



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

3 päivänä syyskuuta 2020 \*

Muutoksenhaku – Valtiontuki – Luonnontilassa olevien alueiden tuettua hankintaa tai vastikkeetonta käyttöön asettamista koskeva tukijärjestelmä – Alustava tutkintamenettely – Päätös, jossa tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi – Kumoamiskanne – Tutkittavaksi ottaminen – Asetus (EY) N:o 659/1999 – 1 artiklan h alakohta – Asianomaisen osapuolen käsite – Kilpailusuhde – Vakavien vaikeuksien käsite – Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu – Toissijaiset toiminnot – Liitännäisyys

Asiassa C-817/18 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 21.12.2018,

**Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland**, kotipaikka 's-Graveland (Alankomaat),

**Stichting Het Groninger Landschap**, kotipaikka Haren (Alankomaat),

**Vereniging It Fryske Gea**, kotipaikka Opsterland (Alankomaat),

**Stichting Het Drentse Landschap**, kotipaikka Assen (Alankomaat),

**Stichting Het Overijssels Landschap**, kotipaikka Dalfsen (Alankomaat),

**Stichting Het Geldersch Landschap**, kotipaikka Arnhem (Alankomaat),

**Stichting Flevo-Landschap**, kotipaikka Lelystad (Alankomaat),

**Stichting Het Utrechts Landschap**, kotipaikka De Bilt (Alankomaat),

**Stichting Landschap Noord-Holland**, kotipaikka Heiloo (Alankomaat),

**Stichting Het Zuid-Hollands Landschap**, kotipaikka Rotterdam (Alankomaat),

**Stichting Het Zeeuwse Landschap**, kotipaikka Heinkenszand (Alankomaat),

**Stichting Het Noordbrabants Landschap**, kotipaikka 's-Hertogenbosch (Alankomaat), ja

**Stichting Het Limburgs Landschap**, kotipaikka Maastricht (Alankomaat),

\* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

edustajinaan P. H. L. M. Kuypers ja M. de Wit, advocaten,

valittajina,

joita tukevat

**Alankomaiden kuningaskunta**, asiamiehinään M. K. Bulterman ja M. L. Noort,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

ja jossa muina osapuolina ovat

**Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters**, kotipaikka Hoenderloo (Alankomaat),

**Exploitatiemaatschappij De Berghaaf BV**, kotipaikka Barneveld (Alankomaat),

**Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe**, kotipaikka Hoenderloo,

**BV Landgoed Den Alerdinck II**, kotipaikka Heino (Alankomaat),

**Landgoed Ampsen BV**, kotipaikka Lochem (Alankomaat),

**Pallandt van Keppel Stichting**, kotipaikka Laag-Keppel (Alankomaat),

**Landgoed Kasteel Keppel BV**, kotipaikka Laag-Keppel,

**Baron van Lynden**, asuinpaikka Zoutelande (Alankomaat),

**Stichting het Lijndensche Fonds voor Kerk en Zending**, kotipaikka Hemmen (Alankomaat),

**Landgoed Welna BV**, kotipaikka Epe (Alankomaat),

**BV Landgoed "Huis te Maarn"**, kotipaikka Maarn (Alankomaat),

**Vicariestichting De Vijf Capellarijen / Ambachtsheerlijkheid Kloetinge**, kotipaikka Kloetinge (Alankomaat),

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

**Landgoed Anderstein NV**, kotipaikka Maarsbergen (Alankomaat),

**Landgoed Bekspring BV**, kotipaikka Oldenzaal (Alankomaat),

**Landgoed Nijenhuis en Westerflie BV**, kotipaikka Diepenheim (Alankomaat),

**Landgoed Caprera BV**, kotipaikka Bloemendaal (Alankomaat),

**Landgoed Schapenduinen BV**, kotipaikka Bloemendaal,

**Stichting Schapenduinen**, kotipaikka Bloemendaal, ja

**Landgoed de Noetselenberg BV**, kotipaikka Rijssen (Alankomaat),

edustajinaan D. Gillet, T. Ruys, P. Wytinck ja A. A. Al Khatib, advocaten,

kantajina ensimmäisessä oikeusasteessa, ja

**Euroopan komissio**, asiamiehinään S. Noë ja P.-J. Loewenthal,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit P. G. Xuereb, T. von Danwitz ja A. Kumin,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.4.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Valittajat vaativat valituksessaan, että unionin tuomioistuin kumooa unionin yleisen tuomioistuimen 15.10.2018 antaman tuomion Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters ym. v. komissio (T-79/16, ei julkaistu, EU:T:2018:680; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi luonnontilassa olevien alueiden tuettua hankintaa tai vastikkeetonta käyttöön asettamista koskevasta valtioneudesta SA.27301 (2015/NN) – Alankomaat – 2.9.2015 annetun komission päätöksen C(2015) 5929 final, jonka tiivistelmä on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL 2016, C 9, s. 1: jäljempänä riidanalainen päätös).

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Asetus (EY) N:o 659/1999***

- 2 [SEUT 108 artiklan] soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1), joka oli voimassa riidanalaisen päätöksen antamispäivänä, 1 artiklan h alakohdassa määriteltiin, että asianomaisen osapuolen käsitteellä tarkoitetaan:

”jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä”.

- 3 Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1–4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. [Euroopan] komissio tutkii ilmoituksen heti sen saatuaan. Komissio tekee päätöksen 2, 3 tai 4 kohdan mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta 8 artiklan soveltamista.

2. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, se tekee asiasta tämän seikan toteavan päätöksen.

3. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille ei ole epäilyjä ja jos toimenpide kuuluu [SEUT 107 artiklan 1 kohdan] soveltamisalaan, se päättää, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille – –. Päätöksessä on mainittava, mitä perustamissopimuksen mukaista poikkeusta on sovellettu.

4. Jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa [SEUT 108 artiklan 2 kohdassa] määrätyn menettelyn – –”

***Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet***

4 Komission tiedonannon, jonka otsikko on ”Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (2011)” (EUVL 2012, C 8, s. 15; jäljempänä julkisen palvelun korvausta koskevat puitteet), 3 kohdassa todetaan erityisesti, että ”jos [SEUT] 107 artiklan 1 kohdan yleiset soveltamiskriteerit täyttyvät, [korvaus julkisesta palvelusta] on valtiontukea ja siihen sovelletaan [SEUT] 106, 107 ja 108 artiklaa.”

5 Julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 11 kohdassa todetaan erityisesti:

”– – valtiontuki voidaan julistaa [SEUT] 106 artiklan 2 kohdan mukaiseksi, jos se on välttämätöntä kyseessä olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi eikä vaikuta kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa unionin etujen kanssa. Jäljempänä 2.2–2.10 jaksossa vahvistettujen edellytysten on täyttyttävä tämän tasapainon saavuttamiseksi.”

6 Näiden puitteiden 2.2 jaksoon kuuluvan 12 kohdan mukaan ”tuki on myönnettävä varsinaisiin ja oikein määritelyihin [SEUT] 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin”.

7 Kyseisten puitteiden 13 kohdassa, joka kuuluu samaan jaksoon, todetaan erityisesti seuraavaa:

”– – Erityisesti se on selventänyt, että jäsenvaltiot eivät voi liittää erityisiä julkisen palvelun velvoitteita palveluihin, joita tavanomaisissa markkinaolosuhteissa toimivat yritykset jo tarjoavat tai voivat tarjota tyydyttävästi ja valtion määrittämällä yleisen edun mukaisilla ehdoilla, joihin kuuluvat muun muassa hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus. – –”

8 Julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 21 kohdassa, joka kuuluu 2.8 jaksoon, todetaan seuraavaa:

”Korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien nettokustannusten – – kattamiseksi, kohtuullinen voitto mukaan luettuna.”

9 Kyseisten puitteiden samaan jaksoon kuuluvassa 44 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”Jos yritys harjoittaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisen lisäksi muuta toimintaa, sisäisessä kirjanpidossa on eriteltävä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot – –. Silloin kun yritys on vastuussa useiden yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta joko sen vuoksi, että

palveluilla on eri toimeksiantaja tai että palvelujen luonne on erilainen, yrityksen sisäisellä kirjanpidolla on voitava varmistaa, onko näiden eri palvelujen yhteydessä maksettu liiallisia korvauksia.”

10 Kyseisten puitteiden 46 kohdassa, joka myös kuuluu puitteiden 2.8 jaksoon, todetaan seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi päättää, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ulkopuolisista muista toiminnoista, erityisesti niistä toiminnoista, joissa käytetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisessa välttämätöntä infrastruktuuria, saatavat voitot on osoitettava kokonaan tai osittain yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rahoittamiseen.”

11 Samojen puitteiden 47 kohdassa, joka myös kuuluu puitteiden 2.8 jaksoon, todetaan seuraavaa:

”Liialliseksi korvaukseksi olisi katsottava kaikki yrityksen saamat korvaukset, jotka ylittävät 21 kohdassa määritellyn tukimäärän sopimuksen koko voimassaoloaikana. – –”

12 Julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden kyseiseen 2.8 jaksoon kuuluvassa 48 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Koska liialliset korvaukset eivät ole välttämättömiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi, ne ovat sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.”

### **Asian tausta**

13 Osana alueellaan tapahtuvaa pääasiallisen ekologisen rakenteen ja Natura 2000 -verkoston luomista Alankomaiden kuningaskunta otti käyttöön yksityisille maa-alueita hallinnoiville luonnonsuojelujärjestöille tarkoitetun tukijärjestelmän (Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties, jäljempänä PNB-järjestelmä), jonka avulla 13 maa-alueita hallinnoiva järjestöä (jäljempänä maa-alueita hallinnoivat järjestöt), jotka ovat valittajia nyt käsiteltävänä olevassa valitusasiassa, saattoivat hankkia luonnontilassa olevia alueita.

14 Tässä tukijärjestelmässä tukeen oikeuttavia kustannuksia olivat maan ostohinta, muut hankintakustannukset ja kyseisiä maa-alueita rasittaneiden maanvuokrasopimusten purkamisesta aiheutuneet kustannukset. Jos tulot olivat hallinnointikustannuksia suuremmat, ne oli sijoitettava uudelleen luonnonsuojeluun tai maksettava Alankomaiden valtiolle. Vaikka tällaisesta velvollisuudesta ei nimenomaisesti määrätty PNB-järjestelmässä, se oli implisiittisesti johdettavissa maa-alueita hallinnoivien järjestöjen perussäännöistä, jotka oli saatettava Alankomaiden viranomaisten hyväksyttäväksi, jotta maa-alueita hallinnoivat järjestöt saivat kyseiset tuet. Lisäksi maa-alueita hallinnoivat järjestöt eivät saaneet muuttaa saman järjestelmän nojalla hankittujen maiden käyttötarkoitusta tai käyttää niitä luonnonsuojelutarkoituksen vastaisesti ilman kyseiset tuet myöntävän viranomaisen nimenomaista suostumusta. Samaten maa-alueita ei voitu vuokrata tai myydä edelleen ilman Alankomaiden viranomaisten nimenomaista lupaa.

15 Kaksi Alankomaiden oikeuden mukaan perustettua yksityistä voittoa tavoittelematonta säätiötä, Stichting het Nationale Park De Hogue Veluwe (jäljempänä NPDHV) ja Stichting Linschoten, jotka hallinnoivat maa-alueita ja suojelevat luontoa ja hoitavat kulttuuriperintöä sekä harjoittavat taloudellista toimintaa kuten maanvuokrausta, maataloutta, metsätaloutta ja matkailua, teki komissiolle kantelun 23.12.2008. Vuonna 2009 kantelijoiden tilalle kyseisessä hallinnollisessa menettelyssä tuli Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (yksityisten maanomistajien yhtäläisten oikeuksien järjestö, Alankomaat; jäljempänä VGG), jonka tehtävänä on muun muassa huolehtia yksityisten maanomistajien oikeuksien yhtäläisyydestä maiden hankintatukien osalta.

- 16 Järjestelmä, joka oli aluksi voimassa vuodesta 1993 vuoteen 2012, korvattiin uudella tukijärjestelmällä, jonka komissio hyväksyi 13.7.2011 annetulla päätöksellä. Sen seurauksena VGG vaati 26.8., 14.9. ja 28.9.2011 päivätyillä yhteydenotoillaan komissiota määrittelemään kantansa sen kanteluun ja vaatimaan lainvastaisesti maksetun tuen takaisinperimistä.
- 17 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että luonnontilassa olevien alueiden hankintajärjestelmä soveltuu sisämarkkinoille SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 18 Komissio katsoi aluksi, että tukijärjestelmä oli SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki. Riidanalaisessa päätöksessä korostetaan, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen pääasiallinen tehtävä ei ole luonteeltaan taloudellinen, koska ne ovat luonnonsuojelujärjestöjä. Kyseiset järjestöt harjoittavat kuitenkin rinnalla tiettyjä toissijaisia luonteeltaan taloudellisia toimintoja, kuten puun ja ruokojen myyntiä, metsästys- ja kalastusoikeuksien vuokrausta sekä matkailutoimintoja. Komissio katsoi, että kyseisten toimintojen osalta nämä järjestöt on luokiteltava kilpailusäännöissä tarkoitetuiksi ”yrityksiksi”. Tältä osin se tukeutui 12.9.2013 annettuun tuomioon Saksa v. komissio (T-347/09, ei julkaistu, EU:T:2013:418), jossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että vaikka ympäristönsuojelujärjestöjen, jotka saivat tukea PNB-järjestelmän kaltaisesta tukijärjestelmästä, toissijaisina toimintoina tarjoamat tavarat ja palvelut olivat seurausta ympäristönsuojelujärjestöjen pääasiallisesta ympäristönsuojelutoiminnasta, ne eivät kuitenkaan olleet pakollisia kyseisten järjestöjen pääasiallisen toiminnan kannalta, joten tällaisia toissijaisia toimintoja pidettiin luonteeltaan taloudellisena toimintana.
- 19 Komissio katsoi erityisesti, että maiden vastikkeettomat luovutukset ja maiden hankintaan ja hallintaan myönnettävät tuet olivat maa-alueita hallinnoivien järjestöjen saama ensimmäinen taloudellinen etu. Lisäksi se katsoi, ettei voitu sulkea pois sitä, että maa-alueita hallinnoivat järjestöt saivat toista etua hankittujen maiden jälleenmyynnistä mahdollisesti saatavista pääomavoitoista. Komission mukaan PNB-järjestelmä ei täyttänyt unionin tuomioistuimen 24.7.2003 antamassa tuomiossa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) määriteltyjä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun edellytyksiä, koska PNB-järjestelmän tuensajien korvauksia ei ollut määritetty asianmukaisen menettelyn mukaisesti.
- 20 Koska luonnonsuojelujärjestöille oli tukitoimenpiteen nojalla uskottu luonnonsuojelua koskeva julkisen palvelun velvoite, komissio arvioi seuraavaksi, täyttikö tukijärjestelmä julkisen palvelun korvausta koskevissa puitteissa asetetut edellytykset. Koska nämä komission mukaan täyttyivät, se totesi PNB-järjestelmän sisämarkkinoille soveltuvaksi.

### **Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

- 21 VGG ja muut ensimmäisessä oikeusasteessa kantajina olleet (jäljempänä VGG ym.) nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.2.2016 toimittamallaan kannekirjeellä kanteen, jossa ne vaativat riidanalaisen päätöksen kumoamista.
- 22 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt pyysivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 17.5.2016 toimittamallaan asiakirjalla saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijoina tukeakseen komission vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemuksen 6.4.2017 antamallaan määräyksellä.
- 23 VGG ym. esittivät kanteensa tueksi neljä kanneperustetta, joista ensimmäinen koski niiden SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisten menettelyllisten oikeuksien loukkaamista, toinen taannehtivuuskiellon ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamista, kolmas toissijaisesti julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden soveltamisessa tehtyä oikeudellista virhettä ja perustelujen puutteellisuutta ja neljäs SEUT 106 artiklan 2 kohdan rikkomista.



- 24 Komissio ja kumoamiskanteen väliintulijat kyseenalaistivat sen, että VGG ym. olivat ”asianomaisia osapuolia”, ja sen, että kyseisen kanteen toinen ja neljäs kanneperuste voitaisiin ottaa tutkittavaksi.
- 25 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa tuomiossa, että kanne voitiin ottaa tutkittavaksi, hyväksyi ensimmäisen kanneperusteen ja näin ollen kumosi riidanalaisen päätöksen eikä tutkinut muita saman kanteen kanneperusteita.

### **Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa**

- 26 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt vaativat, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion ja
  - ensisijaisesti velvoittaa kantajina ensimmäisessä oikeusasteessa olleet osapuolet korvaamaan oikeudenkäyntikulut tai
  - toissijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.
- 27 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion ja
  - hylkää kanteen.
- 28 VGG ym. vaativat, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen ja
  - velvoittaa maa-alueita hallinnoivat järjestöt korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

### **Valituksen tarkastelu**

- 29 Valituksensa tueksi maa-alueita hallinnoivat järjestöt vetoavat kahteen valitusperusteeseen, joista ensimmäinen koskee oikeudellista virhettä ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen arvioinnissa ja toinen oikeudellista virhettä, koska valituksenalaisessa tuomiossa tunnustetaan vakavien vaikeuksien olemassaolo.

### ***Ensimmäinen valitusperuste***

#### *Asianosaisten lausumat*

- 30 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt väittävät ensimmäisessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisessa tuomiossa, että VGG ym. ovat SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja asianomaisia osapuolia. Tämä valitusperuste on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen on ensisijainen ja toinen toissijainen.
- 31 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt väittävät tämän valitusperusteen ensimmäisessä osassa, että niiden ja VGG:n jäsenten välillä ei ole kilpailusuhdetta, koska maa-alueita hallinnoivien järjestöjen pääasiallinen toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista, ja jos maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnat luokitellaan ”taloudelliseksi”, ne eivät toimi samoilla markkinoilla kuin VGG:n jäsenet.

Maa-alueita hallinnoivien järjestöjen ja VGG:n jäsenten toimintojen kuvaus, sellaisena kuin se käy ilmi valituksenalaisen tuomion 63 kohdasta, nimittäin osoittaa, että nämä toiminnat ovat erilaisia ja että niitä harjoitetaan erillisillä markkinoilla.

- 32 Erityisesti yleisluontoisen termin ”matkailu”, jolla yhtä NPDHV:n toiminnoista kuvaillaan valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, käyttäminen ei kyseisten järjestöjen mukaan riitä osoittamaan, että VGG:n jäsenten toimintojen ja maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toimintojen välillä on kilpailusuhde. Yhtäältä tämä liian yleistasoisen viittaus sivuuttaa tosiasialliset erot maa-alueita hallinnoivien järjestöjen vastikkeetta tarjottavien matkailutoimintojen ja VGG:n jäsenten voittoa tavoittelevien matkailutoimintojen välillä. Toisaalta tällaisessa viittauksessa ei oteta huomioon, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen keskeinen luonnonsuojelutehtävä ja niiden matkailutoiminnat ovat suoraan yhteydessä toisiinsa.
- 33 Lopuksi valituksenalaisesta tuomiosta ei yhtäältä käy ilmi, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut huomioon puun myynnin markkinoita todetessaan, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen ja VGG:n jäsenten toiminnat ovat kilpailevia. Toisaalta valituksenalaisessa tuomiossa olevat seikat eivät joka tapauksessa riitä osoittamaan kilpailusuhdetta VGG:n jäsenten kanssa tällaisilla markkinoilla.
- 34 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt väittävät ensimmäisen valitusperusteensa toisessa osassa, ettei kyseisellä tuella ollut minkäänlaista konkreettista vaikutusta VGG:n jäsenten kilpailuasemaan ja ettei se joka tapauksessa ole vääristänyt niiden välistä kilpailusuhdetta.
- 35 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin käytti valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa virheellistä kriteeriä, joka koskee vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, eikä kriteeriä, joka koskee konkreettista vaikutusta kilpailusuhteeseen VGG:n jäsenten kanssa. Seuraavaksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi ilman minkäänlaista tosiasiallista näyttöä, että tuella voi olla konkreettinen vaikutus VGG:n jäsenten kilpailuasemaan. Lopuksi väite, jonka mukaan VGG:n jäseniä oli systemaattisesti estetty hankkimasta maa-alueita ja näin rajoitettu niiden laajentumista, ei ole merkityksellinen, koska ei ole olemassa luonnontilassa olevien alueiden hallinnoinnin markkinoita.
- 36 Alankomaiden hallitus tukee maa-alueita hallinnoivien järjestöjen perusteluja.
- 37 Komissio puolestaan väittää ensiksi, että valituksenalaisen tuomion 63 ja 64 kohdassa olevat perustelut eivät ole ymmärrettäviä, koska riidanalaisesta päätöksestä käy ilmi, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen taloudellinen toiminta ja VGG:n jäsenten toiminta eivät ole samanlaisia ja näissä toiminnoissa on päällekkäisyyttä vain matkailualalla. Maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toiminta matkailualalla kuitenkin rajoittuu siihen, että ne sallivat maksuttoman pääsyn hallinnoimilleen luonnontilassa oleville alueille, joten kyse ei ole palvelun tarjoamisesta markkinoilla.
- 38 Seuraavaksi unionin yleinen tuomioistuin otti komission mukaan tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla, kun se päätteli VGG:n jäsenten toimintojen kuvauksen riidanalaisen päätöksen 27 kohdan perusteella, vaikka kyseisessä kohdassa kuvailtiin vain NPDHV:n toimintaa.
- 39 Lopuksi komissio tukee maa-alueita hallinnoivien järjestöjen perusteluja, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin on sekoittanut kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevan kriteerin ja VGG:n jäsenten kilpailuasemaan kohdistuvaa konkreettista vaikutusta koskevan kriteerin ja jättänyt tutkimatta tämän toisen kriteerin. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin tyytyi valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa oletamaan, että VGG:n kilpailuasemaan kohdistuvan konkreettisen vaikutuksen kriteeri täyttyy. Oikeuskäytännön nojalla olisi kuitenkin ollut VGG:n tehtävä osoittaa, että maa-alueita hallinnoiville järjestöille myönnetyllä tuella on konkreettinen vaikutus sen jäsenten kilpailuasemaan.
- 40 VGG ym. vastaavat ensisijaisesti, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen perusteluja, joilla pyritään saamaan tosiseikat arvioiduksi uudelleen, ei voida ottaa tutkittavaksi. Toissijaisesti VGG ym. kiistävät maa-alueita hallinnoivien järjestöjen perustelut.



*Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 41 Aluksi on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa, että vähintään yhtä VGG:n jäsentä eli NPDHV:tä on pidettävä SEUT 108 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdan mukaisena ”asianomaisena osapuolena”.
- 42 Tämän johtopäätöksen tueksi unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 53 kohdassa, että taho, joka kilpailee välillisesti tuensaajan kanssa, voidaan pitää ”asianomaisena osapuolena”, jos se väittää, että tuen myöntäminen voi vaikuttaa sen etuihin, ja osoittaa oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tuella saattaa olla konkreettinen vaikutus sen asemaan. Kyseisen tuomion 54 kohdassa unionin tuomioistuin täsmensi, että kun kysymys on kilpailevista yrityksistä, kantajan on, jotta sitä voidaan pitää ”asianomaisena osapuolena”, yhtäältä osoitettava, että se on kilpailusuhteessa tuensaajien kanssa, ja toisaalta todistettava, että tuella saattaa olla sen asemaan konkreettinen vaikutus, joka vääristää kyseistä kilpailusuhdetta.
- 43 Nämä arviointiperusteet huomioon ottaen unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 61–67 kohdassa, että VGG:n jäsenten, erityisesti NPDHV:n, ja maa-alueita hallinnoivien järjestöjen välillä on kilpailusuhde, ja tutki kyseisen tuomion 68–75 kohdassa, oliko osoitettu, että riidanalaisen tuen myöntämisellä oli VGG:n jäsenten asemaan konkreettinen vaikutus, joka vääristi niiden ja kyseisen tukitoimen edunsaajien välistä kilpailusuhdetta.
- 44 Aluksi on huomautettava, että maa-alueita hallinnoivat järjestöt kiistävät unionin yleisen tuomioistuimen toteaman kilpailusuhteen väittämällä pääasiallisesti, että valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa tehty viittaus yleisluontoiseen termiin ”matkailu” on liian yleistasonen, että puun myynnin markkinoita ei otettu huomioon ja että esitetyt seikat eivät yleisesti ottaen riitä osoittamaan, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen ja VGG:n jäsenten välillä on kilpailusuhde.
- 45 Tältä osin on riittävää todeta, että maa-alueita hallinnoivat järjestöt pääasiallisesti ja ilman, että ne vetoavat todistusaineiston huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla, kyseenalaistavat tällaisilla perusteluilla unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 63–67 kohdassa tekemän tosiseikkojen suvereenin arvioinnin.
- 46 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että unionin yleisen tuomioistuimen harjoittama tosiseikkojen arviointi ei sitä tilannetta lukuun ottamatta, että kyseiselle tuomioistuimelle esitetty selvitys otetaan huomioon vääristyneellä tavalla, ole oikeuskysymys, joka sellaisenaan kuuluu unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin (tuomio 30.9.2003, Freistaat Sachsen ym. v. komissio, C-57/00 P ja C-61/00 P, EU:C:2003:510, 102 kohta ja tuomio 26.3.2020 Larko v. komissio C-244/18 P, EU:C:2020:238, 25 kohta).
- 47 Komission ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan tueksi vastineessaan esittämän väitteen, joka koskee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla, osalta on muistutettava, että unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 174 artiklan mukaan vastineessa voidaan vaatia valituksen hyväksymistä, hylkäämistä tai tutkimatta jättämistä kokonaan tai osittain. Lisäksi unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 172 ja 176 artiklan mukaan asianosaiset, joilla on oikeus esittää vastine, voivat tehdä vastineesta erillisellä asiakirjalla liitännäisvalituksen, jossa työjärjestyksen 178 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan toisen virkkeen mukaan on vaadittava unionin yleisen tuomioistuimen tuomion kumoamista kokonaan tai osittain sellaisten oikeudellisten perusteiden ja perustelujen perusteella, jotka ovat eri perusteita ja perusteluita kuin ne, joihin vedotaan valitukseen annettua vastineessa.
- 48 Näistä määräyksistä käy yhdessä luettuina ilmi, että vastineessa ei voida vaatia unionin yleisen tuomioistuimen tuomion kumoamista perusteiden, jotka ovat valituksessa esitettyihin perusteisiin nähden erillisiä ja itsenäisiä, koska tällaisiin perusteisiin voidaan vedota vain liitännäisvalituksessa

(tuomio 10.11.2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital v. komissio, C-449/14 P, EU:C:2016:848, 99–101 kohta; tuomio 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan v. neuvosto, C-45/15 P, EU:C:2017:402, 20 kohta ja tuomio 28.2.2019, neuvosto v. Growth Energy ja Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, 57 kohta).

- 49 Näin ollen, kun otetaan huomioon, että maa-alueita hallinnoivat järjestöt eivät vedonneet valitusperusteeseen, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla arvioidessaan VGG:n jäsenten ja maa-alueita hallinnoivien järjestöjen välistä kilpailusuhdetta, tällaista komission vastineessaan esittämää väitettä ei voida ottaa tutkittavaksi.
- 50 Toiseksi, kuten julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksensa 38 kohdassa, unionin tuomioistuin on jo katsonut asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan h alakohdassa olevan määritelmän osalta, että tukitoimenpiteestä hyötynen yhtiön kilpaileva yritys kuuluu kiistatta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asianomaisiin osapuoliin (tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 59 kohta).
- 51 Tästä seuraa, että – koska unionin yleinen tuomioistuin totesi, että vähintään yhden VGG:n jäsenen ja maa-alueita hallinnoivien järjestöjen välillä on kilpailusuhde – unionin tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että VGG kuuluu SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asianomaisiin osapuoliin.
- 52 Kolmanneksi edellä esitetystä seuraa, että sekä maa-alueita hallinnoivien järjestöjen että komission ensimmäisen valitusperusteen toisen osan osalta esittämät väitteet, joilla pyritään kyseenalaistamaan PNB-järjestelmän konkreettinen vaikutus VGG:n jäsenten asemaan, ovat tehottomia, koska VGG:n jäsenten luokittelu asianomaisiksi osapuoliksi seuraa suoraan siitä, että ne ovat maa-alueita hallinnoivien järjestöjen kilpailijoita.
- 53 Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

### ***Toinen valitusperuste***

#### *Asianosaisten lausumat*

- 54 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt väittävät toisessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin arvioi virheellisesti, että komissiolla oli ”vakavia vaikeuksia” riidanalaisen päätöksen tekemisessä. Tämä valitusperuste jakautuu kolmeen osaan, joista ensimmäinen koskee komission riidanalaisessa päätöksessä maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toiminnan määrittelyssä käyttämää luokittelua ”laaja” ja ”epätypillinen” yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, toinen erillisen kirjanpidon puuttumista koskevaa viitettä ja kolmas liiallisen korvauksen estävän mekanismin puuttumista koskevaa viitettä.
- 55 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt väittävät tämän valitusperusteen ensimmäisessä osassa ensisijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin yksilöi valituksenalaisen tuomion 117 kohdassa VGG ym:iden väitetyn argumentin, joka koski ristiriitaa kyseisen tukitoimenpiteen luokittelussa ”laajaksi” ja ”epätypilliseksi” yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi, mutta jota viimeksi mainitut eivät kuitenkaan esittäneet.
- 56 Toiseksi riidanalaisessa päätöksessä ei ollut niiden mukaan ristiriitaa, koska sen 50 kohdassa oli kyse tukitoimenpiteen edunsaajien luokittelusta SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi yrityksiksi kun taas sen 93 kohdassa oli kyse sen selvittämisestä, kuuluivatko maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnat olennaisena osana niille uskottuun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun.

- 57 Kolmanneksi, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 128 kohdassa, sekä riidanalaisesta päätöksestä että komission vastauksista unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin käy kyseisten järjestöjen mukaan ilmi, että komissiolla oli riittävät tiedot sen toteamiseen, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnat kuuluivat olennaisena osana niille uskottuun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun.
- 58 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin ei huomionnut sitä, ettei unionin yleisen tuomioistuimen 12.9.2013 antaman tuomion Saksa v. komissio (T-347/09, ei julkaistu, EU:T:2013:418) 41 kohta ole merkityksellinen arvioitaessa sitä, kuuluvatko maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnat olennaisena osana niille uskottuun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun.
- 59 Viidenneksi maa-alueita hallinnoivat järjestöt väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee valituksenalaisen tuomion 128 kohdassa virheellisesti julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 11 kohtaa, jonka mukaan myönnetyn valtiontuen on oltava välttämätöntä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin sitä vastoin tutki sitä, oliko komissiolla tiedot, joiden avulla se saattoi tutkia, olivatko toissijaiset toiminnat välttämättömiä kyseisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi.
- 60 Lopuksi maa-alueita hallinnoivat järjestöt kiistävät vastineessaan, että alustavan tutkintamenettelyn kesto olisi nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa viite vakavien vaikeuksien olemassaolosta.
- 61 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt väittävät toisen valitusperusteensa toisessa osassa, että unionin yleinen tuomioistuin päätteli virheellisesti, että se, että niillä ei ole toissijaisia toimintojaan koskevaa erillistä kirjanpitoa, on viite vakavista vaikeuksista, koska tällainen kriteeri on merkityksellinen vain silloin, kun kyseiset toiminnat eivät itsessään kuulu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun, minkä vaihtoehdon komissio kuitenkin hylkäsi maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaisien toimintojen osalta riidanalaisessa päätöksessä.
- 62 Samaten siitä, että komissio odotti 12.9.2013 annetun tuomion Saksa v. komissio (T-347/09, ei julkaistu, EU:T:2013:418) julistamista, ei voida tehdä johtopäätöksiä, koska tässä tuomiossa oli kysymys valtiontuen olemassaolosta eikä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Komissio ei nimittäin tukeutunut kyseiseen tuomioon PNB-järjestelmän tutkinnassa ja viittasi siihen ainoastaan varmistaakseen, että mainituista toiminnoista saatavia tuloja voidaan pitää korvauksena tehtäväksi uskotusta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta.
- 63 Joka tapauksessa se seikka, että tämän tuomion taustalla olleessa asiassa kyseessä olleet saksalaiset järjestöt olivat pitäneet erillistä kirjanpitoa toissijaisesta taloudellisesta toiminnastaan, ei niiden mukaan voinut estää komissiota toteamasta, ettei nyt käsiteltävässä asiassa tällainen kirjanpito ollut välttämätön, koska maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnat olivat olennainen osa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua.
- 64 Maa-alueita hallinnoivat järjestöt väittävät toisen valitusperusteensa kolmannessa osassa, että unionin yleisen tuomioistuimen arviointi, jonka mukaan ennalta määrätyn liiallisen korvauksen estävän mekanismin puuttuminen oli myös viite vakavien vaikeuksien olemassaolosta, perustuu tosiseikkojen vääristyneellä tavalla tapahtuneeseen huomioon ottamiseen, joka sisältää riidanalaisen päätöksen perustelujen korvaamisen toisilla. Riidanalaisen päätöksen 94, 95 ja 97 kohdasta nimittäin käy selkeästi ilmi, että ennalta määritetystä liiallisen korvauksen estävästä mekanismista oli määrätty. PNB-järjestelmän nojalla sijoitustukea ja hallintatukea ei nimittäin voitu kumuloida samankaltaisten menojen kattamiseksi, maista saatavat tulot oli aina vähennettävä hallintatuen laskennassa, maa-alueita ei voitu myydä ilman tuet myöntävän viranomaisen muodollista lupaa ja maa-alueita hallinnoivien järjestöjen oli maksettava takaisin kaikki maiden myynnistä saamansa perusteeton etu.
- 65 Alankomaiden hallitus tukee maa-alueita hallinnoivien järjestöjen perusteluja.

- 66 Komissio puolestaan väittää toisen valitusperusteen ensimmäisen osan osalta, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että alustavan tutkintamenettelyn kesto osoitti vakavien vaikeuksien olemassaolon. Vaikka kyseinen menettely todella olikin poikkeuksellisen pitkä, sen kesto selittää se, että komissio odotti sekä osapuolten välisten neuvottelujen päättymistä että 12.9.2013 annetun tuomion Saksa v. komissio (T-347/09, ei julkaistu, EU:T:2013:418) julistamista ennen kuin se teki riidanalaisen päätöksen.
- 67 Toiseksi komissio väittää, että valituksenalaisen tuomion 126–129 kohdassa olevat perustelut eivät ole ymmärrettäviä, koska niissä sekoitetaan kysymys maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaisten toimintojen taloudellisesta luonteesta ja siitä, kuuluvatko nämä toiminnot kyseisille järjestöille uskottuun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun.
- 68 Kolmanneksi komissio väittää tämän päättelyn perustuvan tosiseikkojen huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla, koska komission väitetään todenneen, että nämä toissijaiset toiminnot olivat välttämättömiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi, vaikka komission mukaan nämä toiminnot kuuluivat olennaisena osana maa-alueita hallinnoiville järjestöille uskottuun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun. Riidanalaisesta päätöksestä nimittäin kävi selvästi ilmi, että maa-alueita hallinnoiville järjestöille uskottu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu koski yhtä aikaa sekä luonnonsuojelua että toissijaisia toimintoja.
- 69 Neljänneksi komissio väittää unionin yleinen tuomioistuin vahvistaneen näin ollen valituksenalaisen tuomion 128 kohdassa ilmeisen virheellisen arviointiperusteen katsoessaan, että komission mukaan luonteeltaan taloudelliset toissijaiset toiminnot olivat välttämättömiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 11 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 70 Viidenneksi komissio väittää toissijaisesti, että VGG ym. eivät kyseenalaistaneet Alankomaiden kuningaskunnan tekemän yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän paikkansapitävyyttä, vaan tyytyivät väittämään, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun epätyypillisuus yksin johti vakavien vaikeuksien olemassaoloon.
- 71 Toisen valitusperusteen toisen osan osalta komissio väittää samaten, että koska maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnot ovat olennainen osa niille uskottua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, erillisen kirjanpidon puuttuminen ei ole merkityksellistä vakavien vaikeuksien olemassaolon arvioimisessa.
- 72 Toisen valitusperusteen kolmannen osan osalta komissio katsoo maa-alueita hallinnoivien järjestöjen esittämien syiden perusteella, että unionin yleinen tuomioistuin on ottanut tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla, ja täydentää, että luonnonhoito on tappiollista toimintaa, joten on mahdotonta, että toissijaisista toiminnoista saatavat tulot ovat suuremmat kuin luonnonhoidosta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin tutki liiallisen korvauksen estävän mekanismin olemassaolon arvioinnin puuttumista ilman, että se otti huomioon sitä, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnot ovat olennainen osa niille uskottua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, joten unionin yleinen tuomioistuin teki väistämättä oikeudellisen virheen, kun se katsoi tältä osin, ettei komissiolla ollut riittäviä tietoja riidanalaisen päätöksen tekemiseksi.
- 73 VGG ym. esittävät aluksi ja ensisijaisesti, että toinen valitusperuste on tehoton, koska maa-alueita hallinnoivat järjestöt eivät kyseenalaista unionin yleisen tuomioistuimen arvioita, joiden mukaan alustavan tutkintamenettelyn liiallinen kesto, se, että komissio odotti unionin yleisen tuomioistuimen 12.9.2013 annettua tuomiota Saksa v. komissio (T-347/09, ei julkaistu, EU:T:2013:418), ja maa-alueita hallinnoiville järjestöille uskottuun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ennenkuulumaton luokittelu ”laajaksi” ja ”epätyypilliseksi” osoittavat vakavien vaikeuksien olemassaolon. Kuitenkin nämä viitteet yksin riittävät todistamaan, että vakavia vaikeuksia oli.

74 VGG ym. kiistävät toissijaisesti myös perustelut, joita maa-alueita hallinnoivat järjestöt esittävät toisen valitusperusteen kussakin kolmessa osassa, ja korostavat sitä, että siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin hyväksyisikin jonkin näistä valitusperusteen osista, se ei riittäisi oikeuttamaan valituksenalaisen tuomion kumoamista, kun otetaan huomioon kaikki unionin yleisen tuomioistuimen toteamat viitteet.

#### *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

75 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely on välttämätön silloin, kun komissiolla on vakavia vaikeuksia arvioida, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Komissio voi siis pysyttäytyä SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa alustavassa tutkintavaiheessa ja tehdä tuen hyväksyvän päätöksen vain, jos se on alustavan tutkinnan päättyessä vakuuttunut tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (ks. vastaavasti tuomio 24.1.2013, 3F v. komissio, C-646/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:36, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 Jos alustavan tutkinnan perusteella komissio on sitä vastoin tullut toisenlaiseen tulokseen tai ei ole kyennyt ratkaisemaan kaikkia tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, sillä on velvollisuus hankkia kaikki tarpeelliset lausunnot ja aloittaa tätä varten SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin silloin, kun komissio ei ole SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä kyennyt ratkaisemaan kaikkia kyseessä olevan toimenpiteen soveltuvuutta koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, sillä on velvollisuus aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely, ilman että sillä olisi tältä osin harkintavaltaa (ks. vastaavasti tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 Komission on siis SEUT 108 artiklan 3 kohdan tarkoituksen ja sille kuuluvan hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin ja varmennuksiin ratkaistakseen mahdollisesti ilmenneet vaikeudet alustavan tutkinnan kuluessa, jotta häivytetään kaikki epäilyt kyseisen toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 34 ja 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Koska vakavien vaikeuksien käsite on luonteeltaan objektiivinen, tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava ottamalla huomioon sekä olosuhteet, joiden vallitessa komissio teki päätöksensä alustavan tutkinnan päätteeksi, että komission perusteluinaan käyttämät arviot (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 3 kohtaan perustuvan vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen laillisuus riippuu siitä, olisiko komissiolla ilmoitettua toimenpidettä koskevassa alustavassa tutkintavaiheessa käytettävissä olleiden tietojen ja selvityksen arvioinnin pitänyt objektiivisesti herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, sillä tällaisten epäilyjen vuoksi on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, johon saman asetuksen 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettujen asianomaisien osapuolet voivat osallistua (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Kun kantaja vaatii vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista, se riitauttaa etenkin sen, että komissio on tehnyt päätöksen kyseisestä tuesta aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä, millä komissio on loukannut kantajan menettelyllisiä oikeuksia. Kantaja voi kumoamisvaatimuksen hyväksymiseksi vedota kaikenlaisiin perusteisiin, joiden tarkoituksena on osoittaa, että komissiolla ilmoitetun toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa olleiden tietojen ja selvityksen arvioinnin olisi



- pitänyt herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Tällaisten perusteluiden esittäminen ei kuitenkaan voi johtaa kanteen kohteen eikä sen tutkittavaksi ottamisen edellytysten muuttamiseen. Päinvastoin sen osoittamiseksi, että komission olisi pitänyt aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely, on näytettävä toteen nimenomaan se, että tästä sisämarkkinoille soveltuvuudesta on ollut epäilyjä (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 59 kohta ja tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 82 Tämän päätöksen kumoamista vaativan on esitettävä useilla yhtäpitävillä viitteillä näyttö sellaisten epäilysten olemassaolosta, jotka koskevat kyseisen tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, jota on arvioitava ottamalla huomioon sekä olosuhteet, joiden vallitessa vastustamatta jättämisestä koskeva päätös tehtiin, että sen sisältö (ks. vastaavasti tuomio 24.1.2013, 3F v. komissio, C-646/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:36, 30 ja 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 83 Määrittääkseen sen, oliko muodollisen tutkintamenettelyn avaamisen oikeuttavia vakavia vaikeuksia olemassa, unionin yleinen tuomioistuin tutki nyt käsiteltävässä tapauksessa VGG ym:iden esittämät kaikki viitteet, jotka kyseinen tuomioistuin esitti valituksenalaisen tuomion 107, 130, 132 ja 137 kohdassa.
- 84 Erityisesti unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 115 ja 116 kohdassa, että voidakseen lausua VGG ym:iden esittämästä kanneperusteesta, joka koski komissiolla kyseisen tukijärjestelmän alustavassa tutkinnassa olleita vakavia vaikeuksia, jotka johtuivat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun luokittelemisesta ”laajaksi” ja ”epätyypilliseksi”, sen oli arvioitava, missä määrin maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijainen taloudellinen toiminta ja pääasiallinen toiminta liittyvät toisiinsa.
- 85 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin ensimmäiseksi korosti kyseisen tuomion 126 kohdassa, että komissio myönsi riidanalaisen päätöksen 50 kohdassa, että vaikka luonnonsuojelujärjestöjen toissijaisten toimintojensa puitteissa tarjoamat tavarat ja palvelut ovat seurausta niiden pääasiallisesta luonnonsuojelutoiminnasta, ne eivät kuitenkaan olleet pakollisia tämän pääasiallisen toiminnan kannalta. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että komissio ei tutkinut, voiko maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijainen taloudellinen toiminta jatkaa asianmukaisesti markkinaolosuhteissa ja oliko se yleisen edun mukaisia.
- 86 Seuraavaksi unionin yleinen tuomioistuin muistutti kyseisen tuomion 127 kohdassa, että komission alustavassa tutkintamenettelyssä suorittaman tutkimuksen riittämättömyys tai puutteellisuus on viite vakavista vaikeuksista.
- 87 Unionin yleinen tuomioistuin arvioi valituksenalaisen tuomion 128 kohdassa, että vaikka toissijaisista toiminnoista saatavilla tuloilla oli tarkoitus kattaa osa pääasiallisen luonnonsuojelutoiminnan kustannuksista ja kyseiset tulot liittyivät tiiviisti kyseisen pääasiallisen toiminnan yleisen edun mukaiseen tehtävään, komissio ei voinut yksin sillä olleiden tietojen perusteella päätellä, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnat olivat välttämättömiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 11 kohdassa tarkoitettulla tavalla tai että kyseiset toiminnat olivat yleisen taloudellisen edun mukaista.
- 88 Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi kyseisen tuomion 129 kohdassa, että ”nimittäin jos yritys, jolle on uskottu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, voi harjoittaa muita taloudellisia toimintoja, vaikka ne liittyisivätkin sille uskottuun yleisen edun mukaiseen tehtävään, tämä ei automaattisesti tarkoita, että näitä toimintoja voidaan pitää kyseisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun olennaisena osana” ja että ”tästä seuraa sitä vastoin vaatimus siitä, että tällainen yritys noudattaa taloudellisen toiminnan avoimuuden ja erillisen kirjanpidon velvoitetta, jotta vältetään liiallisen korvauksen vaara”.



- 89 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi kyseisen tuomion 130 kohdassa johtopäätöksensä, että ”komission tekemä kyseisen tukitoimenpiteen luokittelu ’laajaksi’ ja ’epätavalliseksi’ yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi osoittaa vakavien vaikeuksien olemassaolon”.
- 90 Ensiksi näistä seikoista seuraa, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 117 kohdassa, että sen mukaan VGG ym. ovat painottaneet riidanalaisen päätöksen 50 ja 93 kohdan välistä ristiriitaa, se ei perustellut johtopäätöstään siitä, että on olemassa vakavia vaikeuksia, jotka kävivät ilmi maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toiminnan luokittelusta ”laajaksi” ja ”epätavalliseksi” yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi, tällaisella ristiriidalla. Kuten julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksensa 71 ja 72 kohdassa, unionin yleinen tuomioistuin nimittäin sen sijaan, että se olisi keskittynyt tiettyyn riidanalaisessa päätöksessä tehtyyn arviointiin vaikuttaneeseen ristiriitaan, käytti perustelunaan komissiolla alustavan tutkintamenettelyn päätteeksi olleiden maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toimintoja koskevien tietojen riittämättömyyttä ja puutteellisuutta.
- 91 Näin ollen maa-alueita hallinnoivien järjestöjen ja komission väitteet, jotka koskevat sitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi virheellisesti perustellut ratkaisunsa komission ristiriitaisilla toteamuksilla, eivät voi menestyä.
- 92 Toiseksi, maa-alueita hallinnoivat järjestöt ja komissio väittävät komissiolla tämän alustavan menettelyn päätteeksi olleiden tietojen osalta, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että kyseiset tiedot olivat riittämättömiä sen toteamiseksi, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnot olivat niille uskotun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun olennainen osa. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 119–121 kohdassa esittämistä toteamuksista käy ilmi, että komissio perusteli johtopäätöstään siitä, että nämä toissijaiset toiminnot kuuluivat ”laajaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun”, yksinomaan sillä seikalla, että kyseisten luonteeltaan taloudellisten toimintojen kustannukset ja tulot kohdennettiin kustannuksiin, jotka aiheutuivat niiden pääasiallisesta luonnonsuojelutoiminnasta.
- 93 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 120 ja 121 kohdassa, että vastatessaan unionin yleisen tuomioistuimen sille esittämiin kysymyksiin maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaisen taloudellisen toiminnan ja niille uskotun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun liitännäisyydestä komissio tyytyi pääasiallisesti väittämään yhtäältä, että toissijaiset toiminnot liittyivät läheisesti pääasialliseen luonnonsuojelutoimintaan, koska toissijaisilla toiminnolla osaltaan rahoitettiin pääasiallista toimintaa, ja toisaalta, ettei se, etteivät nämä toissijaiset toiminnot olleet välttämättömiä luonnonsuojelutavoitteiden saavuttamiseksi, tarkoita sitä, etteivätkö toissijaiset toiminnot voisi kuulua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun, joka muodostuu pääasiallisesta muusta kuin taloudellisesta luonnonsuojelutoiminnasta.
- 94 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näiden toteamusten perusteella valituksenalaisen tuomion 128 kohdassa, ettei komissio voinut pelkästään sen seikan, että toissijaisista toiminnoista saatavien tulojen tarkoitus oli kattaa osa pääasiallisen luonnonsuojelutoiminnan kustannuksista ja että ne näin ollen liittyivät tiiviisti tähän pääasiallisen toiminnan yleisen edun mukaiseen tehtävään, perusteella päätellä, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnot olivat julkisen palvelun korvausta koskevien puiteiden 11 kohdassa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi tai että toissijaiset toiminnot olivat yleisen taloudellisen edun mukaisia oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla.
- 95 Tältä osin on aluksi palautettava mieleen, että vaikka jäsenvaltioilla on oikeus päättää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujensa laajuudesta ja organisoinnista ottamalla huomioon erityisesti kansallisen politiikkansa tavoitteet ja että tämän osalta niillä on laaja harkintavalta, jonka komissio voi asettaa kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä, tämä harkintavalta ei voi olla rajaton ja sitä on joka tapauksessa käytettävä unionin oikeuden mukaisesti

(tuomio 26.4.2018, Cellnex Telecom ja Telecom Castilla-La Mancha v. komissio, C-91/17 P ja C-92/17 P, ei julkaistu, EU:C:2018:284, 41–43 kohta ja tuomio 15.5.2019, Achema ym., C-706/17, EU:C:2019:407, 104 kohta).

- 96 SEUT 106 artiklan 2 kohdassa nimittäin määrätään yhtäältä, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan kilpailusääntöjä siltä osin kuin niiden soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, ja toisaalta, että kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.
- 97 Näin ollen 106 artiklan 2 kohdan sanamuoto itsessään osoittaa, että perussopimuksen säännöistä voidaan poiketa vain silloin, kun poikkeaminen on tarpeen, jotta yritys, joka tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, voi hoitaa sille uskotun erityistehtävän (tuomio 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio, C-660/15 P, EU:C:2017:178, 29 kohta).
- 98 Näin ollen, kuten julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 3 kohdassa muistutetaan, jos toimenpide, joka hyödyttää yritystä, joka tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun, täyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdan yleiset soveltamiskriteerit, se on valtiontukea ja siihen sovelletaan SEUT 106, 107 ja 108 artiklaa.
- 99 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla tehtävän tukitoimenpiteen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskeva arviointi kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttäminen unionin tuomioistuimet valvovat; komissiolla on tämän osalta laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia, ja komissio voi tätä harkintavaltaa käyttäessään vahvistaa suuntaviivoja vahvistaakseen perusteet, joiden mukaisesti se aikoo arvioida jäsenvaltioiden suunnitteleminen tukitoimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille (tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, EU:C:2016:145, 68 kohta ja tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, EU:C:2016:570, 37–39 kohta).
- 100 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun komissio antaa tällaisia käytännösääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että se soveltaa niitä vastedes niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä se lähtökohtaisesti voi poiketa näistä säännöistä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita (tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, EU:C:2016:145, 69 kohta ja tuomio 19.7.2016, Kotnik ym., C-526/14, EU:C:2016:570, 40 kohta).
- 101 Näin ollen on niin, että valtiontukien alalla komission hyväksymät puitteet sitovat sitä siltä osin kuin niillä ei poiketa EUT-sopimuksen määräyksistä ja siltä osin kuin niiden soveltaminen ei loukkaa yhdenvertaisen kohtelun kaltaisia yleisiä oikeusperiaatteita (tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, EU:C:2016:145, 70 kohta).
- 102 Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa unionin yleisessä tuomioistuimessa tai unionin tuomioistuimessa ei ole vedottu siihen, että julkisen palvelun korvausta koskevat puitteet poikkeaisivat EUT-sopimuksen määräyksistä tai loukkaisivat unionin oikeuden yleisiä periaatteita. Sitä vastoin maa-alueita hallinnoivat järjestöt, joita komissio tukee, väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 11 kohtaa, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 128 kohdassa, ettei komissio voinut sillä olevien tietojen perusteella päätellä, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaiset toiminnat olivat tässä kohdassa tarkoitettulla tavalla välttämättömiä niille uskotun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi.
- 103 Julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 11 kohdasta ilmenee, että julkisesta palvelusta maksettavat korvaukset ovat valtiontukea, joka voidaan julistaa SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaiseksi, jos se on välttämätöntä kyseessä olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi eikä vaikuta kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa unionin etujen

kanssa. Tässä kohdassa täsmennetään lisäksi, että tällainen tasapaino on mahdollinen vain, jos näiden puitteiden 2.2–2.10 jaksossa, joihin sisältyvät kyseisten puitteiden 12–60 kohta, vahvistetut edellytykset täyttyvät.

- 104 Julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 12 ja 13 kohdan mukaan myönnetyn tuen, jonka tarkoitus on korvata julkisen palvelun veloitteen hoitamisesta aiheutuvat kustannukset, on koskettava todellista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua, mikä sulkee pois palvelut, joita tavanomaisissa markkinaolosuhteissa toimivat yritykset jo tarjoavat tai voivat tarjota tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla.
- 105 Komissio nimittäin katsoi aivan oikein nämä kaksi kohtaa hyväksyessään, että jäsenvaltioilla tämän tuomion 95 kohdassa kerratun oikeuskäytännön mukaan olevalla laajalla harkintavallalla määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun laajuus on tämän tuomion 96 ja 97 kohdassa kerratut rajat, eikä sitä näin ollen voida ymmärtää niin laajasti, että jäsenvaltiot voisivat sisällyttää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun tällaisia itsenäisiä palveluita, joita tavanomaisissa markkinaolosuhteissa toimivat yritykset voivat tarjota.
- 106 Lisäksi julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 21, 47 ja 48 kohdan mukaisesti korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun veloitteiden täyttämistä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, joten liiallinen korvaus, joka ei ole välttämätöntä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi, on valtiontukea.
- 107 Julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 44 kohdassa esitetään, että jos yritys harjoittaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisen lisäksi muuta toimintaa, sisäisessä kirjanpidossa on eriteltävä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot. Näiden puitteiden 46 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltio voi päättää, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ulkopuolisista muista toiminnoista, erityisesti niistä toiminnoista, joissa käytetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisessa välttämätöntä infrastruktuuria, saatavat voitot on osoitettava kokonaan tai osittain yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rahoittamiseen.
- 108 Näistä näkökohdista seuraa ensiksi, että toissijaisia toimintoja, jotka eivät itsessään kuulu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun, ei voida pitää välttämättöminä kyseiselle yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvälle palvelulle yksin siitä syystä, että niistä saadut voitot osoitetaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rahoittamiseen; toiseksi, että ainoastaan toissijaiset toiminnot, jotka ovat välttämättömiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi, voidaan luokitella siihen kuuluviksi, ja lopuksi, että toissijaisista toiminnoista, jotka eivät ole välttämättömiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi, myönnettävä korvaus on liiallisena korvauksena valtiontukea.
- 109 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä vaatiessaan komissiolta lisätietoja sen osoittamiseksi, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijainen taloudellinen toiminta oli julkisen palvelun korvausta koskevien puitteiden 11 kohdassa tarkoitettulla tavalla välttämätöntä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi tai että tämä toiminta itsessään kuului yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvään palveluun.
- 110 Nämä seikat huomioon ottaen on myös hylättävä maa-alueita hallinnoivien järjestöjen väite, joka koskee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut virheellisesti huomioon 12.3.2013 annetun tuomion Saksa v. komissio (T-347/09, ei julkaistu, EU:T:2013:418) 41 kohdan, jonka perusteella se päätteli, että se seikka, että komission mukaan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevat toissijaiset toiminnot ovat seurausta pääasiallisesta luonnonsuojelutoiminnasta, ei tarkoita sitä, että nämä toissijaiset toiminnot olisivat pakollisia niiden pääasiallinen toiminnan kannalta, sillä maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toiminnot eivät muodosta erottamatonta kokonaisuutta.

- 111 Unionin yleinen tuomioistuin saattoi nimittäin huomautettuaan, että komissio viittasi kyseiseen 41 kohtaan riidanalaisessa päätöksessä, aluksi tukeutua tähän seikkaan ymmärtääkseen komission tekemää arviointia maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaisten toimintojen ja pääasiallisen toiminnan yhteydestä; toiseksi päätellä sen perusteella, että komissio oli omaksunut samassa 41 kohdassa esitetyt perustelut ja analogisesti sisällyttänyt ne omaan kyseessä olevaa tapausta koskevaan arviointiinsa, ja lopuksi tulla johtopäätökseen, että tämä arviointi perustui riittämättömin tietoihin.
- 112 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että komission tekemä maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toimintojen luokittelu ”laajaksi” ja ”epätyypilliseksi” yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi oli viite komission kohtaamista vakavista vaikeuksista PNB-järjestelmän alustavassa tutkintavaiheessa.
- 113 Kolmanneksi komission perustelut, jotka koskevat tosiseikkojen huomioon ottamista vääristyneellä tavalla maa-alueita hallinnoivien järjestöjen toissijaisten toimintojen välttämättömyyden osalta, on jätettävä tutkimatta vastaavin perusteluin, jotka on jo esitetty tämän tuomion 47–49 kohdassa.
- 114 Neljänneksi on kiistatonta, että maa-alueita hallinnoivat järjestöt eivät valituksessaan kiistäneet unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 107 kohdassa hyväksymiä viitteitä, jotka koskivat alustavan tutkintamenettelyn kestoa ja 12.9.2013 annetun tuomion Saksa v. komissio (T-347/09, ei julkaistu, EU:T:2013:418) vaikutusta.
- 115 Yhtäältä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja 169 artiklan 2 kohdan mukaan valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi (ks. vastaavasti tuomio 24.1.2013, 3F v. komissio, C-646/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:36, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 116 Toisaalta siltä osin kuin maa-alueita hallinnoivat järjestöt ovat riitauttaneet nämä viitteet vastauksessaan, on riittävää muistuttaa, että työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 190 artiklan 1 kohdan nojalla, mukaan asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin. Tämänhetkisestä menettelystä ei kuitenkaan käy ilmi, että maa-alueita hallinnoivien järjestöjen vastauksessaan esittämät tätä koskevat perustelut perustuisivat oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin, joita niillä ei olisi ollut tiedossaan valituksen tekemisen päivänä. Näin ollen on katsottava, ettei maa-alueita hallinnoivien järjestöjen perusteluita, joilla ne riitauttavat unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 107 kohdassa huomioon ottamat viitteet, voida ottaa tutkittavaksi.
- 117 Samaten komission tätä koskevia perusteluita ei voida ottaa tutkittavaksi vastaavista syistä, jotka on jo esitetty tämän tuomion 47–49 kohdassa.
- 118 Viidenneksi, koska unionin yleinen tuomioistuin näin ollen saattoi ottaa huomioon lukuisia viitteitä vakavista vaikeuksista, jotka liittyvät menettelyyn, sen kestoon ja riidanalaisen päätöksen sisältöön, on todettava, että toisen valitusperusteen toisessa ja kolmannessa osassa esitetyt väitteet ovat tehottomia, kuten VGG ym. paikkansa pitävästi esittävät.
- 119 Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin saattoi nämä viitteet ja tämän tuomion 82 kohdassa kerratun oikeuskäytännön huomioon ottaen perustellusti katsoa, että VGG ym. olivat esittäneet näytön siitä, että oli syytä epäillä kyseisen tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

120 Kun otetaan huomioon edellä esitetty, toinen valitusperuste on hylättävä ja valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

### **Oikeudenkäyntikulut**

121 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

122 Koska VGG ym. ovat vaatineet maa-alueita hallinnoivia järjestöjä korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska maa-alueita hallinnoivat järjestöt ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

123 Saman työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Valitus hylätään.**

**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 ja Stichting Het Limburgs Landschap velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

**3) Euroopan komissio ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset