



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

3 septembre 2020*

« Pourvoi – Aides d’État – Régime d’aides relatif à l’acquisition subventionnée ou à la mise à disposition à titre gracieux de zones naturelles – Procédure préliminaire d’examen – Décision déclarant l’aide compatible avec le marché intérieur – Recours en annulation – Recevabilité – Règlement (CE) n° 659/1999 – Article 1^{er}, sous h) – Notion de “parties intéressées” – Rapport de concurrence – Notion de “difficultés sérieuses” – Service d’intérêt économique général – Activités secondaires – Connexité »

Dans l’affaire C-817/18 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l’article 56 du statut de la Cour de justice de l’Union européenne, introduit le 21 décembre 2018,

Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, établie à 's-Graveland (Pays-Bas),

Stichting Het Groninger Landschap, établie à Haren (Pays-Bas),

Vereniging It Fryske Gea, établie à Opsterland (Pays-Bas),

Stichting Het Drentse Landschap, établie à Assen (Pays-Bas),

Stichting Het Overijssels Landschap, établie à Dalfsen (Pays-Bas),

Stichting Het Geldersch Landschap, établie à Arnhem (Pays-Bas),

Stichting Flevo-Landschap, établie à Lelystad (Pays-Bas),

Stichting Het Utrechts Landschap, établie à De Bilt (Pays-Bas),

Stichting Landschap Noord-Holland, établie à Heiloo (Pays-Bas),

Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, établie à Rotterdam (Pays-Bas),

Stichting Het Zeeuwse Landschap, établie à Heinkenszand (Pays-Bas),

Stichting Het Noordbrabants Landschap, établie à 's-Hertogenbosch (Pays-Bas),

Stichting Het Limburgs Landschap, établie à Maastricht (Pays-Bas),

représentées par M^{es} P. H. L. M. Kuypers et M. de Wit, advocaten,

parties requérantes,

* Langue de procédure : le néerlandais.

soutenues par :

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^{mes} M. K. Bulterman et M. L. Noort, en qualité d'agents,
partie intervenante au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant :

Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, établie à Hoenderloo (Pays-Bas),

Exploitiemaatschappij De Berghaaf BV, établie à Barneveld (Pays-Bas),

Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, établie à Hoenderloo,

BV Landgoed Den Alerdinck II, établie à Heino (Pays-Bas),

Landgoed Ampsen BV, établie à Lochem (Pays-Bas),

Pallandt van Keppel Stichting, établie à Laag-Keppel (Pays-Bas),

Landgoed Kasteel Keppel BV, établie à Laag-Keppel,

Baron van Lynden, demeurant à Zoutelande (Pays-Bas),

Stichting het Lijndensche Fonds voor Kerk en Zending, établie à Hemmen (Pays-Bas),

Landgoed Welna BV, établie à Epe (Pays-Bas),

BV Landgoed « Huis te Maarn », établie à Maarn (Pays-Bas),

Vicariestichting De Vijf Capellarijen/Ambachtsheerlijkheid Kloetinge, établie à Kloetinge (Pays-Bas),

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

Landgoed Anderstein NV, établie à Maarsbergen (Pays-Bas),

Landgoed Bekspring BV, établie à Oldenzaal (Pays-Bas),

Landgoed Nijenhuis en Westerflie BV, établie à Diepenheim (Pays-Bas),

Landgoed Caprera BV, établie à Bloemendaal (Pays-Bas),

Landgoed Schapenduinen BV, établie à Bloemendaal,

Stichting Schapenduinen, établie à Bloemendaal,

Landgoed de Noetselenberg BV, établie à Rijssen (Pays-Bas),

représentées par M^{es} D. Gillet, T. Ruys, P. Wytinck et A. A. Al Khatib, avocats,

parties demandereses en première instance,

Commission européenne, représentée par MM. S. Noë et P.–J. Loewenthal, en qualité d'agents,
partie défenderesse en première instance,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev (rapporteur), président de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la deuxième chambre, MM. P.G. Xuereb, T. von Danwitz et A. Kumin, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 2 avril 2020,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par leur pourvoi, les requérantes demandent à la Cour d'annuler l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 15 octobre 2018, *Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters e.a./Commission* (T-79/16, ci-après l'« arrêt attaqué », non publié, EU:T:2018:680), par lequel celui-ci a annulé la décision C(2015) 5929 final de la Commission, du 2 septembre 2015, concernant l'aide d'État SA.27301 (2015/NN) – Pays-Bas relative à l'acquisition subventionnée ou à la mise à disposition gratuite de zones naturelles, dont un résumé a été publié au *Journal Officiel de l'Union européenne* (JO 2016, C 9, p. 1, ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

Le règlement (CE) n° 659/1999

- 2 Le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), qui était en vigueur à la date d'adoption de la décision litigieuse, définissait, à son article 1^{er}, sous h), la notion de « parties intéressées » comme suit :

« [T]out État membre et toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les associations professionnelles. »
- 3 Aux termes de l'article 4, paragraphes 1 à 4, de ce règlement :

« 1. La Commission [européenne] procède à l'examen de la notification dès sa réception. Sans préjudice de l'article 8, elle prend une décision en application des paragraphes 2, 3 ou 4.

2. Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision.

3. Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée, pour autant qu'elle entre dans le champ de l'article [107, paragraphe 1, TFUE], ne suscite pas de doutes quant à sa compatibilité avec le marché commun, elle décide que cette mesure est compatible avec le marché commun [...]. Cette décision précise quelle dérogation prévue par le traité a été appliquée.

4. Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché commun, elle décide d'ouvrir la procédure prévue à l'article [108, paragraphe 2, TFUE]. »

L'encadrement CSP

4 Le point 3 de la communication de la Commission, intitulée « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011) » (JO 2012, C 8, p. 15, ci-après l'« encadrement CSP ») relève notamment que, « dans la mesure où les conditions générales d'applicabilité de l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] sont remplies, [les compensations de service public] constituent des aides d'État soumises aux dispositions des articles 106, 107 et 108 [TFUE]. »

5 Le point 11 de l'encadrement CSP dispose notamment :

« [...] les aides d'État [...] peuvent être déclarées compatibles avec l'article 106, paragraphe 2, [TFUE] si elles sont nécessaires au fonctionnement des services d'intérêt économique général concernés et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. Un tel équilibre n'est possible que lorsque les conditions énoncées aux sections 2.2 à 2.10 sont satisfaites. »

6 À la section 2.2. de cet encadrement, le point 12 prévoit que l'« aide octroyée doit concerner un véritable service d'intérêt économique général, au sens de l'article 106, paragraphe 2, [TFUE], auquel il convient de donner une définition correcte ».

7 Le point 13 dudit encadrement, qui figure dans la même section, énonce notamment :

« [...] En particulier, les États membres ne peuvent assortir d'obligations spécifiques de service public des services qui sont déjà fournis ou peuvent l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions normales de marché. [...] »

8 Le point 21 de l'encadrement CSP, qui figure à la section 2.8 de celui-ci, dispose :

« Le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net [...] de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable. »

9 À la même section, le point 44 de cet encadrement précise :

« Lorsqu'une entreprise exerce des activités qui se situent à la fois dans le cadre du [service d'intérêt économique général (SIEG)] et en dehors de celui-ci, sa comptabilité interne doit indiquer séparément les coûts et les recettes liés au SIEG et ceux liés aux autres services [...]. Lorsqu'une entreprise est chargée de la gestion de plusieurs SIEG soit de nature différente, soit confiés par des autorités distinctes, sa comptabilité interne doit permettre de vérifier l'absence de toute surcompensation pour chacun des SIEG en question. »

- 10 Le point 46 dudit encadrement, qui figure également à la section 2.8 de celui-ci, ajoute :
- « L'État membre peut décider que les bénéfices générés par d'autres activités ne relevant pas du SIEG, en particulier par celles exercées grâce aux infrastructures nécessaires pour fournir le SIEG, doivent être affectés en tout ou en partie au financement de ce dernier. »
- 11 Le point 47 du même encadrement, qui figure à la section 2.8 de celui-ci, prévoit :
- « Il convient d'entendre par "surcompensation", une compensation perçue par l'entreprise qui excède le montant d'aide tel qu'il est défini au point [21] pour toute la durée du contrat. [...] »
- 12 À ladite section 2.8, le point 48 de l'encadrement CSP dispose :
- « La surcompensation n'étant pas nécessaire au fonctionnement du SIEG, elle constitue une aide d'État. »

Les antécédents du litige

- 13 Dans le cadre de la création d'une structure écologique principale et d'un réseau Natura 2000 sur son territoire, le Royaume des Pays-Bas a mis en place le Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (régime de subventions des organismes privés de protection de l'environnement gestionnaires de terrains, ci-après le « régime PNB ») permettant aux treize organismes de gestion de terrains (ci-après les « OGT »), qui sont les requérants au présent pourvoi, d'acquérir des zones naturelles.
- 14 Les coûts éligibles aux subventions dans le cadre de ce régime d'aides étaient le prix d'achat des terrains, les autres frais d'acquisition et les coûts de résiliation des baux à ferme grevant lesdits terrains. Lorsque les recettes excédaient les coûts de gestion, celles-ci devaient être réinvesties dans la conservation de la nature ou versées à l'État néerlandais. Une telle obligation, bien que non prévue explicitement par le régime PNB, était implicitement déduite des statuts des OGT, qui devaient être soumis pour approbation aux autorités néerlandaises afin que ceux-ci obtiennent les subventions en cause. En outre, les OGT n'étaient pas autorisés à changer la destination des terrains acquis sous le même régime ou à les utiliser d'une manière contraire à la finalité de conservation de la nature sans l'accord exprès des autorités octroyant les subventions en cause. De même, les terrains ne pouvaient pas être loués ou revendus sans l'autorisation expresse des autorités néerlandaises.
- 15 Le 23 décembre 2008, la Commission a été saisie d'une plainte de deux fondations privées sans but lucratif de droit néerlandais, la Stichting het Nationale Park De Hoge Veluwe (ci-après la « NPDHV ») et la Stichting Linschoten, qui gèrent des terrains et exercent des activités de conservation de la nature et de gestion du patrimoine culturel ainsi que des activités économiques, telles que l'affermage de terres, l'agriculture, la sylviculture et le tourisme. En 2009, les plaignantes ont été remplacées dans le cadre de la procédure administrative en cause par la Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (association pour l'égalité des droits des propriétaires fonciers privés, Pays-Bas) (ci-après la « VGG ») ayant pour objet social, notamment, d'assurer l'égalité des droits de tous les propriétaires fonciers privés dans le cadre du subventionnement de l'acquisition de terrains.
- 16 Le régime initialement en vigueur de l'année 1993 à l'année 2012 a été remplacé par un nouveau régime d'aides que la Commission a approuvé par décision du 13 juillet 2011. Par la suite, la VGG a, par communications des 26 août, 14 et 28 septembre 2011, demandé à la Commission de prendre position sur sa plainte et de réclamer le recouvrement de l'aide illégale.

- 17 Par la décision litigieuse, la Commission a déclaré le régime d'acquisition de zones naturelles compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 2, TFUE.
- 18 La Commission a tout d'abord estimé que le régime de subventions constituait une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. La décision litigieuse souligne que la tâche principale des OGT, en tant qu'organisations de protection et de conservation de la nature, n'a pas de caractère économique. Cela étant, ces organismes exercent parallèlement certaines activités secondaires telles que la vente de bois et de roseaux, la location de droits de chasse et de pêche et des activités touristiques de nature économique. S'agissant de ces activités, la Commission a considéré qu'il convenait de qualifier ces organismes d'« entreprises » au sens des règles de concurrence. À cet égard, elle s'est appuyée sur l'arrêt du 12 septembre 2013, Allemagne/Commission (T-347/09, non publié, EU:T:2013:418), par lequel le Tribunal a jugé que, bien que les biens et les services offerts par des organisations de protection de l'environnement bénéficiant d'un régime d'aides similaire au régime PNB dans le cadre de leurs activités secondaires résultaient de leur activité principale de protection de l'environnement, ils n'étaient pas rendus obligatoires par leur activité principale, de telles activités secondaires constituant des activités de nature économique.
- 19 En particulier, la Commission a considéré que la cession à titre gratuit de terrains et les subventions à l'acquisition et à la gestion de ces derniers conféraient un premier avantage économique aux OGT. Elle a observé, en outre, qu'il ne pouvait pas être exclu que les OGT perçoivent un second avantage tiré des gains en capital découlant éventuellement de la revente des terrains acquis. Or, le régime PNB ne remplissait pas, selon la Commission, les conditions identifiées par la Cour dans son arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), pour les SIEG, dès lors que la compensation des bénéficiaires du régime PNB n'avait pas été déterminée selon une procédure adéquate.
- 20 Les organisations de protection de la nature ayant été investies, en vertu de la mesure d'aide, d'une obligation de service public de protection de la nature, la Commission a ensuite examiné la question de savoir si le régime de subventions satisfaisait aux conditions de l'encadrement CSP. Celles-ci étant, selon cette institution, remplies, la Commission a déclaré le régime PNB compatible avec le marché intérieur.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 21 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 19 février 2016, la VGG et les autres parties demanderesses en première instance (ci-après « VGG e.a. ») ont introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.
- 22 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 17 mai 2016, les OGT ont demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. Par ordonnance du 6 avril 2017, le président de la deuxième chambre du Tribunal a fait droit à cette demande.
- 23 À l'appui de leur recours, VGG e.a. ont invoqué quatre moyens, tirés, le premier, d'une violation de leurs droits procéduraux, prévus à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, le deuxième, de la violation des principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique, le troisième, à titre subsidiaire, de l'erreur de droit et du défaut de motivation dans l'application de l'encadrement CSP et, le quatrième, de la violation de l'article 106, paragraphe 2, TFUE.
- 24 La Commission et les parties intervenantes au recours en annulation ont contesté la qualité de « parties intéressées » de VGG e.a. ainsi que la recevabilité des deuxième et quatrième moyens de ce recours.

25 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a déclaré ledit recours recevable, a accueilli le premier moyen du recours et a, en conséquence, annulé la décision litigieuse sans procéder à l'examen des autres moyens du même recours.

Les conclusions des parties devant la Cour

26 Les OGT demandent à la Cour :

- d'annuler l'arrêt attaqué, et
- à titre principal, de condamner les parties demanderesses en première instance aux dépens, ou
- à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire au Tribunal et de réserver les dépens.

27 La Commission demande à la Cour :

- d'annuler l'arrêt attaqué et
- de rejeter le recours.

28 VGG e.a. demandent à la Cour :

- de rejeter le pourvoi et
- de condamner les OGT aux dépens.

Sur le pourvoi

29 À l'appui de leur pourvoi, les OGT font valoir deux moyens tirés, le premier, d'une erreur de droit dans l'analyse de la recevabilité du recours en première instance et, le second, d'une erreur de droit en tant que l'arrêt attaqué admet l'existence de difficultés sérieuses.

Sur le premier moyen

Argumentation des parties

30 Par leur premier moyen, les OGT font valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en ayant jugé, par l'arrêt attaqué, que VGG e.a. étaient des « parties intéressées », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE. Ce moyen se divise en deux branches soulevées, la première, à titre principal et, la seconde, à titre subsidiaire.

31 Par la première branche de ce moyen, les OGT font valoir qu'il n'existe aucun rapport de concurrence entre elles et les membres de la VGG, dès lors que l'activité principale des OGT serait de nature non économique et que, pour autant que leurs activités secondaires devaient être qualifiées d'« économiques », elles ne seraient pas actives sur le même marché que les membres de la VGG. En effet, la description des activités respectives des OGT et des membres de la VGG, telle qu'elle résulte du point 63 de l'arrêt attaqué, montrerait que ces activités sont différentes et qu'elles sont exercées sur des marchés distincts.

- 32 En particulier, l'emploi du terme générique de « tourisme », au point 66 de l'arrêt attaqué, pour décrire une des activités de la NPDHV ne saurait suffire à démontrer le rapport de concurrence entre les activités des membres de la VGG et celles des OGT. D'une part, cette référence trop générale occulterait les différences effectives qui existeraient entre les activités touristiques des OGT, qui sont offertes à titre gratuit, et celles des membres de la VGG dont l'objectif est lucratif. D'autre part, une telle référence ne rendrait pas compte du lien direct entre la mission essentielle de protection et de conservation de la nature des OGT et leurs activités touristiques.
- 33 Enfin, d'une part, il ne ressortirait pas de l'arrêt attaqué que le marché de la vente de bois a été pris en considération par le Tribunal pour établir un rapport de concurrence entre les activités des OGT et celles des membres de la VGG. D'autre part, les éléments figurant dans l'arrêt attaqué ne suffiraient pas, en tout état de cause, pour établir un rapport de concurrence avec les membres de la VGG sur un tel marché.
- 34 Par la seconde branche de leur premier moyen, les OGT soutiennent que l'aide en cause n'a eu aucune incidence concrète sur la position concurrentielle des membres de la VGG et n'a, en tout état de cause, pas faussé leur rapport de concurrence.
- 35 Tout d'abord, le Tribunal aurait utilisé, au point 68 de l'arrêt attaqué, un critère erroné, à savoir celui de l'affectation des échanges entre les États membres, au lieu de celui de l'effet concret sur les rapports de concurrence avec les membres de la VGG. Ensuite, ce serait en l'absence de tout élément concret que le Tribunal aurait conclu à un risque d'incidence concrète de l'aide sur la position concurrentielle des membres de la VGG. Enfin, l'allégation, selon laquelle les membres de la VGG auraient été systématiquement empêchés d'acquérir des terrains en étant ainsi freinés dans leur expansion, ne serait pas pertinente, dès lors qu'il n'existerait pas un marché de la gestion des espaces naturels.
- 36 Le gouvernement néerlandais soutient l'argumentation des OGT.
- 37 La Commission, quant à elle, prétend, tout d'abord, que le raisonnement figurant aux points 63 et 64 de l'arrêt attaqué est incompréhensible, dès lors qu'il ressortirait de la décision litigieuse que les activités économiques des OGT ne correspondent pas aux activités des membres de la VGG, le seul chevauchement entre ces activités concernant le secteur touristique. Dans ce secteur, l'activité des OGT se limiterait, toutefois, à permettre l'accès gratuit aux zones naturelles qu'elles gèrent, de sorte qu'il ne s'agirait pas d'une offre de services sur un marché.
- 38 Ensuite, le Tribunal aurait procédé à une dénaturation des faits en déduisant du point 27 de la décision litigieuse une description des activités des membres de la VGG, alors que ce point ne décrirait que l'activité de la NPDHV.
- 39 Enfin, la Commission soutient l'argumentation des OGT selon laquelle le Tribunal aurait confondu le critère de l'affectation des échanges avec celui d'un effet concret sur la position concurrentielle des membres de la VGG et aurait omis de vérifier ce second critère. Au point 71 de l'arrêt attaqué, le Tribunal se serait, en effet, contenté de présumer que le critère de l'effet concret sur la position concurrentielle de la VGG était rempli. Or, en vertu de la jurisprudence, il aurait appartenu à la VGG d'apporter la preuve de l'effet concret sur la position concurrentielle de ses membres de l'aide accordée aux OGT.
- 40 VGG e.a. rétorquent, à titre principal, que l'argumentation des OGT, qui vise à obtenir une nouvelle appréciation des faits, est irrecevable. À titre subsidiaire, VGG e.a. contestent l'argumentation des OGT sur le fond.

Appréciation de la Cour

- 41 Il convient de relever d'emblée que le Tribunal a jugé, au point 76 de l'arrêt attaqué, que l'un au moins des membres de la VGG, à savoir la NPDHV, doit être qualifié de « partie intéressée », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, et de l'article 1^{er}, sous h), du règlement n° 659/1999.
- 42 À l'appui de cette conclusion, il a indiqué, au point 53 de cet arrêt, qu'un concurrent indirect du bénéficiaire d'une aide peut être qualifié de « partie intéressée », pour autant qu'il fait valoir que ses intérêts pourraient être affectés par l'octroi de l'aide et qu'il démontre, à suffisance de droit, que l'aide risquerait d'avoir une incidence concrète sur sa situation. Au point 54 dudit arrêt, il a précisé que, s'agissant des entreprises concurrentes, le requérant doit, pour pouvoir être qualifié de « partie intéressée », d'une part, établir qu'il se trouve dans un rapport de concurrence avec les bénéficiaires de l'aide et, d'autre part, prouver que l'aide risque d'avoir une incidence concrète sur sa situation, faussant le rapport de concurrence en question.
- 43 Au regard de ces critères, le Tribunal a constaté, aux points 61 à 67 de l'arrêt attaqué, l'existence d'un rapport de concurrence entre les membres de la VGG, en particulier la NPDHV, et les OGT, et a examiné, aux points 68 à 75 dudit arrêt, si une incidence concrète de l'octroi de l'aide contestée sur la situation des membres de la VGG faussant le rapport de concurrence entre ces derniers et les bénéficiaires de la mesure d'aide en cause était établie.
- 44 En premier lieu, il importe de relever que les OGT contestent le rapport de concurrence constaté par le Tribunal en faisant valoir, en substance, que la référence au terme générique de « tourisme », au point 66 de l'arrêt attaqué, serait trop générale, que le marché de la vente de bois n'aurait pas été pris en compte et que les éléments retenus ne seraient en général pas suffisants pour établir un rapport de concurrence entre les OGT et les membres de la VGG.
- 45 À cet égard, il suffit de constater que, par une telle argumentation, les OGT contestent, en substance, et sans faire valoir une dénaturation des éléments de preuve, l'appréciation souveraine des faits effectuée par le Tribunal aux points 63 à 67 de l'arrêt attaqué.
- 46 Or, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, l'appréciation des faits par le Tribunal ne constitue pas, sous réserve d'une dénaturation des éléments de preuve produits devant lui, une question de droit soumise, comme telle, au contrôle de la Cour (arrêts du 30 septembre 2003, Freistaat Sachsen e.a./Commission, C-57/00 P et C-61/00 P, EU:C:2003:510, point 102, ainsi que du 26 mars 2020, Larko/Commission, C-244/18 P, EU:C:2020:238, point 25).
- 47 En ce qui concerne l'argument présenté par la Commission, dans son mémoire en réponse, au soutien de la première branche du premier moyen, tiré d'une dénaturation des faits prétendument commise par le Tribunal, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 174 du règlement de procédure de la Cour, les conclusions du mémoire en réponse tendent à l'accueil ou au rejet, total ou partiel, du pourvoi. Par ailleurs, conformément aux articles 172 et 176 de ce règlement, les parties autorisées à déposer un mémoire en réponse peuvent présenter, par acte séparé, distinct du mémoire en réponse, un pourvoi incident qui, selon l'article 178, paragraphe 1 et paragraphe 3, seconde phrase, dudit règlement, doit tendre à l'annulation, totale ou partielle, de la décision du Tribunal sur des moyens et des arguments de droit distincts de ceux invoqués dans le mémoire en réponse.
- 48 Il ressort de ces dispositions, lues conjointement, que le mémoire en réponse ne peut tendre à l'annulation de la décision du Tribunal pour des motifs distincts et autonomes de ceux invoqués dans le pourvoi, de tels motifs ne pouvant être soulevés que dans le cadre d'un pourvoi incident (arrêts du 10 novembre 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commission, C-449/14 P, EU:C:2016:848, points 99 à 101 ; du 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Conseil, C-45/15 P, EU:C:2017:402, point 20, ainsi que du 28 février 2019, Conseil/Growth Energy et Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, point 57).

- 49 Partant, étant donné que les OGT n'ont pas soulevé de moyen tiré d'une dénaturation des faits par le Tribunal en ce qui concerne son appréciation de l'existence d'un rapport de concurrence entre les membres de la VGG et les OGT, un tel argument allégué par la Commission dans le cadre de son mémoire en réponse ne saurait être recevable.
- 50 En deuxième lieu, ainsi que l'a rappelé M. l'avocat général au point 38 de ses conclusions, la Cour a déjà jugé que, au regard de la définition contenue à l'article 1^{er}, sous h), du règlement n° 659/1999, une entreprise concurrente du bénéficiaire d'une mesure d'aide figure incontestablement parmi les « parties intéressées », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE (arrêt du 18 novembre 2010, NDSHT/Commission, C-322/09 P, EU:C:2010:701, point 59).
- 51 Il s'ensuit que, dans la mesure où le Tribunal a constaté l'existence d'un rapport de concurrence entre l'un au moins des membres de la VGG et les OGT, il n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la VGG figurait parmi les « parties intéressées », au sens de l'article 108, paragraphe 2, TFUE.
- 52 En troisième lieu, il découle de ce qui précède que sont inopérants les arguments présentés par les OGT ainsi que par la Commission dans le cadre de la seconde branche du premier moyen, qui visent à contester l'existence d'une incidence concrète du régime PNB sur la situation des membres de la VGG, la qualification de parties intéressées des membres de la VGG résultant directement de leur qualité de concurrentes des OGT.
- 53 Eu égard aux considérations qui précèdent, le premier moyen doit être rejeté.

Sur le second moyen

Argumentation des parties

- 54 Par leur second moyen, les OGT font valoir que le Tribunal a estimé à tort que la Commission a rencontré des « difficultés sérieuses » lors de l'adoption de la décision litigieuse. Ce moyen se divise en trois branches relatives, la première, à la qualification de SIEG « global » ou « atypique » utilisée par la Commission dans la décision litigieuse pour définir les activités des OGT, la deuxième, à l'indice de l'absence de comptabilité séparée et, la troisième, à l'indice de l'absence d'un mécanisme évitant la surcompensation.
- 55 Par la première branche de ce moyen, premièrement, les OGT soutiennent que le Tribunal a identifié, au point 117 de l'arrêt attaqué, un prétendu argument de VGG e.a., tiré d'une contradiction dans la qualification de la mesure d'aide en cause en tant que SIEG « global » ou « atypique », qui n'aurait pourtant pas été avancé par ces dernières.
- 56 Deuxièmement, il n'existerait aucune contradiction dans la décision litigieuse, son point 50 concernant la qualification des bénéficiaires des mesures d'aide en tant qu'entreprises, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, alors que son point 93 viserait la question de savoir dans quelle mesure les activités secondaires des OGT faisaient partie intégrante du SIEG qui leur avait été confié.
- 57 Troisièmement, contrairement à ce que le Tribunal a jugé au point 128 de l'arrêt attaqué, il ressortirait tant de la décision litigieuse que des réponses fournies par la Commission aux questions posées par le Tribunal que cette institution aurait disposé de suffisamment d'éléments pour constater que les activités secondaires des OGT faisaient intégralement partie du SIEG qui leur avait été confié.

- 58 Quatrièmement, le Tribunal aurait méconnu que le point 41 de l'arrêt du Tribunal du 12 septembre 2013, *Allemagne/Commission* (T-347/09, non publié, EU:T:2013:418), n'est pas pertinent pour l'appréciation de la question de savoir si les activités secondaires des OGT faisaient ou non partie intégrante du SIEG dont elles étaient chargées.
- 59 Cinquièmement, les OGT allèguent que, au point 128 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a erronément interprété le point 11 de l'encadrement CSP, selon lequel l'aide d'État accordée devrait être nécessaire au fonctionnement du SIEG. En revanche, le Tribunal aurait examiné le point de savoir si la Commission disposait d'éléments lui permettant d'examiner si les activités secondaires étaient nécessaires pour le fonctionnement du SIEG.
- 60 Enfin, dans leur réplique, les OGT contestent que la durée de la procédure préliminaire d'examen constituerait, en l'espèce, un indice de l'existence de difficultés sérieuses.
- 61 Par la deuxième branche du second moyen, les OGT font valoir que le Tribunal a déduit à tort de l'absence d'une comptabilité séparée pour leurs activités secondaires un indice de l'existence de difficultés sérieuses, un tel critère n'étant pertinent que dans le cas où ces activités ne relèvent pas elles-mêmes du SIEG, ce que la Commission aurait pourtant écarté dans la décision litigieuse en ce qui concerne les activités secondaires des OGT.
- 62 De même, rien ne pourrait être déduit de l'attente par la Commission du prononcé de l'arrêt du 12 septembre 2013, *Allemagne/Commission* (T-347/09, non publié, EU:T:2013:418), cet arrêt concernant le point de savoir s'il existait une aide d'État et non pas la question de la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur. La Commission ne se serait, en effet, pas appuyée sur cet arrêt pour son examen du régime PNB et n'y aurait fait référence que pour confirmer que les revenus desdites activités pourraient servir de compensation pour le SIEG confié.
- 63 En tout état de cause, le fait que, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, les organismes allemands en cause aient tenu une comptabilité séparée pour leurs activités économiques secondaires ne serait pas de nature à empêcher la Commission de constater, dans la présente affaire, qu'une telle comptabilité n'était pas nécessaire en raison du fait que les activités secondaires des OGT feraient partie intégrante du SIEG.
- 64 Par la troisième branche du second moyen, les OGT allèguent que l'appréciation du Tribunal, selon laquelle l'absence d'un mécanisme préétabli tendant à éviter une surcompensation constituait également un indice de l'existence de difficultés sérieuses, procède d'une dénaturation des éléments de fait renfermant une substitution des motifs de la décision litigieuse. En effet, il ressortirait clairement des paragraphes 94, 95 et 97 de la décision litigieuse qu'un mécanisme préétabli prévenant la surcompensation était prévu. En effet, en vertu du régime PNB, les subventions d'investissement et les subventions de gestion ne pourraient pas être cumulées pour couvrir des coûts semblables, les revenus des terrains devraient toujours être déduits du calcul des subventions de gestion, les terrains ne pourraient être vendus sans l'autorisation formelle des autorités accordant les subventions et les OGT seraient obligés de rembourser tout avantage injustifié obtenu lors de la vente d'un terrain.
- 65 Le gouvernement néerlandais soutient l'argumentation des OGT.
- 66 La Commission, quant à elle, fait valoir, concernant la première branche du second moyen, premièrement, que le Tribunal a commis une erreur de droit en ayant considéré que la durée de la procédure préliminaire d'examen indiquait l'existence de difficultés sérieuses. Si cette procédure a effectivement été anormalement longue, sa durée s'expliquerait par le fait qu'elle a attendu tant l'issue des négociations entre les parties que le prononcé de l'arrêt du 12 septembre 2013, *Allemagne/Commission* (T-347/09, non publié, EU:T:2013:418), avant d'adopter la décision litigieuse.

- 67 Deuxièmement, cette institution fait valoir que le raisonnement figurant aux points 126 à 129 de l'arrêt attaqué est incompréhensible en tant qu'il procède d'une confusion entre la question de la nature économique des activités secondaires des OGT et celle de l'appartenance de ces activités au SIEG confié à ces organismes.
- 68 Troisièmement, ce raisonnement reposerait sur une dénaturation des faits, en tant qu'il aurait été présumé que la Commission avait conclu que ces activités secondaires étaient nécessaires au fonctionnement du SIEG, alors que, pour cette institution, ces activités feraient partie intégrante du SIEG confié aux OGT. En effet, il ressortirait clairement de la décision litigieuse que le SIEG confié aux OGT concerne à la fois la protection de la nature et les activités secondaires.
- 69 Quatrièmement, au point 128 de l'arrêt attaqué, le Tribunal aurait ainsi établi un critère manifestement erroné, lorsqu'il a considéré que, pour la Commission, les activités secondaires à caractère économique étaient nécessaires au fonctionnement du SIEG, au sens du point 11 de l'encadrement CSP.
- 70 Cinquièmement, la Commission soutient, à titre surabondant, que VGG e.a. n'ont pas soulevé la question de l'exactitude de la définition du SIEG par le Royaume des Pays-Bas, mais se sont limitées à faire valoir que le caractère atypique du SIEG engendrait à lui seul l'existence de difficultés sérieuses.
- 71 En ce qui concerne la deuxième branche du second moyen, la Commission soutient également que, les activités secondaires des OGT faisant partie intégrante du SIEG qui leur a été confié, l'absence de comptabilité séparée n'est pas pertinente aux fins d'établir la présence de difficultés sérieuses.
- 72 À l'égard de la troisième branche du second moyen, la Commission considère que, pour les raisons avancées par les OGT, le Tribunal a dénaturé les faits et ajoute que l'activité de gestion de la nature est une activité déficitaire, de sorte qu'il serait impossible que les recettes des activités secondaires dépassent les coûts de gestion de la nature. En outre, ce serait en omettant de prendre en compte que les activités secondaires des OGT font partie intégrante du SIEG qui leur est confié que le Tribunal aurait examiné l'absence d'analyse de l'existence d'un mécanisme de prévention de la surcompensation, de sorte qu'il ne pouvait que commettre une erreur de droit en concluant, à cet égard, que la Commission ne disposait pas d'informations suffisantes pour adopter la décision litigieuse.
- 73 VGG e.a. excipent d'emblée et à titre principal du caractère inopérant du second moyen du pourvoi, dès lors que les OGT ne contesteraient pas les appréciations du Tribunal selon lesquelles la durée excessivement longue de la procédure préliminaire d'examen, l'attente par la Commission du prononcé de l'arrêt du Tribunal du 12 septembre 2013, *Allemagne/Commission* (T-347/09, non publié, EU:T:2013:418), et la qualification sans précédent du SIEG confié aux OGT de « global » ou d'« atypique » témoigneraient de l'existence de difficultés sérieuses. Or, ces indices suffiraient, à eux seuls, à démontrer de telles difficultés.
- 74 À titre subsidiaire, VGG e.a. contestent également l'argumentation des OGT avancée sous chacune des trois branches du second moyen, tout en soulignant que, à supposer même que la Cour accueille l'une ou l'autre de ces branches, cela ne suffirait pas, eu égard au faisceau d'indices constaté par le Tribunal, à justifier l'annulation de l'arrêt attaqué.

Appréciation de la Cour

- 75 Selon une jurisprudence constante, la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE revêt un caractère indispensable dès lors que la Commission éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier si une aide est compatible avec le marché intérieur. La Commission ne peut donc s'en tenir à la phase préliminaire d'examen visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE pour prendre une décision favorable à

une aide que si elle est en mesure d'acquérir la conviction, au terme d'un premier examen, que cette aide est compatible avec le marché intérieur (voir, en ce sens, arrêt du 24 janvier 2013, 3F/Commission, C-646/11 P, non publié, EU:C:2013:36, point 28 et jurisprudence citée).

- 76 En revanche, si ce premier examen a conduit la Commission à acquérir la conviction contraire, ou même n'a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'appréciation de la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur, la Commission a le devoir de s'entourer de tous les avis nécessaires et d'ouvrir, à cet effet, la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, point 30 ainsi que jurisprudence citée).
- 77 En effet, il ressort d'une jurisprudence constante que, lorsque la procédure visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE ne lui a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'appréciation de la compatibilité de la mesure considérée, cette institution est dans l'obligation d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, sans disposer à cet égard d'une marge d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, point 113 et jurisprudence citée).
- 78 Ainsi, la Commission doit, conformément à la finalité de l'article 108, paragraphe 3, TFUE et au devoir de bonne administration qui lui incombe, engager les mesures et les vérifications nécessaires afin de surmonter, au cours de l'examen préliminaire, des difficultés éventuellement rencontrées, de sorte à dissiper tous les doutes existants quant à la compatibilité de la mesure considérée avec le marché intérieur (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, points 34 et 35 ainsi que jurisprudence citée).
- 79 Le critère de difficultés sérieuses revêtant un caractère objectif, l'existence de telles difficultés doit être recherchée non seulement dans les circonstances de l'adoption de la décision de la Commission prise à l'issue de l'examen préliminaire, mais également dans les appréciations sur lesquelles s'est fondée la Commission (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, point 31 ainsi que jurisprudence citée).
- 80 Il s'ensuit que la légalité d'une décision de ne pas soulever d'objections, fondée sur l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 659/1999, dépend du point de savoir si l'appréciation des informations et des éléments dont la Commission disposait, lors de la phase préliminaire d'examen de la mesure notifiée, aurait dû objectivement susciter des doutes quant à la compatibilité de cette mesure avec le marché intérieur, étant donné que de tels doutes doivent donner lieu à l'ouverture d'une procédure formelle d'examen à laquelle peuvent participer les parties intéressées visées à l'article 1^{er}, sous h), dudit règlement (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, point 32 ainsi que jurisprudence citée).
- 81 Lorsqu'un requérant demande l'annulation d'une décision de ne pas soulever d'objections, il met en cause essentiellement le fait que la décision prise par la Commission à l'égard de l'aide en cause a été adoptée sans que cette institution ouvre la procédure formelle d'examen, violant ce faisant ses droits procéduraux. Afin qu'il soit fait droit à sa demande d'annulation, le requérant peut invoquer tout moyen de nature à démontrer que l'appréciation des informations et des éléments dont la Commission dispose, lors de la phase préliminaire d'examen de la mesure notifiée, aurait dû susciter des doutes quant à la compatibilité de cette mesure avec le marché intérieur. L'utilisation de tels arguments ne saurait pour autant avoir pour conséquence de transformer l'objet du recours ni d'en modifier les conditions de recevabilité. Au contraire, l'existence de doutes sur cette compatibilité est précisément la preuve qui doit être rapportée pour démontrer que la Commission était tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen visée à l'article 108, paragraphe 2, TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 24 mai 2011, Commission/Kronoply et Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, point 59, ainsi que du 21 décembre 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commission, C-131/15 P, EU:C:2016:989, point 45 et jurisprudence citée).

- 82 La preuve de l'existence des doutes sur la compatibilité avec le marché intérieur de l'aide en cause, qui doit être recherchée tant dans les circonstances de l'adoption de la décision de ne pas soulever d'objections que dans son contenu, doit être rapportée par le demandeur de l'annulation de cette décision, à partir d'un faisceau d'indices concordants (voir, en ce sens, arrêt du 24 janvier 2013, 3F/Commission, C-646/11 P, non publié, EU:C:2013:36, points 30 et 31 ainsi que jurisprudence citée).
- 83 En l'espèce, aux fins de déterminer s'il existait ou non des difficultés sérieuses justifiant l'ouverture d'une procédure formelle d'examen, le Tribunal a vérifié le faisceau des indices soulevés par VGG e.a. qu'il a exposé aux points 107, 130, 132 et 137 de l'arrêt attaqué.
- 84 En particulier, aux points 115 et 116 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a indiqué que, afin de statuer sur le moyen invoqué par VGG e.a. relatif à l'existence de difficultés sérieuses qu'aurait rencontrées la Commission lors de l'examen préliminaire du régime d'aides en cause en raison de sa qualification de SIEG « global » ou « atypique », il lui appartenait d'analyser le degré de connexité entre les activités économiques secondaires des OGT et leur activité principale.
- 85 À cet égard, il a, tout d'abord, souligné, au point 126 de cet arrêt, que, au paragraphe 50 de la décision litigieuse, la Commission avait admis que, même si les biens et les services offerts par des organisations de protection de l'environnement dans le cadre de leurs activités secondaires résultaient de leur activité principale de protection de l'environnement, ils n'étaient pas rendus obligatoires par cette activité principale. Le Tribunal a, en outre, constaté que la Commission n'avait pas examiné si les activités secondaires à caractère économique des OGT pouvaient être assurées correctement à des conditions de marché ou revêtaient un intérêt général.
- 86 Le Tribunal a ensuite rappelé, au point 127 dudit arrêt, que le caractère insuffisant ou incomplet de l'examen mené par la Commission lors de la procédure préliminaire d'examen constituait un indice de l'existence de difficultés sérieuses.
- 87 Au point 128 de l'arrêt attaqué, il a estimé que, bien que les recettes générées par les activités secondaires visent à couvrir une partie des coûts de l'activité principale de conservation de la nature et soient étroitement liées à la mission d'intérêt général de ladite activité principale, les éléments que possédait la Commission ne lui permettaient pas, sur cette seule base, de conclure que les activités secondaires des OGT étaient nécessaires au fonctionnement du SIEG, au sens du point 11 de l'encadrement CSP ou que ces activités revêtaient un intérêt économique général.
- 88 Au point 129 de cet arrêt, le Tribunal a précisé que, « [e]n effet, si une entreprise à laquelle est conféré un SIEG peut exercer d'autres activités économiques, même liées à la mission d'intérêt général qui lui est confiée, cela n'implique pas automatiquement la possibilité de considérer ces dernières comme faisant partie intégrante dudit SIEG » et qu'« [i]l en découle, en revanche, l'exigence qu'une telle entreprise respecte les obligations de transparence financière et de tenue d'une comptabilité séparée afin d'éviter tout risque de surcompensation ».
- 89 Au point 130 dudit arrêt, il en a conclu que « la qualification opérée par la Commission de SIEG "global" ou "atypique" de la mesure d'aide en cause révèle l'existence d'une difficulté sérieuse ».
- 90 En premier lieu, il découle de ces éléments que, même si le Tribunal a relevé, au point 117 de l'arrêt attaqué, que, selon lui, VGG e.a. ont mis en exergue une contradiction entre les paragraphes 50 et 93 de la décision litigieuse, il n'a pas fondé sa conclusion, relative à l'existence de difficultés sérieuses révélées par cette qualification de SIEG « global » ou « atypique » des activités des OGT, sur une telle contradiction. En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 71 et 72 de ses conclusions, plutôt que de se focaliser sur une contradiction spécifique qui affecterait l'analyse effectuée dans la décision litigieuse, il s'est fondé sur le caractère insuffisant et incomplet des éléments dont disposait la Commission au terme de la procédure préliminaire d'examen s'agissant des activités exercées par les OGT.

- 91 Dès lors, les arguments des OGT et de la Commission, tirés de ce que le Tribunal se serait fondé, à tort, sur des affirmations contradictoires de la Commission, ne sauraient prospérer.
- 92 En deuxième lieu, concernant les éléments dont disposait la Commission au terme de cette procédure préliminaire, les OGT et la Commission considèrent que le Tribunal a jugé, à tort, que ces éléments étaient insuffisants pour constater que les activités secondaires des OGT faisaient intégralement partie du SIEG qui leur avait été confié. Or, il ressort des constatations du Tribunal aux points 119 à 121 de l'arrêt attaqué, que, pour conclure que ces activités secondaires rentraient dans le « SIEG global », la Commission s'est fondée sur la seule circonstance que les coûts et les recettes desdites activités, à caractère économique, étaient imputés aux coûts de leur activité principale de protection de la nature.
- 93 En particulier, aux points 120 et 121 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a indiqué que, en réponse à ses questions relatives à la connexité entre les activités économiques secondaires des OGT et le SIEG qui leur était confié, la Commission s'était bornée, en substance, à faire valoir, d'une part, que ces activités secondaires étaient étroitement liées à l'activité principale de protection de la nature, en ce qu'elles contribuaient à la financer, et, d'autre part, que la circonstance que ces mêmes activités n'étaient pas nécessaires pour atteindre les objectifs de protection de la nature ne signifiait pas qu'elles ne pouvaient pas faire partie d'un SIEG constitué par l'activité primaire non économique de protection de la nature.
- 94 C'est sur le fondement de ces constatations que le Tribunal a estimé, au point 128 de l'arrêt attaqué, que le seul fait que les recettes générées par les activités secondaires visaient à couvrir une partie des coûts de l'activité principale de conservation de la nature et qu'elles étaient, dès lors, étroitement liées à la mission d'intérêt général de cette activité principale, n'était pas suffisant pour permettre à la Commission de conclure que les activités secondaires étaient nécessaires au fonctionnement du SIEG, au sens du point 11 de l'encadrement CSP, ou que les activités secondaires revêtaient un intérêt économique général au sens de la jurisprudence.
- 95 À cet égard, il convient de rappeler d'emblée que, si les États membres sont en droit de définir l'étendue et l'organisation de leurs SIEG en tenant compte en particulier d'objectifs propres à leur politique nationale et que, à cet égard, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation qui ne peut être remis en cause par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste, ce pouvoir ne saurait être illimité et doit, en tout état de cause, être exercé dans le respect du droit de l'Union (arrêts du 26 avril 2018, Cellnex Telecom et Telecom Castilla-La Mancha/Commission, C-91/17 P et C-92/17 P, non publié, EU:C:2018:284, points 41 à 43, ainsi que du 15 mai 2019, Achema e.a., C-706/17, EU:C:2019:407, point 104).
- 96 En effet, l'article 106, paragraphe 2, TFUE prévoit, d'une part, que les entreprises chargées de la gestion de SIEG sont soumises aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie et, d'autre part, que le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.
- 97 Ainsi, le libellé même de l'article 106, paragraphe 2, TFUE montre que des dérogations aux règles du traité ne sont permises que si elles sont nécessaires à l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie à une entreprise chargée de la gestion d'un SIEG (arrêt du 8 mars 2017, Viasat Broadcasting UK/Commission, C-660/15 P, EU:C:2017:178, point 29).
- 98 Partant, ainsi qu'il est rappelé au point 3 de l'encadrement CSP, pour autant qu'une mesure bénéficiant à une entreprise chargée de la gestion d'un SIEG remplit les conditions générales d'applicabilité de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, elle constitue une aide d'État soumise aux dispositions des articles 106 à 108 TFUE.

- 99 Or, s'agissant de l'appréciation de la compatibilité de mesures d'aide avec le marché intérieur, au titre de l'article 107, paragraphe 3, TFUE, il est de jurisprudence constante de la Cour que celle-ci relève de la compétence exclusive de la Commission, agissant sous le contrôle des juridictions de l'Union, que cette institution bénéficie, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations complexes d'ordre économique et social et que, dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, la Commission peut adopter des lignes directrices afin d'établir les critères sur la base desquels elle entend évaluer la compatibilité, avec le marché intérieur, de mesures d'aide envisagées par les États membres (arrêts du 8 mars 2016, Grèce/Commission, C-431/14 P, EU:C:2016:145, point 68, ainsi que du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, points 37 à 39).
- 100 Selon une jurisprudence bien établie, en adoptant de telles règles de conduite et en annonçant par leur publication qu'elle les appliquera dorénavant aux cas concernés par celles-ci, la Commission s'autolimité dans l'exercice dudit pouvoir d'appréciation et ne saurait, en principe, se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionner, le cas échéant, au titre d'une violation de principes généraux du droit, tels que l'égalité de traitement ou la protection de la confiance légitime (arrêts du 8 mars 2016, Grèce/Commission, C-431/14 P, EU:C:2016:145, point 69, ainsi que du 19 juillet 2016, Kotnik e.a., C-526/14, EU:C:2016:570, point 40).
- 101 Partant, dans le domaine des aides d'État, la Commission est tenue par les encadrements qu'elle adopte, dans la mesure où ceux-ci ne s'écartent pas des normes du traité FUE et où leur application ne viole pas les principes généraux du droit, tels que l'égalité de traitement (arrêt du 8 mars 2016, Grèce/Commission, C-431/14 P, EU:C:2016:145, point 70).
- 102 En l'occurrence, il n'a été fait valoir ni devant le Tribunal ni devant la Cour que l'encadrement CSP s'écarterait des normes du traité FUE ou violerait un principe général du droit de l'Union. En revanche, les OGT, soutenus par la Commission, font valoir que le Tribunal a procédé à une interprétation erronée du point 11 de cet encadrement lorsqu'il a jugé, au point 128 de l'arrêt attaqué, que les éléments que possédait la Commission ne lui permettaient pas de conclure que les activités secondaires des OGT étaient nécessaires, au sens de cette disposition, au fonctionnement du SIEG qui leur était confié.
- 103 Le point 11 de l'encadrement CSP indique que les compensations de service public constituent des aides d'État qui peuvent être déclarées compatibles avec l'article 106, paragraphe 2, TFUE si elles sont nécessaires au fonctionnement des SIEG concernés et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. Ce point précise en outre qu'un tel équilibre n'est possible que lorsque les conditions prévues aux sections 2.2 à 2.10 de cet encadrement sont satisfaites, ces sections comprenant les points 12 à 60 dudit encadrement.
- 104 Or, aux termes des points 12 et 13 de l'encadrement CSP, l'aide octroyée qui vise à compenser les coûts résultant de la prise en charge d'obligations de service public doit concerner un véritable SIEG, ce qui exclut des services qui sont déjà fournis ou peuvent l'être de façon satisfaisante et dans des conditions compatibles avec l'intérêt général par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions normales de marché.
- 105 En effet, la Commission a estimé à bon droit, lorsqu'elle a adopté ces deux dispositions, que le large pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres, conformément à la jurisprudence rappelée au point 95 du présent arrêt, pour définir l'étendue d'un SIEG connaît les limites rappelées aux points 96 et 97 du présent arrêt, et ne saurait, dès lors, être conçu si largement que les États membres puissent faire relever d'un SIEG de tels services autonomes qui peuvent être fournis par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions normales de marché.

- 106 En outre, en vertu des points 21, 47 et 48 de l'encadrement CSP, le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, de sorte qu'une surcompensation, qui n'est pas nécessaire au fonctionnement du SIEG, constitue une aide d'État.
- 107 Le point 44 de l'encadrement CSP dispose que, lorsqu'une entreprise exerce des activités qui se situent à la fois dans le cadre du SIEG et en dehors de celui-ci, sa comptabilité interne doit indiquer séparément les coûts et les recettes liés au SIEG et ceux liés aux autres services. Le point 46 de cet encadrement précise que l'État membre peut décider que les bénéfices générés par d'autres activités ne relevant pas du SIEG, en particulier par celles exercées grâce aux infrastructures nécessaires pour fournir le SIEG, doivent être affectés en tout ou en partie au financement de ce dernier.
- 108 Or, il découle de l'ensemble de ces points, tout d'abord, que des activités secondaires ne relevant pas elles-mêmes du SIEG ne peuvent pas être considérées comme nécessaires au SIEG en raison du seul fait que les bénéfices générés sont affectés au financement du SIEG, ensuite, que seules des activités secondaires nécessaires au SIEG peuvent être qualifiées comme en faisant partie et, enfin, que des compensations octroyées pour des activités secondaires non nécessaires au fonctionnement du SIEG donnent lieu, en tant que surcompensations, à des aides d'État.
- 109 Partant, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en exigeant de la Commission qu'elle dispose d'éléments supplémentaires démontrant que les activités économiques secondaires des OGT étaient nécessaires au fonctionnement du SIEG, au sens du point 11 de l'encadrement CSP, ou que ces activités relevaient elles-mêmes du SIEG.
- 110 Au regard de ces éléments, il convient également de rejeter l'argument des OGT tiré d'une prise en compte prétendument erronée, par le Tribunal, du point 41 de l'arrêt du 12 septembre 2013, Allemagne/Commission (T-347/09, non publié, EU:T:2013:418), duquel il a déduit que le fait que les activités secondaires en cause dans la présente affaire résultaient, selon la Commission, de l'activité principale de protection de l'environnement n'impliquait pas qu'elles étaient rendues obligatoires par leur activité principale, les activités des OGT ne formant pas un tout indissociable.
- 111 En effet, ayant relevé que la Commission s'est référée dans la décision litigieuse audit point 41, le Tribunal a pu, tout d'abord, s'appuyer sur cet élément pour comprendre l'analyse effectuée par cette institution du lien entre les activités secondaires des OGT et leur activité principale, ensuite, en déduire que la Commission avait adopté le raisonnement exposé au même point 41 et l'avait incorporé, par analogie, dans sa propre analyse du cas d'espèce et, enfin, conclure que cette analyse reposait sur des éléments insuffisants.
- 112 Il résulte de l'ensemble de ces considérations que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'il a jugé que la qualification par la Commission des activités des OGT de SIEG « global » ou « atypique » constituait un indice des difficultés sérieuses que cette institution a rencontrées au cours de la phase préliminaire d'examen du régime PNB.
- 113 En troisième lieu, l'argumentation de la Commission tirée d'une dénaturation des faits en ce qui concerne le caractère nécessaire des activités secondaires des OGT doit être écartée comme étant irrecevable, en raison de considérations identiques à celles déjà évoquées aux points 47 à 49 du présent arrêt.
- 114 En quatrième lieu, il est constant que les OGT n'ont pas contesté dans leur pourvoi les indices retenus par le Tribunal au point 107 de l'arrêt attaqué, relatifs à la durée de la procédure préliminaire d'examen et à l'incidence de l'arrêt du 12 septembre 2013, Allemagne/Commission (T-347/09, non publié, EU:T:2013:418).

- 115 Or, d'une part, selon une jurisprudence constante, il résulte de l'article 256, paragraphe 1, second alinéa, TFUE, de l'article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que de l'article 168, paragraphe 1, sous d), et de l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure qu'un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments critiqués de l'arrêt dont l'annulation est demandée ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique cette demande (voir, en ce sens, arrêt du 24 janvier 2013, 3F/Commission, C-646/11 P, non publié, EU:C:2013:36, point 51 et jurisprudence citée).
- 116 D'autre part, dans la mesure où ces indices ont été remis en cause par les OGT, dans leur mémoire en réplique, il suffit de rappeler que, selon l'article 127, paragraphe 1, du règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 190, paragraphe 1, de ce règlement, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. Il ne ressort toutefois pas de la présente procédure que l'argumentation présentée par les OGT à cet égard dans le cadre de leur mémoire en réplique soit fondée sur des éléments de droit ou de fait dont ces dernières ne disposaient pas à la date d'introduction de leur pourvoi. Dès lors, l'argumentation par laquelle les OGT contestent les indices retenus par le Tribunal au point 107 de l'arrêt attaqué doit être déclarée irrecevable.
- 117 De même, l'argumentation de la Commission à cet égard doit être écartée comme étant irrecevable, en raison de considérations identiques à celles déjà évoquées aux points 47 à 49 du présent arrêt.
- 118 En cinquième lieu, le Tribunal ayant ainsi pu retenir plusieurs indices de difficultés sérieuses tenant à la procédure, à sa durée et au contenu de la décision litigieuse, il convient de considérer que les arguments avancés au titre des deuxième et troisième branches du second moyen sont inopérants, ainsi que le font valoir à bon droit VGG e.a.
- 119 En effet, eu égard à ces indices et à la jurisprudence rappelée au point 82 du présent arrêt, le Tribunal a pu juger à bon droit que VGG e.a. avaient apporté la preuve de l'existence de doutes sur la compatibilité avec le marché intérieur de l'aide en cause.
- 120 Eu égard aux considérations qui précèdent, le deuxième moyen doit être rejeté ainsi que le pourvoi dans son ensemble.

Sur les dépens

- 121 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de ce règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 122 VGG e.a ayant conclu à la condamnation des OGT aux dépens et ceux-ci ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu de les condamner aux dépens.
- 123 Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, la Commission et le Royaume des Pays-Bas supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête :

1) Le pourvoi est rejeté.

- 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 et Stichting Het Limburgs Landschap sont condamnées aux dépens.

3) La Commission européenne et le Royaume des Pays-Bas supportent leurs propres dépens.

Signatures