



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 3. septembra 2020*

„Odvolanie – Štátna pomoc – Schéma pomoci formou grantu na nadobudnutie alebo na bezplatné poskytnutie prírodnej oblasti – Fáza predbežného preskúmania – Rozhodnutie, ktorým sa pomoc vyhlasuje za zlučiteľnú so spoločným trhom – Žaloba o neplatnosť – Prípustnosť – Nariadenie (ES) č. 659/1999 – Článok 1 písm. h) – Pojem ‚dotknuté osoby‘ – Konkurenčný vzťah – Pojem ‚závažné ťažkosti‘ – Služba všeobecného hospodárskeho záujmu – Vedľajšie činnosti – Súvislosť“

Vo veci C-817/18 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 21. decembra 2018,

Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, so sídlom v 's-Graveland (Holandsko),

Stichting Het Groninger Landschap, so sídlom v Harene (Holandsko),

Vereniging It Fryske Gea, so sídlom v Opsterlande (Holandsko),

Stichting Het Drentse Landschap, so sídlom v Assene (Holandsko),

Stichting Het Overijssels Landschap, so sídlom v Dalfsene (Holandsko),

Stichting Het Geldersch Landschap, so sídlom v Arnheme (Holandsko),

Stichting Flevo-Landschap, so sídlom v Lelystade (Holandsko),

Stichting Het Utrechts Landschap, so sídlom v De Bilte (Holandsko),

Stichting Landschap Noord-Holland, so sídlom v Heiloo (Holandsko),

Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, so sídlom v Rotterdam (Holandsko),

Stichting Het Zeeuwse Landschap, so sídlom v Heinkenszande (Holandsko),

Stichting Het Noordbrabants Landschap, so sídlom v 's-Hertogenbosche (Holandsko),

Stichting Het Limburgs Landschap, so sídlom v Maastrichte (Holandsko),

v zastúpení: P. H. L. M. Kuypers a M. de Wit, advocaten,

odvolateľky,

* Jazyk konania: holandčina.

ktoré v konaní podporuje:

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. K. Bulterman a L. Noort, splnomocnené zástupkyne,

vedľajší účastník konania v odvolacom konaní,

ďalší účastníci konania:

Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, so sídlom v Hoenderloo (Holandsko),

Exploitiemaatschappij De Berghaaf BV, so sídlom v Barnevelde (Holandsko),

Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, so sídlom v Hoenderloo (Holandsko),

BV Landgoed Den Alerdinck II, so sídlom v Heino (Holandsko),

Landgoed Ampsen BV, so sídlom v Lochem (Holandsko),

Pallandt van Keppel Stichting, so sídlom v Laag-Keppel (Holandsko),

Landgoed Kasteel Keppel BV, so sídlom v Laag-Keppel (Holandsko),

Baron van Lynden, s bydliskom v Zoutelande (Holandsko),

Stichting het Lijndensche Fonds voor Kerk en Zending, so sídlom v Hemmene (Holandsko),

Landgoed Welna BV, so sídlom v Epe (Holandsko),

BV Landgoed „Huis te Maarn“, so sídlom v Maarne (Holandsko),

Vicariestichting De Vijf Capellarijen/Ambachtsheerlijkheid Kloetinge, so sídlom v Kloetinge (Holandsko),

Maatschappij tot Exploitatie van het Landgoed Tongeren onder Epe BV, so sídlom v Epe (Holandsko),

Landgoed Anderstein NV, so sídlom v Maarsbergene (Holandsko),

Landgoed Bekspring BV, so sídlom v Oldenzaale (Holandsko),

Landgoed Nijenhuis en Westerflieer BV, so sídlom v Diepenheime (Holandsko),

Landgoed Caprera BV, so sídlom v Bloemendaale (Holandsko),

Landgoed Schapenduinen BV, so sídlom v Bloemendaale (Holandsko),

Stichting Schapenduinen, so sídlom v Bloemendaale (Holandsko),

Landgoed de Noetselenberg BV, so sídlom v Rijssene (Holandsko),

v zastúpení: D. Gillet, T. Ruys, P. Wytinck, A. A. Al Khatib, advocaten,

žalobkyne v prvostupňovom konaní,

Európska komisia, v zastúpení: S. Noë a P.-J. Loewenthal, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory A. Arabadžiev (spravodajca), predseda Súdneho dvora K. Lenaerts, vykonávajúci funkciu sudcu druhej komory, sudcovia P. G. Xuereb, T. von Danwitz a A. Kumin,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 2. apríla 2020,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Odvolateľky vo svojom odvolaní navrhujú, aby Súdny dvor zrušil rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 15. októbra 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters a. i./Komisia (T-79/16, ďalej len „napadnutý rozsudok“, neuverejnený, EU:T:2018:680), ktorým Všeobecný súd zrušil rozhodnutie Komisie C(2015) 5929 final z 2. septembra 2015 týkajúce sa štátnej pomoci SA.27301 (2015/NN) – Holandsko, v súvislosti s grantom na nadobudnutie alebo bezplatné poskytnutie prírodnej oblasti, ktorého zhrnutie bolo uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie* (Ú. v. EÚ C 9, 2016, s. 1, ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

Nariadenie (ES) č. 659/1999

- 2 Nariadenie Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku [108 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339), ktoré bolo účinné ku dňu prijatia sporného rozhodnutia, vo svojom článku 1 písm. h) vymedzoval pojem „zainteresovaná strana [dotknuté osoby – *neoficiálny preklad*]“ nasledovne:

„akýkoľvek členský štát a akákoľvek osoba, podnik alebo združenie podnikov, ktorých záujmy by mohli byť ovplyvnené poskytnutím pomoci, najmä príjemca pomoci, konkurujúce si podniky a obchodné združenia.“

- 3 Podľa článku 4 ods. 1 až 4 tohto nariadenia:

„1. [Európska] komisia preskúma oznámenie akonáhle jej bude doručené. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 8, Komisia prijme rozhodnutie podľa odsekov 2, 3 alebo 4.

2. Keď Komisia po predbežnom preskúmaní zistí, že úradne oznámené opatrenie nepredstavuje pomoc, zaznamená toto zistenie formou rozhodnutia.

3. Keď Komisia po predbežnom preskúmaní zistí, že nevznikli žiadne pochybnosti o zlučiteľnosti oznamovaného opatrenia so spoločným trhom, pokým spadá do rámca článku [107 ods. 1 ZFEÚ], rozhodne, že opatrenie je zlučiteľné so spoločným trhom.... Rozhodnutie bude špecifikovať, ktorá výnimka zo zmluvy sa použila.

4. Keď Komisia po predbežnom preskúmaní zistí, že vznikli pochybnosti, čo sa týka zlučiteľnosti oznamovaného opatrenia so spoločným trhom, rozhodne o začatí konania podľa článku [108 ods. 2 ZFEÚ].“

Rámec SVZ

4 Bod 3 oznámenia Komisie s názvom „Rámec Európskej únie pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme (2011)“ (Ú. v. EÚ C 8, 2012, s. 15, ďalej len „rámec SVZ“) uvádza okrem iného, že „pokiaľ sú splnené všeobecné kritériá pre uplatnenie článku 107 ods. 1 [ZFEÚ], predstavuje [náhrady za služby vo verejnom záujme] štátnu pomoc a vzťahujú sa na ňu články 106, 107 a 108 [ZFEÚ].“

5 Bod 11 rámca SVZ okrem iného stanovuje:

„... štátnu pomoc... [možno] vyhlásiť za zlučiteľnú s článkom 106 ods. 2 [ZFEÚ], ak je nevyhnutná na poskytovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu a neovplyvňuje rozvoj obchodu v takom rozsahu, ktorý by bol v rozpore so záujmami Únie. Podmienky stanovené v oddieloch 2.2 až 2.10 musia byť splnené, aby bola takáto rovnováha dosiahnutá.“

6 V oddiele 2.2 tohto rámca, bod 12 stanovuje, že „pomoc sa musí poskytnúť na skutočné a riadne definované služby všeobecného hospodárskeho záujmu v zmysle článku 106 ods. 2 [ZFEÚ].“

7 Bod 13 uvedeného rámca, ktorý je uvedený v tom istom oddiele, okrem iného uvádza:

„... Členské štáty nemôžu spájať osobitné záväzky služieb vo verejnom záujme so službami, ktoré už sú alebo môžu byť poskytované v uspokojivej miere a za podmienok – napr. ... pokiaľ ide o cenu, objektívne znaky kvality, kontinuitu a prístup k službe – zlučiteľných s verejným záujmom, ako ho definuje štát, podnikmi pôsobiacimi za bežných trhových podmienok. ...“

8 Bod 21 rámca SVZ, ktorý je uvedený v oddiele 2.8 tohto rámca, stanovuje:

„Výška náhrady nesmie presahovať sumu potrebnú na pokrytie čistých nákladov... na plnenie záväzkov služieb vo verejnom záujme a primeraný zisk.“

9 V tom istom oddiele bod 44 tohto rámca spresňuje:

„Ak podnik vykonáva činnosti patriace do i mimo rámca služby všeobecného hospodárskeho záujmu [SVHZ], interné účty musia vykazovať samostatne náklady a príjmy spojené so službou všeobecného hospodárskeho záujmu a tie, ktoré súvisia s ostatnými službami.... Ak je podnik poverený poskytovaním viacerých služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, buď preto, lebo orgány pridelujúce službu všeobecného hospodárskeho záujmu sú rôzne, alebo povaha služby všeobecného hospodárskeho záujmu je rozdielna, interné účty podniku musia na úrovni každej služby všeobecného hospodárskeho záujmu umožňovať overiť, či nebola poskytnutá nadmerná náhrada.“

10 Bod 46 uvedeného rámca, ktorý je tiež uvedený v oddelení 2.8 tohto rámca, dodáva:

„Členský štát môže rozhodnúť, že zisk pochádzajúci z iných činností, ktoré nepatria do rámca služby všeobecného hospodárskeho záujmu, najmä tých činností, ktoré závisia na infraštruktúre potrebnej na poskytovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, musí byť úplne alebo čiastočne pripísaný k financovaniu služby všeobecného hospodárskeho záujmu.“

11 Bod 47 toho istého rámca, ktorý je uvedený v oddiele 2.8 tohto rámca, stanovuje:

„Nadmerná náhrada znamená náhradu, ktorú podnik dostane nad sumu pomoci definovanú v bode [21] za celé trvanie zmluvy. ...“

12 V uvedenom oddiele 2.8 bod 48 rámca SVZ stanovuje:

„Keďže nadmerná náhrada nie je potrebná na poskytovanie služby všeobecného hospodárskeho záujmu, predstavuje nezlučiteľnú štátnu pomoc.“

Okolnosti predchádzajúce sporu

13 Holandské kráľovstvo zaviedlo pri vytvorení hlavnej ekologickej štruktúry a sústavy Natura 2000 na svojom území Regeling bijdragen partiuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorgansorganisaties (Režim grantov súkromných subjektov na ochranu životného prostredia spravujúcich pozemky, ďalej len „režim PNB“), ktoré trinástim „organizáciám spravujúcim pozemky“ (ďalej len „OSP“), ktoré sú odvolateľkami v tomto odvolacom konaní, umožnil nadobudnúť prírodné oblasti.

14 Oprávnenými nákladmi na účely grantu v rámci tohto režimu pomoci boli kúpna cena pozemku, ostatné obstarávacie náklady a náklady spojené s vypovedaním agrárnych nájomných zmlúv zafažujúcich uvedené pozemky. Ak príjmy prevyšovali prevádzkové náklady, museli byť znovu investované do zachovania prírody alebo vyplatené holandskému štátu. Takáto povinnosť, hoci nie je výslovne stanovená režimom PNB, bola implicitne odvodená zo stanov OSP, ktoré mali byť predložené na schválenie holandským orgánom, aby získali predmetné granty. Okrem toho OSP neboli oprávnené zmeniť účel pozemkov nadobudnutých v rámci toho istého režimu alebo ich používať spôsobom, ktorý by bol v rozpore s účelom zachovania prírody bez výslovného súhlasu orgánov poskytujúcich predmetné granty. Takisto pozemky nemohli byť prenajaté alebo ďalej predávané bez výslovného povolenia holandských orgánov.

15 Dňa 23. decembra 2008 bola Komisii doručená sťažnosť od dvoch súkromných neziskových nadácií podľa holandského práva, Stichting het Nationale Park De Hoge Veluwe (ďalej len „NPDHV“) a Stichting Linschoten, ktoré spravujú pozemky a vykonávajú činnosti v oblasti ochrany prírody a správy kultúrneho dedičstva, ako aj hospodárske činnosti, akými sú prenájom pozemkov, poľnohospodárstvo, lesníctvo a cestovný ruch. V roku 2009 boli sťažovatelia v rámci príslušného správneho konania nahradení Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (Organizácia pre rovnosť práv súkromných vlastníkov pozemkov, Holandsko) (ďalej len „VGG“), ktorej predmetom činnosti je okrem iného zabezpečiť všetkým súkromným vlastníkom pozemkov rovnaké práva v rámci grantov pri nadobúdaní pozemkov.

16 Režim, ktorý bol pôvodne platný od roku 1993 do roku 2012, bol nahradený novým režimom pomoci, ktorý Komisia schválila rozhodnutím z 13. júla 2011. Následne VGG oznámeniami z 26. augusta, 14. a 28. septembra 2011 požiadala Komisiu, aby zaujala stanovisko k jej sťažnosti, a požadovala vrátenie protiprávnej pomoci.

17 Komisia sporným rozhodnutím vyhlásila režim nadobúdania prírodných oblastí za zlučiteľný s vnútorným trhom podľa článku 106 ods. 2 ZFEÚ.

- 18 Komisia sa najskôr domnievala, že režim grantov predstavoval štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Sporné rozhodnutie zdôrazňuje, že hlavná úloha OSP ako organizácií na ochranu a zachovanie prírody nemá hospodársku povahu. Tieto organizácie však zároveň vykonávajú určité vedľajšie činnosti, ako je predaj dreva a rúkosa, poskytovanie práv na poľovníctvo a rybárstvo alebo činnosti v oblasti cestovného ruchu hospodárskej povahy. Pokiaľ ide o tieto činnosti, Komisia sa domnievala, že tieto subjekty treba kvalifikovať ako „podniky“ v zmysle pravidiel hospodárskej súťaže. V tejto súvislosti vychádzala z rozsudku z 12. septembra 2013, Nemecko/Komisia (T-347/09, neuvverejnený, EU:T:2013:418), v ktorom Všeobecný súd rozhodol, že hoci tovary a služby poskytované organizáciami na ochranu životného prostredia, na ktoré sa vzťahuje režim pomoci podobný režimu PNB, v rámci ich vedľajších činností vyplývajú z ich hlavnej činnosti ochrany životného prostredia, nie sú touto hlavnou činnosťou vyžadované ako povinné, keďže takéto vedľajšie činnosti predstavovali činnosti hospodárskej povahy.
- 19 Komisia sa konkrétne domnievala, že bezodplatný prevod pozemkov a granty na ich nadobudnutie a správu poskytujú OSP prvú hospodársku výhodu. Okrem toho poznamenala, že nebolo možné vylúčiť, že OSP získajú druhú výhodu plynúcu z kapitálových ziskov, ktoré prípadne vyplývajú z ďalšieho predaja nadobudnutých pozemkov. Režim PNB pritom podľa Komisie nespĺňal podmienky určené Súdnym dvorom pre SVHZ v jeho rozsudku z 24. júla 2003, Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), keďže kompenzácia príjemcov režimu PNB nebola stanovená primeraným postupom.
- 20 Vzhľadom na to, že organizácie na ochranu prírody v súlade s opatrením pomoci plnili záväzok služby vo verejnom záujme v oblasti ochrany prírody, Komisia následne skúmala otázku, či režim grantov spĺňal podmienky rámca SVZ. Keďže tieto podmienky boli podľa tejto inštitúcie splnené, Komisia vyhlásila režim PNB za zlučiteľný s vnútorným trhom.

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

- 21 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 19. februára 2016 VGG a ďalšie žalobkyne v prvostupňovom konaní (ďalej len „VGG a i.“) podali žalobu na zrušenie sporného rozhodnutia.
- 22 Podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 17. mája 2016 OSP podali návrh na vstup do tohto konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Komisie. Uznesením zo 6. apríla 2017 predseda druhej komory Všeobecného súdu tomuto návrhu vyhovel.
- 23 VGG a i. na podporu svojej žaloby uviedli štyri žalobné dôvody, z ktorých prvý bol založený na porušení ich procesných práv stanovených v článku 108 ods. 2 ZFEÚ, druhý na porušení zásad zákazu retroaktivity a právnej istoty, tretí subsidiárne na nesprávnom právnom posúdení a nedostatku odôvodnenia pri uplatňovaní rámca SVZ a štvrtý na porušení článku 106 ods. 2 ZFEÚ.
- 24 Komisia a vedľajší účastníci konania o žalobe o neplatnosť spochybnili postavenie VGG a i. ako „dotknutých osôb“, ako aj prípustnosť druhého a štvrtého žalobného dôvodu tejto žaloby.
- 25 Všeobecný súd napadnutým rozsudkom vyhlásil uvedenú žalobu za prípustnú, vyhovel prvému žalobnému dôvodu a v dôsledku toho zrušil sporné rozhodnutie bez toho, aby preskúmal ostatné žalobné dôvody tejto istej žaloby.

Návrhy účastníkov konania na Súdnom dvore

- 26 OSP navrhujú, aby Súdny dvor:
- zrušil napadnutý rozsudok a

- v prvom rade zaviazal žalobkyne v prvostupňovom konaní na náhradu trov konania alebo
 - subsidiárne, vrátil vec Všeobecnému súdu a rozhodol, že o trovách konania sa rozhodne neskôr.
- 27 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:
- zrušil napadnutý rozsudok a
 - zamietol žalobu.
- 28 VGG a i. navrhujú, aby Súdny dvor:
- zamietol odvolanie a
 - uložil OSP povinnosť nahradiť trovy konania.

O odvolaní

- 29 OSP na podporu svojho odvolania uvádzajú dva odvolacie dôvody, z ktorých prvý je založený na nesprávnom právnom posúdení pri skúmaní prípustnosti žaloby na prvom stupni, a druhý na nesprávnom právnom posúdení v rozsahu, v akom napadnutý rozsudok pripúšťa existenciu závažných ťažkostí.

O prvom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

- 30 Vo svojom prvom odvolacom dôvode OSP tvrdia, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v napadnutom rozsudku rozhodol, že VGG a i. sú „dotknutými osobami“ v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Tento odvolací dôvod pozostáva z dvoch častí, z ktorých prvá časť sa predkladá ako hlavný návrh a druhá časť ako subsidiárny návrh.
- 31 V prvej časti tohto odvolacieho dôvodu OSP tvrdia, že neexistuje nijaký konkurenčný vzťah medzi nimi a členmi VGG, keďže hlavná činnosť OSP nemá hospodársku povahu, a že aj keby ich vedľajšie činnosti mali byť považované za „hospodárske“ činnosti, nie sú aktívne na tom istom trhu ako členovia VGG. Opis činností OSP a členov VGG, ako vyplýva z bodu 63 napadnutého rozsudku, totiž preukazuje, že tieto činnosti sú rozdielne a vykonávajú sa na odlišných trhoch.
- 32 Konkrétne použitie druhového pojmu „cestovný ruch“ v bode 66 napadnutého rozsudku na opísanie jednej z činností NPDHV nemôže postačovať na preukázanie konkurenčného vzťahu medzi činnosťami členov VGG a činnosťami OSP. Tento príliš všeobecný odkaz jednak zakrýva skutočné rozdiely, ktoré existujú medzi činnosťami OSP v oblasti cestovného ruchu, ktoré sú ponúkané bezodplatne, a činnosťami členov VGG, ktorých cieľom je dosahovanie zisku. Takýto odkaz jednak nezohľadňuje priamu súvislosť medzi základnou úlohou ochrany a zachovávanía povahy OSP a ich činnosťami v oblasti cestovného ruchu.
- 33 Napokon z napadnutého rozsudku na jednej strane nevyplýva, že Všeobecný trh na účely preukázania konkurenčného vzťahu medzi činnosťami OSP a činnosťami členov VGG zohľadnil trh s predajom dreva. Na druhej strane skutočnosti uvedené v napadnutom rozsudku v žiadnom prípade nepostačujú na preukázanie konkurenčného vzťahu s členmi VGG na takomto trhu.

- 34 V druhej časti ich prvého odvolacieho dôvodu OSP tvrdia, že predmetná pomoc nemala nijaký konkrétny vplyv na konkurenčné postavenie členov VGG a v každom prípade nenarušila ich konkurenčný vzťah.
- 35 V prvom rade Všeobecný súd v bode 68 napadnutého rozsudku použil nesprávne kritérium, a to kritérium vplyvu na obchod medzi členskými štátmi, namiesto kritéria konkrétneho účinku na konkurenčné vzťahy s členmi VGG. Ďalej Všeobecný súd pri neexistencii akéhokoľvek konkrétneho dôkazu dospel k záveru o nebezpečenstve konkrétneho vplyvu pomoci na konkurenčné postavenie členov VGG. Napokon tvrdenie, podľa ktorého členom VGG bolo systematicky bránené nadobúdať pozemky, čím sa bránilo v ich expanzii, nie je relevantné, keďže neexistuje trh so správou prírodných oblastí.
- 36 Holandská vláda podporuje argumentáciu OSP.
- 37 Komisia v prvom rade tvrdí, že odôvodnenie uvedené v bodoch 63 a 64 napadnutého rozsudku je nezrozumiteľné, keďže zo sporného rozhodnutia vyplýva, že hospodárske činnosti OSP nezodpovedajú činnostiam členov VGG, keďže jediné prekryvanie sa týchto činností sa týka odvetvia cestovného ruchu. V tomto odvetví sa však činnosť OSP obmedzuje na umožnenie bezodplatného prístupu do prírodných oblastí, ktoré spravujú, takže nejde o ponuku služieb na trhu.
- 38 Ďalej Všeobecný súd skreslil skutkové okolnosti, keď z bodu 27 sporného rozhodnutia vyvodil opis činností členov VGG, hoci tento bod opisuje iba činnosť NPDHV.
- 39 Komisia napokon podporuje argumentáciu OSP, podľa ktorej Všeobecný súd zamenil kritérium vplyvu na obchod s kritériom konkrétneho účinku na konkurenčné postavenie členov VGG, a neoveril toto druhé kritérium. Všeobecný súd sa v bode 71 napadnutého rozsudku totiž uspokojil s domnienkou, že kritérium konkrétneho účinku na konkurenčné postavenie VGG bolo splnené. Podľa judikatúry pritom VGG prináležalo predložiť dôkaz o konkrétnom účinku pomoci poskytnutej OSP na konkurenčné postavenie ich členov.
- 40 VGG a i. v prvom rade namietajú, že argumentácia OSP, ktorej cieľom je dosiahnuť nové posúdenie skutkového stavu, je neprípustná. Subsidiárne VGG a i. sponchyňujú argumentáciu OSP týkajúcu sa veci samej.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 41 Na úvod treba uviesť, že Všeobecný súd v bode 76 napadnutého rozsudku rozhodol, že aspoň jedného z členov VGG, a to NPDHV, treba považovať za „dotknutú osobu“ v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ a článku 1 písm. h) nariadenia č. 659/1999.
- 42 Na podporu tohto záveru v bode 53 tohto rozsudku uviedol, že nepriameho konkurenta príjemcu pomoci možno považovať za „dotknutú osobu“, pokiaľ tvrdí, že poskytnutím pomoci mohli byť ovplyvnené jeho záujmy, a z právneho hľadiska dostatočne preukáže, že pomoc môže mať konkrétny dopad na jeho postavenie. V bode 54 uvedeného rozsudku spresnil, že pokiaľ ide o konkurenčné podniky, žalobkyňa musí na to, aby ju bolo možné kvalifikovať ako „dotknutú osobu“, jednak preukázať, že sa nachádza v konkurenčnom vzťahu s príjemcami pomoci, a jednak preukázať, že hrozí, že pomoc bude mať konkrétny dopad na jej postavenie, ktorý naruší predmetný konkurenčný vzťah.
- 43 Z hľadiska týchto kritérií Všeobecný súd v bodoch 61 až 67 napadnutého rozsudku konštatoval existenciu konkurenčného vzťahu medzi členmi VGG, najmä NPDHV, a OSP, a v bodoch 68 až 75 uvedeného rozsudku preskúmal, či bol preukázaný konkrétny dopad poskytnutia spornej pomoci na situáciu členov VGG, ktorý narušuje konkurenčný vzťah medzi týmito členmi a príjemcami predmetnej pomoci.

- 44 V prvom rade treba uviesť, že OSP spochybňujú existenciu konkurenčného vzťahu, ktorú konštatoval Všeobecný súd, pričom v podstate tvrdia, že odkaz na druhový pojem „cestovný ruch“ v bode 66 napadnutého rozsudku je príliš všeobecný, že trh s predajom dreva nebol zohľadnený a že zistené skutočnosti nie sú vo všeobecnosti dostatočné na preukázanie konkurenčného vzťahu medzi OSP a členmi VGG.
- 45 V tejto súvislosti stačí konštatovať, že OSP bez toho, aby namietali skreslenie dôkazov, touto argumentáciou v podstate spochybňujú nezávislé posúdenie skutkového stavu, ktoré vykonal Všeobecný súd v bodoch 63 až 67 napadnutého rozsudku.
- 46 V súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora pritom posúdenie skutkového stavu Všeobecným súdom nepredstavuje, s výnimkou skreslenia dôkazných prostriedkov predložených tomuto súdu, právnu otázku, ktorá ako taká podlieha preskúmaniu Súdneho dvora (rozsudky z 30. septembra 2003, Freistaat Sachsen a i./Komisia, C-57/00 P a C-61/00 P, EU:C:2003:510, bod 102, ako aj z 26. marca 2020, Larko/Komisia, C-244/18 P, EU:C:2020:238, bod 25).
- 47 Pokiaľ ide o tvrdenie predložené Komisiou v jej vyjadrení k odvolaniu na podporu prvej časti prvého odvolacieho dôvodu založeného na skreslení skutkových okolností, ktorého sa údajne dopustil Všeobecný súd, treba pripomenúť, že podľa článku 174 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora vo vyjadrení k odvolaniu možno navrhnúť, aby sa odvolaniu vyhovel alebo aby sa čiastočne alebo úplne zamietlo. Okrem toho v súlade s článkami 172 a 176 tohto rokovacieho poriadku môžu účastníci konania oprávnení podať vyjadrenie k odvolaniu predložiť prostredníctvom samostatného podania, oddeleného od vyjadrenia k odvolaniu, vzájomné odvolanie, v ktorom sa podľa článku 178 ods. 1 a článku 178 ods. 3 druhej vety uvedeného rokovacieho poriadku navrhuje úplné alebo čiastočné zrušenie napadnutého rozhodnutia, pričom odvolacie dôvody a právne tvrdenia sa musia odlišovať od dôvodov a tvrdení uvedených vo vyjadrení k odvolaniu.
- 48 Z týchto ustanovení vykladaných spoločne vyplýva, že vyjadrenie k odvolaniu nemôže smerovať k zrušeniu rozhodnutia Všeobecného súdu z dôvodov, ktoré sa odlišujú od dôvodov uplatnených v odvolaní, pretože také odvolacie dôvody možno predložiť len v rámci vzájomného odvolania (rozsudky z 10. novembra 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisia, C-449/14 P, EU:C:2016:848, body 99 až 101, z 30. mája 2017, Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, bod 20, ako aj z 28. februára 2019, Rada/Growth Energy a Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, bod 57).
- 49 Preto vzhľadom na to, že OSP neuplatnili odvolací dôvod založený na skreslení skutkových okolností Všeobecným súdom, pokiaľ ide o jeho posúdenie existencie konkurenčného vzťahu medzi členmi VGG a OSP, takéto tvrdenie uvádzané Komisiou v rámci jej vyjadrenia k odvolaniu nemôže byť prípustné.
- 50 V druhom rade, ako pripomenul generálny advokát v bode 38 svojich návrhov, Súdny dvor už rozhodol, že vzhľadom na definíciu obsiahnutú v článku 1 písm. h) nariadenia č. 659/1999, konkurujúci podnik príjemcu opatrenia pomoci patrí nepochybne medzi „dotknuté osoby“ v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ (rozsudok z 18. novembra 2010, NDSHT/Komisia, C-322/09 P, EU:C:2010:701, bod 59).
- 51 Z toho vyplýva, že vzhľadom na to, že Všeobecný súd konštatoval existenciu konkurenčného vzťahu medzi aspoň jedným z členov VGG a OSP, nedopustil sa nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že VGG patrí medzi „dotknuté osoby“ v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ.
- 52 V treťom rade z vyššie uvedeného vyplýva, že tvrdenia predložené OSP, ako aj Komisiou v rámci druhej časti prvého odvolacieho dôvodu, ktorých cieľom je spochybniť existenciu konkrétneho dopadu režimu PNB na postavenie členov VGG, sú neúčinné, keďže kvalifikácia členov VGG ako dotknutých osôb vyplýva priamo z ich postavenia ako konkurentov OSP.

53 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné tento odvolací dôvod zamietnuť.

O druhom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

- 54 Vo svojom druhom odvolacom dôvode OSP tvrdia, že Všeobecný súd sa nesprávne domnieval, že Komisia sa pri prijímaní sporného rozhodnutia stretla so „závažnými ťažkosťami“. Tento odvolací dôvod pozostáva z troch častí, z ktorých prvá sa týka kvalifikácie SVHZ ako „globálnej“ alebo „atypickej“, ktorú Komisia použila v spornom rozhodnutí na definovanie činností OSP, druhá nepriameho dôkazu o neexistencii oddeleného účtovníctva a tretia nepriameho dôkazu o neexistencii mechanizmu, ktorý by zabránil nadmernej náhrade.
- 55 V prvej časti tohto odvolacieho dôvodu OSP po prvé tvrdia, že Všeobecný súd v bode 117 napadnutého rozsudku identifikoval údajné tvrdenie VGG a i. založené na rozpore pri kvalifikácii predmetného opatrenia pomoci ako „globálnej“ alebo „atypickej“ SVHZ, ktorú však tieto spoločnosti neuplatnili.
- 56 Po druhé v spornom rozhodnutí neexistuje nijaký rozpor, keďže jeho bod 50 sa týka kvalifikácie príjemcov opatrení pomoci ako podnikov v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, zatiaľ čo jeho bod 93 sa týka otázky, v akom rozsahu tvorili vedľajšie činnosti OSP neoddeliteľnú súčasť SVHZ, ktorá im bola zverená.
- 57 Po tretie na rozdiel od toho, čo Všeobecný súd rozhodol v bode 128 napadnutého rozsudku, tak zo sporného rozhodnutia, ako aj z odpovedí Komisie na otázky položené Všeobecným súdom vyplýva, že táto inštitúcia mala k dispozícii dostatok dôkazov na konštatovanie, že vedľajšie činnosti OSP tvorili neoddeliteľnú súčasť SVHZ, ktorá im bola zverená.
- 58 Po štvrté Všeobecný súd nezohľadnil, že bod 41 rozsudku Všeobecného súdu z 12. septembra 2013, Nemecko/Komisia (T-347/09, neuvverejnený, (EU:T:2013:418), nie je relevantný na posúdenie otázky, či vedľajšie činnosti OSP boli alebo neboli neoddeliteľnou súčasťou SVHZ, ktorou boli poverené.
- 59 Po piate OSP tvrdia, že v bode 128 napadnutého rozsudku Všeobecný súd nesprávne vyložil bod 11 rámca SVZ, podľa ktorého je poskytnutá štátna pomoc nevyhnutná na poskytovanie SVHZ. Všeobecný súd naopak posúdil, či Komisia mala k dispozícii dôkazy, ktoré jej umožnili preskúmať, či boli vedľajšie činnosti nevyhnutné na poskytovanie SVHZ.
- 60 OSP napokon vo svojej replike spochybňujú, že by dĺžka fázy predbežného preskúmania predstavovala v prejednávanej veci nepriamy dôkaz o existencii závažných ťažkostí.
- 61 V druhej časti druhého odvolacieho dôvodu OSP tvrdia, že Všeobecný súd z neexistencie oddeleného účtovníctva pre ich vedľajšie činnosti nesprávne vyvodil nepriamy dôkaz o existencii závažných ťažkostí, pričom takéto kritérium je relevantné len v prípade, ak tieto činnosti samy osebe nepatria do SVHZ, čo však Komisia v spornom rozhodnutí vylúčila, pokiaľ ide o vedľajšie činnosti OSP.
- 62 Rovnako nič nemožno vyvodiť z toho, že Komisia čakala na vyhlásenie rozsudku z 12. septembra 2013, Nemecko/Komisia (T-347/09, neuvverejnený, EU:T:2013:418), keďže tento rozsudok sa týka otázky, či existovala štátna pomoc, a nie otázky zlučiteľnosti pomoci s vnútorným trhom. Komisia totiž nevychádzala z tohto rozsudku pri svojom preskúmaní režimu PNB a odkázala na tento rozsudok iba na potvrdenie toho, že príjmy z uvedených činností môžu slúžiť ako náhrada za zverenú SVHZ.

- 63 V každom prípade skutočnosť, že vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, predmetné nemecké orgány viedli oddelené účtovníctvo pre svoje vedľajšie hospodárske činnosti, nemôže brániť Komisii, aby v tejto veci konštatovala, že takéto účtovníctvo nebolo nevyhnutné z dôvodu, že vedľajšie činnosti OSP boli neoddeliteľnou súčasťou SVHZ.
- 64 V tretej časti druhého odvolacieho dôvodu OSP tvrdia, že posúdenie Všeobecného súdu, podľa ktorého neexistencia vopred stanoveného mechanizmu na zabránenie nadmernej náhrady predstavuje tiež nepriamy dôkaz o existencii závažných ťažkostí, vychádza zo skreslenia skutkových okolností, ktoré nahrádza odôvodnenie sporného rozhodnutia. Z bodov 94, 95 a 97 sporného rozhodnutia totiž jasne vyplýva, že bol vopred stanovený mechanizmus na predchádzanie nadmernej náhrade. Podľa režimu PNB totiž investičné granty a granty na správu nemožno kumulovať, aby pokryli podobné náklady, keďže príjmy z pozemkov musia byť vždy odpočítané z výpočtu grantov na správu, pozemky nemožno predať bez formálneho povolenia orgánov poskytujúcich granty a OSP sú povinné vrátiť akúkoľvek neoprávnenú výhodu získanú predajom pozemku.
- 65 Holandská vláda podporuje argumentáciu OSP.
- 66 Pokiaľ ide o prvú časť druhého odvolacieho dôvodu, Komisia po prvé tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnieval, že dĺžka fázy predbežného preskúmania poukazuje na existenciu závažných ťažkostí. Hoci táto fáza bola skutočne neobvykle dlhá, jej trvanie možno vysvetliť tým, že pred prijatím sporného rozhodnutia sa čakalo tak na výsledok rokovaní medzi účastníkmi konania, ako aj na vyhlásenie rozsudku z 12. septembra 2013, Nemecko/Komisia (T-347/09, neuvverejnený, EU:T:2013:418).
- 67 Po druhé táto inštitúcia tvrdí, že odôvodnenie uvedené v bodoch 126 až 129 napadnutého rozsudku je nezrozumiteľné, keďže zamieňa otázku hospodárskej povahy vedľajších činností OSP s otázkou príslušnosti týchto činností k SVHZ zverenej týmto subjektom.
- 68 Po tretie toto odôvodnenie sa zakladá na skreslení skutkových okolností, keďže sa predpokladalo, že Komisia dospela k záveru, že tieto vedľajšie činnosti sú nevyhnutné na poskytovanie SVHZ, zatiaľ čo podľa tejto inštitúcie sú tieto činnosti neoddeliteľnou súčasťou SVHZ zverenej OSP. Zo sporného rozhodnutia totiž jasne vyplýva, že SVHZ zverená OSP sa týka ochrany prírody a zároveň vedľajších činností.
- 69 Po štvrté Všeobecný súd v bode 128 napadnutého rozsudku tak stanovil zjavne nesprávne kritérium, keď sa domnieval, že podľa Komisie boli vedľajšie činnosti hospodárskej povahy nevyhnutné na poskytovanie SVHZ v zmysle bodu 11 rámcu SVZ.
- 70 Po piate Komisia pre úplnosť tvrdí, že VGG a i. nevzniesli otázku správnosti definície SVHZ Holandským kráľovstvom, ale sa obmedzili na tvrdenie, že atypická povaha SVHZ sama osebe spôsobuje existenciu závažných ťažkostí.
- 71 Pokiaľ ide o druhú časť druhého odvolacieho dôvodu, Komisia tiež tvrdí, že vzhľadom na to, že vedľajšie činnosti OSP sú neoddeliteľnou súčasťou SVHZ, ktorá im bola zverená, neexistencia oddeleného účtovníctva nie je relevantná na účely preukázania existencie závažných ťažkostí.
- 72 Pokiaľ ide o tretiu časť druhého odvolacieho dôvodu, Komisia sa domnieva, že z dôvodov uvedených OSP Všeobecný súd skreslil skutkové okolnosti, a dodáva, že činnosť ochrany prírody je stratová, takže nie je možné, aby príjmy z vedľajších činností prekročili náklady na ochranu prírody. Okrem toho Všeobecný súd preskúmal absenciu analýzy existencie mechanizmu prevencie nadmernej náhrady, pričom nezohľadnil, že vedľajšie činnosti OSP sú neoddeliteľnou súčasťou SVHZ, ktorá im bola zverená, takže sa mohol dopustiť jedine nesprávneho právneho posúdenia, keď v tejto súvislosti dospel k záveru, že Komisia nemala k dispozícii dostatočné informácie na prijatie sporného rozhodnutia.

- 73 VGG a i. predovšetkým namietajú neúčinnosť druhého odvolacieho dôvodu, keďže OSP nespochybňujú posúdenia Všeobecného súdu, podľa ktorých neprimerane dlhá fáza predbežného preskúmania, čakanie Komisie na vyhlásenie rozsudku Všeobecného súdu z 12. septembra 2013, Nemecko/Komisia (T-347/09, neuvverejnený, EU:T:2013:418), a bezprecedentná kvalifikácia SVHZ zverenej OSP ako „globálnej“ alebo „atypickej“ svedčia o existencii závažných ťažkostí. Tieto nepriame dôkazy pritom samy osebe postačujú na preukázanie takýchto ťažkostí.
- 74 VGG a i. subsidiárne tiež spochybňujú argumentáciu OSP uvedenú v každej z troch častí druhého odvolacieho dôvodu, pričom zdôrazňujú, že aj keby Súdny dvor vyhovel niektorej z týchto častí, nestačilo by to vzhľadom na súbor nepriamych dôkazov konštatovaný Všeobecným súdom na odôvodnenie zrušenia napadnutého rozsudku.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 75 Podľa ustálenej judikatúry je totiž konanie upravené v článku 108 ods. 2 ZFEÚ nevyhnutné, pokiaľ má Komisia závažné ťažkosti pri posúdení, či je pomoc zlučiteľná s vnútorným trhom. Komisia sa môže obmedziť na predbežné preskúmanie stanovené v článku 108 ods. 3 ZFEÚ na prijatie rozhodnutia v prospech pomoci iba vtedy, ak môže nadobudnúť presvedčenie, že táto pomoc je po prvom preskúmaní zlučiteľná s vnútorným trhom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. januára 2013, 3F/Komisia, C-646/11 P, neuvverejnený, EU:C:2013:36, bod 28 a citovanú judikatúru).
- 76 Ak toto prvé preskúmanie naopak viedlo Komisiu k opačnému presvedčeniu, alebo aj vtedy, keď sa jej nepodarilo prekonať všetky ťažkosti, ktoré sa vyskytli pri posudzovaní zlučiteľnosti tejto pomoci s vnútorným trhom, je Komisia povinná vyžiadať si všetky potrebné stanoviská a na tento účel začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 30, ako aj citovanú judikatúru).
- 77 Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že ak jej konanie uvedené v článku 108 ods. 3 ZFEÚ neumožnilo prekonať všetky ťažkosti spojené s posúdením zlučiteľnosti posudzovaného opatrenia, táto inštitúcia je povinná začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ bez toho, aby v tejto súvislosti disponovala voľnou úvahou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 113 a citovanú judikatúru).
- 78 Komisia tak musí v súlade s účelom článku 108 ods. 3 ZFEÚ a povinnosťou riadnej správy vecí verejných, ktorá jej prináleží, prijať potrebné opatrenia a overenia s cieľom prekonať počas predbežného preskúmania prípadné ťažkosti, s ktorými sa stretla, a to tak, aby rozptýlila všetky existujúce pochybnosti o zlučiteľnosti posudzovaného opatrenia s vnútorným trhom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, body 34 a 35, ako aj citovanú judikatúru).
- 79 Keďže kritérium závažných ťažkostí má objektívnu povahu, existenciu takýchto ťažkostí treba skúmať nielen za okolností, za akých došlo k prijatiu rozhodnutia Komisie vydaného po skončení predbežného preskúmania, ale aj na základe posúdení, o ktoré sa Komisia opierala (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 31, ako aj citovanú judikatúru).
- 80 Z toho vyplýva, že zákonnosť rozhodnutia o nevznesení námietok založeného na článku 4 ods. 3 nariadenia č. 659/1999 závisí od toho, či posúdenie informácií a skutočností, ktorými Komisia disponovala v priebehu predbežného posudzovania oznámeného opatrenia, mohlo objektívne vyvolať pochybnosti v súvislosti s jeho zlučiteľnosťou so spoločným trhom, pretože v prípade takýchto pochybností treba začať konanie vo veci formálneho zisťovania, na ktorom sa môžu zúčastniť dotknuté

osoby v zmysle článku 1 písm. h) uvedeného nariadenia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 32 a citovanú judikatúru).

- 81 Pokiaľ sa žalobca domáha zrušenia rozhodnutia o nevznesení námietok, v podstate napáda skutočnosť, že rozhodnutie vydané Komisiou v súvislosti so spornou pomocou bolo prijaté bez toho, aby táto inštitúcia začala konanie vo veci formálneho zisťovania, čím porušila jeho procesné práva. Na to, aby žalobca uspel so svojim návrhom na zrušenie, môže uvádzať akékoľvek žalobné dôvody, ktoré môžu preukázať, že posúdenie informácií a skutočností, ktoré mala Komisia k dispozícii počas fázy predbežného preskúmania oznámeného opatrenia, muselo vyvolať pochybnosti o zlučiteľnosti tohto opatrenia s vnútorným trhom. Použitie takýchto tvrdení preto nemôže mať za následok zmenu predmetu žaloby ani podmienok prípustnosti. Naopak existencia pochybností o tejto zlučiteľnosti je práve dôkazom, ktorý treba predložiť, aby sa preukázalo, že Komisia bola povinná začať konanie vo veci formálneho zisťovania stanovené v článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. mája 2011, Komisia/Kronoply a Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, bod 59, ako aj z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 45 a citovanú judikatúru).
- 82 Dôkaz o existencii pochybností o zlučiteľnosti predmetnej pomoci s vnútorným trhom, ktorý sa musí hľadať tak v okolnostiach prijatia rozhodnutia o nevznesení námietok, ako aj v jeho obsahu, musí predložiť navrhovateľ zrušenia tohto rozhodnutia na základe súboru súhlasných nepriamych dôkazov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. januára 2013, 3F/Komisia, C-646/11 P, neuverejený, EU:C:2013:36, body 30 a 31, ako aj citovanú judikatúru).
- 83 V prejednávanej veci Všeobecný súd na účely určenia, či existujú závažné ťažkosti odôvodňujúce začatie konania vo veci formálneho zisťovania, overil súbor nepriamych dôkazov predložených VGG a i., ktorý uviedol v bodoch 107, 130, 132 a 137 napadnutého rozsudku.
- 84 Konkrétne v bodoch 115 a 116 napadnutého rozsudku Všeobecného súdu uviedol, že na účely rozhodnutia o žalobnom dôvode uplatnenom VGG a i. týkajúcom sa existencie závažných ťažkostí, s ktorými sa stretla Komisia pri predbežnom preskúmaní predmetného režimu pomoci z dôvodu jeho kvalifikácie ako „globálnej“ alebo „atypickej“ SVHZ, mu prináležalo preskúmať mieru súvislosti medzi vedľajšími hospodárskymi činnosťami OSP a ich hlavnou činnosťou.
- 85 V tejto súvislosti najprv v bode 126 tohto rozsudku zdôraznil, že Komisia v bode 50 sporného rozhodnutia pripustila, že aj keď tovary a služby ponúkané organizáciami na ochranu životného prostredia v rámci ich vedľajších činností vyplývajú z ich hlavnej činnosti ochrany životného prostredia, nie sú touto hlavnou činnosťou vyžadované ako povinné. Všeobecný súd okrem toho konštatoval, že Komisia nepreskúmala, či vedľajšie hospodárske činnosti OSP mohli byť riadne zabezpečené za trhových podmienok alebo boli vykonávané vo všeobecnom záujme.
- 86 Všeobecný súd ďalej v bode 127 uvedeného rozsudku pripomenul, že nedostatočné alebo neúplné preskúmanie uskutočnené Komisiou v rámci konania o predbežnom preskúmaní je nepriamym dôkazom existencie závažných ťažkostí.
- 87 V bode 128 napadnutého rozsudku sa domnieval, že hoci príjmy plynúce z vedľajších činností majú za cieľ pokryť časť nákladov na hlavnú činnosť zachovania prírody a sú úzko spojené s úlohou všeobecného záujmu uvedenej hlavnej činnosti, informácie, ktoré má Komisia k dispozícii, jej iba na tomto základe neumožňovali dospieť k záveru, že vedľajšie činnosti OSP boli nevyhnutné na poskytovanie SVHZ v zmysle bodu 11 rámca SVZ, alebo že tieto činnosti predstavujú všeobecný hospodársky záujem.

- 88 V bode 129 tohto rozsudku Všeobecný súd spresnil, že „hoci podnik, ktorému bola zverená SVHZ, môže vykonávať iné hospodárske činnosti, aj keď súvisia s úlohou všeobecného záujmu, ktorá mu je zverená, neznamená to automaticky možnosť považovať tieto činnosti za neoddeliteľnú súčasť uvedenej SVHZ“ a že „z toho naopak vyplýva požiadavka, aby takýto podnik dodržiaval povinnosti finančnej transparentnosti a viedol oddelené účtovníctvo, aby sa zabránilo akémukoľvek riziku nadmernej náhrady“.
- 89 V bode 130 uvedeného rozsudku z toho vyvodil, že „kvalifikácia dotknutého opatrenia pomoci Komisiou ako ‚globálnej‘ alebo ‚atypickej‘ SVHZ poukazuje na existenciu závažných ťažkostí“.
- 90 V prvom rade z týchto skutočností vyplýva, že hoci Všeobecný súd v bode 117 napadnutého rozsudku uviedol, že podľa jeho názoru VGG a i. zdôraznili rozpor medzi bodmi 50 a 93 sporného rozhodnutia, nezaložil svoj záver o existencii závažných ťažkostí, ktoré odhalila táto kvalifikácia činností OSP ako „globálnej“ alebo „atypickej“ SVHZ, na takomto rozpore. Ako totiž uviedol generálny advokát v bodoch 71 a 72 svojich návrhov, namiesto toho, aby sa sústredil na špecifický rozpor, ktorý mal vplyv na analýzu vykonanú v spornom rozhodnutí, vychádzal z nedostatočných a neúplných informácií, ktoré mala Komisia k dispozícii na konci fázy predbežného preskúmania, pokiaľ ide o činnosti vykonávané OSP.
- 91 Tvrdenia OSP a Komisie založené na tom, že Všeobecný súd nesprávne vychádzal z protichodných tvrdení Komisie, nemožno prijať.
- 92 V druhom rade, pokiaľ ide o informácie, ktoré mala Komisia k dispozícii na konci tejto fázy predbežného preskúmania, OSP a Komisia sa domnievajú, že Všeobecný súd nesprávne rozhodol, že tieto informácie nepostačovali na konštatovanie toho, že vedľajšie činnosti OSP boli neoddeliteľnou súčasťou SVHZ, ktorá im bola zverená. Z konštatovaní Všeobecného súdu v bodoch 119 až 121 napadnutého rozsudku pritom vyplýva, že na to, aby Komisia dospela k záveru, že tieto vedľajšie činnosti spadajú do „globálnej SVHZ“, vychádzala len z okolnosti, že náklady a príjmy z uvedených činností hospodárskej povahy boli pripísané k nákladom na ich hlavnú činnosť ochrany prírody.
- 93 Všeobecný súd konkrétne v bodoch 120 a 121 napadnutého rozsudku uviedol, že v odpovedi na jeho otázky týkajúce sa súvislosti medzi vedľajšími hospodárskymi činnosťami OSP a SVHZ, ktorá im bola zverená, sa Komisia v podstate obmedzila na tvrdenie, že tieto vedľajšie činnosti jednak úzko súviseli s hlavnou činnosťou ochrany prírody, keďže prispievali k jej financovaniu, a jednak, že okolnosť, že tie isté činnosti neboli nevyhnutné na dosiahnutie cieľov ochrany prírody, neznamenala, že nemohli byť súčasťou SVHZ, ktorú tvorí hlavná činnosť ochrany prírody, ktorá nemá hospodársku povahu.
- 94 Práve na základe týchto zistení sa Všeobecný súd v bode 128 napadnutého rozsudku domnieval, že samotná skutočnosť, že príjmy pochádzajúce z vedľajších činností mali za cieľ pokryť časť nákladov hlavnej činnosti ochrany prírody a že teda boli úzko spojené s úlohou všeobecného záujmu tejto hlavnej činnosti, nestačí na to, aby Komisia mohla dospieť k záveru, že vedľajšie činnosti sú nevyhnutné na poskytovanie SVHZ v zmysle bodu 11 rámcu SVZ alebo že vedľajšie činnosti predstavujú všeobecný hospodársky záujem v zmysle judikatúry.
- 95 V tejto súvislosti treba na úvod pripomenúť, že hoci majú členské štáty právo definovať rozsah a organizáciu svojich SVHZ s prihliadnutím najmä na ciele vlastné ich vnútroštátnej politike a že v tejto súvislosti majú členské štáty širokú mieru voľnej úvahy, ktorú môže Komisia spochybníť iba v prípade zjavného omylu, táto právomoc nie je neobmedzená a musí byť v každom prípade vykonaná pri dodržaní práva Únie (rozsudky z 26. apríla 2018, Cellnex Telecom a Telecom Castilla-La Mancha/Komisia, C-91/17 P a C-92/17 P, neuvverejnený, EU:C:2018:284, body 41 až 43, ako aj z 15. mája 2019, Achema a i., C-706/17, EU:C:2019:407, point 104).

- 96 Článok 106 ods. 2 ZFEÚ totiž jednak stanovuje, že podniky poverené poskytovaním SVZH podliehajú pravidlám hospodárskej súťaže, pokiaľ uplatňovanie týchto pravidiel nebráni právne alebo fakticky plneniu osobitných úloh, ktoré im boli zverené, a jednak, že rozvoj obchodu nesmie byť ovplyvnený v takom rozsahu, aby to bolo v rozpore so záujmom Únie.
- 97 Samotné znenie článku 106 ods. 2 ZFEÚ tak preukazuje, že výnimky z pravidiel Zmluvy sú dovolené len v prípade, že sú nevyhnutné na splnenie určitých úloh, ktoré boli zverené podniku poverenému správou SVHZ (rozsudok z 8. marca 2017, Viasat Broadcasting UK/Komisia, C-660/15 P, EU:C:2017:178, bod 29).
- 98 Ako je teda pripomenuté v bode 3 rámca SVZ, pokiaľ opatrenie, z ktorého má prospech podnik poverený poskytovaním SVHZ, spĺňa všeobecné podmienky uplatniteľnosti článku 107 ods. 1 ZFEÚ, predstavuje štátnu pomoc, na ktorú sa vzťahujú ustanovenia článkov 106 až 108 ZFEÚ.
- 99 Pokiaľ ide pritom o posúdenie zlučiteľnosti opatrení pomoci s vnútorným trhom na základe článku 107 ods. 3 ZFEÚ, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že toto posúdenie patrí do výlučnej právomoci Komisie, ktorej konanie podlieha preskúmaniu súdmi Únie, že táto inštitúcia má v tejto súvislosti širokú mieru voľnej úvahy, ktorej výkon zahŕňa komplexné hodnotenie hospodárskeho a sociálneho charakteru, a že pri výkone tejto voľnej úvahy Komisia môže prijímať usmernenia a stanoviť tak kritériá, na základe ktorých bude posudzovať zlučiteľnosť štátnej pomoci, ktorú členské štáty plánujú poskytnúť, s vnútorným trhom (rozsudky z 8. marca 2016, Grécko/Komisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 68, ako aj z 19. júla 2016, Kotnik a i., C-526/14, EU:C:2016:570, body 37 až 39).
- 100 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že Komisia prijatím takýchto pravidiel správania a tým, že ich zverejnením oznámila, že ich uplatní na prípady nimi dotknuté, sa sama obmedzuje vo výkone voľnej úvahy a nemôže sa od týchto pravidiel v zásade odchyliť bez toho, aby bola prípadne sankcionovaná z dôvodu porušenia všeobecných právnych zásad, ako sú zásady rovnosti zaobchádzania alebo ochrany legitímnej dôvery (rozsudky z 8. marca 2016, Grécko/Komisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 69, ako aj z 19. júla 2016, Kotnik a i., C-526/14, EU:C:2016:570, bod 40).
- 101 Komisia je však v špecifickej oblasti štátnej pomoci viazaná pravidlami, ktoré prijíma, pokiaľ sa neodchyľujú od noriem Zmluvy o FEÚ a v prípade ktorých uplatnenie neporušuje všeobecné právne zásady, ako sú rovnosť zaobchádzania (rozsudok z 8. marca 2016, Grécko/Komisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 70).
- 102 V prejednávanej veci sa ani pred Všeobecným súdom, ani pred Súdny dvorom netvrdilo, že rámec SVZ sa odchyľuje od noriem Zmluvy o FEÚ alebo porušuje nejakú všeobecnú zásadu práva Únie. OSP podporované Komisiou naopak tvrdia, že Všeobecný súd nesprávne vyložil bod 11 tohto rámca, keď v bode 128 napadnutého rozsudku rozhodol, že informácie, ktoré má Komisia, mu neumožňujú dospieť k záveru, že vedľajšie činnosti OSP boli nevyhnutné v zmysle tohto ustanovenia na poskytovanie SVHZ, ktorá im bola zverená.
- 103 Bod 11 rámca SVZ uvádza, že náhrady za služby vo verejnom záujme predstavujú štátnu pomoc, ktorú možno vyhlásiť za zlučiteľnú s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ, ak sú potrebné na poskytovanie dotknutých SVHZ, a nemajú vplyv na rozvoj obchodu v takom rozsahu, aby to bolo v rozpore so záujmami Únie. Tento bod okrem toho spresňuje, že dosiahnutie takejto rovnováhy je možné len vtedy, ak sú splnené podmienky stanovené v oddieloch 2.2 až 2.10 tohto rámca, pričom tieto oddiely obsahujú body 12 až 60 uvedeného rámca.
- 104 Podľa bodov 12 a 13 rámca SVZ sa pritom poskytnutá pomoc, ktorej cieľom je kompenzovať náklady vyplývajúce zo záväzkov služby vo verejnom záujme, musí týkať skutočnej SVHZ, čo vylučuje služby, ktoré už boli alebo môžu byť poskytované uspokojivo a za podmienok zlučiteľných so všeobecným záujmom podnikov, ktoré vykonávajú svoju činnosť za obvyklých trhových podmienok.

- 105 Komisia sa totiž pri prijímaní týchto dvoch ustanovení správne domnievala, že široká miera voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 95 tohto rozsudku pri určení rozsahu SVHZ, má obmedzenia pripomenuté v bodoch 96 a 97 tohto rozsudku, a preto ju nemožno chápať tak široko, že členské štáty môžu považovať za SVHZ také samostatné služby, ktoré môžu poskytovať podniky vykonávajúce svoju činnosť za obvyklých trhových podmienok.
- 106 Okrem toho podľa bodov 21, 47 a 48 rámca SVZ výška náhrady nesmie presiahnuť to, čo je nevyhnutné na pokrytie čistých nákladov na plnenie záväzkov služby vo verejnom záujme, takže nadmerná náhrada, ktorá nie je potrebná na poskytovanie SVHZ, predstavuje štátnu pomoc.
- 107 Bod 44 rámca SVZ stanovuje, že ak podnik vykonáva činnosti patriace do i mimo rámca SVHZ, interné účty musia vykazovať samostatne náklady a príjmy spojené so SVHZ a tie, ktoré súvisia s ostatnými službami. Bod 46 tohto rámca spresňuje, že zisk pochádzajúci z iných činností, ktoré nepatria do rámca SVHZ, najmä tých činností, ktoré závisia od infraštruktúry potrebnej na poskytovanie SVHZ, musí byť úplne alebo čiastočne pripísaný k financovaniu SVHZ.
- 108 Zo všetkých týchto bodov pritom predovšetkým vyplýva, že vedľajšie činnosti, ktoré samy osebe nepatria do SVHZ, nemožno považovať za nevyhnutné pre SVHZ len z toho dôvodu, že vytvorený zisk je určený na financovanie SVHZ, ďalej že iba vedľajšie činnosti potrebné na SVHZ možno kvalifikovať ako súčasť tejto SVHZ, a napokon že náhrady poskytnuté za vedľajšie činnosti, ktoré nie sú potrebné na poskytovanie SVHZ, tvoria ako nadmerná náhrada štátnu pomoc.
- 109 Všeobecný súd sa preto nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď od Komisie vyžadoval, aby mala k dispozícii ďalšie informácie preukazujúce, že vedľajšie hospodárske činnosti OSP boli nevyhnutné na poskytovanie SVHZ v zmysle bodu 11 rámca SVZ, alebo že tieto činnosti samy osebe patrili do SVHZ.
- 110 Vzhľadom na tieto skutočnosti treba tiež zamietnuť tvrdenie OSP založené na tom, že Všeobecný súd údajne nesprávne zohľadnil bod 41 rozsudku z 12. septembra 2013, Nemecko/Komisia (T-347/09, neuvverejnený, EU:T:2013:418), z ktorého vyvodil, že skutočnosť, že vedľajšie činnosti, o ktoré ide v prejednávanej veci, vyplývajú podľa Komisie z hlavnej činnosti ochrany životného prostredia, neznamená, že boli svojou hlavnou činnosťou vyžadované ako povinné, keďže činnosti OSP netvoria neoddeliteľný celok.
- 111 Všeobecný súd totiž tým, že uviedol, že Komisia v spornom rozhodnutí odkázala na uvedený bod 41, mohol najprv vychádzať z tejto skutočnosti, aby pochopil analýzu tejto inštitúcie, čo sa týka súvislosti medzi vedľajšími činnosťami OSP a ich hlavnou činnosťou, následne z toho vyvodil, že Komisia prijala odôvodnenie uvedené v tom istom bode 41 a analogicky ho zahrnula do svojej vlastnej analýzy prejednávaneho prípadu, a napokon dospieť k záveru, že táto analýza sa zakladala na nedostatočných informáciách.
- 112 Zo všetkých týchto úvah vyplýva, že Všeobecný súd sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že kvalifikácia činností OSP ako „globálnej“ alebo „atypickej“ SVZH zo strany Komisie predstavuje nepriamy dôkaz o závažných ťažkostiach, s ktorými sa táto inštitúcia stretla počas fázy predbežného preskúmania režimu pomoci PNB.
- 113 V treťom rade argumentáciu Komisie založenú na skreslení skutkových okolností, pokiaľ ide o nevyhnutnosť vedľajších činností OSP, treba zamietnuť ako neprípustnú z dôvodu rovnakých úvah, ako sú tie, ktoré už boli uvedené v bodoch 47 až 49 tohto rozsudku.
- 114 Vo štvrtom rade je nesporné, že OSP vo svojom odvolaní nespochybnili nepriame dôkazy uvedené Všeobecným súdom v bode 107 napadnutého rozsudku týkajúce sa dĺžky fázy predbežného konania a vplyvu rozsudku z 12. septembra 2013, Nemecko/Komisia (T-347/09, neuvverejnený, EU:T:2013:418).

- 115 Na jednej strane pritom podľa ustálenej judikatúry pritom z článku 256 ods. 1 druhého pododseku ZFEÚ, článku 58 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ako aj článku 168 ods. 1 písm. d) a článku 169 ods. 2 rokovacieho poriadku vyplýva, že odvolanie musí presne uvádzať napádané časti rozsudku, ktorého zrušenie sa navrhuje, ako aj právne tvrdenia, o ktoré sa tento návrh osobitne opiera (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. januára 2013, 3F/Komisia, C-646/11 P, neuvverejnený, EU:C:2013:36, bod 51 a citovanú judikatúru).
- 116 Na druhej strane vzhľadom na to, že OSP tieto nepriame dôkazy spochybnili vo svojej replike, stačí pripomenúť, že podľa článku 127 ods. 1 rokovacieho poriadku uplatniteľného na základe článku 190 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku na odvolacie konanie je uvádzanie nových dôvodov prípustné počas konania len vtedy, ak sú tieto dôvody založené na nových právnych a skutkových okolnostiach, ktoré vyšli najavo v priebehu konania. Z tohto konania však nevyplýva, že by sa argumentácia, ktorú v tejto súvislosti uviedli OSP vo svojej replike, zakladala na právnych alebo skutkových okolnostiach, ktoré OSP v čase podania svojho odvolania nemali k dispozícii. Argumentáciu, ktorou OSP spochybňujú nepriame dôkazy, z ktorých Všeobecný súd vychádzal v bode 107 napadnutého rozsudku, treba preto vyhlásiť za neprípustnú.
- 117 Argumentáciu Komisie v tejto súvislosti treba taktiež zamietnuť ako neprípustnú z dôvodu rovnakých úvah, ako sú tie, ktoré už boli uvedené v bodoch 47 až 49 tohto rozsudku.
- 118 V piatom rade, keďže Všeobecný súd tak mohol konštatovať viacero nepriamych dôkazov o závažných ťažkostiach týkajúcich sa konania, jeho dĺžky trvania a obsahu sporného rozhodnutia, je potrebné sa domnievať, že tvrdenia predložené v rámci druhej a tretej časti druhého odvolacieho dôvodu sú neúčinné, ako správne tvrdia VGG a i.
- 119 Vzhľadom na tieto nepriame dôkazy a judikatúru pripomenutú v bode 82 tohto rozsudku totiž Všeobecný súd mohol právom rozhodnúť, že VGG a i. predložili dôkaz o existencii pochybností o zlučiteľnosti predmetnej pomoci s vnútorným trhom.
- 120 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba druhý odvolací dôvod zamietnuť, ako aj odvolanie v celom rozsahu.

O trovách

- 121 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní podľa článku 184 ods. 1 toho istého rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.
- 122 Keďže VGG a i. navrhli uložiť OSP povinnosť nahradiť trovy konania a OSP nemali úspech vo svojich odvolacích dôvodoch, je opodstatnené uložiť im povinnosť nahradiť trovy konania.
- 123 Podľa článku 140 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku Komisia a Holandské kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

1. Odvolanie sa zamieta.

2. Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, Stichting Het Groninger Landschap, Vereniging It Fryske Gea, Stichting Het Drentse Landschap, Stichting Het Overijssels Landschap, Stichting Het Geldersch Landschap, Stichting Flevo-Landschap,

Stichting Het Utrechts Landschap, Stichting Landschap Noord-Holland, Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, Stichting Het Zeeuwse Landschap, Stichting Het Noordbrabants Landschap a Stichting Het Limburgs Landschap sú povinné nahradiť trovy konania.

3. Európska komisia a Holandské kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

Podpisy