artikli 1 punkti h tähenduses.
- 42 Selle järelduse põhjenduseks märkis ta kohtuotsuse punktis 53, et abisaaja kaudset konkurenti võib pidada „huvitatud pooleks“, kui ta väidab, et abi andmine võib mõjutada tema huve, ja tõendab õiguslikult piisavalt, et abi võib konkreetset mõjutada tema olukorda. Nimetatud kohtuotsuse punktis 54 oli konkureerivate ettevõtjate puhul täpsustatud, et selleks, et kvalifitseeruda „huvitatud pooleks“, peab hageja esiteks tõendama, et ta on konkurentsisuhtes abisaajaga, ja teiseks tõendama, et abil võib olla tema olukorrale konkreetne mõju, mis moonutab kõnealust konkurentsisuhet.
- 43 Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 61–67 tuvastas Üldkohus nende kriteeriumide põhjal konkurentsisuhte VGG liikmete, eelkõige NPDHV, ja keskkonnaorganisatsioonide vahel, ning analüüsis selle kohtuotsuse punktides 68–75, kas on tõendatud VGG liikmete olukorrale vaidlustatud abi andmise konkreetne mõju, mis moonutab viimati nimetatud liikmete ja kõnealusest abimeetmest kasu saavate isikute vahelist konkurentsisuhet.
- 44 Esiteks on oluline märkida, et keskkonnaorganisatsioonid vaidlevad vastu Üldkohtu tuvastatud konkurentsisuhtele, väites sisuliselt, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 66 sisalduv viide üldnimetusele „turism“ on liiga üldine, et puidumüügi turgu ei võetud arvesse ja et aluseks võetud asjaolud tervikuna ei ole piisavad, et tõendada keskkonnaorganisatsioonide ja VGG liikmete vahelist konkurentsisuhet.
- 45 Sellega seoses piisab, kui tõdeda, et niisuguste väidetega vaidlevad keskkonnaorganisatsioonid sisuliselt ja ilma tõendite moonutamisele viitamata vastu faktide sõltumatule hindamisele, mille Üldkohus tegi vaidlustatud kohtuotsuse punktides 63–67.

- 46 Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale ei ole Üldkohtu tehtav faktiliste asjaolude hindamine Euroopa Kohtu kontrollile alluv õigusküsimus, välja arvatud juhul, kui on moonutatud Üldkohtule esitatud tõendeid (30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Freistaat Sachsen jt vs. komisjon, C-57/00 P ja C-61/00 P, EU:C:2003:510, punkt 102, ja 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Larko vs. komisjon, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punkt 25).
- 47 Mis puudutab argumenti, mille komisjon esitas oma vastuses esimese väite esimese osa põhjendamiseks ja mille kohaselt moonutas Üldkohus väidetavalt faktilisi asjaolusid, siis tuleb märkida, et vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 174 võib vastuses apellatsioonkaebusele nõuda apellatsioonkaebuse täielikku või osalist rahuldumist või rahuldumata jätmist. Lisaks võivad pooled, kellel on õigus esitada vastus apellatsioonkaebusele, kodukorra artiklite 172 ja 176 alusel eraldi dokumendina vastusest apellatsioonkaebusele esitada vastuapellatsioonkaebuse, milles võib nimetatud kodukorra artikli 178 lõike 1 ja lõike 3 teise lause kohaselt nõuda Üldkohtu otsuse täielikku või osalist tühistamist väidete ja argumentide põhjal, mis erinevad apellatsioonkaebuses esitatutest.
- 48 Nendest sätetest koostoimes ilmneb, et vastuses apellatsioonkaebusele ei saa taotleda Üldkohtu otsuse tühistamist põhjustel, mis on erinevad ja sõltumatud apellatsioonkaebuses esitatust, ning neid põhjendusi saab esitada üksnes vastuapellatsioonkaebuses (10. novembri 2016. aasta kohtuotsus DTS Distribuidora de Televisión Digital vs. komisjon, C-449/14 P, EU:C:2016:848, punktid 99–101; 30. mai 2017. aasta kohtuotsus Safa Nicu Sepahan vs. nõukogu, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 20, ja 28. veebruari 2019. aasta kohtuotsus nõukogu vs. Growth Energy ja Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, punkt 57).
- 49 Seega, kuna keskkonnaorganisatsioonid ei esitanud väidet selle kohta, et Üldkohus on moonutanud asjaolusid seoses hinnanguga VGG liikmete ja keskkonnaorganisatsioonide vahelise konkurentsisuhte olemasolule, siis ei ole selline argument, mille komisjon esitas oma vastuses apellatsioonkaebusele, vastuvõetav.
- 50 Teiseks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 38 märkis, on Euroopa Kohus juba otsustanud, et arvestades määruse nr 659/1999 artikli 1 punktis h sisalduvat määratlust, on abisaajaga konkureeriv ettevõtja vaieldamatult „huvitatud poolte“ hulgas ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses (18. novembri 2010. aasta kohtuotsus NDSHT vs. komisjon, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 59).
- 51 Sellest järeldub, et kuna Üldkohus tuvastas konkurentsisuhte olemasolu vähemalt ühe VGG liikme ja keskkonnaorganisatsioonide vahel, ei rikkunud ta õigusnormi, kui ta otsustas, et VGG kuulub „huvitatud poolte“ hulka ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses.
- 52 Kolmandaks tuleneb eeltoodust, et argumendid, mille keskkonnaorganisatsioonid ja komisjon esitasid esimese väite teise osa raames ja millega vaidlustatakse PNB kava konkreetne mõju VGG liikmete olukorrale, jäävad edutuks, kuna VGG liikmeid kvalifitseeriti huvitatud pooleks tulenevalt otseselt nende staatusest keskkonnaorganisatsioonide konkurentidena.
- 53 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb käesolev väide tagasi lükata.

Teine väide

Poolte argumendid

- 54 Keskkonnaorganisatsioonide teise väite kohaselt leidis Üldkohus ekslikult, et komisjonil tekkisid vaidlusaluse otsuse vastuvõtmisel „tõsised raskused“. See väide jaguneb kolmeks osaks, millest esimene puudutab üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kvalifitseerimist „kõikehõlmavaks“ või

„ebatüüpiliseks“, mida komisjon kasutas vaidlusaluses otsuses keskkonnaorganisatsioonide tegevuste määratlemisel, teine tõendit eraldi raamatupidamisarvestuse puudumise kohta ja kolmas tõendit ülemäärase hüvitamise vältimise mehhanismi puudumise kohta.

- 55 Selle väite esimeses osas väidavad keskkonnaorganisatsioonid esiteks, et Üldkohus tõi vaidlustatud kohtuotsuse punktis 117 välja VGG jt väidetava argumendi, et kõnealuse abimeetme kvalifitseerimine „kõikehõlmavaks“ või „ebatüüpiliseks“ üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks on vasturääkiv, ometi ei ole viimased sellist argumenti väidetavalt esitanud.
- 56 Teiseks ei ole vaidlusaluses otsuses mingit vastuolu, kuna selle punkt 50 puudutab abisaajate kvalifitseerimist ettevõtjaks ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, samas kui otsuse punkt 93 käsitleb küsimust, mil määral moodustasid keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused neile antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse lahutamatu osa.
- 57 Kolmandaks, vastupidi sellele, mida leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 128, nähtub nii vaidlusalusest otsusest kui ka komisjoni vastustest Üldkohtu esitatud küsimustele, et sellel institutsioonil oli piisavalt teavet tuvastamiseks, et keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused moodustasid lahutamatu osa neile antud üldist majandushuvi pakkuvast teenusest.
- 58 Neljandaks, väidetavalt eiras Üldkohus asjaolu, et Üldkohtu 12. septembri 2013. aasta kohtuotsuse Saksamaa vs. komisjon (T-347/09, ei avaldata, EU:T:2013:418) punkt 41 ei ole asjakohane selle hindamisel, kas keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevus oli neile antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse lahutamatu osa või mitte.
- 59 Viiendaks väidavad keskkonnaorganisatsioonid, et vaidlustatud kohtuotsuse punktis 128 tõlgendas Üldkohus väärtalt CSP raamistiku punkti 11, mille kohaselt peab antud riigiabi olema vajalik üldist majandushuvi pakkuva teenuse toimimiseks. Seevastu analüüsis Üldkohus küsimust, kas komisjonil oli tõendeid, mis võimaldasid tal analüüsida, kas kõrvaltegevused olid vajalikud üldist majandushuvi pakkuva teenuse toimimiseks.
- 60 Lõpuks vaidlevad keskkonnaorganisatsioonid oma repliigis vastu sellele, et esialgse uurimismenetluse kestus viitas käesolevas asjas tõsiste raskuste olemasolule.
- 61 Keskkonnaorganisatsioonid leiavad teise väite teises osas, et Üldkohus järeldas tõsiste raskuste olemasolu kohta kaudse tõendi ekslikult asjaolust, et nende kõrvaltegevuse kohta puudub eraldi raamatupidamine, kuna selline kriteerium on asjakohane üksnes juhul, kui see tegevus ise ei kuulu üldist majandushuvi pakkuva teenuse hulka, ometi jättis komisjon selle vaidlusaluses otsuses keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevuste osas arvestamata.
- 62 Samuti ei saa midagi järeldada sellest, et komisjon ootas 12. septembri 2013. aasta kohtuotsuse Saksamaa vs. komisjon (T-347/09, ei avaldata, EU:T:2013:418) kuulutamist, kuna see kohtuotsus puudutas küsimust, kas tegemist oli riigiabiga, mitte aga abi siseturuga kokkusobivuse küsimust. Komisjon nimelt ei tuginenud sellele kohtuotsusele PNB kava uurimisel ning viitas sellele üksnes kinnitamaks, et sellisest tegevusest saadud tulu võib endast kujutada hüvitist üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise eest.
- 63 Igal juhul ei takista asjaolu, et nimetatud kohtuotsuse aluseks olnud asjas pidasid asjaomased Saksa organisatsioonid oma majanduslikku laadi kõrvaltegevuste kohta eraldi raamatupidamisarvestust, komisjonil käesolevas asjas sedastada, et selline raamatupidamine ei olnud vajalik seetõttu, et keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused on üldist majandushuvi pakkuva teenuse lahutamatu osa.
- 64 Teise väite kolmandas osas väidavad keskkonnaorganisatsioonid, et Üldkohtu hinnang, mille kohaselt sellise enne kindlaks määratud mehhanismi puudumine, mille eesmärk on vältida ülemäärast hüvitamist, viitab samuti tõsiste raskuste olemasolule, toob kaasa faktiliste asjaolude moonutamise, mis

hõlmab vaidlusaluse otsuse põhjenduste asendamist. Vaidlusaluse otsuse punktides 94, 95 ja 97 nähtub selgelt, et ülemäärase hüvitise vältimiseks mõeldud mehhanism oli ette nähtud. Nimelt ei saa PNB kava kohaselt investeerimistoetusi ja haldustoetusi sarnaste kulude katmiseks liita, maadest saadud tulu tuleb alati haldustoetuste arvutamisest maha arvata, maad ei saa müüa ilma toetusi andvate ametivõimude ametliku loata ning keskkonnaorganisatsioonid on kohustatud maa müügist saadud mis tahes põhjendamatu eelise tagasi maksma.

- 65 Madalmaade valitsus toetab keskkonnaorganisatsioonide argumente.
- 66 Komisjon omakorda väidab teise väite esimese osa kohta esiteks, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et esialgse uurimismenetluse kestus näitas tõsiste raskuste olemasolu. Kuigi see menetlus oli tõepoolest ebaharilikult pikk, on selle kestus seletatav asjaoluga, et enne vaidlusaluse otsuse tegemist tuli ära oodata pooltevaheliste läbirääkimiste tulemus ja 12. septembri 2013. aasta kohtuotsuse Saksamaa *vs.* komisjon (T-347/09, ei avaldata, EU:T:2013:418) kuulutamise.
- 67 Teiseks väidab see institutsioon, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 126–129 esitatud arutluskäik on arusaamatu, kuna selles on segamini aetud küsimus, kas keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused on majanduslikku laadi, ja küsimus, kas need tegevused kuuluvad neile organisatsioonidele antud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste hulka.
- 68 Kolmandaks põhineb see arutluskäik faktiliste asjaolude moonutamisel osas, milles eeldati, et komisjon pidas kõrvaltegevusi üldist majandushuvi pakkuva teenuse toimimiseks vajalikuks, samas kui selle institutsiooni jaoks on need tegevused keskkonnaorganisatsioonidele antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse lahutamatu osa. Nimelt nähtub vaidlusalusest otsusest selgelt, et keskkonnaorganisatsioonidele antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine puudutab nii looduskaitset kui ka kõrvaltegevusi.
- 69 Neljandaks kehtestas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 128 ilmselgelt vääralt kriteeriumi, kui leidis, et komisjoni hinnangul olid majanduslikku laadi kõrvaltegevused vajalikud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks CSP raamistiku punkti 11 tähenduses.
- 70 Viiendaks väidab komisjon täielikkuse huvides, et VGG jt ei tõstatanud Madalmaade Kuningriigi poolt üldist majandushuvi pakkuva teenuse määratluse täpsuse küsimust, vaid piirdusid väitega, et üldist majandushuvi pakkuva teenuse ebatüüpilisus üksi tekitab tõsiseid raskusi.
- 71 Teise väite teise osa kohta väidab komisjon samuti, et kuna keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused on neile antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse lahutamatu osa, siis eraldi raamatupidamisarvestuse puudumine ei oma tõsiste raskuste olemasolu tuvastamisel tähtsust.
- 72 Teise väite kolmanda osa puhul leiab komisjon, et keskkonnaorganisatsioonide esitatud põhjustel moonutas Üldkohus asjaolusid, ja lisas, et looduskaitsealane tegevus on kahjumlik tegevus, mistõttu on võimatu, et kõrvaltegevustest saadav tulu ületab looduskaitsega seotud kulusid. Lisaks, tema väitel analüüsis Üldkohus ülemäärase hüvitamise vältimise mehhanismi olemasolu analüüsi puudumist seetõttu, et Üldkohus ei võtnud arvesse, et keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused on neile antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse lahutamatu osa, mistõttu rikkus ta õigusnormi, kui järeldas selles osas, et komisjonil ei olnud vaidlusaluse otsuse tegemiseks piisavalt teavet.
- 73 VGG jt väidavad kõigepealt ja esimese võimalusena, et apellatsioonkaebuse teine väide on edutu, kuna keskkonnaorganisatsioonid ei vaidle vastu Üldkohtu hinnangutele, mille kohaselt esialgse uurimismenetluse ülemäärane pikk kestus, komisjoni poolt Üldkohtu 12. septembri 2013. aasta otsuse Saksamaa *vs.* komisjon (T-347/09, ei avaldata, EU:T:2013:418) kuulutamise ootamine ja keskkonnaorganisatsioonidele antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse pretsedenditu liigitamine „kõikehõlmavaks“ või „ebatüüpiliseks“ annavad tunnistust tõsistest raskustest. Nendest kaudsetest tõenditest piisab aga selliste raskuste tõendamiseks.

74 Teise võimalusena vaidlustavad VGG jt ka keskkonnaorganisatsioonide argumendid, mis on esitatud teise väite kõigis kolmes osas, rõhutades samas, et isegi kui Euroopa Kohus nõustub ühe või teise väiteosaga, ei ole see Üldkohtu tuvastatud tõendite kogumit arvestades piisav, et põhjendada vaidlustatud kohtuotsuse tühistamist.

Euroopa Kohtu hinnang

- 75 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus nimelt vältimatu, kui komisjon seisab silmitsi tõsiste raskustega selle hindamisel, kas abi on siseturuga kokkusobiv. Seega võib komisjon piirduda riigiabi suhtes positiivse otsuse tegemisel ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud uurimise esialgse staadiumiga üksnes siis, kui ta on esmase uurimise lõpus veendunud, et see abi on siseturuga kokkusobiv (vt selle kohta 24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus 3F vs. komisjon, C-646/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:36, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 76 Kui aga esmane uurimine veenis komisjoni vastupidises või ei võimaldanud ületada kõiki raskusi, mis tekkisid selle abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel, on komisjonil kohustus küsida kõiki vajalikke selgitusi ja algatada selles osas ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus (vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt vs. komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 77 Nimelt tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kui ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud menetlus ei võimaldanud tal ületada kõiki raskusi, mis tekkisid asjaomase meetme kokkusobivuse hindamise käigus, on kõnealusel institutsioonil kohustus algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus, ilma et tal oleks selles osas kaalutusõigust (vt selle kohta 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates vs. komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 113 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 78 Nii tuleb komisjonil vastavalt ELTL artikli 108 lõike 3 eesmärgile ja temal lasuva hea halduse kohustusele võtta meetmeid ja viia läbi vajalikud kontrollimised, selleks et esialgse uurimise käigus ületada võimalikud raskused ja hajutada asjaomase meetme siseturuga kokkusobivusega seoses kõik kahtlused (vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt vs. komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punktid 34 ja 35 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 79 Kuna tõsiste raskuste kriteerium on objektiivset laadi, tuleb selliste raskuste esinemine tuvastada mitte ainult esialgse uurimise alusel komisjoni võetud otsuse vastuvõtmise asjaolude, vaid ka hinnangute põhjal, millele komisjon tugines (vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt vs. komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 80 Sellest järeldub, et määruse nr 659/1999 artikli 4 lõikel 3 põhineva vastuväidete esitamata jätmise otsuse õiguspärasus oleneb sellest, kas teatatud meetme esialgse uurimise etapis komisjoni kasutuses olnud teabe ja asjaolude hindamine oleks pidanud tekitama kahtlusi abi siseturuga kokkusobivuses, arvestades, et selliste kahtluste korral tuleb algatada ametlik uurimismenetlus, milles võivad osaleda nimetatud määruse artikli 1 punktis h osutatud huvitatud pooled (vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt vs. komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 81 Kui hageja palub tühistada vastuväidete esitamata jätmise otsuse, vaidlustab ta peamiselt asjaolu, et komisjoni poolt asjaomase abi suhtes tehtud otsus võeti vastu, ilma et komisjon oleks algatanud ametlikku uurimismenetlust, rikkudes sellega tema menetlusõigusi. Selleks et apellandi tühistamisnõue oleks tulemuslik, võib ta esitada kõik väited, mis tõendavad, et teatatud meetme esialgse uurimise etapis komisjoni kasutuses oleva teabe ja asjaolude hindamise alusel oleks pidanud abi siseturuga kokkusobivuse kohta tekkima kahtlused. Selliste argumentide kasutamise tõttu ei saa aga muutuda apellatsioonkaebuse ese või vastuvõetavuse tingimused. Vastupidi, kahtluste olemasolu kõnealusel kokkusobivuse kohta on just täpselt see tõend, mille peab esitama, et tõendada, et komisjon oleks

pidanud algatama ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametliku uurimismenetluse (vt selle kohta 24. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 59, ja 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt vs. komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 82 Tõend kahtluste kohta, kas kõnealune abi on siseturuga kokkusobiv, mis peab põhinema nii vastuväidete esitamata jätmise otsuse vastuvõtmise asjaoludel kui ka otsuse sisul, tuleb otsuse tühistamise taotlejal esitada kooskõlaliste kaudsete tõendite kogumi alusel (vt selle kohta 24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus 3F vs. komisjon, C-646/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:36, punktid 30 ja 31 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 83 Käesolevas asjas kontrollis Üldkohus selleks, et teha kindlaks, kas esinesid tõsised raskused, mis põhjendavad ametliku uurimismenetluse algatamist, VGG jt esitatud kaudsete tõendite kogumit, mille ta tõi välja vaidlustatud kohtuotsuse punktides 107, 130, 132 ja 137.
- 84 Täpsemalt märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 115 ja 116, et selleks, et teha otsus VGG jt väite kohta, mis puudutab tõsiseid raskusi, mis komisjonil kõnealuse abikava esialgse uurimise käigus tekkisid seetõttu, et see oli kvalifitseeritud „üldiseks“ või „ebatüüpiliseks“ üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks, tuli tal analüüsida, mil määral on keskkonnaorganisatsioonide majanduslikud kõrvaltegevused ja põhitegevus omavahel seotud.
- 85 Sellega seoses rõhutas ta kõigepealt nimetatud kohtuotsuse punktis 126, et vaidlusaluse otsuse punktis 50 komisjon tunnistas, et isegi kui keskkonnakaitseorganisatsioonide kõrvaltegevuste raames pakutavad kaubad ja teenused tulenevad nende keskkonnakaitseorganisatsioonide põhitegevusest, ei olnud need põhitegevuse tõttu kohustuslikud. Lisaks tõi Üldkohus, et komisjon ei analüüsinud, kas keskkonnaorganisatsioonide majanduslikku laadi kõrvaltegevusi saab turutingimustel nõuetekohaselt läbi viia või kas need olid üldistes huvides.
- 86 Üldkohus märkis seejärel nimetatud kohtuotsuse punktis 127, et komisjoni ebapiisav või puudulik uurimise esialgses uurimismenetluses viitab tõsiste raskuste esinemisele.
- 87 Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 128 leidis Üldkohus, et kuigi kõrvaltegevustest saadava tulu eesmärk on katta osa looduskaitsealase põhitegevuse kuludest ja see on tihedalt seotud selle põhitegevuse üldise huvi tagamisega, ei võimaldanud komisjoni käsutuses olevad tõendid tal ainuüksi sel alusel järeldada, et keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused olid vajalikud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks CSP raamistiku punkti 11 tähenduses või et need tegevused olid üldist majandushuvi pakkuv tegevus.
- 88 Nimetatud kohtuotsuse punktis 129 täpsustas Üldkohus, et „[k]uigi ettevõtja, kellele on antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise kohustus, võib tegeleda muu majandustegevusega, isegi kui see on seotud talle usaldatud üldist huvi pakkuva ülesandega, ei tähenda see automaatselt võimalust pidada seda üldist majandushuvi pakkuva teenuse lahutamatuks osaks“ ning et „[s]ellest tuleneb seevastu nõue, et niisugune ettevõtja peab täitma rahalise läbipaistvuse ja eraldi raamatupidamisarvestuse kohustusi, et vältida mis tahes ülemäärase hüvitamise riski“.
- 89 Sellest järeldas Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktis 130, et „asjaolu, et komisjon kvalifitseeris kõnealuse abimeetme „kõikehõlmavaks“ või „ebatüüpiliseks“ üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks, annab tunnistust tõsiste raskuste olemasolust“.
- 90 Esiteks tuleneb nendest asjaoludest, et kuigi Üldkohus märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 117, et tema hinnangul juhtisid VGG jt tähelepanu vastuolule vaidlusaluse otsuse punktide 50 ja 93 vahel, ei tuginenud ta sellisele vastuolule oma järelduses tõsiste raskuste esinemise kohta, mis ilmsid keskkonnaorganisatsioonide tegevuse „kõikehõlmavaks“ või „ebatüüpiliseks“ üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks kvalifitseerimisega. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 71 ja 72 märkis,

tugines ta selle asemel, et keskenduda konkreetsele vasturääkivusele, mis mõjutab vaidlusaluses otsuses tehtud analüüsi, nende tõendite ebapiisavusele ja puudulikkusele, mis olid komisjoni käsutuses keskkonnaorganisatsioonide tegevust hõlmava esialgse uurimismenetluse lõpus.

- 91 Seega ei saa nõustuda keskkonnaorganisatsioonide ja komisjoni argumentidega selle kohta, et Üldkohus tugines ekslikult komisjoni vastuolulistele väidetele.
- 92 Teiseks, mis puudutab komisjoni käsutuses olevaid tõendeid esialgse uurimismenetluse lõpus, siis leiavad keskkonnaorganisatsioonid ja komisjon, et Üldkohus leidis ekslikult, et need tõendid ei olnud piisavad tuvastamiseks, et keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused kuulusid tervikuna neile antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise hulka. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 119–121 Üldkohtu tuvastatud asjaoludest nähtub, et komisjon tugines – selleks, et järeldada, et kõrvaltegevused kuuluvad „üldise üldist majandushuvi pakkuva teenuse“ hulka – üksnes asjaolule, et selle majanduslikku laadi tegevuse kulud ja tulud arvati nende looduskaitsetegevuse põhitegevuse kulude hulka.
- 93 Täpsemalt märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 120 ja 121, et vastuseks tema küsimustele, mis puudutasid keskkonnaorganisatsioonide majanduslikku laadi kõrvaltegevuse ja neile antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse vahelist seost, piirdus komisjon sisuliselt väitega, et esiteks olid kõrvaltegevused tihedalt seotud looduskaitsealase põhitegevusega, kuivõrd need aitasid kaasa selle tegevuse rahastamisele, ning teiseks ei tähenda asjaolu, et kõrvaltegevused ei olnud vajalikud looduskaitse eesmärkide saavutamiseks, et need ei võinud olla osa üldist majandushuvi pakkuvatest teenustest, mille moodustas looduskaitsealane põhitegevus, mis ei ole majandustegevus.
- 94 Nende kaalutluste põhjal leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 128, et pelk asjaolu, et kõrvaltegevustest saadava tulu eesmärk oli katta osa looduskaitsealase põhitegevuse kuludest ja oli seetõttu tihedalt seotud põhitegevuse üldist majandushuvi pakkuva ülesandega, ei ole piisav, et võimaldada komisjonil järeldada, et kõrvaltegevused olid vajalikud üldist majandushuvi pakkuva teenuse toimimiseks CSP raamistiku punkti 11 tähenduses või et kõrvaltegevused on üldist majandushuvi pakkuvad tegevused kohtupraktika tähenduses.
- 95 Sellega seoses tuleb kõigepealt märkida, et kuigi liikmesriikidel on õigus määratleda oma üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ulatus ja korraldamine, võttes eelkõige arvesse oma riiklikule poliitikale omaseid eesmärke, ning et liikmesriikidel on selles osas ulatuslik kaalutusõigus, mida komisjon saab kahtluse alla seada üksnes ilmse vea korral, ei saa see kaalutusõigus olla piiramatu ning seda tuleb igal juhul kasutada liidu õigust järgides (26. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Cellnex Telecom ja Telecom Castilla-La Mancha vs. komisjon, C-91/17 P ja C-92/17 P, ei avaldata, EU:C:2018:284, punktid 41–43, ja 15. mai 2019. aasta kohtuotsus Achema jt, C-706/17, EU:C:2019:407, punkt 104).
- 96 ELTL artikli 106 lõikes 2 on sätestatud esiteks, et ettevõtjad, kellele on pandud ülesandeks üldist majandushuvi esindavate teenuste osutamine, alluvad konkurentsieeskirjadele niivõrd, kuivõrd nimetatud eeskirjade kohaldamine juriidiliselt ega faktiliselt ei takista nendele antud eriülesannete täitmist, ning teiseks, et kaubanduse arengut ei tohi mõjutada määral, mis oleks vastuolus liidu huvidega.
- 97 Seega näitab juba ELTL artikli 106 lõike 2 sõnastus, et erandid aluslepingu eeskirjadest on lubatud vaid siis, kui need on vajalikud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise eest vastutavale ettevõtjale antud eriülesande täitmiseks (8. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Viasat Broadcasting UK vs. komisjon, C-660/15 P, EU:C:2017:178, punkt 29).
- 98 Seega, nagu on märgitud CSP raamistiku punktis 3, kui meede, mis on kasulik ettevõtjale, kellele on tehtud ülesandeks üldist majandushuvi pakkuva teenuse haldamine, vastab ELTL artikli 107 lõike 1 kohaldamise üldtingimustele, kujutab see endast riigiabi, mille suhtes kehtivad ELTL artiklid 106–108.

- 99 Mis puudutab aga abimeetmete siseturuga kokkusobivuse hindamist ELTL artikli 107 lõike 3 alusel, siis tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et see kuulub komisjoni ainupädevusse, kes tegutseb liidu kohtute kontrolli all, et sellel institutsioonil on sellega seoses ulatuslik kaalutusõigus, mille kasutamine eeldab keerulisi majanduslikke ja sotsiaalseid hinnanguid, ning et komisjon võib selle kaalutusõiguse teostamisel võtta vastu suunised, mille alusel ta kavatseb liikmesriikide kavandatavate meetmete kokkusobivust hinnata (8. märtsi 2016. aasta kohtuotsus *Kreeka vs. komisjon*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 68, ja 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Kotnik jt*, C-526/14, EU:C:2016:570, punktid 37–39).
- 100 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et sellega, et ta võtab vastu selliseid käitumisreegleid ja annab nende avaldamisega teada, et ta kavatseb neid edaspidi nendega hõlmatud juhtumitele kohaldada, piirab komisjon oma kaalutusõigust ega saa neist reeglitest põhimõtteliselt kõrvale kalduda ilma, et tema suhtes olenevalt olukorrast rakendataks sanktsioone selliste õiguse üldpõhimõtete rikkumise eest nagu võrdne kohtlemine või õiguspärase ootuse kaitse (8. märtsi 2016. aasta kohtuotsus *Kreeka vs. komisjon*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 69, ja 19. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Kotnik jt*, C-526/14, EU:C:2016:570, punkt 40).
- 101 Järelikult on riigiabi valdkonnas komisjonile siduvad tema vastu võetud suunised, kui need ei kaldu kõrvale EL toimimise lepingu sätetest ja kui nende kohaldamine ei riku sellist õiguse üldpõhimõtet nagu võrdse kohtlemise põhimõte (8. märtsi 2016. aasta kohtuotsus *Kreeka vs. komisjon*, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punkt 70).
- 102 Käesoleval juhul ei ole ei Üldkohtus ega Euroopa Kohtus väidetud, et CSP raamistik kaldub kõrvale EL toimimise lepingu sätetest või rikub liidu õiguse üldpõhimõtet. Seevastu keskkonnaorganisatsioonid, keda toetab komisjon, väidavad, et Üldkohus tõlgendas selle raamistiku punkti 11 väärtalt, kui ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 128, et komisjoni valduses olevad tõendid ei võimalda tal järeldada, et keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused olid selle sätte tähenduses vajalikud neile antud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks.
- 103 CSP raamistiku punktis 11 on märgitud, et avaliku teenuse osutamise eest makstavad hüvitised kujutavad endast riigiabi ja need võib tunnistada ELTL artikli 106 lõikega 2 kokkusobivaks, kui see on vajalik asjaomase üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks ja see ei mõjuta kaubanduse arengut liidu huvide vastasel määral. Lisaks on selles punktis täpsustatud, et selline tasakaal on võimalik vaid siis, kui raamprogrammi jaotistes 2.2–2.10 ette nähtud tingimused on täidetud, nimetatud jaotistes asuvad selle raamistiku punktid 12–60.
- 104 Ent CSP raamistiku punktide 12 ja 13 kohaselt peab abi, mis on mõeldud hüvitamiseks kulusid, mis kaasnevad avaliku teenuse osutamise kohustuse võtmisega, puudutama tegelikku üldist majandushuvi pakkuvat teenust, mis välistab teenused, mida juba pakuvad või võivad pakuda rahuldavalt ning tingimustel, mis on kooskõlas avalikkuse riigi poolt määratletud huvidega, tavalistel turutingimustel toimivad ettevõtjad.
- 105 Nimelt leidis komisjon nende kahe sätte vastuvõtmisel õigesti, et laiale kaalutusõigusele, mis liikmesriikidel on vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 95 märgitud kohtupraktikale üldist majandushuvi pakkuva teenuse ulatuse kindlaksmääramisel, kehtivad käesoleva kohtuotsuse punktides 96 ja 97 märgitud piirid ning seda ei saa seega pidada nii laiaks, et liikmesriigid võiksid lugeda üldist majandushuvi pakkuva teenuse selliste autonoomsete teenuste hulka, mida võivad osutada ettevõtjad, kes tegutsevad tavalistes turutingimustes.
- 106 Lisaks ei tohi CSP raamistiku punktide 21, 47 ja 48 kohaselt hüvitise summa ületada summat, mis on vajalik avaliku teenuse osutamise kohustuste täitmise netokulude katmiseks, mistõttu kujutab ülemäärane hüvitis, mis ei ole üldist majandushuvi pakkuva teenuse toimimiseks vajalik, endast riigiabi.

