

GERECHT

197 Zaak T-79/16, Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters e.a./Europese Commissie

Arrest van 15 oktober 2018 (Tweede kamer)

Staatssteun – Steunregeling in verband met de gesubsidieerde verwerving of het gratis ter beschikking stellen van natuurterreinen – Besluit waarbij steun aan het einde van de inleidende onderzoeksfase verenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Geen formele onderzoeksprocedure – Procesbevoegdheid – Begrip ‘belanghebbende partij’ – Ontvankelijkheid – Schending van procedurele rechten – Ernstige moeilijkheden – Aanzienlijke aantasting van de concurrentiepositie van concurrerende ondernemingen

Bij brief van 23 december 2008 heeft de Commissie een klacht ontvangen van de Stichting het Nationale Park De Hoge Veluwe (een van de verzoekers in het onderhavige beroep) en de Stichting Linschoten. Deze stichtingen beheren terreinen en verrichten activiteiten op het gebied van natuurbehoud en het beheer van cultureel erfgoed alsmede economische activiteiten, zoals het verpachten van gronden, landbouw, bosbouw en toerisme. In 2009 zijn de klagers in het kader van de betrokken administratieve procedure opgevolgd door de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (hierna: VGG). Deze vereniging heeft de gelijkberechtiging van alle particuliere grondbezitters bij de subsidiëring van de aankoop van grond als doel. De klacht van VGG betrof de door de Nederlandse Staat (op grond van de PNB-regeling) verleende subsidies aan ‘terreinbeherende organisaties’ (hierna: TBO’s) voor de verwerving van natuurterreinen. Door deze PNB-regeling konden gronden van

ecologische waarde worden verworven, pachtovereenkomsten worden beëindigd en gronden worden aangekocht of geruild die nodig waren voor de vorming van een ecologische hoofdstructuur. De begunstigden van de PNB-regeling waren de TBO’s waarvan de belangrijkste statutaire doelstelling bestaat in het in stand houden en beheren van de natuur. Naast hun (niet-economische) hoofdactiviteit van natuurbeheer verrichten zij secundaire economische activiteiten, zoals de verwerving van terreinen, bosbouwactiviteiten, de verkoop van hout en vlees, de verhuur van jacht- en visrechten, en toeristische activiteiten.

Op 2 september 2015 heeft de Commissie het bestreden besluit vastgesteld. In het bestreden besluit is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de PNB-regeling staatssteun inhield, maar dat deze uit hoofde van artikel 106 lid 2 VWEU verenigbaar was met de interne markt. De Commissie heeft vastgesteld dat de PNB-regeling een atypische en ruimere dienst van algemeen economisch belang (hierna: DAEB) vormde. Deze DAEB bestond uit een dienst van algemeen belang van natuurbescherming en bepaalde, daarmee verbonden secundaire economische activiteiten, die als DAEB-compensaties konden worden beschouwd. De Commissie was van oordeel dat het bedrag van de toegekende compensatie niet buitensporig was, aangezien de inkomsten uit de secundaire economische activiteiten en de eventuele inkomsten uit de toegestane doorverkoop van terreinen altijd werden geheinvesteerd of in mindering gebracht op de beheersubsidies en er dus geen risico van overcompensatie bestond.

Verzoekers komen op tegen het bestreden besluit. Aangezien de Commissie de ontvankelijkheid van het beroep betwist, gaat het Gerecht allereerst over tot een onderzoek van de ontvankelijkheid. Het Gerecht overweegt dat een indirecte concurrent van de begunstigde van de steun als ‘belanghebbende’ in de zin van artikel 108 lid 2 VWEU kan worden aangemerkt, voor zover hij rechtens genoegzaam aantoonde dat de steun zijn situatie concreet dreigt te beïnvloeden. Het Gerecht stelt vast dat verzoekers en de begunstigden van de betrokken steunmaatregel, althans gelet op de secundaire activiteiten die door de Commissie worden beschouwd als economische activiteiten, concurrenten zijn. Daarnaast merkt het Gerecht op dat de Commissie in het bestreden besluit in het kader van haar beoordeling van het bestaan van een voordeel heeft overwogen dat de betrokken steunmaatregel de TBO’s een

voordeel bood ten opzichte van andere bedrijven, die in natuurgebieden moesten investeren om vergelijkbare secundaire economische activiteiten te kunnen verrichten. Bijgevolg kan niet worden ontkend dat de toekenning van de betrokken steunmaatregel van invloed is geweest op de positie van verzoekers op de markten waarop hun secundaire activiteiten betrekking hadden. Het onderhavige beroep is daarom ontvankelijk.

Vervolgens gaat het Gerecht over tot een onderzoek van de gegrondheid van het beroep. Verzoekers stellen dat de Commissie hun procedurele rechten heeft geschonden door niet de formele onderzoeksprocedure van artikel 108 lid 2 VWEU in te leiden, ondanks het bestaan van ernstige moeilijkheden wat de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel betreft, die de inleiding van een dergelijke procedure zouden hebben gerechtvaardigd.

Het Gerecht roept in herinnering dat de Commissie gehouden is de formele onderzoeksprocedure van artikel 108 lid 2 VWEU te openen indien zij ernstige moeilijkheden heeft bij de beoordeling of steun verenigbaar is met de interne markt. De Commissie mag zich dus alleen dan tot de in artikel 108 lid 3 VWEU bedoelde inleidende onderzoeksfase beperken om een voor een steunmaatregel gunstig besluit te geven, indien zij na een eerste onderzoek tot de overtuiging kan komen dat die steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt. In casu hangt de rechtmatigheid van het bestreden besluit, dat een op artikel 4 lid 3 Verordening (EG) 659/1999 gebaseerd besluit is om geen be-

zwaar te maken, af van de vraag of de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met de interne markt objectief ernstige moeilijkheden oproep.

Het Gerecht stelt vast dat er tussen de indiening van de klacht en de vaststelling van het besluit ongeveer zes jaar en acht maanden zijn verstreken. Een dergelijke duur gaat aanzienlijk verder dan wat redelijk kan worden geacht voor een inleidend onderzoek van een steunregeling. Hoewel de duur van de inleidende onderzoeksprocedure erop kan wijzen dat de Commissie twijfels heeft gehad over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de interne markt, kan die duur echter op zich niet voldoende zijn om daaruit af te leiden dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure had moeten openen. Het Gerecht onderzoekt daarom of de andere door verzoekers aangevoerde elementen zijn te beschouwen als aanwijzingen voor het bestaan van ernstige moeilijkheden. Dienaangaande roept het Gerecht in herinnering dat het feit dat het onderzoek door de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksprocedure ontoereikend of onvolledig is volgens de rechtspraak een aanwijzing vormt dat de Commissie te kampen had met ernstige moeilijkheden bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun. Hoewel de opbrengsten die de secundaire activiteiten genereerden bedoeld waren om een deel van de kosten van de hoofdactiviteit van natuurbehoud te dekken en nauw verbonden waren met de taak van algemeen belang van die hoofdactiviteit, stelden de gegevens waarover de Commissie beschikte haar in

deze omstandigheden niet in staat om enkel op die basis te concluderen dat de secundaire activiteiten noodzakelijk waren voor het functioneren van de DAEB of dat de secundaire activiteiten een algemeen economisch belang hadden. Hoewel een onderneming waaraan een DAEB is opgedragen andere economische activiteiten kan ontplooiën, zelfs activiteiten die verbonden zijn met de taak van algemeen belang die haar is toevertrouwd, betekent dit immers niet automatisch dat die activiteiten kunnen worden aangemerkt als integraal onderdeel van die DAEB. Wel vloeit hieruit voort dat een dergelijke onderneming dient te voldoen aan de verplichtingen inzake financiële transparantie en inzake het voeren van een gescheiden boekhouding, om elk risico van overcompensatie te voorkomen. In deze omstandigheden duidt de kwalificatie door de Commissie van de betrokken steunmaatregel als 'globale' of 'atypische' DAEB op het bestaan van een ernstige moeilijkheid met betrekking tot activiteiten die als een integraal onderdeel van de DAEB kunnen worden beschouwd en, uiteindelijk, op de mate van verbondenheid tussen de secundaire economische activiteiten en de hoofdactiviteit van natuurbehoud. Uit het voorgaande volgt dat de inhoud van het bestreden besluit het bestaan bevestigt van ernstige moeilijkheden bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun.

Het middel is derhalve gegrond en het bestreden besluit wordt nietig verklaard.