



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 3. septembra 2020*

„Pritožba – Državne pomoči – Shema pomoči v zvezi s subvencionirano pridobitvijo ali brezplačnim dajanjem na voljo naravnih območij – Postopek predhodne preučitve – Sklep, s katerim je pomoč razglašena za združljivo z notranjim trgov – Ničnostna tožba – Dopustnost – Uredba (ES) št. 659/1999 – Člen 1(h) – Pojem ‚zainteresirana stranka‘ – Konkurenčni odnos – Pojem ‚resne težave‘ – Storitev splošnega gospodarskega pomena – Stranske dejavnosti – Povezanost“

V zadevi C-817/18 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 21. decembra 2018,

Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland s sedežem v 's-Gravelandu (Nizozemska),

Stichting Het Groninger Landschap s sedežem v Harnu (Nizozemska),

Vereniging It Fryske Gea s sedežem v Opsterlandu (Nizozemska),

Stichting Het Drentse Landschap s sedežem v Assnu (Nizozemska),

Stichting Het Overijssels Landschap s sedežem v Dalfsnu (Nizozemska),

Stichting Het Geldersch Landschap s sedežem v Arnhemu (Nizozemska),

Stichting Flevo-Landschap s sedežem v Lelystadu (Nizozemska),

Stichting Het Utrechts Landschap s sedežem v De Biltu (Nizozemska),

Stichting Landschap Noord-Holland s sedežem v Heilooju (Nizozemska),

Stichting Het Zuid-Hollands Landschap s sedežem v Rotterdamu (Nizozemska),

Stichting Het Zeeuwse Landschap s sedežem v Heinkenszandu (Nizozemska),

Stichting Het Noordbrabants Landschap s sedežem v 's-Hertogenboschu (Nizozemska),

Stichting Het Limburgs Landschap s sedežem v Maastrichtu (Nizozemska),

ki jih zastopata P. H. L. M. Kuypers in M. de Wit, advocaten,

pritožniki,

* Jezik postopka: nizozemščina.

ob intervenciji

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata M. K. Bulterman in M. L. Noort, agentki,

intervenientka v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so:

Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters s sedežem v Hoenderlooju (Nizozemska),

Exploitiemaatschappij De Berghaaf BV s sedežem v Barneveldu (Nizozemska),

Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe s sedežem v Hoenderlooju,

BV Landgoed Den Alerdinck II s sedežem v Heinoju (Nizozemska),

Landgoed Ampsen BV s sedežem v Lochemu (Nizozemska),

Pallandt van Keppel Stichting s sedežem v Laag-Kepplu (Nizozemska),

Landgoed Kasteel Keppel BV s sedežem v Laag-Kepplu,

Baron van Lynden s prebivališčem v Zoutelandu (Nizozemska),

Stichting het Lijndensche Fonds voor Kerk en Zending s sedežem v Hemmnu (Nizozemska),

Landgoed Welna BV s sedežem v Epeju (Nizozemska),

BV Landgoed „Huis te Maarn“ s sedežem v Maarnu (Nizozemska),

Vicariestichting De Vijf Capellarijen/Ambachtsheerlijkheid Kloetinge s sedežem v Kloetingeju (Nizozemska),

Maatschappij tot Exploitatie van het Landgoed Tongeren onder Epe BV s sedežem v Epeju,

Landgoed Anderstein NV s sedežem v Maarsbergnu (Nizozemska),

Landgoed Bekspring BV s sedežem v Oldenzaalu (Nizozemska),

Landgoed Nijenhuis en Westerflie BV s sedežem v Diepenheimu (Nizozemska),

Landgoed Caprera BV s sedežem v Bloemendaalu (Nizozemska),

Landgoed Schapenduinen BV s sedežem v Bloemendaalu,

Stichting Schapenduinen s sedežem v Bloemendaalu,

Landgoed de Noetselenberg BV s sedežem v Rijssnu (Nizozemska),

ki jih zastopajo D. Gillet, T. Ruys, P. Wytinck in A. A. Al Khatib, advocaten,

tožeče stranke na prvi stopnji,

Evropska komisija, ki jo zastopata S. Noë in P.-J. Loewenthal, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev (poročevalec), predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika drugega senata, P. G. Xuereb, T. von Danwitz in A. Kumin, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 2. aprila 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Pritožniki s pritožbo Sodišču predlagajo, naj razveljavi sodbo Splošnega sodišča Evropske Unije z dne 15. oktobra 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters in drugi/Komisija (T-79/16, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, neobjavljena, EU:T:2018:680), s katero je to Sklep Komisije C(2015) 5929 final z dne 2. septembra 2015 o državni pomoči SA.27301 (2015/NN) – Nizozemska v zvezi s subvencionirano pridobitvijo ali brezplačnim dajanjem na razpolago naravnih območij, katerega povzetek je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* (UL 2016, C 9, str. 1, v nadaljevanju: sporni sklep), razglasilo za ničen.

Pravni okvir

Uredba (ES) št. 659/1999

- 2 V Uredbi Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), ki je veljala na dan sprejetja spornega sklepa, je bil v členu 1(h) pojem „zainteresirana stranka“ opredeljen tako, da pomeni:

„katero koli državo članico ali osebo, podjetje ali združenje podjetij, na katerih interese bi lahko dodelitev pomoči vplivala, predvsem upravičenca pomoči, konkurenčna podjetja in poklicna združenja.“

- 3 Člen 4, od (1) do (4), te uredbe je določal:

„1. [Evropska] [k]omisija pregleda uradno priglasitev takoj, ko jo prejme. Brez poseganja v člen 8 Komisija sprejme odločbo skladno z odstavki 2, 3 ali 4.

2. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da prijavljeni ukrep ni pomoč, to ugotovitev navede v odločbi.

3. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da ni dvomov o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgom, kolikor sodi na področje uporabe člena [107(1) PDEU], potem odloči, da je ukrep združljiv s skupnim trgom [...]. V odločbi se navede, katera izjema na podlagi Pogodbe je bila uporabljena.

4. Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da obstajajo dvomi o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgom, potem se odloči za začetek postopka na podlagi člena [108(2) PDEU].“

Okvir NJS

4 V točki 3 Sporočila Komisije z naslovom „Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve (2011)“ (UL 2012, C 8, str. 15, v nadaljevanju: Okvir NJS) je med drugim navedeno, da „če so izpolnjena splošna merila za uporabo člena 107(1) [PDEU], [nadomestilo za javne storitve] pomeni državno pomoč, za katero se uporabljajo členi 106, 107 in 108 [PDEU].“

5 Točka 11 Okvira NJS med drugim določa:

„[...] državno pomoč[...] [je mogoče] razglasiti za združljivo s členom 106(2) [PDEU], če je potrebna za opravljanje zadevne storitve splošnega gospodarskega pomena in ne vpliva na razvoj trgovine v obsegu, ki je v nasprotju z interesi Unije. Za doseg takšnega ravnovesja morajo biti izpolnjeni pogoji iz oddelkov 2.2 do 2.10.“

6 V oddelku 2.2. tega okvira je v točki 12 določeno, da mora biti „[p]omoč [...] dodeljena resnični in pravilno opredeljeni storitvi splošnega gospodarskega pomena, kakor je navedena v členu 106(2) [PDEU].“

7 V točki 13 navedenega okvira iz istega oddelka je med drugim določeno:

„[...] Države članice zlasti ne morejo določiti posebnih obveznosti javne storitve za storitve, ki jih podjetja, ki poslujejo v običajnih tržnih razmerah, že opravljajo oziroma bi jih lahko opravljala zadovoljivo in pod pogoji, kot so cena, objektivne kakovostne lastnosti, kontinuiteta in dostop do storitve, ki so skladni z javnim [splošnim] interesom, kakor ga opredeli država članica. [...]“

8 V točki 21 Okvira NJS, ki je v njegovem oddelku 2.8, je določeno:

„Znesek nadomestila ne sme presegati zneska, ki je nujen za kritje neto stroškov [...] izpolnjevanja obveznosti javne storitve, vključno z zmernim dobičkom.“

9 V istem oddelku je v točki 44 tega okvira določeno:

„Kadar podjetje opravlja dejavnosti znotraj in zunaj obsega storitve splošnega gospodarskega pomena [(v nadaljevanju: SSGP)], se v internih računovodskih izkazih stroški in prejemki, povezani s [SSGP], prikazujejo ločeno od tistih, ki so povezani z drugimi storitvami [...]. Kadar je podjetje pooblaščen za opravljanje več [SSGP], ki so jih podelili različni organi ali pa gre za različne [SSGP], morajo interni računovodski izkazi podjetja omogočati preverjanje, ali je morda prišlo do prekomernega nadomestila na ravni posamezne [SSGP].“

10 V točki 46 navedenega okvira, ki je prav tako v njegovem oddelku 2.8, je dodano:

„Država članica se lahko odloči, da je treba dobičke iz naslova drugih dejavnosti, ki se opravljajo zunaj obsega [SSGP], zlasti tistih, pri katerih se uporablja infrastruktura, ki je potrebna za opravljanje [SSGP], v celoti ali delno dodeliti za financiranje [SSGP].“

11 V točki 47 tega okvira iz njegovega oddelka 2.8 je določeno:

„Prekomerno nadomestilo pomeni nadomestilo, ki ga podjetje prejme nad zneskom pomoči, kakor je opredeljen v odstavku [točki] 21, za celotno trajanje pogodbe. [...]“

12 V točki 48 Okvira NJS iz navedenega oddelka 2.8 je določeno:

„Ker prekomerno nadomestilo ni potrebno za opravljanje [SSGP], pomeni nezdružljivo državno pomoč.“

Dejansko stanje

13 Kraljevina Nizozemska je v okviru vzpostavitve glavne ekološke strukture in omrežja Natura 2000 na svojem ozemlju uvedla Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (shema subvencij zasebnim organizacijam za varstvo okolja, ki upravljajo zemljišča, v nadaljevanju: shema PNB), ki je trinajstim organizacijam za upravljanje zemljišč (v nadaljevanju: OUZ), ki so pritožnice v tem postopku s pritožbo, omogočala nakup naravnih območij.

14 Stroški, ki so bili v okviru te sheme upravičeni do subvencij, so bili nakupna cena zemljišč, drugi stroški, povezani z nakupom, in stroški razveljavitve zakupnih pogodb, ki so bremenile navedena zemljišča. Če so prejemki presejali stroške upravljanja, jih je bilo treba ponovno investirati v ohranitev narave ali jih plačati nizozemski državi. Taka obveznost, čeprav v shemi PNB ni izrecno določena, je bila implicitno izpeljana iz statuten OUZ, ki so morali biti predloženi v odobritev nizozemskim organom, da bi te organizacije lahko pridobile zadevne subvencije. Poleg tega OUZ ni bilo dovoljeno spremeniti namembnosti zemljišč, ki so bila pridobljena v okviru te sheme, ali jih uporabljati na način, ki bi bil v nasprotju s ciljem ohranjanja narave, brez izrecnega soglasja organov, ki so dodelili zadevne subvencije. Poleg tega zemljišč ni bilo mogoče oddati v najem ali prodati brez izrecnega dovoljenja nizozemskih organov.

15 Komisija je 23. decembra 2008 prejela pritožbo dveh zasebnih nepridobitnih fundacij nizozemskega prava, in sicer Stichting het Nationale Park De Hogue Veluwe (v nadaljevanju: NPDHV) in Stichting Linschoten, ki upravljata zemljišča ter opravljata dejavnosti ohranjanja narave in upravljanja kulturne dediščine, pa tudi gospodarske dejavnosti, kot so dajanje v zakup zemljišč, kmetijstvo, gozdarstvo in turizem. Vlagateljici pritožbe je leta 2009 v okviru zadevnega upravnega postopka nadomestilo Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (združenje za enakost pravic zasebnih lastnikov zemljišč, Nizozemska) (v nadaljevanju: VGG), katerega statutarni namen je med drugim zagotavljati enakost pravic vseh zasebnih lastnikov zemljišč v okviru subvencioniranja nakupa zemljišč.

16 Shema, ki je prvotno veljala med letoma 1993 in 2012, je bila nadomeščena z novo shemo pomoči, ki jo je Komisija odobrila z odločbo z dne 13. julija 2011. Združenje VGG je nato z dopisi z dne 26. avgusta ter 14. in 28. septembra 2011 Komisiji predlagalo, naj se opredeli glede njegove pritožbe in zahteva vračilo nezakonite pomoči.

17 Komisija je s spornim sklepom shemo nakupa naravnih območij razglasila za združljivo z notranjim trgov na podlagi člena 106(2) PDEU.

18 Komisija je najprej presodila, da je shema subvencij pomenila državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU. V spornem sklepu je poudarjeno, da glavna naloga OUZ kot organizacij za varstvo in ohranjanje narave ni gospodarska. Kljub temu te organizacije vzporedno opravljajo nekatere stranske dejavnosti, kot so prodaja lesa in trstja, oddaja lovskih in ribiških pravic ali turistične dejavnosti, ki so gospodarske. Komisija je v zvezi s temi dejavnostmi ugotovila, da je treba te organizacije opredeliti kot „podjetja“ v smislu pravil o konkurenci. Glede tega se je oprla na sodbo z dne 12. septembra 2013, Nemčija/Komisija (T-347/09, neobjavljena, EU:T:2013:418), v kateri je Splošno sodišče razsodilo, da

sicer blago in storitve, ki jih okoljevarstvene organizacije, ki so upravičene do sheme pomoči, podobne shemi PNB, ponujajo v okviru svojih stranskih dejavnosti, izvirajo iz njihove glavne dejavnosti varstva okolja, vendar niso postali obvezni zaradi njihove glavne dejavnosti, ker take stranske dejavnosti pomenijo dejavnosti gospodarske narave.

- 19 Komisija je zlasti menila, da je bila z neodplačnim prenosom zemljišč ter subvencijami za njihov nakup in upravljanje OUZ zagotovljena prva gospodarska korist. Poleg tega je navedla, da ni mogoče izključiti, da OUZ prejmejo še drugo korist od kapitalskih dobičkov, ki bi morebiti izhajali iz nadaljnje prodaje kupljenih zemljišč. Po mnenju Komisije pa shema PNB ni izpolnjevala pogojev, ki jih je Sodišče v sodbi z dne 24. julija 2003, *Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415), opredelilo za SSGP, ker nadomestilo upravičencem iz sheme PNB ni bilo določeno po ustreznem postopku.
- 20 Ker je bila organizacijam za varstvo narave na podlagi ukrepa pomoči naložena obveznost javne službe varstva narave, je Komisija nato preučila vprašanje, ali shema subvencij izpolnjuje pogoje iz Okvira NJS. Po mnenju Komisije so bili ti pogoji izpolnjeni, zato je ta institucija razglasila shemo PNB za združljivo z notranjim trgom.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 21 Združenje VGG in ostale tožeče stranke na prvi stopnji (v nadaljevanju: VGG in drugi) so 19. februarja 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.
- 22 OUZ so z vlogo, ki so jo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile 17. maja 2016, predlagale, naj se jim dovoli intervencija v podporo predlogom Komisije. Predsednik drugega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 6. aprila 2017 temu predlogu ugodil.
- 23 Združenje VGG in drugi so v utemeljitev tožbe navedli štiri tožbene razloge, od katerih se je prvi nanašal na kršitev njihovih procesnih pravic, določenih v členu 108(2) PDEU, drugi na kršitev načel prepovedi retroaktivnosti in pravne varnosti, tretji, podredno, na napačno uporabo prava in neobstoj obrazložitve pri uporabi Okvira NJS, četrti pa na kršitev člena 106(2) PDEU.
- 24 Komisija in intervenientke v ničnostni tožbi so izpodbijale status „zainteresiranih strank“ združenja VGG in drugih ter dopustnost drugega in četrtega tožbenega razloga.
- 25 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo navedeno tožbo razglasilo za dopustno, sprejelo prvi tožbeni razlog ter zato razglasilo ničnost spornega sklepa, ne da bi preučilo ostale tožbene razloge.

Predlogi strank pred Sodiščem

- 26 OUZ Sodišču predlagajo, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi in,
 - primarno, plačilo stroškov naloži tožečim strankam na prvi stopnji, ali
 - podredno, vrne zadevo v razsojanje Splošnemu sodišču in odločitev o stroških pridrži.
- 27 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijano sodbo razveljavi in

– tožbo zavrne.

28 Združenje VGG in drugi Sodišču predlagajo, naj:

- pritožbo zavrne in
- plačilo stroškov naloži OUZ.

Pritožba

29 OUZ v utemeljitev pritožbe navajajo dva pritožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na napačno uporabo prava pri preučitvi dopustnosti tožbe na prvi stopnji, drugi pa na napačno uporabo prava v delu, v katerem je v izpodbijani sodbi priznan obstoj resnih težav.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 30 OUZ s prvim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je v izpodbijani sodbi razsodilo, da so združenje VGG in drugi „zadevne stranke“ v smislu člena 108(2) PDEU. Ta pritožbeni razlog ima dva dela, od katerih je prvi primaren, drugi pa podreden.
- 31 OUZ s prvim delom tega pritožbenega razloga trdijo, da med njimi in člani združenja VGG ne obstaja nikakršen konkurenčni odnos, ker je glavna dejavnost OUZ negospodarska in ker – če bi bilo treba njihove sekundarne dejavnosti opredeliti kot „gospodarske“ – niso dejavne na istem trgu kot člani združenja VGG. Opis dejavnosti OUZ in članov združenja VGG, kot izhaja iz točke 63 izpodbijane sodbe, naj bi namreč kazal na to, da so te dejavnosti različne in da se izvajajo na različnih trgih.
- 32 Zlasti naj uporaba splošnega izraza „turizem“ v točki 66 izpodbijane sodbe za opis ene od dejavnosti fundacije NPDHV ne bi smela zadostovati kot dokaz konkurenčnega odnosa med dejavnostmi članov združenja VGG in dejavnostmi OUZ. Po eni strani naj bi se s tem presplošnim sklicevanjem zakrile dejanske razlike med turističnimi dejavnostmi OUZ, ki se ponujajo brezplačno, in dejavnostmi članov združenja VGG, katerih cilj je ustvariti dobiček. Po drugi strani naj se s takim sklicevanjem ne bi upoštevala neposredna povezava med bistveno nalogo varstva in ohranjanja narave, ki jo opravljajo OUZ, in njihovimi turističnimi dejavnostmi.
- 33 Nazadnje, po eni strani naj iz izpodbijane sodbe ne bi izhajalo, da je Splošno sodišče pri ugotavljanju konkurenčnega odnosa med dejavnostmi OUZ in dejavnostmi članov združenja VGG upoštevalo trg prodaje lesa. Po drugi strani naj elementi iz izpodbijane sodbe nikakor ne bi zadostovali kot dokaz konkurenčnega razmerja s člani združenja VGG na takem trgu.
- 34 OUZ z drugim delom prvega pritožbenega razloga trdijo, da zadevna pomoč ni imela nobenega konkretnega vpliva na konkurenčni položaj članov združenja VGG in da nikakor ni izkrivila njihovega konkurenčnega odnosa.
- 35 Najprej, Splošno sodišče naj bi v točki 68 izpodbijane sodbe uporabilo napačno merilo, in sicer prizadetost trgovine med državami članicami, namesto merila dejanskega vpliva na konkurenčne odnose s člani združenja VGG. Dalje, Splošno sodišče naj bi brez kakršnega koli konkretnega elementa ugotovilo, da je podano tveganje za konkreten vpliv pomoči na konkurenčni položaj članov združenja VGG. Nazadnje, trditev, da naj bi bili člani združenja VGG sistematično ovirani pri nakupu zemljišč, s čimer naj bi bili ovirani pri širitvi, naj ne bi bila upoštevana, ker naj ne bi obstajal trg upravljanja naravnih območij.

- 36 Nizozemska vlada podpira trditve OUZ.
- 37 Komisija najprej trdi, da je razlogovanje iz točk 63 in 64 izpodbijane sodbe nerazumljivo, ker naj bi iz spornega sklepa izhajalo, da gospodarske dejavnosti OUZ ne ustrezajo dejavnostim članov združenja VGG, prekrivanje teh dejavnosti pa se nanaša zgolj na turistični sektor. Vendar naj bi bila v tem sektorju dejavnost OUZ omejena na to, da se omogoča brezplačen dostop do naravnih območij, ki jih upravljajo, tako da naj ne bi šlo za ponudbo storitev na trgu.
- 38 Dalje, Splošno sodišče naj bi s tem, da je iz točke 27 spornega sklepa izpeljalo opis dejavnosti članov združenja VGG, čeprav naj bi bila v tej točki opisana le dejavnost fundacije NPDHV, izkrivilo dejstva.
- 39 Nazadnje, Komisija podpira trditve OUZ, da je Splošno sodišče pomešalo merilo prizadetosti trgovine in merilo dejanskega vpliva na konkurenčni položaj članov združenja VGG ter da ni preverilo tega drugega merila. Splošno sodišče naj bi namreč v točki 71 izpodbijane sodbe le potrdilo domnevo, da je merilo konkretnega vpliva na konkurenčni položaj združenja VGG izpolnjeno. V skladu s sodno prakso pa naj bi moralo združenje VGG dokazati konkretni vpliv pomoči, dodeljene OUZ, na konkurenčni položaj svojih članov.
- 40 Združenje VGG in drugi primarno odgovarjajo, da so trditve OUZ, katerih namen je doseči novo presojo dejstev, nedopustne. Združenje VGG in drugi podredno vsebinsko izpodbijajo trditve OUZ.

Presoja Sodišča

- 41 Najprej je treba poudariti, da je Splošno sodišče v točki 76 izpodbijane sodbe razsodilo, da je treba vsaj enega člana združenja VGG, in sicer fundacijo NPDHV, opredeliti kot „zadevno stranko“ v smislu člena 108(2) PDEU in člena 1(h) Uredbe št. 659/1999.
- 42 V utemeljitev te ugotovitve je v točki 53 navedene sodbe navedlo, da je mogoče posrednega konkurenta upravičenca do pomoči opredeliti kot „zainteresirano stranko“, če zatrjuje, da bi dodelitev pomoči lahko vplivala na njegove interese, in če pravno zadostno dokaže, da bi lahko pomoč konkretno vplivala na njegov položaj. V točki 54 navedene sodbe je pojasnilo, da je, kar zadeva konkurenčna podjetja, potrebno, da tožeča stranka, da bi jo bilo mogoče opredeliti kot „zainteresirano stranko“, dokaže, prvič, da je v konkurenčnem odnosu z upravičenci do pomoči, in drugič, da bi lahko pomoč konkretno vplivala na njen položaj, kar izkrivlja zadevni konkurenčni odnos.
- 43 Glede na ta merila je Splošno sodišče v točkah od 61 do 67 izpodbijane sodbe ugotovilo obstoj konkurenčnega odnosa med člani združenja VGG, zlasti fundacijo NPDHV, in OUZ, ter v točkah od 68 do 75 navedene sodbe preučilo, ali je bil dokazan konkretni vpliv dodelitve sporne pomoči na položaj članov združenja VGG, ki izkrivlja konkurenčni odnos med njimi in upravičenci do zadevnega ukrepa pomoči.
- 44 Na prvem mestu je treba poudariti, da OUZ izpodbijajo konkurenčni odnos, ki ga je ugotovilo Splošno sodišče, pri čemer v bistvu trdijo, da je sklicevanje na generičen izraz „turizem“ v točki 66 izpodbijane sodbe presplošno, da trg prodaje lesa ni bil upoštevan in da upoštevani elementi na splošno ne zadostujejo kot dokaz konkurenčnega odnosa med OUZ in člani združenja VGG.
- 45 V zvezi s tem zadostuje ugotoviti, da OUZ s tako trditvijo v bistvu – in ne da bi se sklicevale na izkrivljanje dokazov – izpodbijajo prosto presojo dejstev, ki jo je Splošno sodišče opravilo v točkah od 63 do 67 izpodbijane sodbe.

- 46 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pa presoja dejstev, ki jo opravi Splošno sodišče, razen če je podano izkrivljanje dokazov, ki so mu bili predloženi, ni pravno vprašanje, ki je kot tako predmet nadzora Sodišča (sodbi z dne 30. septembra 2003, Freistaat Sachsen in drugi/Komisija, C-57/00 P in C-61/00 P, EU:C:2003:510, točka 102, ter z dne 26. marca 2020, Larko/Komisija, C-244/18 P, EU:C:2020:238, točka 25).
- 47 Glede trditve, ki jo je Komisija v odgovoru na pritožbo navedla v podporo prvemu delu prvega pritožbenega razloga in ki se nanaša na izkrivljanje dejstev, ki naj bi ga domnevno storilo Splošno sodišče, je treba opozoriti, da se v skladu s členom 174 Poslovnika Sodišča v odgovoru na pritožbo predlaga, naj se pritožbi v celoti ali deloma ugodi ali naj se pritožba v celoti ali deloma zavrne. Poleg tega lahko v skladu s členoma 172 in 176 tega poslovnika stranke, ki lahko vložijo odgovor na pritožbo, z ločeno vlogo, ki ni odgovor na pritožbo, vložijo nasprotno pritožbo, s katero se v skladu s členom 178(1) in (3), drugi stavek, navedenega poslovnika predlaga, naj se odločba Splošnega sodišča v celoti ali deloma razveljavi na podlagi pravnih razlogov in trditev, ki niso enaki pravnim razlogom in trditvam iz odgovora na pritožbo.
- 48 Iz teh določb, če se jih obravnava skupaj, izhaja, da se z odgovorom na pritožbo ne more predlagati razveljavitve odločbe Splošnega sodišča iz razlogov, ki so drugačni in neodvisni od tistih, navajanih v pritožbi, saj se taki razlogi lahko uveljavljajo le v okviru nasprotne pritožbe (sodbe z dne 10. novembra 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija, C-449/14 P, EU:C:2016:848, točke 99 do 101; z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, točka 20, ter z dne 28. februarja 2019, Svet/Growth Energy in Renewable Fuels Association, C-465/16 P, EU:C:2019:155, točka 57).
- 49 Ker torej OUZ niso navedle pritožbenega razloga, ki bi se nanašal na izkrivljanje dejstev s strani Splošnega sodišča v zvezi z njegovo presojo obstoja konkurenčnega odnosa med člani združenja VGG in OUZ, taka trditev, ki jo Komisija podaja v okviru odgovora na pritožbo, ne more biti dopustna.
- 50 Na drugem mestu je Sodišče, kot je generalni pravobranilec opozoril v točki 38 sklepnih predlogov, že razsodilo, da glede na opredelitev iz člena 1(h) Uredbe št. 659/1999 podjetje, ki je konkurenčno upravičencu do ukrepa pomoči, nesporno spada med „zadevne stranke“ v smislu člena 108(2) PDEU (sodba z dne 18. novembra 2010, NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, točka 59).
- 51 Zato Splošno sodišče v delu, v katerem je ugotovilo obstoj konkurenčnega odnosa med vsaj enim članom združenja VGG in OUZ, s tem, da je razsodilo, da združenje VGG spada med „zadevne stranke“ v smislu člena 108(2) PDEU, ni napačno uporabilo prava.
- 52 Na tretjem mestu iz zgoraj navedenega izhaja, da so trditve, ki so jih OUZ in Komisija podale v okviru drugega dela prvega pritožbenega razloga ter s katerimi se izpodbija obstoj konkretnega vpliva sheme PNB na položaj članov združenja VGG, brezpredmetne, saj opredelitev članov združenja VGG kot zadevnih strank izhaja neposredno iz njihovega statusa konkurentov OUZ.
- 53 Glede na zgornje preudarke je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti.

Drugi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 54 OUZ z drugim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče napačno presodilo, da je Komisija pri sprejemanju spornega sklepa naletela na „resne težave“. Ta pritožbeni razlog ima tri dele, od katerih se prvi nanaša na opredelitev SSGP kot „vseobsegajoče“ ali „atipične“, ki jo je Komisija

uporabila v spornem sklepu za opredelitev dejavnosti OUZ, drugi na kazalnik v zvezi z neobstojem ločenega računovodstva, tretji pa na kazalnik v zvezi z neobstojem mehanizma za preprečitev prekomernega nadomestila.

- 55 OUZ s prvim delom tega pritožbenega razloga trdijo, prvič, da je Splošno sodišče v točki 117 izpodbijane sodbe prepoznalo domnevno trditev združenja VGG in drugih v zvezi s protislovnostjo v opredelitvi zadevnega ukrepa pomoči kot „vseobsegajoče“ ali „atipične“ SSGP, ki pa je ti niso navedli.
- 56 Drugič, v spornem sklepu naj ne bi bilo nobenega protislovja, saj se njegova točka 50 nanaša na opredelitev upravičencev do ukrepov pomoči kot podjetij v smislu člena 107(1) PDEU, medtem ko se njegova točka 93 nanaša na vprašanje, v kolikšni meri so bile stranske dejavnosti OUZ sestavni del SSGP, ki jim je bila zaupana.
- 57 Tretjič, v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče razsodilo v točki 128 izpodbijane sodbe, naj bi tako iz spornega sklepa kot iz odgovorov Komisije na vprašanja Splošnega sodišča izhajalo, da je ta institucija imela na voljo dovolj elementov za ugotovitev, da so bile stranske dejavnosti OUZ v celoti del SSGP, ki jim je bila zaupana.
- 58 Četrto, Splošno sodišče naj ne bi upoštevalo, da točka 41 sodbe Splošnega sodišča z dne 12. septembra 2013, Nemčija/Komisija (T-347/09, neobjavljena, EU:T:2013:418), ni upoštevana za presojo vprašanja, ali so stranske dejavnosti OUZ sestavni del SSGP, za katero so bile te pooblašene.
- 59 Petič, OUZ trdijo, da je Splošno sodišče v točki 128 izpodbijane sodbe napačno razlagalo točko 11 Okvira NJS, v skladu s katero bi morala biti dodeljena državna pomoč potrebna za opravljanje SSGP. Vendar naj bi Splošno sodišče preučilo, ali je imela Komisija na voljo elemente, na podlagi katerih je lahko preučila, ali so bile stranske dejavnosti potrebne za opravljanje SSGP.
- 60 Nazadnje, OUZ v repliki izpodbijajo, da je v obravnavanem primeru trajanje postopka predhodne preučitve pomenilo kazalnik obstoja resnih težav.
- 61 OUZ z drugim delom drugega pritožbenega razloga trdijo, da je Splošno sodišče napačno sklepalo, da neobstoj ločenega računovodstva za njihove stranske dejavnosti kaže na obstoj resnih težav, saj naj bi bilo takšno merilo upošteveno le, kadar te dejavnosti ne spadajo v SSGP, kar pa je Komisija v spornem sklepu v zvezi s stranskimi dejavnostmi OUZ zavrnila.
- 62 Prav tako naj ne bi bilo mogoče ničesar sklepati iz čakanja Komisije na razglasitev sodbe z dne 12. septembra 2013, Nemčija/Komisija (T-347/09, neobjavljena, EU:T:2013:418), saj se je ta sodba nanašala na vprašanje obstoja državne pomoči, ne pa na vprašanje združljivosti pomoči z notranjim trgov. Komisija naj se namreč pri preučitvi sheme PNB ne bi oprla na navedeno sodbo in naj bi se nanjo sklicevala le za potrditev, da bi prihodki od navedenih dejavnosti lahko pomenili nadomestilo za zaupano SSGP.
- 63 Dejstvo, da so v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, zadevni nemški organi vodili ločeno računovodstvo za svoje stranske gospodarske dejavnosti, naj Komisiji nikakor ne bi preprečevalo, da v tej zadevi ugotovi, da takšno računovodstvo ni bilo potrebno, ker so bile stranske dejavnosti OUZ sestavni del SSGP.
- 64 OUZ s tretjim delom drugega pritožbenega razloga trdijo, da je presoja Splošnega sodišča, v skladu s katero je neobstoj vnaprej določenega mehanizma za preprečitev prekomernega nadomestila prav tako kazal na obstoj resnih težav, posledica izkrivljanja dejstev, za katerim se skriva nadomestitev obrazložitve spornega sklepa z drugo. Iz točk 94, 95 in 97 spornega sklepa naj bi namreč jasno izhajalo, da je bil predviden vnaprej določen mehanizem za preprečitev čezmernega nadomestila. Na podlagi sheme PNB naj se namreč naložbene subvencije in subvencije za upravljanje ne bi mogle

kumulirati za kritje podobnih stroškov, prihodke od zemljišč naj bi bilo treba vedno odšteti od izračuna subvencij za upravljanje, zemljišč naj ne bi bilo mogoče prodati brez formalnega dovoljenja organov, ki dodelijo subvencije, OUZ pa naj bi bile dolžne vrniti vsako neupravičeno prednost, pridobljeno s prodajo zemljišča.

65 Nizozemska vlada podpira trditve OUZ.

66 Komisija v zvezi s prvim delom drugega pritožbenega razloga trdi, prvič, da je Splošno sodišče z ugotovitvijo, da trajanje postopka predhodne preučitve kaže na obstoj resnih težav, napačno uporabilo pravo. Ta postopek je bil sicer res neobičajno dolg, vendar naj bi bilo mogoče njegovo trajanje pojasniti s tem, da je čakala tako na izid pogajanj med strankami kot na razglasitev sodbe z dne 12. septembra 2013, Nemčija/Komisija (T-347/09, neobjavljena, EU:T:2013:418), preden je sprejela sporni sklep.

67 Drugič, ta institucija trdi, da je razlogovanje iz točk od 126 do 129 izpodbijane sodbe nerazumljivo, ker izhaja iz zamenjevanja vprašanja, ali so stranske dejavnosti OUZ gospodarske, z vprašanjem, ali so te dejavnosti zajete s SSGP, ki je bila zaupana tem organizacijam.

68 Tretjič, to razlogovanje naj bi temeljilo na izkrivljanju dejstev, ker naj bi se domnevalo, da je Komisija ugotovila, da so bile te stranske dejavnosti potrebne za opravljanje SSGP, medtem ko naj bi bile za to institucijo te dejavnosti sestavni del SSGP, ki je bila zaupana OUZ. Iz spornega sklepa naj bi namreč jasno izhajalo, da se SSGP, ki je bila zaupana OUZ, nanaša hkrati na varstvo narave in na stranske dejavnosti.

69 Četrtrič, Splošno sodišče naj bi v točki 128 izpodbijane sodbe tako s tem, da je štel, da so bile za Komisijo stranske gospodarske dejavnosti potrebne za opravljanje SSGP v smislu točke 11 Okvira NJS, določilo očitno napačno merilo.

70 Petič, Komisija zaradi celovitosti trdi, da združenje VGG in drugi niso postavili vprašanja glede tega, ali je Kraljevina Nizozemska pravilno opredelila SSGP, ampak so zgolj trdili, da bi že sama atipična narava SSGP povzročila obstoj resnih težav.

71 Komisija v zvezi z drugim delom drugega pritožbenega razloga trdi tudi, da glede na to, da so bile stranske dejavnosti OUZ sestavni del SSGP, ki jim je bila zaupana, neobstoj ločenega računovodstva ni upošteven za ugotovitev obstoja resnih težav.

72 Komisija v zvezi s tretjim delom drugega pritožbenega razloga meni, da je Splošno sodišče iz razlogov, ki so jih navedle OUZ, izkrivilo dejstva, in dodaja, da je dejavnost okoljskega upravljanja deficitarna dejavnost, tako da ni mogoče, da prihodki od stranskih dejavnosti presegajo stroške okoljskega upravljanja. Poleg tega naj bi Splošno sodišče to, da ni bila opravljena analiza obstoja mehanizma za preprečevanje prekomernega nadomestila, preučilo ob neupoštevanju tega, da so stranske dejavnosti OUZ sestavni del SSGP, ki jim je zaupana, tako da je s tem, da je glede tega ugotovilo, da Komisija ni imela zadostnih informacij za sprejetje spornega sklepa, lahko le napačno uporabilo pravo.

73 Združenje VGG in drugi najprej primarno zatrjujejo brezpredmetnost drugega pritožbenega razloga, ker naj OUZ ne bi izpodbijale presoje Splošnega sodišča, v skladu s katerimi zelo dolgo trajanje postopka predhodne preučitve, čakanje Komisije na razglasitev sodbe Splošnega sodišča z dne 12. septembra 2013, Nemčija/Komisija (T-347/09, neobjavljena, EU:T:2013:418), in opredelitev SSGP, ki je bila zaupana OUZ, kot „vseobsegajoče“ in „atipične“, kar se še ni zgodilo, kažejo na obstoj resnih težav. Ti indici naj bi sami po sebi zadostovali za dokaz takih težav.

- 74 Združenje VGG in drugi podredno prav tako izpodbijajo trditve OUZ, navedene v vsakem od treh delov drugega pritožbenega razloga, pri čemer poudarjajo, da tudi če bi Sodišče katerega koli od teh delov sprejelo, to glede na sklop indicov, ki jih je ugotovilo Splošno sodišče, ne bi zadostovalo kot utemeljitev za razveljavitev izpodbijane sodbe.

Presoja Sodišča

- 75 V skladu z ustaljeno sodno prakso je postopek iz člena 108(2) PDEU nujen, kadar ima Komisija resne težave pri presoji, ali je pomoč združljiva z notranjim trgov. Komisija se torej pri sprejetju ugodne odločitve za pomoč lahko omeji na predhodno stopnjo preverjanja iz člena 108(3) PDEU le, če je na podlagi prvega preverjanja prepričana, da je ta pomoč združljiva z notranjim trgov (glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 2013, 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:36, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 76 Če pa se Komisija na podlagi prvega preverjanja prepriča o nasprotnem ali če z njim ne more premagati vseh težav, ki so se pokazale pri presoji združljivosti te pomoči z notranjim trgov, je dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in v ta namen začeti postopek iz člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 77 Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da mora ta institucija, če s postopkom iz člena 108(3) PDEU ni mogla premagati vseh težav, ki so nastale s presojo združljivosti obravnavanega ukrepa, uvesti postopek iz člena 108(2) PDEU, ne da bi v zvezi s tem imela diskrecijsko pravico (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točka 113 in navedena sodna praksa).
- 78 Tako mora Komisija v skladu s ciljem člena 108(3) PDEU in dolžnostjo dobrega upravljanja, ki jo zavezuje, uvesti potrebne ukrepe in preverjanja, da v fazi predhodne preučitve premaga težave, na katere morda naleti, tako da odpravi vse obstoječe dvome o združljivosti obravnavanega ukrepa z notranjim trgov (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točki 34 in 35 ter navedena sodna praksa).
- 79 Merilo resnih težav je objektivno, zato je treba obstoj teh težav ugotavljati ne samo na podlagi okoliščin sprejetja sklepa Komisije ob koncu predhodne preučitve, temveč tudi na podlagi presoj, na katere se je Komisija oprla (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 80 Iz tega je mogoče sklepati, da je zakonitost sklepa o nenasprotovanju, ki je utemeljen na členu 4(3) Uredbe št. 659/1999, odvisna od vprašanja, ali bi presoja informacij in elementov, ki jih je Komisija imela na voljo v fazi predhodne preučitve priglašenega ukrepa, morala objektivno povzročiti dvome o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgov, ker je treba ob takih dvomih uvesti formalni postopek preiskave, v katerem lahko sodelujejo zainteresirane stranke iz člena 1(h) navedene uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 81 Kadar tožeča stranka predlaga razglasitev ničnosti sklepa o nenasprotovanju, izpodbija predvsem to, da je Komisija sklep glede zadevne pomoči sprejela, ne da bi začela formalni postopek preiskave, s čimer naj bi kršila njene procesne pravice. Da bi bilo predlogu tožeče stranke za razglasitev ničnosti ugodeno, lahko ta navede kateri koli tožbeni razlog, s katerim se lahko dokaže, da bi presoja informacij in elementov, ki jih je Komisija imela na voljo v fazi predhodne preučitve priglašenega ukrepa, morala povzročiti dvome o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgov. Vendar uporaba takih trditev ne more povzročiti niti spremembe predmeta tožbe niti spremembe pogojev njene dopustnosti. Nasprotno, prav obstoj dvomov o tej združljivosti je dokaz, ki ga je treba predložiti, da bi se dokazalo,

da bi Komisija morala začeti formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 24. maja 2011, Komisija/Kronoply in Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, točka 59, ter z dne 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki in drugi/Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, točka 45 in navedena sodna praksa).

- 82 Dokaz o obstoju dvomov o združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgov, ki ga je treba iskati tako v okoliščinah sprejetja sklepa o nenasprotovanju kot tudi v njegovi vsebini, mora predložiti predlagatelj razglasitve ničnosti tega sklepa na podlagi sklopa ujemajočih se indicov (glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 2013, 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:36, točki 30 in 31 ter navedena sodna praksa).
- 83 V obravnavani zadevi je Splošno sodišče, da bi ugotovilo, ali so obstajale resne težave, ki bi upravičevale začetek formalnega postopka preiskave, preverilo sklop indicov, ki so jih navedli združenje VGG in drugi, ki ga je predstavilo v točkah 107, 130, 132 in 137 izpodbijane sodbe.
- 84 Natančneje, Splošno sodišče je v točkah 115 in 116 izpodbijane sodbe navedlo, da mora za odločitev o tožbenem razlogu, ki so ga navedli združenje VGG in drugi ter ki se je nanašal na obstoj resnih težav, na katere naj bi naletela Komisija pri predhodni preučitvi zadevne sheme pomoči, ker je SSGP opredelila kot „vseobsegajočo“ ali „atipično“, preučiti stopnjo povezanosti med stranskimi gospodarskimi dejavnostmi OUZ in njihovo glavno dejavnostjo.
- 85 Glede tega je najprej v točki 126 navedene sodbe poudarilo, da je Komisija v točki 50 spornega sklepa priznala, da sicer blago in storitve, ki jih ponujajo okoljevarstvene organizacije v okviru svojih stranskih dejavnosti, izvirajo iz njihove glavne dejavnosti varstva okolja, vendar niso postali obvezni zaradi te glavne dejavnosti. Splošno sodišče je poleg tega ugotovilo, da Komisija ni preučila, ali se lahko stranske gospodarske dejavnosti OUZ pravilno opravljajo pod tržnimi pogoji ali so v splošnem interesu.
- 86 Splošno sodišče je nato v točki 127 navedene sodbe opozorilo, da nezadostna ali nepopolna preučitev, ki jo je opravila Komisija v postopku predhodne preučitve, kaže na obstoj resnih težav.
- 87 V točki 128 izpodbijane sodbe je presodilo, da čeprav so prihodki od stranskih dejavnosti namenjeni kritju dela stroškov glavne dejavnosti ohranjanja narave in so tesno povezani z nalogo v splošnem interesu, ki se izpolnjuje z navedeno glavno dejavnostjo, Komisija na podlagi tega zgolj iz elementov, ki jih je imela, ni mogla sklepati, da so bile stranske dejavnosti OUZ potrebne za opravljanje SSGP v smislu točke 11 Okvira NJS ali da so te dejavnosti v splošnem gospodarskem interesu.
- 88 Splošno sodišče je v točki 129 navedene sodbe natančneje navedlo, da „[n]amreč podjetje, ki mu je poverjena SSGP, sicer lahko opravlja druge gospodarske dejavnosti, tudi če so povezane z nalogo v splošnem interesu, ki mu je zaupana, vendar to ne pomeni samodejno možnosti, da se te dejavnosti obravnavajo kot sestavni del navedene SSGP“ in da „[n]asprotno izhaja iz tega zahteva, da takšno podjetje spoštuje obveznosti finančne preglednosti in vodenja ločenega računovodstva, da se prepreči kakršno koli tveganje prekomernega nadomestila“.
- 89 V točki 130 navedene sodbe je na podlagi tega sklenilo, da „opredelitev zadevnega ukrepa pomoči kot ‚vseobsegajoče‘ ali ‚atipične‘ SSGP, ki jo je uporabila Komisija, kaže na obstoj resne težave“.
- 90 Na prvem mestu iz teh elementov izhaja, da Splošno sodišče, čeprav je v točki 117 izpodbijane sodbe navedlo, da so po njegovem mnenju združenje VGG in drugi poudarili protislovje med točkama 50 in 93 spornega sklepa, svoje ugotovitve o obstoju resnih težav, na katere je kazala ta opredelitev dejavnosti OUZ kot „vseobsegajoče“ ali „atipične“ SSGP, ni oprlo na to protislovje. Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 71 in 72 sklepnih predlogov, se namreč Splošno sodišče ni

osredotočilo na posebno protislovje, ki bi vplivalo na analizo, opravljeno v spornem sklepu, ampak se je oprlo na nezadostnost in nepopolnost elementov, ki jih je imela Komisija ob koncu postopka predhodne preučitve na voljo v zvezi z dejavnostmi, ki jih opravljajo OUZ.

- 91 Zato trditev OUZ in Komisije, da se je Splošno sodišče napačno oprlo na protislovne navedbe Komisije, ni mogoče sprejeti.
- 92 Na drugem mestu OUZ in Komisija v zvezi z elementi, ki jih je imela Komisija na voljo ob koncu tega predhodnega postopka, menijo, da je Splošno sodišče napačno razsodilo, da ti elementi niso zadostovali za ugotovitev, da so bile stranske dejavnosti OUZ v celoti del SSGP, ki jim je bila zaupana. Iz ugotovitev Splošnega sodišča v točkah od 119 do 121 izpodbijane sodbe pa je razvidno, da se je Komisija pri ugotovitvi, da so te stranske dejavnosti del „vseobsegajoče SSGP“, oprla le na okoliščino, da so bili stroški navedenih dejavnosti, ki so gospodarske narave, in prihodki od njih pripisani stroškom njihove glavne dejavnosti varstva narave.
- 93 Natančneje, Splošno sodišče je v točkah 120 in 121 izpodbijane sodbe navedlo, da je Komisija v odgovor na njegova vprašanja o povezanosti med stranskimi gospodarskimi dejavnostmi OUZ in SSGP, ki jim je bila zaupana, v bistvu trdila zgolj, prvič, da so te stranske dejavnosti tesno povezane z glavno dejavnostjo varstva narave, ker prispevajo k financiranju te dejavnosti, in drugič, da okoliščina, da te dejavnosti niso bile potrebne za doseg ciljev varstva narave, ne pomeni, da ne morejo biti sestavni del SSGP, ki jo pomeni negospodarska glavna dejavnost varstva narave.
- 94 Splošno sodišče je na podlagi teh ugotovitev v točki 128 izpodbijane sodbe štelo, da zgolj dejstvo, da so bili prihodki od stranskih dejavnosti namenjeni kritju dela stroškov glavne dejavnosti ohranjanja narave in da so bili zato tesno povezani z nalogo v splošnem interesu, ki jo pomeni ta glavna dejavnost, ne zadostuje za to, da bi Komisija lahko ugotovila, da so bile stranske dejavnosti potrebne za opravljanje SSGP v smislu točke 11 Okvira NJS ali da so bile stranske dejavnosti v splošnem gospodarskem interesu v smislu sodne prakse.
- 95 Glede tega je treba najprej opozoriti, da sicer države članice lahko opredelijo obseg in organizacijo svojih SSGP ob upoštevanju zlasti ciljev svoje nacionalne politike ter da imajo države članice glede tega široko diskrecijsko pravico, ki jo lahko Komisija izpodbija zgolj v primeru očitne napake, vendar ta pravica ne sme biti neomejena in jo je treba vsekakor izvrševati ob spoštovanju prava Unije (sodbi z dne 26. aprila 2018, Cellnex Telecom in Telecom Castilla-La Mancha/Komisija, C-91/17 P in C-92/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:284, točke od 41 do 43, ter z dne 15. maja 2019, Achema in drugi, C-706/17, EU:C:2019:407, točka 104).
- 96 Člen 106(2) PDEU namreč določa, prvič, da podjetja, pooblaščen za opravljanje SSGP, ravnajo po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene, in drugič, da razvoj trgovine ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Unije.
- 97 Tako je že iz besedila člena 106(2) PDEU razvidno, da so odstopanja od pravil iz Pogodbe dovoljena le, če so potrebna za izvrševanje posebne naloge, ki je bila dodeljena podjetju, pooblaščenemu za opravljanje SSGP (sodba z dne 8. marca 2017, Viasat Broadcasting UK/Komisija, C-660/15 P, EU:C:2017:178, točka 29).
- 98 Zato, kot je opozorjeno v točki 3 Okvira NJS, če ukrep, ki daje prednost podjetju, pooblaščenemu za opravljanje SSGP, izpolnjuje splošne pogoje za uporabo člena 107(1) PDEU, pomeni državno pomoč, za katero veljajo določbe členov od 106 do 108 PDEU.
- 99 V zvezi s presojo združljivosti ukrepov pomoči z notranjim trgom na podlagi člena 107(3) PDEU pa je ustaljena sodna praksa Sodišča, da je ta presoja v izključni pristojnosti Komisije, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije, da ima ta institucija v zvezi s tem široko diskrecijsko pravico, katere

izvrševanje zajema kompleksno oceno gospodarskih in socialnih razmer, ter da lahko Komisija pri izvrševanju te diskrecijske pravice sprejme smernice za določitev meril, na podlagi katerih namerava presojati združljivost ukrepov pomoči, ki jih načrtujejo države članice, z notranjim trgom (sodbi z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, točka 68, ter z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi, C-526/14, EU:C:2016:570, točke od 37 do 39).

- 100 V skladu z ustaljeno sodno prakso se Komisija s tem, da sprejme taka pravila ravnanja in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omeji pri izvrševanju te diskrecijske pravice in od teh pravil načeloma ne sme odstopiti, saj bi sicer lahko bila sankcionirana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta enako obravnavanje ali varstvo legitimnih pričakovanj (sodbi z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, točka 69, ter z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi, C-526/14, EU:C:2016:570, točka 40).
- 101 Zato je Komisija na področju državnih pomoči vezana na okvire, ki jih sprejme, če ti ne odstopajo od pravil iz Pogodbe DEU in če njihova uporaba ne krši splošnih pravnih načel, kot je enako obravnavanje (sodba z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija, C-431/14 P, EU:C:2016:145, točka 70).
- 102 V obravnavani zadevi ni bilo niti pred Splošnim sodiščem niti pred Sodiščem zatrjevano, da Okvir NJS odstopa od pravil Pogodbe DEU ali da se z njim krši splošno načelo prava Unije. Nasprotno, OUZ ob podpori Komisije trdijo, da je Splošno sodišče napačno razlagalo točko 11 tega okvira, ko je v točki 128 izpodbijane sodbe razsodilo, da Komisija na podlagi elementov, ki jih je imela, ni mogla ugotoviti, da so bile v smislu te določbe stranske dejavnosti OUZ potrebne za opravljanje SSGP, ki jim je bila zaupana.
- 103 V točki 11 Okvira NJS je navedeno, da so nadomestila za javne storitve državne pomoči, ki so lahko razglašene za združljive s členom 106(2) PDEU, če so potrebne za opravljanje zadevnih SSGP in ne vplivajo na razvoj trgovine v obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Unije. V tej točki je poleg tega pojasnjeno, da je takšno ravnovesje mogoče le, če so izpolnjeni pogoji iz oddelkov od 2.2 do 2.10 tega okvira, pri čemer ti oddelki zajemajo točke od 12 do 60 navedenega okvira.
- 104 V skladu s točkama 12 in 13 Okvira NJS pa se mora dodeljena pomoč, katere namen je nadomestiti stroške, nastale s prevzemom obveznosti javne storitve, nanašati na resnično SSGP, kar izključuje storitve, ki jih podjetja, ki poslujejo pod običajnimi tržnimi pogoji, že opravljajo ali bi jih lahko opravljala zadovoljivo in pod pogoji, ki so v skladu s splošnim interesom.
- 105 Komisija je namreč ob sprejetju teh dveh določb pravilno presodila, da ima široka diskrecijska pravica, ki jo imajo države članice v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 95 te sodbe, za opredelitev obsega SSGP, omejitve, na katere je opozorjeno v točkah 96 in 97 te sodbe, in je zato ni mogoče razumeti tako široko, da bi lahko države članice med SSGP uvrščale take samostojne storitve, ki jih lahko opravljajo podjetja, ki opravljajo svoje dejavnosti v običajnih tržnih razmerah.
- 106 Poleg tega v skladu s točkami 21, 47 in 48 Okvira NJS znesek nadomestila ne sme presegati tistega, kar je potrebno za kritje neto stroškov opravljanja obveznosti javne storitve, tako da čezmerno nadomestilo, ki ni potrebno za opravljanje SSGP, pomeni državno pomoč.
- 107 Točka 44 Okvira NJS določa, da mora podjetje, kadar opravlja dejavnosti znotraj in zunaj obsega SSGP, v internih računovodskih izkazih stroške in prejemke, povezane s SSGP, prikazovati ločeno od tistih, ki so povezani z drugimi storitvami. V točki 46 tega okvira je natančneje določeno, da se država članica lahko odloči, da je treba dobičke iz naslova drugih dejavnosti, ki se opravljajo zunaj obsega SSGP, zlasti tistih, pri katerih se uporablja infrastruktura, ki je potrebna za opravljanje SSGP, v celoti ali delno dodeliti za financiranje SSGP.