- 107 CSP raamistiku punktis 44 on sätestatud, et kui ettevõtja tegevus hõlmab nii üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamist kui ka muud tegevust, peavad sisemisest raamatupidamisarvestusest üheselt selguma üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ning muude teenuste osutamisega seotud kulud ja tulud. Selle jaotise punktis 46 on täpsustatud, et liikmesriik võib otsustada, et kasum, mis tuleneb muust tegevusest kui üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamine, eelkõige nendest tegevustest, mille puhul kasutatakse üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks vajalikku infrastruktuuri, tuleb suunata täielikult või osaliselt üldist majandushuvi pakkuvate teenuste rahastamisele.
- 108 Kõigist nendest punktidest tuleneb aga ennekõike, et kõrvaltegevusi, mis ise ei kuulu üldist majandushuvi pakkuva teenuse hulka, ei saa pidada üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks vajalikuks ainuüksi seetõttu, et saadud tulu kasutatakse üldist majandushuvi pakkuva teenuse rahastamiseks, seejärel, et üksnes üldist majandushuvi pakkuva teenuse jaoks vajalikke kõrvaltegevusi saab pidada selle osaks, ja lõpuks, et üldist majandushuvi pakkuva teenuse toimimiseks mittevajalike kõrvaltegevuste eest määratud hüvitise kui ülemäärase hüvitamise puhul on tegu riigiabiaga.
- 109 Järelikult ei rikkunud Üldkohus õigusnormi, kui nõudis komisjonilt täiendavaid tõendeid, mis näitaksid, et keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevused olid vajalikud üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamiseks CSP raamistiku punkti 11 tähenduses või et need tegevused ise kuuluvad üldist majandushuvi pakkuva teenuse valdkonda.
- 110 Neid asjaolusid arvestades tuleb tagasi lükata ka keskkonnaorganisatsioonide väide, mille kohaselt võttis Üldkohus väidetavalt väärt arvesse 12. septembri 2013. aasta kohtuotsuse Saksamaa vs. komisjon (T-347/09, ei avaldata, EU:T:2013:418) punkti 41, millest ta järeldas, et asjaolu, et käesolevas kohtuasjas kõne all olevad kõrvaltegevused tulenesid komisjoni hinnangul keskkonnakaitsealastest põhitegevusest, ei tähenda, et need tegevused olid tema põhitegevuse tõttu kohustuslikud, kuna keskkonnaorganisatsioonide tegevus ei moodusta lahutamatu tervikut.
- 111 Nimelt märkides, et komisjon viitas vaidlusaluses otsuses nimetatud punktile 41, võis Üldkohus kõigepealt sellele asjaolule tugineda, et mõista selle institutsiooni analüüsi, mis puudutas seost keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevuste ja nende põhitegevuse vahel, seejärel eelnevast järeldada, et komisjon kasutas punktis 41 esitatud arutluskäiku ja lisas selle analoogia alusel oma käesoleva asja analüüsile, ning lõpuks järeldada, et see analüüs põhines ebapiisaval tõendusmaterjalil.
- 112 Kõigist neist kaalutlustest tuleneb, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta otsustas, et see, et komisjon kvalifitseeris keskkonnaorganisatsioonide tegevuse „kõikehõlmavaks“ või „ebatüüpiliseks“ üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks, viitab tõsistele raskustele, mis sellel institutsioonil tekkisid PNB kava esialgse uurimise etapis.
- 113 Kolmandaks tuleb komisjoni argumendid, mis puudutavad faktiliste asjaolude moonutamist seoses keskkonnaorganisatsioonide kõrvaltegevuste vajalikkusega, vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata, kuna need on identsed käesoleva kohtuotsuse punktides 47–49 esitatuga.
- 114 Neljandaks on selge, et keskkonnaorganisatsioonid ei vaidlustanud oma apellatsioonkaebuses kaudseid tõendeid, millest Üldkohus lähtus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 107 ja mis puudutavad esialgse uurimismenetluse kestust ja 12. septembri 2013. aasta kohtuotsuse Saksamaa vs. komisjon (T-347/09, ei avaldata, EU:T:2013:418) mõju.
- 115 Ent ühest küljest nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et ELTL artikli 256 lõike 1 teisest lõigust, Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 58 esimesest lõigust ning kodukorra artikli 168 lõike 1 punktist d ja artikli 169 lõikest 2 tuleneb, et apellatsioonkaebuses tuleb selgelt märkida selle kohtuotsuse vaidlustatavad osad, mille tühistamist taotletakse, ning õiguslikud argumendid, mis konkreetselt seda nõuet põhjendavad (vt selle kohta 24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus 3F vs. komisjon, C-646/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:36, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 116 Teisest küljest aga, kuna keskkonnaorganisatsioonid on need tõendid oma repliigis kahtluse alla seadnud, siis piisab, kui märkida, et kodukorra artikli 127 lõike 1 kohaselt, mida kodukorra artikli 190 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste suhtes, ei või menetluse käigus esitada uusi väiteid, kui need ei tugine õiguslikele ja faktilistele asjaoludele, mis on tulnud ilmsiks menetluse käigus. Samas ei nähtu käesolevast menetlusest, et keskkonnaorganisatsioonide poolt repliigis selle kohta esitatud argumendid põhineks õiguslikel või faktilistel asjaoludel, mis ei olnud nende käsutuses apellatsioonkaebuse esitamise ajal. Seega tuleb argumendid, millega keskkonnaorganisatsioonid vaidlevad vastu tõenditele, millest Üldkohus lähtus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 107, tunnistada vastuvõetamatuks.
- 117 Samuti tuleb komisjoni sellekohased argumendid vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata, kuna need on identsed käesoleva kohtuotsuse punktides 47–49 juba esitatud kaalutlustega.
- 118 Viiendaks, kuna Üldkohus võis seega menetluse, selle kestuse ja vaidlusaluse otsuse sisuga seotud tõsiste raskuste puhul tugineda mitmele kaudsele tõendile, siis tuleb asuda seisukohale, et teise väite teises ja kolmandas osas esitatud argumendid jäävad edutuks, nagu VGG jt õigesti väidavad.
- 119 Neid kaudseid tõendeid ja käesoleva kohtuotsuse punktis 82 viidatud kohtupraktikat arvestades võis Üldkohus põhjendatult otsustada, et VGG jt olid esitanud tõendeid kahtluste kohta, mis puudutavad kõnealuse abi siseturuga kokkusobivust.
- 120 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teine väide tagasi lükata ning jätta apellatsioonkaebus tervikuna rahuldamata.

Kohtukulud

- 121 Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonkaebuste lahendamisel, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.
- 122 Kuna VGG jt on keskkonnaorganisatsioonidelt kohtukulude hüvitamist nõudnud ja viimati nimetatud on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista viimastelt.
- 123 Vastavalt nimetatud kodukorra artikli 140 lõikele 1 tuleb komisjoni ja Madalmaade Kuningriigi kohtukulud jätta nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederlandilt, Stichting Het Groninger Landschapilt, Vereniging It Fryske Gealt, Stichting Het Drentse Landschapilt, Stichting Het Overijssels Landschapilt, Stichting Het Geldersch Landschapilt, Stichting Flevo-Landschapilt, Stichting Het Utrechts Landschapilt, Stichting Landschap Noord-Hollandilt, Stichting Het Zuid-Hollands Landschapilt, Stichting Het Zeeuwse Landschapilt, Stichting Het Noordbrabants Landschapilt ja Stichting Het Limburgs Landschapilt.**
- 3. Jätta Euroopa Komisjoni ja Madalmaade Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad