

URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

12. September 2013(*)

„Staatliche Beihilfen – Unentgeltliche Übertragung bestimmter Flächen des Nationalen Naturerbes – Maßnahmen zur finanziellen Förderung von Naturschutzgroßprojekten – Entscheidung, mit der die Beihilfen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden – Begriff ‚Unternehmen‘ – Begründungspflicht“

In der Rechtssache T-347/09

Bundesrepublik Deutschland, zunächst vertreten durch M. Lumma und B. Klein, dann durch A. Wiedmann und T. Henze als Bevollmächtigte,

Klägerin,

unterstützt durch

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues und J. Gstalter als Bevollmächtigte,

durch

Königreich der Niederlande, zunächst vertreten durch C. Wissels, Y. de Vries und M. de Ree, dann durch C. Wissels, M. de Ree, J. Langer und M. Noort als Bevollmächtigte,

und durch

Republik Finnland, vertreten durch J. Heliskoski als Bevollmächtigten,

Streithelfer,

gegen

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch K. Gross, dann durch F. Erlbacher, A. Stobiecka-Kuik und P. Loewenthal als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung K(2009) 5080 endg. der Kommission vom 2. Juli 2009 über die von der Bundesrepublik Deutschland gewährte staatliche Beihilfe NN 8/2009 betreffend eine Beihilferegulung, die die unentgeltliche Übertragung bestimmter Flächen des Nationalen Naturerbes und Maßnahmen zur finanziellen Förderung von Naturschutzgroßprojekten umfasst (ABl. C 230, S. 1)

erlässt

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten S. Pappasavvas sowie der Richter V. Vadapalas und K. O'Higgins (Berichterstatter),

Kanzler: K. Andová, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Januar 2013

folgendes

Urteil

Sachverhalt

- 1 Mit Schreiben vom 7. März 2007 meldeten die deutschen Behörden gemäß Art. 88 Abs. 3 EG zwei Umweltschutzmaßnahmen (im Folgenden: fragliche Maßnahmen) bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an. Die erste Maßnahme bestand in einer unentgeltlichen Übertragung von Flächen des Nationalen Naturerbes (im Folgenden: Flächenübertragung) und die zweite in der finanziellen Förderung von Naturschutzgroßprojekten (im Folgenden: Naturschutzgroßprojekte). Sie ersuchten die Kommission gemäß Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 [EG] (ABl. L 83, S. 1) um Erlass einer Entscheidung, mit der das Nichtvorliegen einer Beihilfe festgestellt werde.
- 2 Nach ausführlichem Schriftwechsel zwischen den Parteien erließ die Kommission am 2. Juli 2009 die Entscheidung K(2009) 5080 endg. über die von der Bundesrepublik Deutschland gewährte staatliche Beihilfe NN 8/2009 betreffend die Übertragung von Naturschutzflächen an neue Eigentümer und Maßnahmen für die biologische Vielfalt (im Folgenden: angefochtene Entscheidung).
- 3 In den Erwägungsgründen 3 bis 31 der angefochtenen Entscheidung beschrieb die Kommission zunächst die fraglichen Maßnahmen. Zur Flächenübertragung führte sie im Wesentlichen aus, dass die Bundesrepublik Deutschland angesichts erheblicher Kosten für die Pflege und Entwicklung der Flächen des Nationalen Naturerbes beschlossen habe, bis zu 125 000 ha dieser Flächen an die Länder, die von den Ländern eingerichteten Stiftungen, die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU) und andere Naturschutzorganisationen unentgeltlich zu übertragen, wobei diese die mit der Übertragung sowie die mit der Erhaltung und Altlastenrisiken verbundenen Kosten übernehmen. Die Kommission führte weiter aus, die Übertragung dieser Flächen, die durch einen Verwaltungs- oder Rechtsakt der Bundesregierung bzw. der Landesregierungen einschließlich der Verpflichtung erfolge, einen jährlichen Bericht vorzulegen, aus dem hervorgehe, wie die Einnahmen aus der erlaubten Nutzung der betreffenden Flächen verwendet worden seien, sei an vertraglich definierte Naturschutzverpflichtungen der Empfänger geknüpft. Wenn diese Einnahmen die

tatsächlichen Ausgaben überstiegen, müsse die Differenz an den Bund abgeführt oder für die Erhaltung des Erbes verwendet werden. Die Kommission stellte schließlich fest, dass die Flächenübertragung bisher noch nicht durchgeführt worden sei; nach den Erläuterungen der deutschen Behörden orientierten sich die Umweltauflagen für die Flächennutzung an den bereits für Naturschutzgroßprojekte geltenden.

- 4 In Bezug auf die Naturschutzgroßprojekte wies die Kommission im Wesentlichen darauf hin, dass sie auf den Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte vom 28. Juni 1993 (im Folgenden: Richtlinien) beruhten, wonach jede interessierte Organisation in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesland Vorschläge für Naturschutzgroßprojekte unterbreiten könne, die anhand naturschutzfachlicher Kriterien für einen bestimmten Zeitraum ausgewählt würden. Als Projektträger kämen nur staatliche Einrichtungen oder Naturschutzorganisationen in Frage. Darüber hinaus beteilige sich die Bundesregierung mit höchstens 75 % an den förderfähigen Projektkosten. Die restlichen Kosten könnten die Länder oder die Projektträger tragen, wobei mindestens 10 % vom Projektträger übernommen werden müssten. Im 25. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung stellte die Kommission fest, dass der Eigenbeitrag privater Naturschutzorganisationen in der Regel durch Schenkungen aufgebracht werde, dass sie aber die Möglichkeit hätten, aus dem von ihnen verwalteten Land Einnahmen vor allem aus der Jagd- und Fischereipacht, Holzverkäufen im Rahmen der Waldpflege und Tourismustätigkeiten zu erwirtschaften, allerdings begrenzt durch die von der Bundesregierung verhängten Nutzungsaufgaben. Diese Einnahmen würden jedoch mit den Projektkosten verrechnet, und wenn die Einnahmen die Kosten überstiegen, müsse die Differenz an den Bund abgeführt werden (28. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung).
- 5 Im Rahmen ihrer Beurteilung der fraglichen Maßnahmen stellt die Kommission in den Erwägungsgründen 33 bis 42 der angefochtenen Entscheidung als Erstes fest, dass die Naturschutzorganisationen einschließlich der DBU und ihrer Tochterstiftung DBU Naturerbe GmbH trotz ihrer Stiftungssatzung wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben könnten und daher als Unternehmen im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG anzusehen seien. Bestimmte im Rahmen der fraglichen Maßnahmen erlaubte Tätigkeiten wie der Verkauf von Holz, die Verpachtung von Flächen und der Tourismus seien als wirtschaftliche Tätigkeiten einzustufen.
- 6 Als Zweites legt die Kommission die Gründe dar, aus denen sie den Schluss zog, dass in Bezug auf die fraglichen Maßnahmen eine staatliche Beihilfe vorliege, nämlich im Wesentlichen wegen der unentgeltlichen Übertragung wertvoller Flächen, durch die der Mitgliedstaat einen Einnahmeverlust erleide, und wegen der aus staatlichen Mitteln bestehenden Fördermittel. Die fraglichen Maßnahmen erfüllten auch nicht die vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Slg. 2003, I-7747, im Folgenden: Urteil Altmark), entwickelten Voraussetzungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (im Folgenden: DAWI). Im 65. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung heißt es dazu, die fraglichen Maßnahmen erfüllten insbesondere nicht das vierte Kriterium des Urteils Altmark, weil der Ausgleich der begünstigten Organisationen nicht in einem geeigneten Verfahren festgelegt worden sei (Urteil Altmark, Randnr. 93).

- 7 Schließlich überprüft die Kommission die Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt. Sie kommt im 71. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung zu dem Ergebnis, alle in der Vergangenheit durchgeführten Naturschutzgroßprojekte hätten die in ihrer Entscheidung 2005/842/EG vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 [EG] auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden (ABl. L 312, S. 67) (im Folgenden: DAWI-Entscheidung), aufgestellten Kriterien erfüllt und seien daher mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Die fraglichen Maßnahmen dürften mit dieser Entscheidung im Einklang stehen; da es dafür aber keine Gewähr gebe, habe sie gleichwohl ihre Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (ABl. 2005, C 297, S. 4) (im Folgenden: DAWI-Rahmen), überprüft.
- 8 Abschließend stellt die Kommission fest, dass die fraglichen Maßnahmen staatliche Beihilfen umfassten, aber gemäß Art. 86 Abs. 2 EG mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien.

Verfahren und Anträge der Verfahrensbeteiligten

- 9 Mit Klageschrift, die am 31. August 2009 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Bundesrepublik Deutschland die vorliegende Klage erhoben.
- 10 Mit Schriftsätzen, die am 12., 14. und 21. November 2009 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben die Französische Republik, das Königreich der Niederlande und die Republik Finnland beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 28. Januar 2010 hat der Präsident der Vierten Kammer diesen Anträgen stattgegeben. Mit demselben Beschluss hat er dem Antrag des Königreichs Dänemark vom 21. Dezember 2009, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Bundesrepublik Deutschland zugelassen zu werden, stattgegeben. Das Königreich Dänemark hat jedoch am 2. Juli 2010 von seiner Streithilfe Abstand genommen.
- 11 Das Königreich der Niederlande hat seinen Streithilfeschriftsatz am 15. März 2010 eingereicht. Die Französische Republik und die Republik Finnland haben ihren Streithilfeschriftsatz am 15. April 2010 eingereicht. Die Parteien haben zu diesen verschiedenen Schriftsätzen innerhalb der vorgeschriebenen Fristen Stellungnahmen abgegeben.
- 12 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts wurde der Berichterstatter der Fünften Kammer zugeteilt, der deshalb die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden ist. Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht die mündliche Verhandlung eröffnet und die Parteien aufgefordert, bestimmte Dokumente vorzulegen. In der Sitzung am 17. Januar 2013 haben die Verfahrensbeteiligten mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

- 13 Die Bundesrepublik Deutschland, unterstützt durch die Französische Republik, das Königreich der Niederlande und die Republik Finnland, beantragt,
- die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit die angemeldeten Maßnahmen als staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag eingestuft werden;
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 14 Die Kommission beantragt,
- die Klage insgesamt oder zumindest teilweise für unzulässig zu erklären;
 - hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen;
 - der Bundesrepublik Deutschland die Kosten aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

- 15 Ohne förmlich eine Einrede der Unzulässigkeit nach Art. 114 der Verfahrensordnung des Gerichts zu erheben, trägt die Kommission vor, die Klage sei insgesamt oder zumindest zum größten Teil unzulässig. Sie macht im Wesentlichen geltend, die angefochtene Entscheidung sei eine zustimmende Entscheidung, die keine Rechtswirkungen erzeuge, die die Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen könnten. Auf eine Frage des Gerichts hat die Kommission jedoch ausgeführt, dass sie diese Unzulässigkeitseinrede in Anbetracht des Urteils des Gerichtshofs vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande (C-279/08 P, Slg. 2011, I-7671), nicht aufrechterhalte.
- 16 Im vorliegenden Fall lässt sich nicht leugnen, dass die angefochtene Entscheidung, mit der das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe zugunsten mehrerer deutscher Naturschutzorganisationen in Form der Übertragung von Flächen des Nationalen Naturerbes und einer finanziellen Förderung von Naturschutzgroßprojekten festgestellt und die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt wird, zwangsläufig verbindliche Rechtswirkungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland erzeugen soll und somit eine gemäß Art. 263 AEUV anfechtbare Handlung darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Niederlande, oben in Randnr. 15 angeführt, Randnrn. 37 bis 42).
- 17 Die Klage der Bundesrepublik Deutschland ist daher insgesamt zulässig.

Zur Begründetheit

- 18 Die Bundesrepublik Deutschland stützt ihre Klage, soweit diese auf die teilweise Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung gerichtet ist, auf zwei Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Art. 87 Abs. 1 EG

gerügt und mit dem zweiten, hilfsweise geltend gemachten Klagegrund eine Verletzung der Begründungspflicht gemäß Art. 253 EG.

Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 87 Abs. 1 EG

- 19 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Qualifizierung als Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG erfordert, dass alle in dieser Bestimmung genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss es sich um eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Leistung handeln. Zweitens muss diese Leistung das Risiko der Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten in sich bergen. Drittens muss sie durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige ihrem Empfänger einen Vorteil gewähren. Viertens muss sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 22. Februar 2006, Le Levant 001 u. a./Kommission, T-34/02, Slg. 2006, II-267, Randnr. 110 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 20 Im vorliegenden Fall bestreiten die Bundesrepublik Deutschland und die Streithelfer, dass die Voraussetzung eines Vorteils für ein Unternehmen erfüllt ist.
- 21 Da der Begriff der Beihilfe, wie er im Vertrag definiert ist, ein Rechtsbegriff ist und anhand objektiver Kriterien ausgelegt werden muss, hat der Richter der Europäischen Union die Frage, ob eine Maßnahme in den Anwendungsbereich von Art. 87 Abs. 1 EG fällt, grundsätzlich, unter Berücksichtigung sowohl der konkreten Umstände des bei ihm anhängigen Rechtsstreits als auch des technischen oder komplexen Charakters der von der Kommission vorgenommenen Beurteilungen, umfassend zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 16. Mai 2000, Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission, C-83/98 P, Slg. 2000, I-3271, Randnr. 25, und des Gerichts vom 17. Oktober 2002, Linde/Kommission, T-98/00, Slg. 2002, II-3961, Randnr. 40).
- 22 Die Begründetheit des Vorbringens der Verfahrensbeteiligten ist im Licht dieser Grundsätze zu prüfen.
- 23 Der vorliegende Klagegrund besteht aus zwei Teilen. Mit dem ersten Teil wird ein offensichtlicher Beurteilungsfehler gerügt, der darin bestehen soll, dass die Kommission die durch die fraglichen Maßnahmen begünstigten Naturschutzorganisationen als Unternehmen im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG angesehen habe. Mit dem zweiten Teil wird ein Rechtsfehler geltend gemacht, der sich aus der Feststellung der Kommission ergeben soll, dass ein Vorteil im Sinne dieser Bestimmung vorliege, der den genannten Organisationen durch die fraglichen Maßnahmen gewährt werde.

Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes: fehlerhafte Auslegung des Begriffs „Unternehmen“

- 24 Im Rahmen des ersten Teils macht die Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen geltend, die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie die Naturschutzorganisationen, auf die die fraglichen Maßnahmen Anwendung

fänden, als Unternehmen im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG angesehen habe. Nach Ansicht der Bundesrepublik Deutschland und der Streithelfer sind diese Organisationen, ohne ein wirtschaftliches Ziel zu verfolgen, gemeinnützig tätig; nur als bloße Folge ihrer nichtwirtschaftlichen Tätigkeit erzeugten sie Güter oder böten Dienstleistungen an. Sie könnten daher nicht als Unternehmen eingestuft werden. Die Kommission habe einen Fehler begangen, weil sie nicht alle von den angemeldeten Maßnahmen umfassten Tätigkeiten, die durch das innerstaatliche Recht stark reglementiert würden, gewürdigt habe. Sie habe insbesondere nicht berücksichtigt, dass durch die Pflicht zur Reinvestition der Einnahmen ausgeschlossen werde, dass die Naturschutzorganisationen einen Gewinn erzielen könnten.

- 25 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff des Unternehmens nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des Wettbewerbsrechts der Union jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, umfasst (Urteile des Gerichtshofs vom 23. April 1991, Höfner und Elser, C-41/90, Slg. 1991, I-1979, Randnr. 21, vom 17. Februar 1993, Poucet und Pistre, C-159/91 und C-160/91, Slg. 1993, I-637, Randnr. 17, und vom 16. November 1995, Fédération française des sociétés d'assurance u. a., C-244/94, Slg. 1995, I-4013, Randnr. 14).
- 26 Nach ständiger Rechtsprechung ist eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten (Urteile des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2002, Aéroports de Paris/Kommission, C-82/01 P, Slg. 2002, I-9297, Randnr. 79, vom 1. Juli 2008, MOTOE, C-49/07, Slg. 2008, I-4863, Randnr. 22, und vom 3. März 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, Slg. 2011, I-973, Randnr. 42).
- 27 Dagegen haben Tätigkeiten in Ausübung hoheitlicher Befugnisse keinen wirtschaftlichen Charakter, der die Anwendung der im EG-Vertrag vorgesehenen Wettbewerbsregeln rechtfertigen würde (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 11. Juli 1985, Kommission/Deutschland, 107/84, Slg. 1985, 2655, Randnrn. 14 und 15, vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, Slg. 1994, I-43, Randnr. 30, und MOTOE, oben in Randnr. 26 angeführt, Randnr. 24).
- 28 Ein Rechtsträger, insbesondere eine öffentliche Einheit, kann jedoch nur in Bezug auf einen Teil seiner Tätigkeiten als Unternehmen anzusehen sein, wenn die auf diesen Teil entfallenden Tätigkeiten als wirtschaftliche Tätigkeiten einzustufen sind (Urteile Aéroports de Paris/Kommission, oben in Randnr. 26 angeführt, Randnr. 74, und MOTOE, oben in Randnr. 26 angeführt, Randnr. 25).
- 29 Soweit eine öffentliche Einheit nämlich eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, die von der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse losgelöst werden kann, handelt sie in Bezug auf diese Tätigkeit als Unternehmen; ist die wirtschaftliche Tätigkeit dagegen mit der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse untrennbar verbunden, bleiben sämtliche Tätigkeiten dieser Einheit Tätigkeiten in Ausübung hoheitlicher Befugnisse (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 26. März 2009, SELEX Sistemi Integrati/Kommission, C-113/07 P, Slg. 2009, I-2207, Randnrn. 71 bis 80).

- 30 Darüber hinaus reicht der Umstand, dass eine öffentliche Einheit ein Erzeugnis oder eine Dienstleistung im Zusammenhang mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse gegen ein gesetzlich vorgesehenes und nicht unmittelbar oder mittelbar von ihr bestimmtes Entgelt liefert bzw. erbringt, für sich genommen nicht aus, um die ausgeübte Tätigkeit als wirtschaftliche Tätigkeit und die Einheit, die sie ausübt, als Unternehmen einzustufen (vgl. in diesem Sinne Urteil SAT Fluggesellschaft, oben in Randnr. 27 angeführt, Randnrn. 28 bis 32, und Urteil des Gerichtshofs vom 18. März 1997, Diego Cali & Figli, C-343/95, Slg. 1997, I-1547, Randnrn. 22 bis 25).
- 31 Im Licht dieser Rechtsprechung ist zu prüfen, welche Natur die Tätigkeiten der Naturschutzorganisationen im vorliegenden Fall haben. Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist unstreitig, dass die Naturschutzaktivität, die Gegenstand der fraglichen Maßnahmen ist, ausschließlich sozialen Charakter hat und keine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Wie sich aus dem 41. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung ergibt, hat die Kommission diese Organisationen deshalb nur in Bezug auf Tätigkeiten, die wirtschaftlichen Tätigkeiten gleichgestellt werden können, als Unternehmen angesehen.
- 32 Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass die Naturschutzorganisationen neben ihren Aufgaben rein sozialer Natur im Rahmen der angemeldeten Maßnahmen Tätigkeiten ausüben, die einen anderen als sozialen Zweck haben und wirtschaftlicher Natur sind.
- 33 Hierzu sehen die Richtlinien unter Punkt 6.1 vor: „Nutzungen, Jagd, Fischerei und Erholungsaktivitäten sind nur insoweit zulässig, als sie den Naturschutzzielen des Projekts nicht entgegenstehen.“ Die Kommission stellt im 39. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung unter Bezugnahme auf diese Bestimmung fest, dass Naturschutzorganisationen sehr unterschiedliche Tätigkeiten ausüben könnten, die in der Rechtsgrundlage und der Anmeldung der fraglichen Maßnahmen durch die Bundesrepublik Deutschland nicht vorab erschöpfend festgelegt seien. Sodann erkennt die Kommission an, dass einige Naturschutzaktivitäten nichtwirtschaftlicher Natur sein könnten, stellt aber zugleich fest, dass das Naturschutzziel in anderen Fällen dadurch erreicht werde, dass Tätigkeiten wie Forst- und Weidewirtschaft, Verpachtung von Flächen und Tourismus mit Umweltauflagen belegt würden. Schließlich vertritt sie die Auffassung, dass es keine Rolle spiele, dass die letztgenannten Tätigkeiten nur geringfügig und nicht besonders rentabel seien, da die Rentabilität für die Frage, ob eine Tätigkeit wirtschaftlicher Natur sei, nicht relevant sei.
- 34 Daher ist zu prüfen, ob die im Rahmen der fraglichen Maßnahmen zulässigen Tätigkeiten, wie der Verkauf von Holz, die Jagd- und Fischereipacht sowie der Tourismus (im Folgenden: Nebentätigkeiten), mit den Hauptaufgaben der Naturschutzorganisationen, die ausschließlich sozialer Natur sind, zusammenhängen oder ob sie diesen Rahmen sprengen und Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur darstellen. Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland ist es in jedem Einzelfall erforderlich, die von diesen Organisationen ausgeübten Tätigkeiten zu prüfen und zu bestimmen, zu welcher Kategorie sie gehören (vgl. entsprechend Urteil

des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, 118/85, Slg. 1987, 2599, Randnr. 7).

- 35 Erstens ist festzustellen, dass die Richtlinien sehr weit formuliert sind. Dies gilt insbesondere für ihren die Flächennutzung betreffenden Punkt 6.1 („Sicherung der Zweckbestimmung“). Wie die Kommission im 25. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung geltend macht, können Naturschutzorganisationen „vor allem, aber nicht nur“, mit den dort aufgeführten Nebentätigkeiten Einnahmen erzielen. Es handelt sich also um eine nicht abschließende Liste, was durch die Bundesrepublik Deutschland bestätigt wird, die in ihren Schriftsätzen feststellt: „Es ist nicht ausgeschlossen, dass in geringem Umfang auch andere Einnahmequellen durch die Nutzung der Naturerbegünstigte erschlossen werden.“ Somit haben die Naturschutzorganisationen die Möglichkeit, zahlreiche Tätigkeiten auszuüben, vorbehaltlich der in den Richtlinien enthaltenen Anforderungen und des Entwicklungsplans für jede von den fraglichen Maßnahmen erfasste Fläche.
- 36 Die Kommission macht zu Recht geltend, sie habe aufgrund dieser weiten Definition der Nebentätigkeiten im 39. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung nicht ausschließen können, dass die aufgeführten Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur seien. Aus der Akte geht hervor, dass die Bundesrepublik Deutschland entgegen ihrem Vorbringen nicht zugesichert hat, dass im Rahmen der fraglichen Maßnahmen keine wirtschaftlichen Tätigkeiten ausgeübt würden. Ihre Zusicherungen, auf die sie sich in der Erwiderung beruft, bestehen im Wesentlichen darin, dass Naturschutzorganisationen im deutschen Steuerrecht einem Verfahren zur Anerkennung ihrer Gemeinnützigkeit unterlägen, das mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit unvereinbar sei, und dass in dieser Weise tätige Organisationen als Begünstigte der fraglichen Maßnahmen nicht in Frage kämen. Außerdem ergibt sich aus den Anlagen zur Klageschrift, dass sich die letztgenannte Zusicherung nur auf Tätigkeiten im Bereich der Forstwirtschaft und des Tourismus bezieht.
- 37 Auch wenn, wie die Bundesrepublik Deutschland in der Erwiderung geltend macht, eine solche Zusicherung für die Einordnung einer Tätigkeit als wirtschaftlich oder nichtwirtschaftlich nicht ausschlaggebend ist, stellt ihr Fehlen unter den Umständen des vorliegenden Falles doch einen wichtigen Anhaltspunkt für die wirtschaftliche Natur der fraglichen Tätigkeiten dar. Die Kommission hat nämlich bei der Prüfung, ob es sich bei einer Beihilfe um eine staatliche Beihilfe im Sinne des EG-Vertrags handelt, objektive Gegebenheiten zu berücksichtigen, die zu dem Zeitpunkt zu beurteilen sind, zu dem sie ihre Entscheidung trifft (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission, C-182/03 und C-217/03, Slg. 2006, I-5479, Randnr. 137, und vom 1. Juli 2008, Chronopost und La Poste/UFEX u. a., C-341/06 P und C-342/06 P, Slg. 2008, I-4777, Randnr. 95). Die nach Erlass der angefochtenen Entscheidung eingetretenen Gegebenheiten, mit denen in der Antwort der Bundesrepublik Deutschland auf die schriftlichen Fragen des Gerichts und in der Erwiderung insbesondere dargetan werden soll, dass die Tourismusdienstleistungen geringfügig seien, können daher nicht zum Nachweis dafür dienen, dass die Nebentätigkeiten als hoheitlich einzustufen sind. Außerdem hat die Kommission, auch wenn es dem Mitgliedstaat obliegt, ihr gewisse Anhaltspunkte

mitzuteilen, eine Gesamtwürdigung vorzunehmen und dabei neben diesen Anhaltspunkten jeden weiteren relevanten Anhaltspunkt zu berücksichtigen, der ihr die Feststellung ermöglicht, ob die fragliche Maßnahme in den unternehmerischen oder den hoheitlichen Tätigkeitsbereich des betreffenden Mitgliedstaats fällt. Angesichts der Beschreibung der Nebentätigkeiten in den Richtlinien kann der Kommission kein Vorwurf daraus gemacht werden, dass sie das Fehlen dahin gehender Zusicherungen des Mitgliedstaats bei ihrer Prüfung der angemeldeten Maßnahmen berücksichtigt hat.

- 38 Darüber hinaus geht aus der oben in Randnr. 25 angeführten Rechtsprechung hervor, dass der Status der betreffenden Einheiten im nationalen Recht bei der Klärung der Frage, ob sie aus unionsrechtlicher Sicht Unternehmen darstellen, irrelevant ist. Es spielt daher keine Rolle, dass Naturschutzorganisationen nach deutschem Recht eine gemeinnützige Tätigkeit ausüben.
- 39 Zweitens geht aus der Akte hervor, dass die nationalen Behörden ungeachtet der Pflicht zur Reinvestition der Einnahmen weder die mit den Nebentätigkeiten verbundenen Kosten noch die Methode zu ihrer Festsetzung im Voraus bestimmt haben. Daraus folgt, dass die Naturschutzorganisationen Güter und Dienstleistungen gegen Entgelt und zu frei festgelegten Preisen liefern oder erbringen. In der mündlichen Verhandlung hat die Bundesrepublik Deutschland bestätigt, dass durch die genannten Organisationen Holz auf dem Markt angeboten und die Verpachtung der Flächen auf lokaler Ebene ausgeschrieben werde. Darüber hinaus geht aus den Schriftsätzen der Bundesrepublik Deutschland hervor, dass die Einnahmen aus den Nebentätigkeiten dazu beitragen, die Projektkosten der Naturschutzorganisationen zu decken, und dadurch die Inanspruchnahme öffentlicher Zuschüsse im Einklang mit dem auf nationaler Ebene maßgebenden Grundsatz sparsamer Haushaltsführung verringern können. Die Kommission hat daher zu Recht im 40. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung festgestellt, dass die Naturschutzorganisationen ein Interesse hätten, genug Einnahmen zu erwirtschaften, um die mit der Flächenbewirtschaftung und/oder der Durchführung von Naturschutzgroßprojekten verbundenen Kosten zu decken.
- 40 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Naturschutzorganisationen durch ihre Nebentätigkeiten, insbesondere durch den Verkauf von Holz und die Jagd- und Fischereipacht, Güter und Dienstleistungen unmittelbar auf dem Markt anbieten. Tätigkeitsbereiche wie Landwirtschaft, Forstwirtschaft, die Verpachtung von Jagdrevieren oder von Gewässern zur Fischzucht und der Tourismus funktionieren zumeist unter Marktbedingungen und weisen Unternehmen auf, die im Wettbewerb zueinander stehen und Gewinn anstreben. Außerdem wurden solche Tätigkeiten nicht immer und werden nicht notwendigerweise von Behörden ausgeübt.
- 41 Auch wenn die von den Naturschutzorganisationen im Rahmen ihrer Nebentätigkeiten angebotenen Güter und Dienstleistungen aus ihrer Haupttätigkeit des Naturschutzes hervorgehen, erfordert diese Haupttätigkeit sie nicht. Beispielsweise zwingt der Schutz von Knospen und Rinden gegen Schädigungen durch Tiere diese Organisationen nicht dazu, Jagdpachten öffentlich anzubieten. Auch wenn die Verpachtung von Jagdrevieren dem Naturschutz dient, ist sie mit

diesem gemeinnützigen Zweck nicht integral verbunden. Die Naturschutzorganisationen verfolgen daher, wenn sie auf Wettbewerbsmärkten Güter und Dienstleistungen anbieten, ein gesondertes, vom ausschließlich sozialen Naturschutzzweck trennbares Interesse. Die Ausübung von Nebentätigkeiten kann deshalb nicht der Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch eine Behörde gleichgestellt werden. Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, die von der Französischen Republik unterstützt wird, stellen die von den Naturschutzorganisationen erbrachten Dienste kein untrennbares Ganzes dar.

- 42 Den Nebentätigkeiten wohnen auch keine Solidaritätsanforderungen inne. Wie die Bundesrepublik Deutschland ausführt, hat der Gerichtshof im Bereich der sozialen Sicherheit entschieden, dass bestimmte Einrichtungen, die mit der Verwaltung gesetzlicher Kranken- und Rentenversicherungssysteme betraut sind, einen rein sozialen Zweck verfolgen und keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Dies ist der Fall bei Krankenkassen, die nur die Gesetze anwenden und keine Möglichkeit haben, auf die Höhe der Beiträge, die Verwendung der Mittel und die Bestimmung des Leistungsumfangs Einfluss zu nehmen. Denn ihre auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruhende Tätigkeit wird ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt, und die Leistungen werden von Gesetzes wegen und unabhängig von der Höhe der Beiträge erbracht (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 16. März 2004, AOK Bundesverband u. a., C-264/01, C-306/01, C-354/01 und C-355/01, Slg. 2004, I-2493, Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung). Wie sich aus den vorstehenden Randnrn. 35 ff. ergibt, ist dies hier nicht der Fall, so dass diese Rechtsprechung auf den vorliegenden Sachverhalt nicht übertragbar ist. Infolgedessen kann das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, wonach die fraglichen Maßnahmen im Rahmen einer Solidarität gegenüber der Natur zu sehen seien, keinen Erfolg haben.
- 43 Die Naturschutzorganisationen sind bei der Ausübung derartiger wirtschaftlicher Tätigkeiten als Unternehmen anzusehen, auch wenn sie ihre Güter oder Dienstleistungen ohne Gewinnerzielungsabsicht anbieten, sofern dieses Angebot im Wettbewerb mit dem von Wirtschaftsteilnehmern steht, die eine solche Absicht verfolgen.
- 44 Zwar können die erbrachten Dienstleistungen aufgrund von Umwelterfordernissen und gegebenenfalls der Satzungen der Naturschutzorganisationen weniger wettbewerbsfähig sein als vergleichbare Dienstleistungen, die von anderen, solchen Verpflichtungen nicht unterliegenden Wirtschaftsteilnehmern erbracht werden. Dieser Umstand kann jedoch nichts daran ändern, dass die Nebentätigkeiten als wirtschaftliche Tätigkeiten anzusehen sind.
- 45 Daraus folgt, dass die Naturschutzorganisationen, wie im 41. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung zu Recht festgestellt wird, in Bezug auf die Nebentätigkeiten als Unternehmen im Sinne der im Vertrag vorgesehenen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften einzustufen sind.
- 46 Nach alledem kann der Kommission daher in Bezug auf die Nebentätigkeiten nicht vorgeworfen werden, in der angefochtenen Entscheidung den Begriff des Unternehmens im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG fehlerhaft ausgelegt zu haben.

- 47 Die übrigen Argumente der Bundesrepublik Deutschland und der Streithelfer können dieses Ergebnis nicht in Frage stellen.
- 48 Was erstens das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland angeht, die Naturschutzorganisationen verfolgten keinen wirtschaftlichen Zweck, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 87 Abs. 1 EG nach gefestigter Rechtsprechung nicht nach den Gründen oder Zielen staatlicher Maßnahmen unterscheidet, sondern sie anhand ihrer Wirkungen beschreibt. Auch wenn der Umweltschutz eines der wesentlichen Ziele der Union ist, rechtfertigt die Notwendigkeit, dieses Ziel zu berücksichtigen, vorliegend nicht den Ausschluss von Nebentätigkeiten vom Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 1 EG, da eine sachdienliche Berücksichtigung der Umweltschutzziele jedenfalls bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfemaßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt gemäß Art. 87 Abs. 3 EG erfolgen kann (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Niederlande, oben in Randnr. 15 angeführt, Randnr. 75 und die dort angeführte Rechtsprechung). Infolgedessen sind die fehlende Gewinnerzielungsabsicht der betreffenden Organisationen im Rahmen der Nebentätigkeiten sowie die Tatsache, dass sie grundsätzlich keine kommerziellen Ziele verfolgen, für ihre Einstufung als Unternehmen nicht maßgeblich, wenn sie Güter oder Dienstleistungen auf Märkten anbieten und dieses Angebot im Wettbewerb mit dem von Wirtschaftsteilnehmern steht, die einen Erwerbszweck verfolgen.
- 49 Das Gleiche gilt für das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, die Nebentätigkeiten seien nicht rentabel, und die Naturschutzorganisationen finanzierten sich zumeist durch Spenden und Beiträge. Nach ständiger Rechtsprechung umfasst der Begriff des Unternehmens im Kontext des Wettbewerbsrechts jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze u. a., C-222/04, Slg. 2006, I-289, Randnr. 107 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Zweitens kann auch das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, das sich darauf stützt, dass die Naturschutzorganisationen verpflichtet seien, die mit den Nebentätigkeiten erzielten Einnahmen für den nichtwirtschaftlichen Bereich, vorliegend den Naturschutz, zu verwenden oder sie an die öffentliche Hand abzuführen, keinen Erfolg haben. Aus der oben in Randnr. 26 angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass der wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Charakter einer Tätigkeit weder vom privaten oder öffentlichen Status der Einheit, die sie ausübt, noch von der Rentabilität dieser Tätigkeit abhängt. Auch wenn die Einnahmen im vorliegenden Fall zwingend für die Tätigkeit mit sozialem Charakter zu verwenden sind, stellen die Nebentätigkeiten eine Teilnahme am Markt dar, durch die die Ziele des Wettbewerbsrechts in Frage gestellt werden können.
- 51 Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland ist die Flächennutzung, wie vorstehend in Randnr. 41 ausgeführt, nicht „interner Natur“ im Sinne des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (ABl. 2006, C 323, S. 1). Die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung der Kommission, mit der das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe festgestellt wird, ist nur

im Rahmen von Art. 87 Abs. 1 EG zu beurteilen. Auch wenn die Kommission an die von ihr erlassenen Rahmen und Mitteilungen auf dem Gebiet staatlicher Beihilfen gebunden ist, unterliegt sie dieser Bindung doch nur insoweit, als diese Texte nicht von einer fehlerfreien Auslegung der Vorschriften des EG-Vertrags abweichen, da diese nicht in einem Sinne ausgelegt werden dürfen, durch den die Bedeutung der Art. 87 EG und 88 EG eingeschränkt würde oder der den mit ihnen verfolgten Zielen zuwiderliefe (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2008, Deutschland u. a./Kronofrance, C-75/05 P und C-80/05 P, Slg. 2008, I-6619, Randnr. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung). Desgleichen kann sich die Bundesrepublik Deutschland zur Stützung ihres Vorbringens nicht auf eine etwaige frühere Entscheidungspraxis der Kommission berufen (vgl. entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 30. September 2003, Freistaat Sachsen u. a./Kommission, C-57/00 P und C-61/00 P, Slg. 2003, I-9975, Randnrn. 52 und 53).

- 52 Drittens beruft sich die Bundesrepublik Deutschland zu Unrecht auf die in einem anderen Kontext angestellten Erwägungen des Gerichtshofs im Urteil vom 11. Juli 2006, FENIN/Kommission (C-205/03 P, Slg. 2006, I-6295), um geltend zu machen, dass die Nebentätigkeiten im vorliegenden Fall nichtwirtschaftlicher Natur seien, da sie so ausgestaltet seien, dass jede Rentabilität ausgeschlossen sei. In diesem Urteil hat der Gerichtshof ausgeführt, dass für den Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit das Anbieten von Gütern oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt kennzeichnend ist und dass der Kauf eines Produkts, das im Rahmen einer anderen Tätigkeit rein sozialer Natur verwendet werden soll, durch eine Einheit nicht genügt, um ihr die Unternehmenseigenschaft zuzuerkennen. Anders als im vorliegenden Fall, in dem die soziale Tätigkeit vorgelagert ist, ließ sich in der Rechtssache, die dem Urteil FENIN/Kommission zugrunde lag, die Tätigkeit des Produktkaufs bei der Beurteilung der Frage, ob sie wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur ist, nicht von der späteren Verwendung trennen. Wie sich aus den vorstehenden Randnrn. 40 ff. ergibt, sind die Nebentätigkeiten mit der nichtwirtschaftlichen Naturschutzaktivität nicht untrennbar verbunden, so dass das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland insoweit unerheblich ist.
- 53 Darüber hinaus bestätigen die von der Bundesrepublik Deutschland angeführten Urteile des Gerichtshofs Cassa di Risparmio di Firenze u. a., oben in Randnr. 49 angeführt, und vom 6. Oktober 2009, SPÖ Landesorganisation Kärnten (C-267/08, Slg. 2009, I-9781), diesen funktionalen Ansatz. Der Umstand, dass Naturschutzorganisationen im Rahmen der Nebentätigkeiten keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen, sondern die aus ihrer sozialen Tätigkeit resultierenden Güter nutzen, hindert nicht daran, Organisationen, die auf dem Markt Geschäfte tätigen, als Unternehmen anzusehen, wenn das entsprechende Dienstleistungsangebot mit dem anderer Wirtschaftsteilnehmer konkurriert, die einen Erwerbzweck verfolgen (Urteil Cassa di Risparmio di Firenze u. a., oben in Randnr. 49 angeführt, Randnrn. 122 und 123). Anders als im vorliegenden Fall (siehe oben, Randnr. 40) sollten in der Rechtssache, die dem Urteil SPÖ Landesorganisation Kärnten zugrunde lag, die betrachteten Tätigkeiten, nämlich die Außenwerbung durch die Unterorganisation einer politischen Partei, zur Bildung der öffentlichen Meinung beitragen, um an der Ausübung der politischen Macht teilzuhaben, und betrafen keinen Markt.

- 54 Viertens ist der Verweis auf das dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügte Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse (ABl. 2010, C 83, S. 308) im vorliegenden Fall irrelevant. Der Vertrag und seine Protokolle sind nämlich am 1. Dezember 2009, fünf Monate nach Erlass der angefochtenen Entscheidung, in Kraft getreten. Davon abgesehen wird in dem Protokoll lediglich zum einen auf die Bedeutung der DAWI und auf den weiten Ermessensspielraum der nationalen Behörden in der Frage, wie diese zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind, hingewiesen und zum anderen klargestellt, dass die Bestimmungen des Vertrags in keiner Weise die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten berühren, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren. Mit ihm kann daher nicht dargetan werden, inwiefern Nebentätigkeiten wirtschaftlicher Natur (siehe oben, Randnr. 46) als nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse einzustufen und deshalb den Wettbewerbsregeln des Unionsrechts entzogen sein sollten, wie die Bundesrepublik Deutschland vorbringt. Sie weist auch nicht nach, dass ihre im Allgemeininteresse liegenden Aufgaben nichtwirtschaftlichen Charakter haben.
- 55 Im Übrigen kann auch der Umstand, dass die Kommission in ihrer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ – Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement (KOM [2007] 725 endgültig vom 20. November 2007) ankündigte, dass ihr das Protokoll bis zum Inkrafttreten des AEU-Vertrags als Orientierungshilfe dienen werde, um die Kohärenz und Verhältnismäßigkeit der Unionspolitik und -initiativen zu überprüfen, dieses Ergebnis nicht in Frage stellen.
- 56 Fünftens kann das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, die Kommission habe gegen ihre Verpflichtung verstoßen, die betreffende Regelung den Anforderungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, das am 25. Juni 1998 unterzeichnet und mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. L 124, S. 1) im Namen der Gemeinschaft genehmigt wurde, entsprechend auszugestalten, ebenfalls keinen Erfolg haben. Die Union hat sich mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Aarhus verpflichtet, im Rahmen der Anwendung des Unionsrechts sicherzustellen, dass die bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen grundsätzlich zugänglich sind. Das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland beruht daher auf einer fehlerhaften Auslegung dieses Übereinkommens. Wie die Kommission zu Recht geltend macht, enthält das Übereinkommen keine Vorschrift über die öffentliche Förderung von Naturschutzorganisationen.
- 57 Der erste Teil des ersten Klagegrundes ist daher zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes: Rechtsfehler bei der Anwendung des Begriffs „Vorteil“

- 58 Da die in Art. 87 Abs. 1 EG genannten Voraussetzungen, wie oben in Randnr. 19 dargelegt, kumulativ sind, ist der zweite Teil des ersten Klagegrundes zu prüfen, mit dem die Bundesrepublik Deutschland bestreitet, dass ein Vorteil zugunsten eines Unternehmens vorliege.
- 59 Aus der Prüfung des ersten Teils des ersten Klagegrundes geht hervor, dass die Naturschutzorganisationen im vorliegenden Fall als Unternehmen anzusehen sind, soweit sie im Rahmen der fraglichen Maßnahmen wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben.
- 60 Die Bundesrepublik Deutschland, unterstützt durch die Streithelfer, bringt vor, die Naturschutzorganisationen zögen aus den fraglichen Maßnahmen keinen Vorteil, und die sich aus dem vierten Kriterium des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark ergebenden Voraussetzungen seien erfüllt, so dass die Kommission einen Fehler begangen habe, als sie Art. 87 Abs. 1 EG auf die Naturschutzorganisationen angewandt habe.
- 61 Aus Art. 87 Abs. 1 EG geht hervor, dass der Beihilfebegriff ein objektiver Begriff ist, der sich nur danach bestimmt, ob eine staatliche Maßnahme einem oder bestimmten Unternehmen einen Vorteil verschafft oder nicht (Urteil des Gerichts vom 27. Januar 1998, Ladbroke Racing/Kommission, T-67/94, Slg. 1998, II-1, Randnr. 52).
- 62 Insbesondere bei der Ermittlung, ob die fraglichen Maßnahmen staatliche Beihilfen sein können, sind hauptsächlich die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die begünstigten Unternehmen zu berücksichtigen und nicht die Stellung der die Beihilfe gewährenden öffentlichen oder privaten Einrichtungen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Slg. 1977, 595, Randnr. 21).
- 63 Im 47. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung hat die Kommission unter der Überschrift „Wirtschaftlicher Vorteil“ ausgeführt, dass die beiden fraglichen Maßnahmen den durch sie Begünstigten einen wirtschaftlichen Vorteil verschafften, da diese die betreffenden Flächen, die zur Erzielung von Einnahmen genutzt werden dürften, unentgeltlich erhielten, wenngleich damit Umweltauflagen verbunden sein könnten. Bei der unentgeltlichen oder vergünstigten Übertragung des Eigentums an Flächen umfassten die fraglichen Maßnahmen einen möglichen weiteren, im Wert dieser Flächen bestehenden Vorteil. In derselben Randnummer führte die Kommission aus, dass die Relevanz dieses Vorteils in den Erwägungsgründen 79 bis 81 der angefochtenen Entscheidung näher untersucht werde. Im 80. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung, der Teil der Ausführungen zur Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahmen mit dem DAWI-Rahmen ist und sich auf die Flächenübertragung bezieht, hat die Kommission das Vorliegen dieses sich aus dem Wert der Flächen ergebenden potenziellen zweiten Vorteils verneint und im Wesentlichen festgestellt, dass der Vorteil in den regelmäßigen Einnahmen aus der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten und nicht im Verkaufswert der Flächen bestehe.

- 64 Im vorliegenden Fall besteht, worüber sich die Parteien im Wesentlichen einig sind, kein mit dem Eigentum oder der Möglichkeit der Weiterveräußerung von Flächen verbundener Vorteil. Wie oben in Randnr. 63 dargelegt, ist die von der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik erhobene Rüge eines Widerspruchs zwischen dem Vorteilsbegriff im 47. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung und diesem Begriff in ihrem 80. Erwägungsgrund unbegründet.
- 65 Daher ist der einzige von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung berücksichtigte Vorteil zu prüfen, nämlich die Möglichkeit, mit den auf den Flächen ausgeübten Tätigkeiten Einnahmen zu erzielen.
- 66 Die Bundesrepublik Deutschland macht erstens geltend, die Naturschutzorganisationen hätten keinen Vorteil aus der Nutzung des Grundstücks, und die Art der Ausgestaltung der fraglichen Maßnahmen schließe aus, dass sie aus den erzielten Einnahmen einen Vorteil ziehen könnten.
- 67 Hierzu ist festzustellen, dass Art. 87 EG staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art untersagt, ohne danach zu unterscheiden, ob die aus der Beihilfe entstehenden Vorteile unmittelbar oder mittelbar gewährt werden. So hat die Rechtsprechung anerkannt, dass ein unmittelbarer Vorteil für bestimmte natürliche oder juristische Personen, bei denen es sich nicht um Unternehmen handeln muss, für andere natürliche oder juristische Personen, die Unternehmen sind, einen mittelbaren Vorteil und damit eine staatliche Beihilfe darstellen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 19. September 2000, Deutschland/Kommission, C-156/98, Slg. 2000, I-6857, Randnrn. 22 bis 35, und vom 13. Juni 2002, Niederlande/Kommission, C-382/99, Slg. 2002, I-5163, Randnrn. 60 bis 66).
- 68 Außerdem gelten als Beihilfen insbesondere auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen mindern, die ein Unternehmen regelmäßig zu tragen hat, und die somit, obwohl sie keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen nach Art und Wirkungen gleichstehen (vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 15. März 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Slg. 1994, I-877, Randnr. 13, und vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, Slg. 1999, I-3671, Randnr. 23).
- 69 Im vorliegenden Fall besteht der den Naturschutzorganisationen vom Mitgliedstaat gewährte Vorteil darin, dass sie unentgeltlich Flächen erhalten, die kommerziell genutzt werden können. Wie die Kommission im 49. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung ausgeführt hat, sind die Begünstigten der fraglichen Maßnahmen in Wirtschaftszweigen wie Forstwirtschaft, Tourismus, Jagd oder Fischerei tätig, die Wettbewerbsmärkte sind, auf denen innergemeinschaftlicher Handel stattfindet. Im 52. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung stellt die Kommission fest, dass zumindest eine dieser Tätigkeiten, nämlich der Verkauf von Holz, die Vermarktung einer Ware betreffe, die zwischen Mitgliedstaaten exportiert werden könne. Was die übrigen Tätigkeiten angehe, könne angesichts der Lage der von den fraglichen Maßnahmen erfassten Flächen, die über das gesamte Bundesgebiet verteilt seien, nicht ausgeschlossen werden, dass diese Flächen für den

internationalen Tourismus geeignet wären oder dass die Pacht von Jagdrechten auf internationaler Ebene auf Interesse stoßen könnte. Da die Tätigkeiten, die auf den Flächen ausgeübt werden dürften, nicht erschöpfend festgelegt seien, könne trotz der begrenzten Auswirkungen der fraglichen Maßnahmen der Handel zwischen Mitgliedstaaten durch den Vorteil, der den Naturschutzorganisationen gewährt werde, beeinträchtigt werden.

- 70 Hierzu ist festzustellen, dass die fraglichen Maßnahmen die Naturschutzorganisationen gegenüber anderen in den betreffenden Bereichen tätigen Unternehmen begünstigen, die in Flächen investieren müssten, um dieselben wirtschaftlichen Tätigkeiten ausüben zu können. Wie sich aus der oben in den Randnrn. 62 und 68 angeführten Rechtsprechung ergibt, sind die Auswirkungen auf den Markt für die Anwendung der Wettbewerbsregeln im Kontext staatlicher Beihilfen entscheidend. Die Notwendigkeit, die Erfordernisse des Umweltschutzes zu berücksichtigen, so legitim diese auch sein mögen, rechtfertigt nämlich nicht die Herausnahme solcher selektiver Maßnahmen aus dem Anwendungsbereich von Art. 87 Abs. 1 EG (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2008, *British Aggregates/Kommission*, C-487/06 P, Slg. 2008, I-10515, Randnrn. 85 und 92 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 71 Daher ist das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, sämtliche von den Naturschutzorganisationen erzielten Einnahmen würden für den nichtwirtschaftlichen Bereich verwendet und diesen Organisationen verbliebe kein Gewinn, zurückzuweisen.
- 72 Was das Vorbringen des Königreichs der Niederlande angeht, wonach die Kommission nicht dargetan habe, worin die etwaige Wettbewerbsverzerrung im vorliegenden Fall bestehe, ist darauf hinzuweisen, dass es für die Qualifizierung einer nationalen Maßnahme als staatliche Beihilfe nicht des Nachweises einer tatsächlichen Auswirkung der Beihilfe auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten und einer tatsächlichen Wettbewerbsverzerrung bedarf, sondern nur der Prüfung, ob die Beihilfe geeignet ist, diesen Handel zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen. Der innergemeinschaftliche Handel ist insbesondere dann als durch eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe beeinflusst anzusehen, wenn sie die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen, konkurrierenden Unternehmen in diesem Handel stärkt (vgl. Urteil des Gerichts vom 10. September 2009, *Banco Comercial dos Açores/Kommission*, T-75/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 86 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 73 Die Kommission hat deshalb zu Recht angenommen, dass den Naturschutzorganisationen ein Vorteil gewährt worden sei.
- 74 Zweitens macht die Bundesrepublik Deutschland, unterstützt durch die Streithelfer, im Wesentlichen geltend, die Kommission habe das vierte Kriterium des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils *Altmark* im vorliegenden Fall falsch angewandt. Insbesondere dürfe dieses Kriterium im Kontext des Umweltschutzes, in dem beim Erlass der fraglichen Maßnahmen andere als wirtschaftliche Erwägungen zu berücksichtigen seien, nicht strikt angewandt werden. Die korrekte Anwendung

dieses Kriteriums würde zeigen, dass den Naturschutzorganisationen bei einem Ausgleich für nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kein Vorteil gewährt werde.

- 75 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Altmark-Test geklärt werden soll, ob eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG vorliegt. Nach der vierten im Urteil Altmark (oben in Randnr. 6 angeführt, Randnr. 93) genannten Voraussetzung ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs, wenn die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung als DAWI einzustufender Verpflichtungen betraut werden soll, nicht durch ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Mitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten Gemeinwohlanforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.
- 76 Insoweit ergibt sich zunächst aus den oben in den Randnrn. 35 bis 45 zu den Nebentätigkeiten wirtschaftlicher Natur und in den Randnrn. 66 bis 70 in Bezug auf einen Vorteil zugunsten der als Unternehmen tätig werdenden Naturschutzorganisationen angestellten Erwägungen, dass bei der vorliegenden Rüge von einer falschen Prämisse ausgegangen wird. Wie oben in Randnr. 54 festgestellt, weist die Bundesrepublik Deutschland nicht nach, dass die Nebentätigkeiten, die Gegenstand der angefochtenen Entscheidung sind, nichtwirtschaftlichen Charakter haben. Im Übrigen beanstandet die Bundesrepublik Deutschland die Beurteilung der fraglichen Maßnahmen in der angefochtenen Entscheidung weder anhand der DAWI-Entscheidung noch anhand des DAWI-Rahmens. Die Kommission durfte die fraglichen Maßnahmen daher anhand des dem oben in Randnr. 6 angeführten Urteil Altmark entnommenen vierten Kriteriums prüfen, das die Ermittlung der Kosten, Einnahmen und Gewinne aus der Erfüllung einer als DAWI einzustufenden Verpflichtung verlangt.
- 77 Daher ist die von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung vorgenommene Anwendung dieses Kriteriums zu prüfen.
- 78 Im 65. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung stellt die Kommission Folgendes fest: „Die angemeldeten Maßnahmen sehen vor, dass die Naturschutzorganisationen in einem offenen und transparenten öffentlichen Verfahren ausgewählt werden. Das Bieterverfahren ist jedoch nicht auf den geringsten Preis für die Erbringung der Dienstleistungen oder das wirtschaftlich günstigste Angebot ausgerichtet, sondern auf das Eignungsprofil der Organisationen und – im Falle der Naturschutzprojekte – den Umweltnutzen der Projekte. Somit wird die Höhe des Ausgleichs entgegen der Altmark-Voraussetzung nicht auf der Grundlage eines Bieterverfahrens bestimmt, und es ist nicht gewährleistet, dass die Dienstleistungen für den Staat zu den geringsten Kosten erbracht werden. Deutschland hat zwar erklärt, dass, wenn zwei Organisationen ein Angebot für ein und dasselbe Projekt abgeben, das wirtschaftlich günstigere Angebot ausgewählt wird, doch damit ist in der Praxis kaum zu rechnen, da in der Regel unterschiedliche

Projekte eingereicht werden dürften, und dies beträfe in jedem Fall lediglich einen Teil der Projekte. Die Höhe des Ausgleichs wird auch nicht anhand der Vergleichsmethode festgelegt. Daher muss der Schluss gezogen werden, dass das vierte Altmark-Kriterium nicht erfüllt ist, so dass die Maßnahmen anhand des Altmark-Urteils nicht als beihilfefrei eingestuft werden können.“

- 79 Diesem Ergebnis ist beizupflichten, und es kann durch die Argumente der Bundesrepublik Deutschland und der Streithelfer nicht in Frage gestellt werden.
- 80 Erstens macht die Bundesrepublik Deutschland, gestützt auf das Urteil des Gerichts vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission (T-289/03, Slg. 2008, II-81, im Folgenden: Urteil BUPA), geltend, dass im vorliegenden Fall der Zweck des genannten Kriteriums erfüllt sei, der darin bestehe, keine Kosten zu erstatten, die durch die fehlende Effizienz des Empfängers der staatlichen Mittel bedingt seien.
- 81 Dieses Vorbringen, wonach es im vorliegenden Fall genügen würde, durch ein offenes diskriminierungsfreies Ausschreibungsverfahren, in dem die Zuteilungskriterien von den Erfordernissen des Umweltschutzes abhingen, eine Wettbewerbssituation zu begründen, kann keinen Erfolg haben. Das Gericht hat zwar entschieden, dass es im Hinblick auf die besondere Natur der Aufgabe der DAWI in bestimmten Bereichen, insbesondere dem der Solidarität (siehe oben, Randnr. 42), angebracht ist, bei der Heranziehung des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark unter Bezugnahme auf den Sinn und Zweck der darin aufgestellten Voraussetzungen, der ihre Formulierung bestimmt hat, und angepasst an die Besonderheiten des vorliegenden Falles flexibel zu sein (Urteil BUPA, oben in Randnr. 80 angeführt, Randnr. 160). Wie sich aus den Randnrn. 246 bis 248 dieses Urteils ergibt, ist das Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass in Anbetracht der Neutralität des in Rede stehenden nationalen Ausgleichssystems gegenüber Einnahmen und Gewinnen der Versicherer und der Besonderheit der sich aus einem negativen Risikoprofil dieser Versicherer ergebenden Mehrkosten das vierte Kriterium des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark im konkreten Fall nicht strikt angewandt werden konnte. Da insbesondere die künftige Situation der verschiedenen Versicherer auf dem fraglichen nationalen Markt unbekannt war, sah das Gericht es als unmöglich an, die potenziellen Begünstigten von Zahlungen namhaft zu machen und ihre Lage mit der eines effizienten Wirtschaftsteilnehmers konkret zu vergleichen. Dies trifft im vorliegenden Fall, in dem eine vergleichende Prüfung der mit der Erbringung der DAWI verbundenen Kosten und Einnahmen möglich sein sollte, nicht zu. Jedenfalls hat das Gericht in Randnr. 249 des oben in Randnr. 80 angeführten Urteils BUPA klargestellt, dass sich die Kommission Gewissheit darüber verschaffen musste, dass der vorgesehene Ausgleich nicht die Möglichkeit einer Entschädigung für Kosten einschloss, die durch fehlende Effizienz der Versicherer verursacht sein konnten.
- 82 Vorliegend ist es nicht Sache des Gerichts, sich zur Eignung der vom Mitgliedstaat für die Durchführung von Naturschutzprojekten ausgewählten Naturschutzorganisationen zu äußern oder dazu, ob die auf nationaler Ebene eingerichteten Effizienzkontrollen ausreichen. Die Bundesrepublik Deutschland kann jedoch nicht unter Berufung auf die naturschutzfachliche Eignung geltend machen,

im Rahmen der fraglichen Maßnahmen das vierte Kriterium des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark beachtet zu haben. Im vorliegenden Fall müsste, wenn zwei Organisationen ein Angebot für dasselbe Projekt abgeben, das wirtschaftlich günstigere ausgewählt werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat aber nicht dargelegt, dass sie eine vergleichende Prüfung der für beide Arten der fraglichen Maßnahmen anfallenden Kosten durchgeführt hat, wie es das vierte Kriterium des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark erfordert (siehe oben, Randnr. 75). Auch die im vorliegenden Fall vorgesehene Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben reicht ungeachtet der Verpflichtung, eine getrennte Buchhaltung für die soziale Tätigkeit einerseits und für die Nebentätigkeiten der Naturschutzorganisationen andererseits zu führen, nicht aus (vgl. die Erwägungsgründe 84 und 85 der angefochtenen Entscheidung).

- 83 Zunächst ist zum Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, wonach es im Rahmen der Flächenübertragung keine mangelnde Effizienz – die insoweit von vornherein ein „Muster ohne Wert“ sei – geben könne, festzustellen, dass sich die Effizienzkontrolle mittels einer vergleichenden Prüfung der oben in Randnr. 75 dargelegten Art auch für diese Maßnahme als bedeutsam erweist. Wie die Kommission geltend macht, würde die Wahl einer etwaigen ineffizienten Naturschutzorganisation zu einer ungerechtfertigten Belastung für die Gemeinschaft führen. Außerdem könnte die Übertragung von Flächen an eine derartige Organisation in Anbetracht der möglichen Überschneidung der beiden fraglichen Maßnahmen die Wahl der Organisation für die Naturschutzgroßprojekte beeinflussen.
- 84 Sodann stellt die Kommission zu Recht fest, dass die Naturschutzgroßprojekte nicht Gegenstand eines öffentlichen Auftrags sind. Jede Organisation stellt ihr Projekt nämlich auf der Grundlage seiner Kostenstruktur vor, und die nationalen Behörden führen keine vergleichende Prüfung dieser Kosten im Sinne des vierten Kriteriums des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark durch (siehe oben, Randnrn. 78 und 82). Die Auswahl der Projekte erfolgt damit nach naturschutzfachlichen Kriterien und nicht nach dem Preis-Leistungs-Verhältnis. Im Übrigen würde nur in dem Ausnahmefall, dass zwei Bewerber dasselbe Projekt vorschlagen, eine beschränkte Kontrolle durchgeführt. Ferner geht aus den Schriftsätzen der Bundesrepublik Deutschland hervor, dass diese Kontrolle sehr selten erfolgen würde, denn jedes Projekt bezieht sich auf eine andere Fläche, und deshalb „würde [es] sich ... nicht mehr um dieselbe Vergabeentscheidung [handeln]“.
- 85 Schließlich ist zum Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland, wonach gemäß Punkt 7.4 der Richtlinien geeignete Effizienzkontrollen stattfänden, festzustellen, dass diese Kontrollen dem vierten Kriterium des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark nicht genügen können. Wie die Bundesrepublik Deutschland in der mündlichen Verhandlung erläutert hat, finden diese Kontrollen alle drei Jahre statt und betreffen die Entwicklung der Tierpopulationen oder der Vegetation, die eingesetzten Mittel und die Ergebnisse sowie die Haushaltsprüfung durch den Bundesrechnungshof. Die Kontrollen finden also statt, nachdem die fraglichen Maßnahmen getroffen wurden, und ermöglichen nicht den Nachweis, dass eine tatsächliche wirtschaftliche Beurteilung des Projekts einschließlich einer vergleichenden Prüfung der Kosten durchgeführt wurde.

- 86 Zweitens sind die Nebentätigkeiten auf den Flächen des Naturerbes entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland als Ausgleich anzusehen, da sie die Belastungen mindern, die die Naturschutzorganisationen regelmäßig zu tragen haben und für deren Tragung sie andernfalls um Spenden nachsuchen müssten, ungeachtet dessen, dass diesen Organisationen kein Gewinn verbleibt (vgl. entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 20. November 2003, GEMO, C-126/01, Slg. 2003, I-13769, Randnrn. 29 bis 34).
- 87 Was drittens das Vorbringen der Republik Finnland betrifft, wonach die Möglichkeit einer Überkompensierung und eines etwaigen Gewinns aufgrund der Verpflichtung, für die verschiedenen Tätigkeiten eine getrennte Buchhaltung zu führen, und aufgrund der übrigen im vorliegenden Fall auferlegten Bedingungen ausgeschlossen sei, ist darauf hinzuweisen, dass eine solche Verpflichtung nicht zum Ausschluss der Anwendung des vierten Kriteriums des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark führt. Entgegen dem Vorbringen der Republik Finnland wird durch die Feststellung in Randnr. 85 der angefochtenen Entscheidung, dass es für die Projektträger keinen Anreiz für Quersubventionierungen oder eine nicht kostendeckende Preisfestsetzung gebe, nicht gewährleistet, dass die für die Gemeinschaft niedrigsten Kosten gewählt werden. Darüber hinaus gelten diese Ausführungen, die die Flächenübertragung betreffen, nur für das Stadium der Prüfung der fraglichen Maßnahmen im Rahmen des DAWI-Rahmens, was das Vorliegen einer Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG voraussetzt.
- 88 Viertens belegen die von der Bundesrepublik Deutschland und den Streithelfern angeführten Verwaltungsentscheidungen nicht, dass die Kommission ihrer Praxis bei Umweltschutzmechanismen widerspricht. Jedenfalls genügt der Hinweis, dass die Kommission bei der Beurteilung der fraglichen Maßnahmen alle maßgeblichen Aspekte und ihren Kontext berücksichtigen muss (Urteil des Gerichts vom 17. Dezember 2008, Ryanair/Kommission, T-196/04, Slg. 2008, II-3643, Randnr. 59). Die Rechtsgrundlage einer bestimmten Entscheidung kann daher nicht wegen einer Änderung der früher üblichen Kommissionspraxis in Frage gestellt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 4. März 2009, Associazione italiana del risparmio gestito und Fineco Asset Management/Kommission, T-445/05, Slg. 2009, II-289, Randnr. 145).
- 89 Die Kommission hat deshalb die vierte im oben in Randnr. 6 angeführten Urteil Altmark genannte Voraussetzung nicht verkannt, so dass die vorliegende Rüge insgesamt zurückzuweisen ist.
- 90 Nach alledem hat die Kommission in der angefochtenen Entscheidung zu Recht das Vorliegen aller in Art. 87 Abs. 1 EG genannten Voraussetzungen bejaht. Der erste Klagegrund ist daher als unbegründet zurückzuweisen.
- 91 Das Gericht hält es gleichwohl für erforderlich, auch den zweiten, hilfsweise geltend gemachten Klagegrund zu prüfen, mit dem ein Verstoß gegen Art. 253 EG gerügt wird.

Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen die Begründungspflicht

- 92 Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die Bundesrepublik Deutschland geltend, die angefochtene Entscheidung sei nicht hinreichend begründet, da nicht nachvollziehbar sei, worin der Vorteil bestehe, der den Naturschutzorganisationen durch die fraglichen Maßnahmen gewährt werde. Die Entscheidung sei widersprüchlich, da die Kommission im 47. Erwägungsgrund einen sich aus dem Wert der übertragenen Flächen ergebenden potenziellen Vorteil erwähne, wohingegen nach den Erwägungsgründen 79 bis 82 der einzige Vorteil, der den Begünstigten der fraglichen Maßnahmen verschafft werde, in den Einnahmen aus den wirtschaftlichen Tätigkeiten bestehe, die auf diesen Flächen ausgeübt werden dürften. Außerdem führe die Kommission bei der Beschreibung dieser Tätigkeiten im 81. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung aus, dass die Naturschutzorganisationen, die im Übrigen keinen Anspruch auf einen angemessenen Ausgleich hätten, nicht frei über die Einnahmen verfügen könnten.
- 93 Bei der Begründungspflicht handelt es sich nach ständiger Rechtsprechung um ein wesentliches Formerfordernis, das von der Frage der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden ist, die zur materiellen Rechtmäßigkeit des streitigen Rechtsakts gehört (Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 2001, Frankreich/Kommission, C-17/99, Slg. 2001, I-2481, Randnr. 35, und Urteil des Gerichts vom 18. Januar 2005, Confédération nationale du Crédit mutuel/Kommission, T-93/02, Slg. 2005, II-143, Randnr. 67).
- 94 Die durch Art. 253 EG vorgeschriebene Begründung muss der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann. Dieses Erfordernis ist anhand der Umstände des Einzelfalls, insbesondere anhand des Inhalts des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und des Interesses zu beurteilen, das die Adressaten oder andere durch den Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffene Personen an Erläuterungen haben können. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich und rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 253 EG genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontexts sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France, C-367/95 P, Slg. 1998, I-1719, Randnr. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 95 Aus diesen Grundsätzen ergibt sich insbesondere, dass die Kommission dartun muss, dass die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist. Sie ist hingegen nicht verpflichtet, Punkt für Punkt auf das nicht maßgebliche Vorbringen der betreffenden nationalen Behörden oder Dritter am Verfahren Beteiligten einzugehen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 28. März 2012, Ryanair/Kommission, T-123/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 182 und 183 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 96 Insoweit ist das Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland und der Streithelfer zurückzuweisen, wonach die Kommission fehlerhaft das Vorliegen von DAWI festgestellt und die Nebentätigkeiten als Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur eingestuft habe. Durch dieses Vorbringen wird die Stichhaltigkeit der Begründung der angefochtenen Entscheidung in Frage gestellt. Ergänzend ist hinzuzufügen, dass das Gericht dieses Vorbringen im Wesentlichen bereits im Rahmen des ersten Klagegrundes geprüft hat.
- 97 Heranzuziehen ist der Wortlaut der angefochtenen Entscheidung, der maßgebend dafür ist, ob die Kommission die angefochtene Entscheidung in Bezug auf den Vorteil, den die Naturschutzorganisationen aus den fraglichen Maßnahmen ziehen, hinreichend begründet hat. Der von der Bundesrepublik Deutschland gerügte Widerspruch betrifft nur eine dieser beiden Maßnahmen.
- 98 Im vorliegenden Fall hat die Kommission im 47. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung ausgeführt, dass die fraglichen Maßnahmen den Begünstigten einen Vorteil verschafften, da sie mit den wirtschaftlichen Tätigkeiten, die auf den betreffenden Flächen ausgeübt werden dürften, Einnahmen erzielen könnten. Im Rahmen der Flächenübertragung stellt die Kommission einen weiteren potenziellen Vorteil fest und verweist auf die Analyse in den Erwägungsgründen 79 bis 81 der angefochtenen Entscheidung. Im 80. Erwägungsgrund verneint sie diesen weiteren, sich aus dem Wert der übertragenen Flächen ergebenden Vorteil jedoch wegen der Art und Weise, in der die fraglichen Maßnahmen ausgestaltet sind, und der nationalen Regelung zur Veräußerung und Nutzung der Flächen. Im selben Erwägungsgrund kommt sie zu dem Ergebnis, dass im Rahmen dieser Maßnahme nur ein Vorteil bestehe, und fügt hinzu: „Um zu ermitteln, ob eine Überkompensierung im Sinne des DAWI-Rahmens vorliegt, legt die Kommission daher in ihrer Untersuchung nicht den potentiellen Verkaufswert der Flächen, sondern die durch die Nutzung der Flächen erzielbaren Einnahmen zugrunde.“ In Anbetracht dessen, dass die Naturschutzorganisationen die erzielten Einnahmen für nichtwirtschaftliche Zwecke verwenden oder an den Mitgliedstaat abführen müssen, stellt die Kommission schließlich in den Erwägungsgründen 81 und 82 der angefochtenen Entscheidung fest, dass sie dafür nicht einmal einen, nach dem dritten Kriterium des oben in Randnr. 6 angeführten Urteils Altmark möglichen, angemessenen Ausgleich erhielten.
- 99 Im Übrigen hat die Kommission im Rahmen ihrer Beurteilung der Beihilfeelemente im 41. Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung ausgeführt, dass die Naturschutzorganisationen Unternehmen seien, da sie auf den betreffenden Flächen wirtschaftliche Tätigkeiten ausübten, sowie im 49. Erwägungsgrund, dass in diesen Bereichen Wettbewerb herrsche, und im 52. Erwägungsgrund, dass die Nebentätigkeiten sich auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirkten.
- 100 Aus diesen verschiedenen Passagen der angefochtenen Entscheidung geht hervor, dass die Kommission den Vorteil im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG eindeutig festgestellt hat. Entgegen dem Vorbringen der Bundesrepublik Deutschland enthält die Entscheidung eine Begründung, die die Überlegungen der Kommission erkennen lässt, nach denen die fraglichen Maßnahmen die Naturschutzorganisationen auf den

relevanten Märkten gegenüber den übrigen Unternehmen begünstigen würden. Daher kann sich die Bundesrepublik Deutschland nicht darauf berufen, dass nicht nachvollziehbar sei, worin der Vorteil zugunsten der Naturschutzorganisationen bestehe.

- 101 Ergänzend ist hinzuzufügen, dass ein Widerspruch in der Begründung einer Entscheidung, der im vorliegenden Fall jedenfalls nicht dargetan ist (siehe oben, Randnr. 64), eine Verletzung der Begründungspflicht nach Art. 253 EG, die die Gültigkeit der betreffenden Handlung beeinträchtigen kann, darstellt, sofern nachgewiesen wird, dass der Adressat der Handlung infolge dieses Widerspruchs die wirklichen Gründe der Entscheidung insgesamt oder zum Teil nicht erkennen konnte und infolgedessen der verfügende Teil der Entscheidung ganz oder teilweise ohne rechtliche Stütze ist (Urteil des Gerichts vom 30. März 2000, Kish Glass/Kommission, T-65/96, Slg. 2000, II-1885, Randnr. 85).
- 102 Dies kann bei einer etwaigen Diskrepanz in der angefochtenen Entscheidung bezüglich der Zahl der Vorteile, die mit der Flächenübertragung verbunden sind, nicht der Fall sein. Selbst wenn eine solche Diskrepanz erwiesen wäre, könnte diese nämlich nicht zur Folge haben, dass die Bundesrepublik Deutschland nicht in der Lage wäre, die Gründe der angefochtenen Entscheidung zu erkennen, die sich aus ihr ergeben.
- 103 Der zweite Klagegrund ist zurückzuweisen, so dass die Klage insgesamt abzuweisen ist.

Kosten

- 104 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 105 Nach Art. 87 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Somit tragen die Französische Republik, das Königreich der Niederlande und die Republik Finnland als Streithelfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Europäischen Kommission.**

3. Die Französische Republik, das Königreich der Niederlande und die Republik Finnland tragen ihre eigenen Kosten.

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. September 2013.

Unterschriften