- 108 Iz vseh teh točk pa izhaja, najprej, da stranskih dejavnosti, ki ne spadajo v SSGP, ni mogoče šteti za potrebne za SSGP zgolj zato, ker so ustvarjeni dobički namenjeni financiranju SSGP, dalje, da je mogoče kot del SSGP opredeliti zgolj stranske dejavnosti, ki so potrebne za to storitev, in nazadnje, da nadomestila, dodeljena za stranske dejavnosti, ki niso potrebne za opravljanje SSGP, kot prekomerno nadomestilo pomenijo državne pomoči.
- 109 Zato Splošno sodišče s tem, da je od Komisije zahtevalo, da ima na voljo dodatne elemente, ki dokazujejo, da so bile v smislu točke 11 Okvira NJS stranske gospodarske dejavnosti OUZ potrebne za opravljanje SSGP ali da so bile te dejavnosti same del SSGP, ni napačno uporabilo prava.
- 110 Glede na te elemente je treba zavrnilo tudi trditve OUZ v zvezi s tem, da je Splošno sodišče domnevno napačno upoštevalo točko 41 sodbe z dne 12. septembra 2013, Nemčija/Komisija (T-347/09, neobjavljena, EU:T:2013:418), iz katere je sklepalo, da dejstvo, da so stranske dejavnosti, na katere se nanaša ta zadeva, po mnenju Komisije izvirale iz glavne dejavnosti varstva okolja, ne pomeni, da so postale obvezne zaradi njihove glavne dejavnosti, saj dejavnosti OUZ ne tvorijo neločljive celote.
- 111 Splošno sodišče, ki je navedlo, da se je Komisija v spornem sklepu sklicevala na navedeno točko 41, je namreč lahko, najprej, uporabilo ta element za razumevanje analize povezave med stranskimi dejavnostmi OUZ in njihovo glavno dejavnostjo, ki jo je opravila ta institucija, dalje, iz tega elementa sklepalo, da je Komisija sprejela razlogovanje, navedeno v tej točki 41, in ga po analogiji vključila v svojo analizo obravnavane zadeve, in nazadnje, ugotovilo, da ta analiza temelji na nezadostnih elementih.
- 112 Iz vseh teh preudarkov je mogoče ugotoviti, da Splošno sodišče s tem, da je razsodilo, da je opredelitev dejavnosti OUZ kot „vseobsegajoče“ ali „atipične“ SSGP, ki jo je uporabila Komisija, kazala na obstoj resnih težav, na katere je ta institucija naletela v fazi predhodne preučitve sheme PNB, ni napačno uporabilo prava.
- 113 Na tretjem mestu je treba trditve Komisije, ki se nanašajo na izkrivljanje dejstev v zvezi s potrebnostjo stranskih dejavnosti OUZ, zavreči kot nedopustne, in sicer zaradi enakih preudarkov kot so tisti, ki so bili navedeni že v točkah od 47 do 49 te sodbe.
- 114 Na četrtem mestu ni sporno, da OUZ v pritožbi niso izpodbijale indicev, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točki 107 izpodbijane sodbe ter ki se nanašajo na trajanje postopka predhodne preučitve in na vpliv sodbe z dne 12. septembra 2013, Nemčija/Komisija (T-347/09, neobjavljena, EU:T:2013:418).
- 115 Prvič, v skladu z ustaljeno sodno prakso iz člena 256(1), drugi pododstavek, PDEU, člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije ter člena 168(1)(d) in člena 169(2) Poslovnika pa izhaja, da morajo biti v pritožbi natančno navedeni grajeni elementi sodbe, katere razveljavitev se predlaga, in pravne trditve, ki ta predlog posebej utemeljujejo (glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 2013, 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:36, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 116 Drugič, ker so OUZ te indice izpodbijale v repliki, zadostuje opozoriti, da v skladu s členom 127(1) Poslovnika, ki se na podlagi člena 190(1) tega poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom. Vendar iz tega postopka ne izhaja, da trditve, ki jih OUZ v zvezi s tem navajajo v okviru replike, izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, za katere ob vložitvi pritožbe niso vedele. Zato je treba trditve, s katerimi OUZ izpodbijajo indice, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točki 107 izpodbijane sodbe, razglasiti za nedopustne.
- 117 Prav tako je treba trditve Komisije v zvezi s tem zavreči kot nedopustne zaradi enakih preudarkov kot so tisti, ki so bili navedeni že v točkah od 47 do 49 te sodbe.

- 118 Na petem mestu je treba, ker je Splošno sodišče tako lahko upoštevalo več indicev za obstoj resnih težav, ki se nanašajo na postopek, na njegovo trajanje in na vsebino spornega sklepa, šteti, da so trditve, navedene v okviru drugega in tretjega dela drugega pritožbenega razloga, brezpredmetne, kot pravilno trdijo združenje VGG in drugi.
- 119 Splošno sodišče je namreč glede na te indice in sodno prakso, na katero je opozorjeno v točki 82 te sodbe, lahko pravilno razsodilo, da so združenje VGG in drugi predložili dokaz o obstoju dvomov o združljivosti zadevne pomoči z notranjim trgov.
- 120 Glede na zgornje preudarke je treba drugi pritožbeni razlog, tako kot pritožbo v celoti, zavrniti.

Stroški

- 121 V skladu s členom 138(1) Poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki.
- 122 Združenje VGG in drugi so predlagali, naj se OUZ naloži plačilo stroškov, in ker te s predlogi niso uspele, se jim naloži plačilo stroškov.
- 123 V skladu s členom 140(1) tega poslovnika Komisija in Kraljevina Nizozemska nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

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 in Stichting Het Limburgs Landschap se naloži plačilo stroškov.

3. Evropska komisija in Kraljevina Nizozemska nosita svoje stroške.

Podpisi