



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

3 septembrie 2020*

„Recurs – Ajutoare de stat – Schemă de ajutor privind achiziția subvenționată sau punerea la dispoziție cu titlu gratuit a unor arii naturale – Procedură preliminară de examinare – Decizie prin care ajutorul este declarat compatibil cu piața internă – Acțiune în anulare – Admisibilitate – Regulamentul (CE) nr. 659/1999 – Articolul 1 litera (h) – Noțiunea de «persoane interesate» – Raport de concurență – Noțiunea de «dificultăți serioase» – Serviciu de interes economic general – Activități secundare – Conexitate”

În cauza C-817/18 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 21 decembrie 2018,

Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, cu sediul în 's-Graveland (Țările de Jos),

Stichting Het Groninger Landschap, cu sediul în Haren (Țările de Jos),

Vereniging It Fryske Gea, cu sediul în Opsterland (Țările de Jos),

Stichting Het Drentse Landschap, cu sediul în Assen (Țările de Jos),

Stichting Het Overijssels Landschap, cu sediul în Dalfsen (Țările de Jos),

Stichting Het Geldersch Landschap, cu sediul în Arnhem (Țările de Jos),

Stichting Flevo-Landschap, cu sediul în Lelystad (Țările de Jos),

Stichting Het Utrechts Landschap, cu sediul în De Bilt (Țările de Jos),

Stichting Landschap Noord-Holland, cu sediul în Heiloo (Țările de Jos),

Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, cu sediul în Rotterdam (Țările de Jos),

Stichting Het Zeeuwse Landschap, cu sediul în Heinkenszand (Țările de Jos),

Stichting Het Noordbrabants Landschap, cu sediul în 's-Hertogenbosch (Țările de Jos),

Stichting Het Limburgs Landschap, cu sediul în Maastricht (Țările de Jos),

* Limba de procedură: neerlandeza.

reprezentate de P. H. L. M. Kuypers și M. de Wit, avocați,

recurente,

susținute de:

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. K. Bulterman și L. Noort, în calitate de agenți,

intervenient în recurs,

celelalte părți din procedură fiind:

Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters, cu sediul în Hoenderloo (Țările de Jos),

Exploitiemaatschappij De Berghaaf BV, cu sediul în Barneveld (Țările de Jos),

Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, cu sediul în Hoenderloo (Țările de Jos),

BV Landgoed Den Alerdinck II, cu sediul în Heino (Țările de Jos),

Landgoed Ampsen BV, cu sediul în Lochem (Țările de Jos),

Pallandt van Keppel Stichting, cu sediul în Laag-Keppel (Țările de Jos),

Landgoed Kasteel Keppel BV, cu sediul în Laag-Keppel (Țările de Jos),

Baron van Lynden, cu domiciliul în Zoutelande (Țările de Jos),

Stichting het Lijndensche Fonds voor Kerk en Zending, cu sediul în Hemmen (Țările de Jos),

Landgoed Welna BV, cu sediul în Epe (Țările de Jos),

BV Landgoed „Huis te Maarn”, cu sediul în Maarn (Țările de Jos),

Vicariestichting De Vijf Capellarijen/Ambachtsheerlijkheid Kloetinge, cu sediul în Kloetinge (Țările de Jos),

Maatschappij tot Exploitatie van het Landgoed Tongeren onder Epe BV, cu sediul în Epe (Țările de Jos),

Landgoed Anderstein NV, cu sediul în Maarsbergen (Țările de Jos),

Landgoed Bekspring BV, cu sediul în Oldenzaal (Țările de Jos),

Landgoed Nijenhuis en Westerflie BV, cu sediul în Diepenheim (Țările de Jos),

Landgoed Caprera BV, cu sediul în Bloemendaal (Țările de Jos),

Landgoed Schapenduinen BV, cu sediul în Bloemendaal (Țările de Jos),

Stichting Schapenduinen, cu sediul în Bloemendaal (Țările de Jos),

Landgoed de Noetselenberg BV, cu sediul în Rijssen (Țările de Jos),

reprezentate de D. Gillet, T. Ruys, P. Wytinck și A. A. Al Khatib, avocaten,

reclamante în primă instanță,

Comisia Europeană, reprezentată de S. Noë și P.-J. Loewenthal, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul A. Arabadjiev (raportor), președinte de cameră, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a doua, și domnii P. G. Xuereb, T. von Danwitz și A. Kumin, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 2 aprilie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, recurentele solicită Curții anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 15 octombrie 2018, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters și alții/Comisia (T-79/16, denumită în continuare „hotărârea atacată”, nepublicată, EU:T:2018:680), prin care acesta a anulat Decizia C(2015) 5929 final a Comisiei din 2 septembrie 2015 privind ajutorul de stat SA.27301 (2015/NN) – Țările de Jos privind achiziția subvenționată sau punerea la dispoziție gratuită a unor arii naturale, al cărei rezumat a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (JO 2016, C 9, p. 1, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

Regulamentul (CE) nr. 659/1999

- 2 Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), care era în vigoare la data adoptării deciziei în litigiu, definea la articolul 1 litera (h) noțiunea de „persoană interesată” după cum urmează:

„[O]rice stat membru și orice persoană, întreprindere sau asociație de întreprinderi ale căror interese pot fi afectate de acordarea unui ajutor, în special beneficiarul ajutorului, întreprinderile concurente și asociațiile profesionale.”

- 3 Potrivit articolului 4 alineatele (1)-(4) din acest regulament:

„(1) Comisia [Europeană] examinează notificarea imediat după primirea acesteia. Fără a aduce atingere articolului 8, Comisia adoptă o decizie în temeiul alineatului (2), (3) sau (4).

(2) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că măsura notificată nu constituie un ajutor, ea consemnează acest lucru printr-o decizie.

(3) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că nu există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața comună, în măsura în care intră în sfera de aplicare a articolului [107 alineatul (1) TFUE], aceasta decide că măsura este compatibilă cu piața comună [...]. Decizia precizează excepția aplicată în temeiul tratatului.

(4) În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața comună, aceasta decide să inițieze procedura prevăzută la articolul [108 alineatul (2) TFUE].”

Cadrul CSP

4 Punctul 3 din Comunicarea Comisiei intitulată „Cadrul Uniunii Europene pentru ajutoarele de stat sub forma compensațiilor pentru obligația de serviciu public (2011)” (JO 2012, C 8, p. 15, denumită în continuare „cadrul CSP”) arată, printre altele, că, „în măsura în care criteriile generale de aplicabilitate a articolului 107 alineatul (1) [TFUE] sunt îndeplinite, [compensațiile pentru obligația de serviciu public] constituie ajutor de stat și intră sub incidența articolelor 106, 107 și 108 [TFUE].”

5 Punctul 11 din cadrul CSP prevede printre altele:

„[...] ajutoarele de stat [...] pot fi declarate compatibile cu articolul 106 alineatul (2) [TFUE] dacă acestea sunt necesare pentru prestarea serviciului de interes economic general în cauză și nu afectează dezvoltarea schimburilor comerciale astfel încât să contravină intereselor Uniunii. Condițiile stabilite la punctele 2.2-2.10 trebuie îndeplinite pentru realizarea acestui echilibru.”

6 În secțiunea 2.2 din acest cadru, punctul 12 prevede că „[a]jutorul trebuie acordat pentru un serviciu de interes economic general autentic și corect definit, astfel cum este prevăzut la articolul 106 alineatul (2) [TFUE].”

7 Punctul 13 din cadrul menționat, care figurează în aceeași secțiune, prevede, printre altele:

„[...] „În special, statele membre nu pot să impună obligații specifice de serviciu public pentru serviciile care sunt prestate deja sau care pot fi prestate satisfăcător și în condiții, cum ar fi prețul, caracteristici în materie de calitate obiective, continuitate și accesul la serviciul respectiv, coerente cu interesul public, astfel cum este definit de stat, de către întreprinderi care își desfășoară activitatea în condiții normale de piață. [...]”

8 Punctul 21 din cadrul CSP, care figurează în secțiunea 2.8 din acesta, prevede:

„Valoarea compensației nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a se acoperi costurile nete [...] ale îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, inclusiv un profit rezonabil.”

9 În aceeași secțiune, punctul 44 din acest cadru precizează:

„În cazul în care o întreprindere desfășoară activități care se încadrează atât în cadrul, cât și în afara domeniului de aplicare al [serviciului de interes economic general (SIEG)], contabilitatea sa internă trebuie să prezinte separat costurile și veniturile asociate serviciilor SIEG și pe cele ale altor servicii [...]. Atunci când unei întreprinderi i se încredințează prestarea mai multor SIEG deoarece autoritatea care încredințează SIEG sau natura SIEG este diferită, contabilitatea internă a întreprinderii trebuie să permită verificarea existenței vreunei supracompensații la nivelul fiecărui SIEG.”

10 Punctul 46 din cadrul menționat, care figurează de asemenea în secțiunea 2.8 din acesta, adaugă:

„Statul membru poate decide că profiturile provenite din alte activități, care nu intră în domeniul SIEG, în special acele activități care se bazează pe infrastructura necesară pentru a presta SIEG, trebuie să fie alocate integral sau parțial finanțării SIEG.”

11 Punctul 47 din același cadru, care figurează în secțiunea 2.8 din acesta, prevede:

„Supracompensarea ar trebui înțeleasă drept o compensație pe care o primește întreprinderea în plus față de valoarea ajutorului, conform definiției de la punctul [21], pe întreaga durată a contractului. [...]”

12 În secțiunea 2.8 menționată, punctul 48 din cadrul CSP prevede:

„Întrucât supracompensarea nu este necesară pentru îndeplinirea obligației de SIEG, aceasta constituie ajutor de stat incompatibil.”

Istoricul litigiului

13 În cadrul creării unei structuri ecologice principale și a unei rețele Natura 2000 pe teritoriul său, Regatul Țărilor de Jos a instituit Regeling bijdragen particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (Schema de subvenționare a organismelor private de protecție a mediului gestionare ale terenurilor, denumită în continuare „schema PNB”), permițând unui număr de 13 organisme de gestionare a terenurilor (denumite în continuare „OGT”), care sunt recurențele din prezentul recurs, să achiziționeze arii naturale.

14 Costurile eligibile pentru subvențiile din cadrul acestei scheme de ajutor erau prețul de cumpărare a terenurilor, celelalte cheltuieli de achiziție și costurile de reziliere a contractelor de arendare care grevau terenurile menționate. Atunci când încasările depășeau costurile de gestionare, acestea trebuiau reinvestite în conservarea naturii sau vărsate statului neerlandez. O astfel de obligație, deși nu este prevăzută în mod explicit de schema PNB, era dedusă în mod implicit din statutele OGT, care trebuiau să fie supuse aprobării autorităților neerlandeze pentru ca acestea să obțină subvențiile în discuție. În plus, OGT nu erau autorizate să schimbe destinația terenurilor achiziționate în cadrul aceleiași scheme sau să le utilizeze într-un mod contrar finalității de conservare a naturii fără acordul expres al autorităților care acordau subvențiile în discuție. Terenurile nu puteau fi nici închiriate sau revândute fără autorizația expresă a autorităților neerlandeze.

15 La 23 decembrie 2008, Comisia a fost sesizată cu o plângere din partea a două fundații private fără scop lucrativ de drept neerlandez, și anume Stichting het Nationale Park De Hoge Veluwe (denumită în continuare „NPDHV”) și Stichting Linschoten, care administrează terenuri și desfășoară activități de conservare a naturii și de gestionare a patrimoniului cultural, precum și activități economice, precum leasingul terenurilor, agricultura, silvicultura și turismul. În anul 2009, autoarele plângerii au fost înlocuite în cadrul procedurii administrative în cauză de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (Asociația pentru egalitatea în drepturi a proprietarilor funciari privați, Țările de Jos) (denumită în continuare „VGG”), care are ca obiect de activitate, printre altele, asigurarea egalității în drepturi a tuturor proprietarilor funciari privați în cadrul subvenționării achiziționării de terenuri.

16 Schema în vigoare inițial din anul 1993 până în anul 2012 a fost înlocuită de o nouă schemă de ajutor, pe care Comisia a aprobat-o prin decizia din 13 iulie 2011. Ulterior, prin comunicările din 26 august, 14 septembrie și 28 septembrie 2011, VGG a cerut Comisiei să ia poziție cu privire la plângerea sa și să solicite recuperarea ajutorului ilegal.

- 17 Prin decizia în litigiu, Comisia a declarat regimul de achiziționare a ariilor naturale compatibil cu piața internă, în temeiul articolului 106 alineatul (2) TFUE.
- 18 Mai întâi, Comisia a apreciat că schema de subvenționare constituia un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Decizia în litigiu subliniază că sarcina principală a OGT, ca organizații de protecție și de conservare a naturii, nu are caracter economic. În aceste condiții, organismele respective desfășoară în paralel anumite activități secundare, precum vânzarea de lemn și de stuf, închirierea de drepturi de vânatoare și de pescuit și activități turistice de natură economică. În ceea ce privește aceste activități, Comisia a considerat că organismele menționate trebuiau calificate drept „întreprinderi” în sensul normelor de concurență. În această privință, ea s-a întemeiat pe Hotărârea din 12 septembrie 2013, Germania/Comisia (T-347/09, nepublicată, EU:T:2013:418), în care Tribunalul a considerat că, deși bunurile și serviciile oferite de organizații de protecție a mediului care beneficiau de o schemă de ajutor similară schemei PNB în cadrul activităților lor secundare rezultau din activitatea lor principală de protecție a mediului, acestea nu erau impuse de activitatea lor principală întrucât astfel de activități secundare constituiau activități de natură economică.
- 19 În special, Comisia a considerat că cesiunea cu titlu gratuit a terenurilor și subvențiile la achiziționarea și pentru gestionarea acestora din urmă ar conferi OGT un prim avantaj economic. În plus, aceasta a observat că nu putea fi exclus ca OGT să primească un al doilea avantaj, întemeiat pe câștigurile de capital care rezultau eventual din revânzarea terenurilor achiziționate. Or, schema PNB nu îndeplinea, potrivit Comisiei, condițiile identificate de Curte pentru SIEG în Hotărârea din 24 iulie 2003, Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), din moment ce compensarea beneficiarilor schemei PNB nu fusese stabilită potrivit unei proceduri adecvate.
- 20 Întrucât organizațiile de protecție a naturii au fost investite, în temeiul măsurii de ajutor, cu o obligație de serviciu public de protecție a naturii, Comisia a examinat în continuare aspectul dacă schema de subvenționare îndeplinea condițiile cadrului CSP. Întrucât, potrivit instituției menționate, acestea erau îndeplinite, Comisia a declarat schema PNB compatibilă cu piața internă.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 21 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 19 februarie 2016, VGG și celelalte reclamante în primă instanță (denumite în continuare „VGG și alții”) au formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu.
- 22 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 17 mai 2016, OGT au formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Comisiei. Prin Ordonanța din 6 aprilie 2017, președintele Camerei a doua a Tribunalului a admis această cerere.
- 23 În susținerea acțiunii formulate, VGG și alții au invocat patru motive, întemeiate, primul, pe încălcarea drepturilor lor procedurale prevăzute la articolul 108 alineatul (2) TFUE, al doilea, pe încălcarea principiilor neretroactivității și securității juridice, al treilea, cu titlu subsidiar, pe o eroare de drept și pe un viciu de motivare în aplicarea cadrului CSP, iar al patrulea, pe încălcarea articolului 106 alineatul (2) TFUE.
- 24 Comisia și intervenientele în acțiunea în anulare au contestat calitatea de „persoane interesate” a VGG și alții, precum și admisibilitatea celui de al doilea și a celui de al patrulea motiv ale acestei acțiuni.
- 25 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a declarat acțiunea menționată admisibilă, a admis primul motiv al acțiunii și, în consecință, a anulat decizia în litigiu fără a examina celelalte motive ale aceluiași acțiuni.

Concluziile părților în fața Curții

26 OGT solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate și
- cu titlu principal, obligarea reclamantelor în primă instanță la plata cheltuielilor de judecată sau
- cu titlu subsidiar, trimiterea cauzei spre rejudicare la Tribunal și soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată.

27 Comisia solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate și
- respingerea acțiunii.

28 VGG și alții solicită Curții:

- respingerea recursului și
- obligarea OGT la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

29 În susținerea recursului formulat, OGT invocă două motive, întemeiate, primul, pe o eroare de drept în analiza admisibilității acțiunii în primă instanță și, al doilea, pe o eroare de drept, în măsura în care hotărârea atacată admite existența unor dificultăți serioase.

Cu privire la primul motiv

Argumentația părților

30 Prin intermediul primului motiv, OGT susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat în hotărârea atacată că VGG și alții erau „persoane interesate” în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE. Acest motiv se împarte în două aspecte, invocate, primul, cu titlu principal, iar al doilea, cu titlu subsidiar.

31 Prin intermediul primului aspect al acestui motiv, OGT susțin că nu există niciun raport de concurență între ele și membrii VGG, din moment ce activitatea principală a OGT ar fi de natură neeconomică și, în măsura în care activitățile lor secundare ar fi calificate drept „economice”, ele nu ar activa pe aceeași piață ca membrii VGG. În acest sens, descrierea activităților respective ale OGT și ale membrilor VGG, astfel cum aceasta rezultă din cuprinsul punctului 63 din hotărârea atacată, ar arăta că aceste activități sunt diferite și că se desfășoară pe piețe distincte.

32 În special, utilizarea termenului generic de „turism”, la punctul 66 din hotărârea atacată, pentru a descrie una dintre activitățile NPDHV nu ar fi suficientă pentru a demonstra raportul de concurență dintre activitățile membrilor VGG și cele ale OGT. Pe de o parte, această trimitere prea generală ar ascunde diferențele efective care ar exista între activitățile turistice ale OGT, care sunt oferite cu titlu gratuit, și cele ale membrilor VGG, al căror obiectiv este lucrativ. Pe de altă parte, o astfel de trimitere nu ar ține seama de legătura directă dintre misiunea esențială a OGT de protecție și de conservare a naturii și activitățile turistice ale acestora.

- 33 În sfârșit, pe de o parte, din hotărârea atacată nu ar reieși că piața vânzării de lemn a fost luată în considerare de Tribunal pentru a stabili un raport de concurență între activitățile OGT și cele ale membrilor VGG. Pe de altă parte, elementele care figurează în hotărârea atacată nu ar fi suficiente, în orice caz, pentru stabilirea unui raport de concurență cu membrii VGG pe o astfel de piață.
- 34 Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, OGT susțin că ajutorul în discuție nu a avut niciun efect concret asupra poziției concurențiale a membrilor VGG și, în orice caz, nu a denaturat raportul de concurență al acestora.
- 35 Mai întâi, Tribunalul ar fi utilizat, la punctul 68 din hotărârea atacată, un criteriu eronat, și anume pe cel al afectării schimburilor comerciale dintre statele membre în locul celui al efectului concret asupra raporturilor de concurență cu membrii VGG. În continuare, în lipsa oricărui element concret, Tribunalul ar fi constatat riscul unui efect concret al ajutorului asupra poziției concurențiale a membrilor VGG. În sfârșit, afirmația potrivit căreia membrii VGG ar fi fost împiedicați în mod sistematic să achiziționeze terenuri, expansiunea lor fiind astfel încetinită, nu ar fi pertinentă, din moment ce nu ar exista o piață a gestionării spațiilor naturale.
- 36 Guvernul neerlandez susține argumentația OGT.
- 37 La rândul său, Comisia susține, mai întâi, că raționamentul care figurează la punctele 63 și 64 din hotărârea atacată este de neînțeles, din moment ce din decizia în litigiu ar reieși că activitățile economice ale OGT nu corespund activităților membrilor VGG, singura suprapunere a acestor activități privind sectorul turistic. În acest sector, activitatea OGT s-ar limita totuși la a permite accesul gratuit la ariile naturale pe care acestea le gestionează, astfel încât nu ar fi vorba despre o ofertă de servicii pe o piață.
- 38 În continuare, Tribunalul ar fi procedat la o denaturare a faptelor prin faptul că a dedus din cuprinsul punctului 27 din decizia în litigiu o descriere a activităților membrilor VGG, deși acest punct nu ar descrie decât activitatea NPDHV.
- 39 În sfârșit, Comisia susține argumentația OGT potrivit căreia Tribunalul ar fi confundat criteriul de afectare a schimburilor comerciale cu cel al unui efect concret asupra poziției concurențiale a membrilor VGG și ar fi omis să verifice acest al doilea criteriu. Astfel, la punctul 71 din hotărârea atacată, Tribunalul s-ar fi mulțumit să prezume că era îndeplinit criteriul efectului concret asupra poziției concurențiale a VGG. Or, potrivit jurisprudenței, ar fi revenit VGG obligația să facă dovada efectului concret al ajutorului acordat OGT asupra poziției concurențiale a membrilor săi.
- 40 VGG și alții răspund, cu titlu principal, că argumentația OGT, prin care se urmărește să se obțină o nouă apreciere a faptelor, este inadmisibilă. Cu titlu subsidiar, VGG și alții contestă argumentația OGT pe fond.

Aprecierea Curții

- 41 Trebuie arătat de la bun început că Tribunalul a considerat, la punctul 76 din hotărârea atacată, că cel puțin unu dintre membrii VGG, și anume NPDHV, trebuie să fie calificat drept „persoană interesată” în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE și al articolului 1 litera (h) din Regulamentul nr. 659/1999.
- 42 În susținerea acestei concluzii, Tribunalul a arătat, la punctul 53 din hotărârea amintită, că un concurent indirect al beneficiarului unui ajutor poate să fie calificat drept „persoană interesată” în măsura în care face dovada că interesele sale ar putea fi afectate prin acordarea ajutorului și în măsura în care demonstrează corespunzător cerințelor legale că ajutorul ar putea să aibă un efect concret asupra situației sale. La punctul 54 din hotărârea menționată, Tribunalul a precizat că, în ceea ce privește întreprinderile concurente, reclamantul trebuie, pentru a putea fi calificat drept „persoană

interesată”, pe de o parte, să demonstreze că se află într-un raport de concurență cu beneficiarii ajutorului și, pe de altă parte, să dovedească faptul că ajutorul poate să aibă un efect concret asupra situației sale, denaturând raportul de concurență în discuție.

- 43 În raport cu aceste criterii, Tribunalul a constatat, la punctele 61-67 din hotărârea atacată, existența unui raport de concurență între membrii VGG, în special NPDHV, și OGT și a examinat, la punctele 68-75 din hotărârea menționată, dacă a fost demonstrat un efect concret al acordării ajutorului contestat asupra situației membrilor VGG, care să denatureze raportul de concurență dintre aceștia din urmă și beneficiarii măsurii de ajutor în discuție.
- 44 În primul rând, trebuie arătat că OGT contestă raportul de concurență constatat de Tribunal, susținând în esență că trimiterea la termenul generic de „turism”, la punctul 66 din hotărârea atacată, ar fi prea generală, că piața vânzării de lemn nu ar fi fost luată în considerare și că elementele reținute nu ar fi în general suficiente pentru a stabili un raport de concurență între OGT și membrii VGG.
- 45 În această privință este suficient să se constate că, printr-o astfel de argumentație, OGT contestă, în esență și fără să susțină o denaturare a elementelor de probă, aprecierea suverană a faptelor efectuată de Tribunal la punctele 63-67 din hotărârea atacată.
- 46 Or, conform unei jurisprudențe constante a Curții, aprecierea faptelor de către Tribunal nu constituie, sub rezerva unei denaturări a elementelor de probă care i-au fost prezentate, o chestiune de drept supusă ca atare controlului Curții (Hotărârea din 30 septembrie 2003, *Freistaat Sachsen și alții/Comisia*, C-57/00 P și C-61/00 P, EU:C:2003:510, punctul 102, precum și Hotărârea din 26 martie 2020, *Larko/Comisia*, C-244/18 P, EU:C:2020:238, punctul 25).
- 47 În ceea ce privește argumentul prezentat de Comisie, în memoriul în răspuns, în susținerea primului aspect al primului motiv, întemeiat pe o denaturare a faptelor pretins săvârșită de Tribunal, trebuie amintit că, potrivit articolului 174 din Regulamentul de procedură al Curții, prin memoriul în răspuns se poate cere admiterea sau respingerea, în tot sau în parte, a recursului. Pe de altă parte, conform articolelor 172 și 176 din acest regulament, părțile autorizate să depună memoriu în răspuns pot depune, prin înscris separat, distinct de memoriul în răspuns, un recurs incident, prin care, potrivit articolului 178 alineatul (1) și alineatul (3) a doua teză din regulamentul menționat, se poate cere anularea, în tot sau în parte, a deciziei Tribunalului în temeiul unor motive și argumente de drept diferite de cele invocate în memoriul în răspuns.
- 48 Reiese din aceste dispoziții, interpretate coroborat, că memoriul în răspuns nu poate avea ca obiect anularea deciziei Tribunalului pentru motive distincte și autonome de cele invocate în recurs, asemenea motive neputând fi invocate decât în cadrul unui recurs incident (Hotărârea din 10 noiembrie 2016, *DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comisia*, C-449/14 P, EU:C:2016:848, punctele 99-101, Hotărârea din 30 mai 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consiliul*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punctul 20, precum și Hotărârea din 28 februarie 2019, *Consiliul/Growth Energy și Renewable Fuels Association*, C-465/16 P, EU:C:2019:155, punctul 57).
- 49 Prin urmare, dat fiind că OGT nu au invocat niciun motiv întemeiat pe o denaturare a faptelor de către Tribunal în ceea ce privește aprecierea acestuia privind existența unui raport de concurență între membrii VGG și OGT, un asemenea argument invocat de Comisie în cadrul memoriului său în răspuns nu poate fi admisibil.
- 50 În al doilea rând, astfel cum a amintit domnul avocat general la punctul 38 din concluzii, Curtea a statuat deja că, în raport cu definiția de la articolul 1 litera (h) din Regulamentul nr. 659/1999, o întreprindere concurentă a beneficiarului unei măsuri de ajutor este incontestabil una dintre „persoanele interesate” în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE (Hotărârea din 18 noiembrie 2010, *NDSHT/Comisia*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punctul 59).

- 51 Rezultă că, întrucât Tribunalul a constatat existența unui raport de concurență între cel puțin unu dintre membrii VGG și OGT, acesta nu a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat că VGG figura printre „persoanele interesate” în sensul articolului 108 alineatul (2) TFUE.
- 52 În al treilea rând, rezultă din ceea ce precedă că argumentele prezentate de OGT, precum și de Comisie în cadrul celui de al doilea aspect al primului motiv, prin care se urmărește să se conteste existența unui efect concret al schemei PNB asupra situației membrilor VGG, sunt inoperante, întrucât calificarea drept persoane interesate a membrilor VGG rezultă direct din calitatea lor de concurenți ale OGT.
- 53 Având în vedere considerațiile care precedă, primul motiv trebuie să fie respins.

Cu privire la al doilea motiv

Argumentația părților

- 54 Prin intermediul celui de al doilea motiv, OGT susțin că Tribunalul a considerat în mod eronat că Comisia a întâmpinat „dificultăți serioase” la adoptarea deciziei în litigiu. Acest motiv cuprinde trei aspecte, referitoare, primul, la calificarea drept SIEG „global” sau „atipic” utilizată de Comisie în decizia în litigiu pentru a defini activitățile OGT, al doilea, la indiciul lipsei unei contabilități separate și, al treilea, la indiciul lipsei unui mecanism care să evite supracompensarea.
- 55 Prin intermediul primului aspect al acestui motiv, în primul rând, OGT susțin că Tribunalul a identificat, la punctul 117 din hotărârea atacată, un pretins argument al VGG și alții, întemeiat pe o contradicție în calificarea măsurii de ajutor în discuție drept SIEG „global” sau „atipic”, care totuși nu ar fi fost invocat de acestea din urmă.
- 56 În al doilea rând, nu ar exista nicio contradicție în decizia în litigiu, întrucât punctul 50 din aceasta privește calificarea beneficiarilor măsurilor de ajutor drept întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, în timp ce punctul 93 din aceasta ar viza măsura în care activitățile secundare ale OGT făceau parte integrantă din SIEG care le fusese încredințat.
- 57 În al treilea rând, contrar celor reținute de Tribunal la punctul 128 din hotărârea atacată, ar rezulta atât din decizia în litigiu, cât și din răspunsurile date de Comisie la întrebările adresate de Tribunal că această instituție ar fi dispus de suficiente elemente pentru a constata că activitățile secundare ale OGT făceau parte în întregime din SIEG care le fusese încredințat.
- 58 În al patrulea rând, Tribunalul nu ar fi ținut seama de faptul că punctul 41 din Hotărârea Tribunalului din 12 septembrie 2013, Germania/Comisia (T-347/09, nepublicată, EU:T:2013:418), nu este pertinent pentru aprecierea aspectului dacă activitățile secundare ale OGT făceau sau nu parte integrantă din SIEG care le fusese încredințat.
- 59 În al cincilea rând, OGT susțin că, la punctul 128 din hotărârea atacată, Tribunalul a interpretat în mod eronat punctul 11 din cadrul CSP, potrivit căruia ajutorul de stat acordat ar trebui să fie necesar pentru prestarea SIEG. În schimb, Tribunalul ar fi examinat aspectul dacă Comisia dispunea de elemente care să îi permită să examineze dacă activitățile secundare erau necesare pentru prestarea SIEG.
- 60 În sfârșit, în memoriul lor în replică, OGT contestă faptul că durata procedurii preliminare de examinare ar constitui în speță un indiciu al existenței unor dificultăți serioase.

- 61 Prin intermediul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv, OGT susțin că Tribunalul a dedus în mod eronat din lipsa unei contabilități separate pentru activitățile lor secundare un indiciu privind existența unor dificultăți serioase, întrucât un astfel de criteriu nu este pertinent decât în cazul în care aceste activități nu intră ele însele în domeniul de aplicare al SIEG, ipoteză pe care Comisia ar fi înlăturat-o totuși în decizia în litigiu în ceea ce privește activitățile secundare ale OGT.
- 62 În același sens, nimic nu s-ar putea deduce din așteptarea de către Comisie a pronunțării Hotărârii din 12 septembrie 2013, Germania/Comisia (T-347/09, nepublicată, EU:T:2013:418), întrucât această hotărâre privea aspectul dacă există un ajutor de stat, iar nu problema compatibilității unui ajutor cu piața internă. Astfel, Comisia nu s-ar fi bazat pe hotărârea respectivă pentru examinarea schemei PNB și nu ar fi făcut trimitere la aceasta decât pentru a confirma că veniturile activităților menționate ar putea servi drept compensație pentru SIEG încredințat.
- 63 În orice caz, faptul că în cauza care s-a pronunțat această hotărâre organismele germane în discuție au ținut o contabilitate separată pentru activitățile lor economice secundare nu ar fi de natură să împiedice Comisia să constate în prezenta cauză că o asemenea contabilitate nu era necesară întrucât activitățile secundare ale OGT ar face parte integrantă din SIEG.
- 64 Prin intermediul celui de al treilea aspect al celui de al doilea motiv, OGT susțin că aprecierea Tribunalului potrivit căreia lipsa unui mecanism prestabilit pentru evitarea unei supracompensări constituia de asemenea un indiciu al existenței unor dificultăți serioase provine dintr-o denaturare a elementelor de fapt care conține o înlocuire a motivelor deciziei în litigiu. Astfel, ar reieși în mod clar din cuprinsul punctelor 94, 95 și 97 din decizia în litigiu că era prevăzut un mecanism prestabilit care să prevină supracompensarea. Într-adevăr, în temeiul schemei PNB, subvențiile pentru investiții și subvențiile pentru gestionare nu ar putea fi cumulate pentru a acoperi costuri similare, veniturile din terenuri ar trebui să fie întotdeauna deduse din calculul subvențiilor pentru gestionare, terenurile nu ar putea fi vândute fără autorizarea oficială a autorităților care acordă subvențiile, iar OGT ar fi obligate să ramburseze orice avantaj nejustificat obținut la vânzarea unui teren.
- 65 Guvernul neerlandez susține argumentația OGT.
- 66 La rândul său, Comisia susține, cu privire la primul aspect al celui de al doilea motiv, în primul rând, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că durata procedurii preliminare de examinare indica existența unor dificultăți serioase. Deși această procedură a fost efectiv anormal de lungă, durata sa s-ar explica prin faptul că ea a așteptat atât rezultatul negocierilor dintre părți, cât și pronunțarea Hotărârii din 12 septembrie 2013, Germania/Comisia (T-347/09, nepublicată, EU:T:2013:418), înainte de a adopta decizia în litigiu.
- 67 În al doilea rând, această instituție susține că raționamentul care figurează la punctele 126-129 din hotărârea atacată este de neînțeles, întrucât provine dintr-o confuzie între problema naturii economice a activităților secundare ale OGT și cea a apartenenței acestor activități la SIEG încredințat organismelor respective.
- 68 În al treilea rând, acest raționament s-ar baza pe o denaturare a faptelor, întrucât s-ar fi prezumat că Comisia concluzionase că aceste activități secundare erau necesare pentru prestarea SIEG, deși, pentru această instituție, aceste activități ar face parte integrantă din SIEG încredințat OGT. Astfel, ar reieși în mod clar din decizia în litigiu că SIEG încredințat OGT privește în același timp protecția naturii și activitățile secundare.
- 69 În al patrulea rând, la punctul 128 din hotărârea atacată, Tribunalul ar fi stabilit, prin urmare, un criteriu vădit eronat atunci când a considerat că, pentru Comisie, activitățile secundare cu caracter economic erau necesare pentru prestarea SIEG, în sensul punctului 11 din cadrul CSP.

- 70 În al cincilea rând, Comisia susține, cu titlu suplimentar, că VGG și alții nu au ridicat problema exactității definirii SIEG de către Regatul Țărilor de Jos, ci s-au limitat să susțină că existența unor dificultăți serioase ar fi determinată de caracterul atipic al SIEG în sine.
- 71 În ceea ce privește al doilea aspect al celui de al doilea motiv, Comisia susține de asemenea că, întrucât activitățile secundare ale OGT fac parte integrantă din SIEG care le-a fost încredințat, lipsa unei contabilități separate nu este pertinentă în scopul stabilirii prezenței unor dificultăți serioase.
- 72 În ceea ce privește al treilea aspect al celui de al doilea motiv, Comisia consideră, pentru motivele invocate de OGT, că Tribunalul a denaturat faptele și adaugă că activitatea de gestionare a naturii este o activitate care generează pierderi, astfel încât ar fi imposibil ca veniturile din activitățile secundare să depășească costurile de gestionare a naturii. În plus, Tribunalul ar fi examinat lipsa unei analize a existenței unui mecanism de prevenire a supracompensării fără să ia în considerare faptul că activitățile secundare ale OGT fac parte integrantă din SIEG care le este încredințat, astfel încât nu putea decât să săvârșească o eroare de drept atunci când a concluzionat în această privință că Comisia nu dispunea de informații suficiente pentru a adopta decizia în litigiu.
- 73 VGG și alții invocă de la bun început și cu titlu principal caracterul inoperant al celui de al doilea motiv de recurs, din moment ce OGT nu ar contesta aprecierile Tribunalului potrivit cărora durata excesiv de lungă a procedurii preliminară de examinare, așteptarea de către Comisie a pronunțării Hotărârii Tribunalului din 12 septembrie 2013, Germania/Comisia (T-347/09, nepublicată, EU:T:2013:418), și calificarea fără precedent a SIEG încredințat OGT drept „global” sau „atipic” ar confirma existența unor dificultăți serioase. Or, aceste indicii ar fi suficiente, în sine, să demonstreze astfel de dificultăți.
- 74 Cu titlu subsidiar, VGG și alții contestă de asemenea argumentația OGT invocată la fiecare din cele trei aspecte ale celui de al doilea motiv, subliniind totodată că, presupunând chiar că Curtea ar admite unul dintre aceste aspecte, acest lucru nu ar fi suficient, având în vedere seria de indicii constatate de Tribunal, pentru a justifica anularea hotărârii atacate.

Aprecierea Curții

- 75 Potrivit unei jurisprudențe constante, procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE este indispensabilă atunci când Comisia întâmpină dificultăți serioase în a aprecia dacă un ajutor este compatibil cu piața internă. Comisia nu se poate limita, așadar, la faza preliminară de examinare prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE pentru a lua o decizie de a nu formula obiecții în privința unui ajutor decât dacă la finalul unei prime examinări poate dobândi convingerea că ajutorul respectiv este compatibil cu piața internă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 ianuarie 2013, 3F/Comisia, C-646/11 P, nepublicată, EU:C:2013:36, punctul 28 și jurisprudența citată).
- 76 În schimb, dacă această primă examinare a condus Comisia la o convingere contrară sau chiar nu a permis înlăturarea tuturor dificultăților ridicate de aprecierea compatibilității acestui ajutor cu piața internă, Comisia are obligația de a obține toate avizele necesare și de a iniția în acest scop procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Club Hotel Loutraki și alții/Comisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punctul 30, precum și jurisprudența citată).
- 77 Astfel, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, atunci când procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE nu i-a permis să înlătore toate dificultățile ridicate de aprecierea compatibilității măsurii respective, această instituție are obligația de a iniția procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE, fără a dispune în această privință de o marjă de apreciere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 113 și jurisprudența citată).

- 78 Astfel, în conformitate cu finalitatea articolului 108 alineatul (3) TFUE și cu obligația de bună administrare care îi revine, Comisia trebuie să ia măsurile și să efectueze verificările necesare în vederea depășirii, în cursul examinării preliminare, a dificultăților eventual întâmpinate, astfel încât să se risipească toate îndoielile existente cu privire la compatibilitatea măsurii avute în vedere cu piața internă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Club Hotel Loutraki și alții/Comisia, C 131/15 P, EU:C:2016:989, punctele 34 și 35, precum și jurisprudența citată).
- 79 Întrucât criteriul dificultăților serioase are un caracter obiectiv, existența unor asemenea dificultăți trebuie căutată nu doar în împrejurările în care a fost adoptată decizia Comisiei luată în urma examinării preliminare, ci și în aprecierile pe care s-a întemeiat Comisia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Club Hotel Loutraki și alții/Comisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punctul 31, precum și jurisprudența citată).
- 80 Rezultă că legalitatea unei decizii de a nu ridica obiecții, întemeiată pe articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 659/1999, depinde de aspectul dacă aprecierea informațiilor și a elementelor de care dispunea Comisia în cadrul fazei preliminare de examinare a măsurii notificate ar fi trebuit în mod obiectiv să dea naștere unor îndoieli privind compatibilitatea acestei măsuri cu piața internă, având în vedere că astfel de îndoieli trebuie să determine deschiderea unei proceduri oficiale de investigare, la care pot participa persoanele interesate prevăzute la articolul 1 litera (h) din regulamentul menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Club Hotel Loutraki și alții/Comisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punctul 32, precum și jurisprudența citată).
- 81 În cazul în care un reclamant solicită anularea unei decizii de a nu ridica obiecții, el pune în discuție în esență faptul că decizia luată de Comisie cu privire la ajutorul în cauză a fost adoptată fără ca această instituție să inițieze procedura oficială de investigare, încălcând astfel drepturile sale procedurale. Pentru ca cererea sa de anulare să fie admisă, reclamantul poate invoca orice motiv de natură să demonstreze că aprecierea informațiilor și a elementelor de care dispune Comisia în cadrul fazei preliminare de examinare a măsurii notificate ar fi trebuit să dea naștere unor îndoieli privind compatibilitatea acestei măsuri cu piața internă. Utilizarea unor astfel de argumente nu poate avea însă drept consecință transformarea obiectului acțiunii și nici modificarea condițiilor de admisibilitate a acesteia. Dimpotrivă, existența unor îndoieli cu privire la această compatibilitate este tocmai proba care trebuie adusă pentru a demonstra obligația pe care o avea Comisia de a deschide procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 mai 2011, Comisia/Kronoply și Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punctul 59, precum și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Club Hotel Loutraki și alții/Comisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punctul 45, și jurisprudența citată).
- 82 Dovada existenței îndoielilor cu privire la compatibilitatea cu piața internă a ajutorului în discuție, care trebuie căutată atât în împrejurările adoptării deciziei de a nu ridica obiecții, cât și în conținutul acesteia, trebuie adusă de solicitantul anulării acestei decizii, pe baza unei serii de indicii concordante (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 ianuarie 2013, 3F/Comisia, C-646/11 P, nepublicată, EU:C:2013:36, punctele 30 și 31, precum și jurisprudența citată).
- 83 În speță, pentru a stabili dacă existau sau nu dificultăți serioase care să justifice deschiderea unei proceduri oficiale de investigare, Tribunalul a verificat seria de indicii invocate de VGG și alții, pe care a prezentat-o la punctele 107, 130, 132 și 137 din hotărârea atacată.
- 84 În special, la punctele 115 și 116 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că, pentru soluționarea motivului, invocat de VGG și alții, referitor la existența unor dificultăți serioase pe care le-ar fi întâmpinat Comisia la examinarea preliminară a schemei de ajutor în discuție ca urmare a calificării acesteia drept SIEG „global” sau „atipic”, îi revenea sarcina de a analiza gradul de conexitate dintre activitățile economice secundare ale OGT și activitatea lor principală.

- 85 În această privință, mai întâi, Tribunalul a subliniat, la punctul 126 din această hotărâre că, la punctul 50 din decizia în litigiu, Comisia a admis că, deși bunurile și serviciile oferite de organizații de protecție a mediului în cadrul activităților lor secundare rezultau din activitatea lor principală de protecție a mediului, ele nu erau impuse de această activitate principală. În plus, Tribunalul a constatat că Comisia nu examinase dacă activitățile secundare cu caracter economic ale OGT puteau fi asigurate corect în condiții de piață sau prezentau un interes general.
- 86 În continuare, potrivit celor amintite de Tribunal la punctul 127 din hotărârea menționată, caracterul insuficient sau incomplet al examinării efectuate de Comisie cu ocazia procedurii preliminare de examinare constituia un indiciu al existenței unor dificultăți serioase.
- 87 La punctul 128 din hotărârea atacată, acesta a apreciat că, deși veniturile generate de activitățile secundare urmăresc să acopere o parte din costurile activității principale de conservare a naturii și sunt strâns legate de misiunea de interes general a activității principale menționate, elementele pe care le deținea Comisia nu îi permiteau să concluzioneze, numai pe această bază, că activitățile secundare ale OGT erau necesare pentru prestarea SIEG, în sensul punctului 11 din cadrul CSP, sau că aceste activități prezentau un interes economic general.
- 88 La punctul 129 din această hotărâre, Tribunalul a precizat că, „[a]stfel, deși o întreprindere căreia i se conferă un SIEG poate desfășura alte activități economice, chiar și legate de misiunea de interes general care îi este încredințată, acest lucru nu implică în mod automat posibilitatea de a considera că acestea din urmă fac parte integrantă din SIEG menționat” și că „[d]e aici rezultă, în schimb, cerința ca o astfel de întreprindere să respecte obligațiile de transparență financiară și de a ține o contabilitate separată pentru a evita orice risc de supracompensare”.
- 89 La punctul 130 din hotărârea menționată, Tribunalul a concluzionat că, în speță, „calificarea de către Comisie a măsurii de ajutor în discuție drept SIEG «global» sau «atipic» evidențiază existența unei dificultăți serioase”.
- 90 În primul rând, din aceste elemente rezultă că, deși Tribunalul a arătat, la punctul 117 din hotărârea atacată, că, în opinia sa, VGG și alții au subliniat o contradicție între punctele 50 și 93 din decizia în litigiu, el nu și-a întemeiat concluzia referitoare la existența unor dificultăți serioase evidențiate de această calificare drept SIEG „global” sau „atipic” a activităților OGT pe o asemenea contradicție. Astfel, așa cum a arătat domnul avocat general la punctele 71 și 72 din concluzii, în loc să se focalizeze pe o contradicție specifică ce ar afecta analiza efectuată în decizia în litigiu, acesta s-a întemeiat pe caracterul insuficient și incomplet al elementelor de care dispunea Comisia la sfârșitul procedurii preliminare de examinare în ceea ce privește activitățile desfășurate de OGT.
- 91 Prin urmare, nu pot fi admise argumentele OGT și ale Comisiei întemeiate pe faptul că Tribunalul s-ar fi bazat, în mod eronat, pe afirmații contradictorii ale Comisiei.
- 92 În al doilea rând, în ceea ce privește elementele de care dispunea Comisia la sfârșitul acestei proceduri preliminare, OGT și Comisia consideră că Tribunalul a reținut în mod eronat că aceste elemente erau insuficiente pentru a constata că activitățile secundare ale OGT făceau parte integrantă din SIEG care le fusese încredințat. Or, din constatările Tribunalului de la punctele 119-121 din hotărârea atacată rezultă că, pentru a concluziona că aceste activități secundare făceau parte din „SIEG global”, Comisia s-a întemeiat exclusiv pe împrejurarea că veniturile și costurile activităților menționate cu caracter economic erau alocate costurilor activității lor principale de protecție a naturii.
- 93 În special, la punctele 120 și 121 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că, drept răspuns la întrebările sale referitoare la conexitatea dintre activitățile economice secundare ale OGT și SIEG care le era încredințat, Comisia s-a limitat în esență să susțină, pe de o parte, că activitățile secundare respective erau strâns legate de activitatea principală de protecție a naturii, întrucât contribuiau la

finanțarea acesteia, și, pe de altă parte, că împrejurarea că aceste activități nu erau necesare pentru a atinge obiectivele de protecție a naturii nu însemna că ele nu puteau face parte dintr-un SIEG constituit din activitatea primară neeconomică de protecție a naturii.

- 94 În temeiul acestor constatări, Tribunalul a apreciat, la punctul 128 din hotărârea atacată, că simplul fapt că veniturile generate de activitățile secundare urmăreau să acopere o parte din costurile activității principale de conservare a naturii și că erau, prin urmare, strâns legate de misiunea de interes general a acestei activități principale nu era suficient pentru a permite Comisiei să concluzioneze că activitățile secundare erau necesare pentru prestarea SIEG, în sensul punctului 11 din cadrul CSP, sau că activitățile secundare prezentau un interes economic general în sensul jurisprudenței.
- 95 În această privință trebuie amintit de la bun început că, deși statele membre au dreptul să definească întinderea și organizarea propriilor SIEG ținând cont în special de obiective proprii politicii lor naționale și că în acest sens statele membre dispun de o putere largă de apreciere, care nu poate fi repusă în discuție de Comisie decât în cazul unei erori vădite, această putere nu poate fi nelimitată și, în orice caz, trebuie exercitată cu respectarea dreptului Uniunii (Hotărârea din 26 aprilie 2018, Cellnex Telecom și Telecom Castilla-La Mancha/Comisia, C-91/17 P și C-92/17 P, nepublicată, EU:C:2018:284, punctele 41-43, precum și Hotărârea din 15 mai 2019, Achema și alții, C-706/17, EU:C:2019:407, punctul 104).
- 96 Astfel, articolul 106 alineatul (2) TFUE prevede, pe de o parte, că întreprinderile care au sarcina de a gestiona SIEG se supun regulilor de concurență, în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată, și, pe de altă parte, că dezvoltarea schimburilor comerciale nu trebuie să fie afectată într-o măsură care contravine intereselor Uniunii.
- 97 Astfel, chiar modul de redactare a articolului 106 alineatul (2) TFUE arată că nu sunt permise derogări de la normele tratatului decât dacă acestea sunt necesare pentru îndeplinirea misiunii speciale care i-a fost încredințată unei întreprinderi care are sarcina de a gestiona un SIEG (Hotărârea din 8 martie 2017, Viasat Broadcasting UK/Comisia, C-660/15 P, EU:C:2017:178, punctul 29).
- 98 Prin urmare, astfel cum se amintește la punctul 3 din cadrul CSP, dacă o măsură de care beneficiază o întreprindere care are sarcina de a gestiona un SIEG îndeplinește criteriile generale de aplicabilitate a articolului 107 alineatul (1) TFUE, aceasta constituie un ajutor de stat și intră sub incidența articolelor 106-108 TFUE.
- 99 Or, în ceea ce privește aprecierea compatibilității unor măsuri de ajutor cu piața internă, în temeiul articolului 107 alineatul (3) TFUE, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, aceasta este de competența exclusivă a Comisiei, care acționează sub controlul instanțelor Uniunii, instituția respectivă beneficiază, în această privință, de o largă putere de apreciere, a cărei exercitare implică evaluări complexe de ordin economic și social, și, în exercitarea acestei puteri de apreciere, Comisia poate adopta orientări pentru a stabili criteriile pe baza cărora intenționează să evalueze compatibilitatea cu piața internă a măsurilor de sprijin preconizate de statele membre (Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctul 68, precum și Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții, C-526/14, EU:C:2016:570, punctele 37-39).
- 100 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, adoptând astfel de norme de conduită și anunțând, prin publicarea acestora, că le va aplica în viitor situațiilor vizate de acestea, Comisia își autolimitează exercitarea puterii de apreciere menționate și nu se poate abate, în principiu, de la aceste norme fără să riște să fie sancționată, dacă este cazul, în temeiul unei încălcări a principiilor generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime (Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctul 69, precum și Hotărârea din 19 iulie 2016, Kotnik și alții, C-526/14, EU:C:2016:570, punctul 40).

- 101 Prin urmare, în domeniul ajutoarelor de stat, orientările pe care Comisia le adoptă sunt obligatorii pentru aceasta, în măsura în care acestea nu se îndepărtează de normele Tratatului FUE, iar aplicarea lor nu încalcă principiile generale de drept, precum egalitatea de tratament (Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctul 70).
- 102 În speță nu s-a susținut nici în fața Tribunalului, nici în fața Curții că acest cadru CSP s-ar îndepărta de normele Tratatului FUE sau ar încălca un principiu general al dreptului Uniunii. În schimb, OGT, susținute de Comisie, arată că Tribunalul a dat o interpretare eronată punctului 11 din acest cadru atunci când a considerat, la punctul 128 din hotărârea atacată, că elementele pe care le deținea Comisia nu îi permiteau să concluzioneze că activitățile secundare ale OGT erau necesare, în sensul acestei dispoziții, pentru prestarea SIEG care le era încredințat.
- 103 Punctul 11 din cadrul CSP prevede că compensațiile pentru obligația de serviciu public constituie ajutoare de stat care pot fi declarate compatibile cu articolul 106 alineatul (2) TFUE dacă acestea sunt necesare pentru prestarea SIEG în cauză și nu afectează dezvoltarea schimburilor comerciale astfel încât să contravină intereselor Uniunii. În plus, acest punct precizează că un astfel de echilibru nu este posibil decât atunci când sunt îndeplinite condițiile enunțate în secțiunile 2.2-2.10 din acest cadru, secțiunile respective cuprinzând punctele 12-60 din cadrul menționat.
- 104 Or, potrivit punctelor 12 și 13 din cadrul CSP, ajutorul acordat care urmărește să compenseze costurile rezultate din preluarea unor obligații de serviciu public trebuie să privească un SIEG veritabil, ceea ce exclude servicii care sunt deja prestate sau pot fi prestate în mod satisfăcător și în condiții compatibile cu interesul general de întreprinderi care își exercită activitățile în condiții normale de piață.
- 105 Astfel, Comisia a apreciat în mod întemeiat, atunci când a adoptat aceste două dispoziții, că larga putere de apreciere de care dispun statele membre, în conformitate cu jurisprudența amintită la punctul 95 din prezenta hotărâre, pentru a defini întinderea unui SIEG cunoaște limitele amintite la punctele 96 și 97 din prezenta hotărâre și, prin urmare, nu poate fi concepută în sens atât de larg încât statele membre să poată include într-un SIEG asemenea servicii autonome care pot fi prestate de întreprinderi care își desfășoară activitățile în condiții normale de piață.
- 106 În plus, în temeiul punctelor 21, 47 și 48 din cadrul CSP, valoarea compensației nu poate depăși ceea ce este necesar pentru a se acoperi costurile nete ale îndeplinirii obligațiilor de serviciu public, astfel încât o supracompensare, care nu este necesară pentru îndeplinirea obligației de SIEG, constituie un ajutor de stat.
- 107 Punctul 44 din cadrul CSP prevede că, în cazul în care o întreprindere desfășoară activități care se încadrează atât în cadrul, cât și în afara domeniului de aplicare al SIEG, contabilitatea sa internă trebuie să prezinte separat costurile și veniturile asociate serviciilor SIEG și pe cele ale altor servicii. Punctul 46 din acest cadru precizează că statul membru poate decide că profiturile provenite din alte activități, care nu intră în domeniul SIEG, în special acele activități care se bazează pe infrastructura necesară pentru a presta SIEG, trebuie să fie alocate integral sau parțial finanțării SIEG.
- 108 Or, din ansamblul acestor puncte rezultă, mai întâi, că activitățile secundare care nu intră ele însele în domeniul de aplicare al SIEG nu pot fi considerate necesare pentru SIEG pentru simplul fapt că profiturile generate sunt alocate finanțării SIEG, apoi, că numai activitățile secundare necesare pentru SIEG pot fi calificate ca făcând parte din acesta și, în sfârșit, că compensațiile acordate pentru activități secundare care nu sunt necesare pentru prestarea SIEG dau naștere, ca supracompensări, la ajutoare de stat.
- 109 Prin urmare, Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a impus Comisiei să dispună de elemente suplimentare care să demonstreze că activitățile economice secundare ale OGT erau necesare pentru prestarea SIEG, în sensul punctului 11 din cadrul CSP, sau că aceste activități intrau ele însele în domeniul de aplicare al SIEG.

- 110 Având în vedere aceste elemente, trebuie de asemenea respins argumentul OGT întemeiat pe luarea în considerare pretins eronată de către Tribunal a punctului 41 din Hotărârea din 12 septembrie 2013, Germania/Comisia (T-347/09, nepublicată, EU:T:2013:418), din care acesta a dedus că faptul că activitățile secundare în discuție în prezenta cauză rezultau, potrivit Comisiei, din activitatea principală de protecție a mediului nu însemna că ele erau impuse de activitatea lor principală, întrucât activitățile OGT nu formau un tot indisociabil.
- 111 Astfel, după ce a arătat că Comisia s-a referit în decizia în litigiu la punctul 41 menționat, Tribunalul a putut, mai întâi, să se bazeze pe acest element pentru a înțelege analiza efectuată de instituția respectivă cu privire la legătura dintre activitățile secundare ale OGT și activitatea lor principală, apoi, să deducă din aceasta că Comisia adoptase raționamentul prezentat la același punct 41 și îl încorporase, prin analogie, în propria analiză a cauzei și, în sfârșit, să concluzioneze că această analiză se baza pe elemente insuficiente.
- 112 Din ansamblul acestor considerații rezultă că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a reținut că o calificare de către Comisie a activităților OGT drept SIEG „global” sau „atipic” constituia un indiciu al dificultăților serioase pe care le-a întâmpinat această instituție în cursul fazei preliminare de examinare a schemei PNB.
- 113 În al treilea rând, argumentația Comisiei întemeiată pe o denaturare a faptelor în ceea ce privește caracterul necesar al activităților secundare ale OGT trebuie să fie înlăturată ca inadmisibilă, pe baza unor considerații identice cu cele deja menționate la punctele 47-49 din prezenta hotărâre.
- 114 În al patrulea rând, este cert că OGT nu au contestat în recursul formulat indiciile reținute de Tribunal la punctul 107 din hotărârea atacată, referitoare la durata procedurii preliminare de examinare și la incidența Hotărârii din 12 septembrie 2013, Germania/Comisia (T-347/09, nepublicată, EU:T:2013:418).
- 115 Or, pe de o parte, potrivit unei jurisprudențe constante, din articolul 256 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE, din articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și din articolul 168 alineatul (1) litera (d) și din articolul 169 alineatul (2) din Regulamentul de procedură rezultă că un recurs trebuie să indice cu precizie elementele criticate din hotărârea a cărei anulare se solicită, precum și argumentele juridice care susțin în mod concret această cerere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 ianuarie 2013, 3F/Comisia, C-646/11 P, nepublicată, EU:C:2013:36, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 116 Pe de altă parte, întrucât aceste indicii au fost repuse în discuție de OGT, în memoriul lor în replică, este suficient să se amintească faptul că, potrivit articolului 127 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 190 alineatul (1) din acest regulament, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se întemeiază pe elemente de drept și de fapt care au apărut în cursul procedurii. Nu reiese însă din prezenta procedură că argumentația prezentată de OGT în această privință în cadrul memoriului în replică al acestora se bazează pe elemente de drept sau de fapt de care acestea din urmă nu dispuneau la data introducerii recursului. Prin urmare, argumentația prin care OGT contestă indiciile reținute de Tribunal la punctul 107 din hotărârea atacată trebuie să fie declarată inadmisibilă.
- 117 De asemenea, argumentația Comisiei în această privință trebuie să fie înlăturată ca inadmisibilă, pe baza unor considerații identice cu cele deja menționate la punctele 47-49 din prezenta hotărâre.
- 118 În al cincilea rând, întrucât Tribunalul a putut astfel să rețină mai multe indicii ale unor dificultăți serioase legate de procedură, de durata acesteia și de conținutul deciziei în litigiu, este necesar să se considere că argumentele invocate în cadrul celui de al doilea și al celui de al treilea aspect ale celui de al doilea motiv sunt inoperante, după cum susțin în mod întemeiat VGG și alții.

- 119 Astfel, având în vedere aceste indicii și jurisprudența amintită la punctul 82 din prezenta hotărâre, Tribunalul a putut considera în mod întemeiat că VGG și alții au făcut dovada existenței unor îndoieli cu privire la compatibilitatea cu piața internă a ajutorului în discuție.
- 120 Având în vedere considerațiile care precedă, se impune respingerea celui de al doilea motiv, precum și a recursului în ansamblul său.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 121 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acest regulament, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 122 Întrucât VGG și alții au solicitat obligarea OGT la plata cheltuielilor de judecată, iar acestea au căzut în pretenții, se impune obligarea lor la plata cheltuielilor de judecată.
- 123 În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din același regulament, Comisia și Regatul Țărilor de Jos suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) Obligă 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 și Stichting Het Limburgs Landschap la plata cheltuielilor de judecată.

3) Comisia Europeană și Regatul Țărilor de Jos suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături