Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU OTSUS (kaheksas koda)

14. aprill 2021 *

Riigiabi – Sõltumatu sotsiaalhoolekanne – Piirkondliku heategevusorganisatsiooni liikmesühingutele antud toetused – Kaebuse tagasilükkamine – Otsus jätta uurimise esialgse etapi järel vastuväited esitamata – Tühistamishagi – Huvitatud isiku staatus – Menetlusõiguste kaitse – Konkurentsiolukorra oluline kahjustamine – Vastuvõetavus – Tõsiste raskuste puudumine – Olemasoleva abi olulise muudatuse puudumine

Kohtuasjas T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, asukoht Hannover (Saksamaa),

CarePool Hannover GmbH, asukoht Hannover,

esindajad: advokaat T. Unger ja professor S. Korte,

hagejad,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: K. Herrmann ja F. Tomat,

kostja,

keda toetavad

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, asukoht Hannover, esindaja: advokaat A. Bartosch,

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, asukoht Hannover, esindaja: advokaat C. Jürschik,

ja

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, asukoht Brunswick (Saksamaa), ja teised menetlusse astujad, kelle nimed on esitatud lisas [1], esindajad: advokaadid U. Karpenstein, R. Sangi ja C. Johann,

menetlusse astujad,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

1 Teiste menetlusse astujate nimekiri on lisatud üksnes pooltele teatavaks tehtavale versioonile.

mille ese on ELTL artikli 263 alusel esitatud nõue tühistada komisjoni 23. novembri 2017. aasta otsus C(2017) 7686 final riigiabikavade SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben ja SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH kohta, mida Saksamaa viis ellu heategevuslikele ühingutele sotsiaalabi osutamise ülesannete täitmiseks (ELT 2018, C 61, lk 1),

ÜLDKOHUS (kaheksas koda),

koosseisus: president J. Svenningsen, kohtunikud C. Mac Eochaidh ja T. Pynnä (ettekandja),

kohtusekretär: E. Coulon,

on teinud järgmise

otsuse

1 Esimene hageja Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV on ühing, mis tegutseb Länder Niedersachsenis (Alam-Saksi liidumaa, Saksamaa), Freie Hansestadt Bremenis (Bremeni liidumaa, Saksamaa), Schleswig-Holsteinis (Schleswig-Holsteini liidumaa, Saksamaa) ja Freie und Hansestadt Hamburgis (Hamburgi liidumaa, Saksamaa). Hagiavalduse kohaselt esindab ta 160 ettevõtja huve, kes haldavad või käitavad hooldekodusid ja ambulatoorseid ning statsionaarseid raviasutusi hooldust vajavatele isikutele, puuetega inimesi toetavaid asutusi ning laste- ja noorteasutusi.

2 Teine hageja CarePool Hannover GmbH on osaühing, kelle asukoht on Hannoveris (Saksamaa) ja kes on esimese hageja liige. Ta osutab hooldust vajavatele isikutele koduseid tugiteenuseid ja kodust ambulatoorset ravi.

3 Käesoleva hagiga paluvad hagejad tühistada komisjoni 23. novembri 2017. aasta otsuse C(2017) 7686 final riigiabikavade SA.42268 (2017/E)– Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben ja SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH kohta, mida Saksamaa viis ellu heategevuslikele ühingutele sotsiaalabi osutamise ülesannete täitmiseks (ELT 2018, C 61, lk 1; edaspidi „vaidlustatud otsus“), millest neile teatati 11. detsembril 2017. Vaidlustatud otsus puudutab erinevaid riigisiseseid meetmeid, millega Alam-Saksi liidumaa toetab selle liidumaa territooriumil sõltumatu sotsiaalhoolekande valdkonnas tegutsevaid üksusi.

4 Eelkõige hõlmavad need riigisisesed meetmed rahalist toetust, mida antakse alates 1956. aastast sõltumatutele heategevuslikele katusorganisatsioonidele õigusaktide alusel, mis on aja jooksul muutunud (edaspidi „rahaline toetus“). Nad osutavad oma liikmesühingute kaudu erinevaid sotsiaalteenuseid hooldust vajavatele ja haavatavatele isikutele, nagu ambulatoorne, haigla- või segaravi, abi kodututele ja pagulastele ning hingeabi. Hagejad, kes on eraõiguslikud üksused, kes osutavad selliseid teenuseid või esindavad neid teenuseid osutavaid ettevõtjaid, leiavad, et rahaline toetus on neile kahju tekitatud.

5 Vaidlustatud otsuses järeldas Euroopa Komisjon ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlikku uurimismenetlust algatamata, et kui rahaline toetus on ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses abi, tuleb see kvalifitseerida olemasolevaks abiks nõukogu 13. juuli 2015. aasta määruse (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad ELTL artikli 108 kohaldamiseks (ELT 2015, L 248, lk 9), artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses. Nii toimides jättis ta hagejate kaebused rahuldamata.

I. Õiguslik raamistik vaidlustatud otsuses viidatud riigisiseste meetmete kohta

6 Sotsiaalhoolekanne (*Wohlfahrtspflege*) on Saksa maksukorralduse seadustiku (Abgabenordnung) § 66 lõikes 2 määratletud järgmiselt:

„Sotsiaalhoolekanne hoolitseb abi vajavate või riskiolukorras olevate isikute eest planeeritud viisil, omavalitsusüksuse huvides ja mittetulunduslikult. See abi võib hõlmata tervishoidu, vaimset, hariduslikku või majanduslikku heaolu ning selle eesmärk võib olla konkreetse olukorra ärahoidmine või heastamine."

7 Nii nagu ilmneb erinevatest tekstidest, hõlmab „sõltumatu sotsiaalhoolekanne" selliste üksuste pakutavat vabatahtlikku sotsiaalhoolekannet, mis ei kuulu riigi alla (vt eelkõige Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (föderaalne vabatahtlike sotsiaalhoolekandeasutuste liit) põhikirja artikli 1 lõige 5 ja 4. detsembri 1926. aasta riigilaenude tagasimaksmise seaduse kolmanda rakendusmääruse (Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen) § 4).

8 Heategevuslike ühingute tegevuse rahaline toetamine nähti ette 27. veebruari 1956. aasta loteriiseadusega (Gesetz über das Zahlenlotto) (*Nds. GVB1*. 1956 IV, lk 9; edaspidi „1956. aasta loteriiseadus"), mis jõustus samal päeval.

9 Vastavalt 1956. aasta loteriiseaduse § 11 lõikele 1 ja § 12 lõikele 1 said heategevuslikud ühingud sotsiaalhoolekande ülesannete täitmiseks teatud protsendi Alam-Saksi liidumaa kihlveokorraldajate makstavatest kontsessioonitasudest.

10 1956. aastal suunised kontsessioonitasude kasutamisest sotsiaalhoolekande ülesannete täitmiseks (Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben; avaldatud *Niedersächsische Ministerialblatt*'is, *Nds. MBl*. 1956, lk 855) reguleerisid tasude kasutamist.

11 Rahalise toetuse kindlaksmääramist on erinevate järjestikuste seadustega korduvalt muudetud. 1956. aasta loteriiseadust muudeti 7. juunil 1968 (*Nds. GVBl*. 1968, lk 91) ja 18. veebruaril 1970 (*Nds. GVBl*. 1970, lk 27). See seadus asendati 1997. aastal Alam-Saksi loterii- ja kihlveoseadusega (Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen, *Nds. GVBl*. 1997, lk 289), mida muudeti 2003. aastal eelarvega kaasneva seadusega (*Haushaltsbegleitgesetz, Nds. GVBl*. 2003, lk 446, edaspidi „2004. aasta eelarvega kaasnev seadus"), mis jõustus 2004. aastal. Rahalist toetust vähendati 2005. aastal ja suurendati seejärel 2007. aasta hasartmänguseadusega (Niedersächsiches Glückspielgesetz, *Nds. GVBl*. 2007, lk 756, edaspidi „2007. aasta hasartmänguseadus"), mis jõustus 2008. aastal ja mida muudeti uuesti 2012. aastal vastu võetud seadusega, mis jõustus 2013. aastal (*Nds. GVBl*. 2012, lk 544).

12 2007. aasta hasartmänguseadus asendati 16. detsembri 2014. aasta Alam-Saksi liidumaa sõltumatu sotsiaalhoolekande seadusega (Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege, *Nds. GVBl*. 2014, lk 429, edaspidi „WohlFödG"), mis on kohaldatav alates 1. jaanuarist 2015. Samuti on muudetud suuniseid kontsessioonitasude kasutamisest sotsiaalhoolekande ülesannete täitmiseks.

13 WohlFödG § 2 pealkiri on „Finantsabi sõltumatu heategevusvaldkonna ühingutele ja Landesstelle für Suchtfragen'ile". WohlFödG § 2 lõike 1 punkt 1 sätestab, et rahalist abi antakse katusorganisatsioonidele, mis on ühinenud Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV-ga (sõltumatu sotsiaalhoolekande liidumaa osakond, edaspidi „LAG"). WohlFödG § 2 lõige 2 näeb ette, et Alam-Saksi liidumaa sotsiaalministeerium kontrollib, kas katusorganisatsioonid on oma ülesandeid täitnud ja kas on vaja suurendada paragrahvi 2 lõike 1 punktis 1 nimetatud rahalist toetust. WohlFödG § 2 lõikes 3 on ette nähtud, et kui tulu, mida liidumaa hasartmängumaksust saab, on

suurem kui 146 300 000 eurot, siis annab liidumaa täiendava rahalise toetusena 18,63% ületulust LAGga liitunud katusorganisatsioonidele ja 0,74% ületulust Landesstelle für Suchtfragen'ile (liidumaa sõltuvusküsimuste amet).

14 LAG, millele WohlFödG viitab, on registreeritud ühing, mille õiguslik alus on selle põhikiri. See ühing oli olemas juba enne 1956. aasta loteriiseaduse jõustumist.

15 LAG on oma põhikirja preambulis määratletud järgmiselt:

„[LAG] koondab enda alla Alam-Saksi liidumaa sõltumatu sotsiaalhoolekande valdkonna 13 ühendust."

16 LAG liikmeks olevad 13 katusorganisatsiooni on Saksamaa sõltumatu sotsiaalhoolekande valdkonna kuue konföderatsiooni või „perekonna" piirkondlikud üksused Alam-Saksi liidumaal; nendeks konföderatsioonideks on Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Punane Rist), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (juudi vastastikune abi) ja Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

17 LAGi liikmesorganisatsioonid on loetletud tema põhikirja artiklis 2:

„1. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV,

2. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV,

3. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV,

4. Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV,

5. Caritasverband für die Diözese Osnabrück eV,

6. Landes Caritasverband für Oldenburg eV,

7. Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV,

8. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Niedersachsen eV,

9. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV,

10. Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV,

11. Diakonisches Werk der Ev.-luth. Kirche in Oldenburg eV,

12. Diakonisches Werk der Ev.-ref. Kirche,

13. Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen."

18 LAG põhikirja artikli 2 lõike 2 esimene lause näeb ette, et liikmeks võib võtta ka teisi sotsiaalhoolekande katusorganisatsioone, kui nad vastavad järgmistele tingimustele:

„— ta tegutseb piirkonnaüleselt kogu Alam-Saksi liidumaal;

— tegelik abi, mida ta otseselt annab, hõlmab põhimõtteliselt kõiki tegevusi, mis on seotud sõltumatu sotsiaalhoolekandega, mitte ainult selle teatud osasid;

— ta julgustab vabatahtlikku ja mittekutselist tööd;

— ta ühendab täielikult samast eesmärgist kantud ühinguid ja üksusi;

— katusorganisatsiooni ning selle alla kuuluvate ühingute ja üksuste vahel on liikmesuhe või orgaaniline seos;

— katusorganisatsioon pakub üldiselt ja tema alla kuuluvate ühingute ja üksuste tähtsuse alusel pideva, täieliku ja kvalifitseeritud töö tagatist ning usaldusväärset juhtimist;

— organisatsioon tegutseb Saksa maksukorralduse seadustiku tähenduses üldistel, heategevuslikel või usulistel eesmärkidel."

19 Nagu nähtub eespool punktis 18 nimetatud tingimuste viiendast taandest, on katusorganisatsioonid seotud ühingute ja üksustega, kes osutavad sõltumatut sotsiaalhoolekande teenust. LAG põhikirjas ei ole ette nähtud konkreetset vormi seoses ühelt poolt nende katusorganisatsioonide ning teiselt poolt nende ühingute ja üksuste vaheliste liitumistingimustega.

20 LAG põhikirja artikli 2 lõike 2 teise lõigu kohaselt teeb LAG juhatus otsused uute liikmete ühinemise kohta. Keeldumise korral võib taotleda, et liikmete üldkoosolek vaataks otsuse uuesti läbi.

21 WohlFödG artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Artikli 2 lõike 1 punktis 1 ja artikli 2 lõike 3 punktis 1 osutatud rahalist abi kasutatakse sõltumatu heategevusvaldkonna ülesannete toetamiseks. […] Sotsiaalhoolekandeülesannete täitmiseks tuleb pidada kõiki meetmeid, mille eesmärk on pakkuda abi isikutele, kes vajavad abi või kes seda vajaksid abi puudumisel, ning meetmeid, millega kehtestatakse või parandatakse abistamise korralduslikke ja isikulisi tingimusi […]".

22 WohlFödG artikli 3 lõike 2 kohaselt sõltub LAG-le rahalise toetuse maksmine Alam-Saksi liidumaa sotsiaalministeeriumi ja kõigi LAGsse kuuluvate katusorganisatsioonide vahel toetuslepingu (edaspidi „toetusleping") sõlmimisest, mille sotsiaalministeerium seejärel avaldab *Niedersächsisches Ministerialblatt*'is (Alam-Saksi liidumaa ametlik väljaanne) ja internetis. Toetusleping peab reguleerima vähemalt järgmisi elemente:

„1. rahalise abi jaotamine erinevate katusorganisatsioonide või nende katusorganisatsioonide liitude vahel,

2. sotsiaalhoolekande ülesanded, mille jaoks rahalist abi kasutatakse,

3. vähemalt 67% artikli 2 lõike 1 punktis 1 osutatud finantsabi puhul tuleb näidata ülesanded, mida tuleb toetada, täpsustades iga ülesande puhul antava toetuse miinimumosa,

4. rahalise abi maksimaalne osa, mida võib kasutada haldusülesannete täitmiseks,

5. katusorganisatsioonide esitatud tõendid selle kohta, et rahalist abi ja sellest tulenevaid vahendeid, mille andsid kolmandad isikud, on nõuetekohaselt kasutatud."

23 WohlFödG § 3 lõikes 3 on sätestatud, et kui sellist lepingut ei sõlmita, võib pädev minister need erinevad küsimused lahendada ministri määrusega.

24 Alam-Saksi liidumaa sotsiaal-, tervishoiu- ja sugude vahelise võrdõiguslikkuse minister ning 13 katusorganisatsiooni, kes kuuluvad LAGsse, sõlmisid 8. veebruaril 2016 lepingu rahalise toetuse kohta, mis anti WohlFödG alusel (*Nds. MBl.* Nr 8/2016, lk 244), millega asendati 2007. aasta hasartmänguseaduse alusel sõlmitud varasem 2007. aasta leping.

25 Selle 2016. aasta lepingu preambulis on muu hulgas ette nähtud, et „[l]epinguosalised lepivad kokku, et nad soovivad koos osaleda Alam-Saksi liidumaa sotsiaalinfrastruktuuri arendamises, austades sõltumatu heategevusvaldkonna ühingute iseseisvust“ ja et „[s]ee eesmärk väljendub heategevuslike ülesannete määramises, mis on abikõlblikud vastavalt 1. lisale“.

26 Selle 2016. aasta lepingu artikli 2 lõike 2 esimeses lauses on sätestatud, et „[h]eategevusvaldkonna ühingud võivad nende käsutusse antud rahalised vahendid anda üle oma liikmetele“.

27 Alam-Saksi liidumaa sotsiaal-, tervishoiu- ja võrdõiguslikkuse ministeerium ning 13 katusorganisatsiooni, mis kuuluvad LAGsse, sõlmisid 12. märtsil 2018 uue toetuslepingu (*Nds. MBl.* Nr 12/2018, lk 206). Selle dokumendi kolmandas põhjenduses on märgitud, et tagatakse komisjoni 20. detsembri 2011. aasta otsuse 2012/21/EL ELTL artikli 106 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes (ELT 2012, L 7, lk 3; edaspidi „2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsus“) ja komisjoni 25. aprilli 2012. aasta määruse (EL) nr 360/2012 ELTL artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele antava vähese tähtsusega abi suhtes (ELT 2012, L 114, lk 8) täitmine.

II. Vaidluse taust

28 Komisjon sai 16. juunil ja 12. augustil 2015 kaks eraldi kaebust, mis registreeriti numbritega SA.42268 ja SA.42877 (edaspidi „kaebused“) ning millega taotleti Alam-Saksi sotsiaalhoolekande ülesannete rahalise toetuse kvalifitseerimist ebaseaduslikuks ja siseturuga kokkusobimatuks abiks.

29 Selle rahalise toetuse saajad on eespool punktides 15–17 nimetatud katusorganisatsioonid, kes osutavad oma piirkondlike või kohalike liikmesühingute kaudu teenuseid, mida võib pidada majanduslikku laadi teenusteks, nagu ambulatoorne, haigla- või segaravi, või mittemajanduslikeks, näiteks kodututе isikute abistamine ja majutus, hingeabi või pagulasabi.

30 Kaebustes väitsid hagejad, et nad konkureerivad heategevuslike ühingutega eelkõige hooldust vajavatele isikutele osutatavate raviteenuste osas. Hagejate sõnul saavad need heategevuslikud ühingud rahalist toetust, mis võimaldab neil maksta oma töötajatele paremat tasu kui erakapitalil põhinevad ettevõtjad või pakkuda oma teenuseid madalamate hindadega kui need ettevõtjad. Järelikult on erakapitalil põhinevad ettevõtjad töötajate töölevõtmisel ebasoodsamas olukorras. Lisaks lükatakse läbirääkimistel hoolduskindlustuskassade ja sotsiaalabiasutustega eraõiguslike ettevõtjate pakutud tasumäärad tagasi, kuna neid loetakse liiga kõrgeks, võrreldes heategevusvaldkonna küsitavate tasudega. See sunnib eraettevõtjaid pakkuma oma teenuseid hinnaga, mis ei võimalda nende omakulusid nõuetekohaselt katta.

31 Lisaks väitsid hagejad kaebustes, et 1997. aastal vastu võetud Alam-Saksi liidumaa loterii- ja kihlveoseadusega muudeti oluliselt 1956. aasta loteriiseadust, kuna katusorganisatsioonidele määrati kindel summa, mitte enam teatud protsent kontsessioonitasudest. Samuti muutis WohlFödG oluliselt 1956. aasta loteriiseadust, kuna heategevuslike ühingute rahaline toetus pärineb vaid osaliselt loterii tuludest ja tegelikult pärineb see nüüd peamiselt liidumaa eelarvest.

32 Peale WohlFödGga katusorganisatsioonidele antud rahalise toetuse küsimuse puudutas numbriga SA.42877 registreeritud kaebus ka kahte muud meedet, nimelt esiteks väidetavaid kaudseid tulumaksusoodustusi heategevuslike ühingute vabatahtlikele kaastöötajatele ja teiseks nende ühingute organitele vähendatud audiovisuaaltasu kindlaksmääramist.

33 Komisjon saatis 30. juuli 2015. aasta ja 8. veebruari 2016. aasta kirjadega vastavalt nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL artikli 108] kohaldamiseks (EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339), artikli 10 lõikele 2 ja määruse 2015/1589 artikli 12 lõikele 2 teabenõuded Saksamaa ametiasutustele, kes vastasid 9. septembri 2015. aasta ning 6. ja 7. aprilli 2016. aasta kirjadega.

34 5. juulil 2016 toimus komisjoni ja Saksamaa ametiasutuste vahel kohtumine, mille käigus andis komisjon suuliselt teada oma esialgse hinnangu rahalise toetuse kohta ja olemasoleva abi kavandatava kvalifitseerimise. Komisjoni siseprotokollis selle koosoleku kohta, mille komisjon edastas Üldkohtule, on märgitud, et meetmed ei vasta 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsuses sätestatud tingimustele, eelkõige mis puudutab raamatupidamist, läbipaistvust ja viisi, kuidas vältida liigset hüvitamist.

35 Saksamaa ametiasutused esitasid 30. septembril ja 16. novembril 2016 täiendavat teavet.

36 14. veebruari 2017. aasta kirjadega edastas komisjon hagejatele oma esialgse hinnangu kaebustes vaidlustatud meetmete kohta. Ta märkis, et kui vaidlusalune rahaline toetus on abi, siis on tegemist olemasoleva abiga. Mis puudutab kahte ülejäänud meedet, mida teine hageja vaidlustab, siis ei ole tegemist riigiabiga ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Komisjon teavitas hagejaid ka sellest, et Saksamaa ametiasutused olid taganud, et nad kohaldavad tulevikus 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsuse sätteid või olenevalt olukorrast, kui kohaldamise tingimused on täidetud, siis määruse nr 360/2012 sätteid. Ta rõhutas lisaks, et tegemist on esialgse järeldusega, mida kohaldatakse kuni ajani, mil hagejad saadavad võimalikud täiendavad selgitused.

37 Hagejad vaidlustasid selle esialgse hinnangu 17. ja 20. veebruari ning 6. märtsi 2017. aasta kirjadega. Nad esitasid oma argumendid 10. märtsi 2017. aasta kirjades. Saksamaa ametiasutused edastasid 31. augusti, 5. ja 14. septembri 2017. aasta kirjades komisjonile täiendavat teavet.

III. Vaidlustatud otsus

38 Vaidlustatud otsus tehti hagejatele teatavaks 11. detsembril 2017 ja komisjon analüüsis selles kõigepealt alates 1956. aastast aset leidnud seadusemuudatusi, asudes seejärel seisukohale, et kõnealust meedet ei ole sellest ajast peale sisuliselt muudetud ning et kui see kujutab endast riigiabi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, siis tuleb see kvalifitseerida olemasolevaks abiks määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses. Lisaks ja igal juhul võttis komisjon vaidlustatud otsuses teadmiseks Saksamaa ametiasutuste kohustuse tagada tulevikus, et kõnealune rahaline toetus on kooskõlas 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsusega. Nii lükkas komisjon kaebused tagasi osas, milles need puudutasid kõnealust rahalist toetust.

39 Teise hageja vaidlustatud kahe ülejäänud meetme kohta märkis komisjon, et teine hageja ei olnud esitanud oma seisukohta nende kahe meetme esialgse hindamise kohta, mille see institutsioon oli esitanud oma 14. veebruari 2017. aasta kirjas. Seega, vastavalt määruse 2015/1589 artikli 24 lõike 2 teisele lõigule, mille kohaselt „[k]ui huvitatud pool ei suuda oma seisukohti ettenähtud tähtaja jooksul esitada, loetakse kaebus tagasivõetuks“, leidis komisjon, et teine kaebus tuleb lugeda tagasivõetuks osas, mis puudutas neid kahte ülejäänud meedet.

IV. Menetlus ja poolte nõuded

40 Hagejad esitasid hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 5. veebruaril 2018.

41 Komisjon esitas 21. aprillil 2018 kostja vastuse.

42 Hagejad esitasid 26. juunil 2018 repliigi.

43 Komisjon esitas 31. augustil 2018 vasturepliigi.

44 Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (edaspidi „DWEK“) ja Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (edaspidi „ABH“) esitasid Üldkohtu kantseleisse vastavalt 30. aprillil ja 4. mail 2018 saabunud dokumentidega taotlused astuda käesolevas asjas menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

45 Üldkohtu kantseleisse 14. mail 2018 saabunud dokumendiga esitasid Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Arbeiterwohlfahrt-Bezirksverband Weser-Ems eV, Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Landes-Caritasverband für Oldenburg eV, Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Oldenburg eV ja Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (edaspidi „kolmandad menetlusse astujad“) taotluse astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

46 Üldkohtu kuuenda koja presidendi 3. oktoobri 2018. aasta määrusega rahuldati menetlusse astumise taotlused.

47 Menetlusse astujad esitasid 3. ja 4. detsembril 2018 Üldkohtu kantseleisse menetlusse astuja seisukohad, mille kohta esitasid hagejad ja komisjon oma seisukohad vastavalt 23. jaanuaril ja 25. jaanuaril 2019.

48 Kuna Üldkohtu kodade koosseisu muudeti, määrati käesolev kohtuasi uuele ettekandja-kohtunikule, kes kuulub kaheksanda koja koosseisu.

49 Ettekandja-kohtuniku ettekande alusel otsustas Üldkohus oma kodukorra artikli 106 lõike 1 alusel omal algatusel avada menetluse suulise osa ja esitas kodukorra artiklis 89 ette nähtud menetlust korraldavate meetmete raames pooltele 27. jaanuaril 2020 kirjalikke küsimusi. Need küsimused puudutasid hagi vastuvõetavust, võttes eelkõige arvesse 6. novembri 2018. aasta kohtuotsust Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873). Pooled vastasid sellele menetlust korraldavale meetmele määratud tähtaja jooksul.

50 COVID 19-ga seotud tervishoiukriisi tõttu lükati kohtuistung, mis esialgu oli ette nähtud 17. märtsil 2020, edasi 5. maile 2020 ja lõpuks hilisemale kuupäevale. Menetlust korraldava meetmena paluti pooltel 15. aprillil 2020 esitada võimalikud seisukohad teiste poolte vastuste kohta Üldkohtu 27. jaanuari 2020. aasta kirjalikele küsimustele. Pooled vastasid ette nähtud tähtaja jooksul.

51 Võttes arvesse poolte vastuseid Üldkohtu küsimustele ja poolte märkusi nende vastuste kohta, leidis Üldkohus, et tal on toimikus olevate dokumentide põhjal piisavalt teavet ja et kodukorra artikli 106 lõiget 3 arvestades ei ole enam vaja hagi lahendamiseks kohtuistungit korraldada, ning otsustas seetõttu 21. septembril 2020 menetluse suulise osa lõpetada.

52 Hagejad paluvad Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsus;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

53 Komisjon palub Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejatelt.

54 Menetlusse astujad paluvad Üldkohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejatelt.

V. Õiguslik käsitlus

55 Hagejad esitavad oma hagi põhjendamiseks kolm väidet, millest esimese kohaselt on rikutud nende menetlusõigusi, mis tulenevad ELTL artikli 108 lõikest 2, teise kohaselt on rikutud ELTL artiklis 296 ette nähtud põhjendamiskohustust ja kolmanda kohaselt rikutud ELTL artiklit 107 ja sellele järgnevaid artikleid.

56 Tuleb meenutada, et ELTL artiklis 108 ette nähtud riigiabi üle järelevalve tegemise menetluse raames tuleb eristada ühelt poolt abi esialgse uurimise staadiumi, mis on kehtestatud nimetatud artikli lõikega 3 ja mille eesmärk on üksnes võimaldada komisjonil kõnealuse abi ühisturuga osalise või täieliku kokkusobivuse kohta esmane arvamus kujundada, ning teiselt poolt sama artikli lõikes 2 nimetatud ametliku uurimise staadiumi. Ainult selle uurimise raames, mis peab komisjonil võimaldama hankida juhtumi kõigi asjaolude kohta täielikku teavet, näeb asutamisleping ette komisjoni kohustuse küsida asjasse puutuvatelt isikutelt selgitusi (2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EKL 1998, EU:C:1998:154, punkt 38; 22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 27, ja 11. aprilli 2018. aasta kohtumäärus Abes *vs.* komisjon, T-813/16, ei avaldata, EU:T:2018:189, punkt 39).

57 Sellest tuleneb, et kui komisjon leiab ELTL artikli 108 lõikes 2 sätestatud ametlikku uurimismenetlust algatamata sama artikli lõike 3 alusel vastu võetud otsuses, et abi on siseturuga kokkusobiv, siis saavad isikud, kellele need menetluslikud tagatised on antud, nende järgimist nõuda üksnes siis, kui neil on võimalus vaidlustada see otsus liidu kohtus. Sel põhjusel tunnistab liidu kohus vastuvõetavaks tühistamishagi, mille ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses asjasse puutuv isik on niisuguse otsuse peale esitanud selleks, et talle tagataks viimati nimetatud sättest talle tulenevate menetluslike õiguste kaitse (22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkt 28; 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Aiscat *vs.* komisjon, T-182/10, EU:T:2013:9, punkt 42, ja 11. aprilli 2018. aasta kohtumäärus Abes *vs.* komisjon, T-813/16, ei avaldata, EU:T:2018:189, punkt 40).

58 Nii on see ka juhul, kui komisjon väidab ametlikku uurimismenetlust algatamata, et kuigi vaidlustatud meetmed kujutavad endast abi ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, tuleb see kvalifitseerida olemasolevaks abiks, ja seega vaikimisi keeldub algatamast ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlikku uurimismenetlust. Selline komisjoni seisukoht, mis põhineb huvitatud isikute esitatud teabel, kujutab endast otsust (24. märtsi 1993. aasta kohtuotsus CIRFS jt *vs.* komisjon, C-313/90, EU:C:1993:111, punkt 26, ja 18. novembri 2010. aasta kohtuotsus NDSHT *vs.* komisjon, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 53).

59 Seetõttu tuleb lugeda vastuvõetavaks ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses asjasse puutuva isiku esitatud hagi, milles palutakse tühistada selles sättes ette nähtud ametliku uurimismenetluse algatamata jätmise otsus, kui selle hagi esitaja taotleb hagi esitamisega, et tagataks talle sellest sättest tulenevate menetlusõiguste kaitse (vt selle kohta 16. mai 2002. aasta kohtuotsus ARAP jt *vs.* komisjon, C-321/99 P, EU:C:2002:292, punktid 61 ja 66, ning 18. novembri 2010. aasta kohtuotsus NDSHT *vs.* komisjon, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 56).

60 Seevastu juhul, kui hageja seab kahtluse alla abi hindamise otsuse põhjendatuse, ei ole ainuüksi asjaolu, et teda võib pidada asjasse puutuvaks isikuks ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses, hagi vastuvõetavaks tunnistamiseks piisav. Ta peab siis tõendama, et tal on õigus esitada hagi ELTL artikli 263 neljanda lõigu esimese ja teise lauseosa alusel, ning eelkõige asjaolu, et ta on erilises olukorras 15. juuli 1963. aasta kohtuotsuse Plaumann *vs.* komisjon (25/62, EU:C:1963:17) tähenduses, või et abi hindamise otsus on halduse üldakt, mis ei vaja rakendusmeetmeid ja puudutab teda otseselt ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmanda lauseosa tähenduses (vt selle kohta 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Telefónica *vs.* komisjon, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 19).

61 Käesolevas asjas jättis komisjon vaidlustatud otsusega rahuldamata kaebused, mille hagejad olid esitanud määruse 2015/1589 artikli 24 lõike 2 esimese lõigu alusel ja mille kohaselt „[i]ga huvitatud pool võib komisjonile esitada kaebuse väidetava ebaseadusliku abi ja abi väidetava kuritarvitamise kohta“.

62 Käesolevas asjas tuleb asuda seisukohale, et kuigi komisjon jättis vaidlustatud otsusega kaebused ametlikult rahuldamata, keeldus ta algatamast ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlikku uurimismenetlust.

63 Tuleb analüüsida, kas hagejate esitatud väidete eesmärk on vaidlustada komisjoni otsus jätta ametlik uurimismenetlus algatamata, tõendades, et selle teabe ja tõendite hindamine, mis komisjonil oli või võis olla esialgse uurimise käigus, oleks pidanud tekitama kahtlusi kõnealuse abi kvalifitseerimisel olemasolevaks abiks, tingimusel et tegemist on riigiabiga, või vastupidi, kas need väited või osad nendest seavad otseselt kahtluse alla kõnealuse meetme sisulise hindamise ELTL artikli 107 alusel ning nende ese või tagajärg on see, et hagi eset muudetakse ja järelikult muudetakse ka selle vastuvõetavuse hindamise tingimusi (vt selle kohta 27. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Austria *vs.* Scheucher-Fleisch jt, C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 50).

A. Esimene väide, et on rikutud ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenevaid menetlusõigusi

64 Esimese väite raames märgivad hagejad, et rikutud on menetlusõigusi, mis neile ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenevaid, kuna pärast kaebuste läbivaatamist keeldus komisjon ekslikult algatamast ametlikku uurimismenetlust seoses sotsiaalhoolekande ülesannetega.

1. Vastuvõetavus

65 Komisjon ei sea kahtluse alla hagejate kui määruse 2015/1589 artikli 1 punkti h tähenduses huvitatud poolte õigust hagi esitada, et tugineda oma esimeses väites ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenevate menetlusõiguste rikkumisele, sest komisjon ei algatanud ametlikku uurimismenetlust sotsiaalhoolekande ülesannete küsimuses.

66 Seevastu väidavad ABH ja kolmandad menetlusse astujad, et hagejatel on juba sisuliselt kõik menetlusõigused, mis neil ametliku uurimismenetluse raames on. Need menetlusse astujad märgivad eelkõige, et hagejatel oli võimalik tutvuda asjaomase meetme esialgse hindamisega ja esitada märkusi, mida uuriti üksikasjalikult. Lisaks said hagejad koopia vaidlustatud otsusest, mis neile kätte toimetati.

67 Hagejad vaidlevad sellele argumendile vastu. Nad väidavad, et komisjonil on määruse 2015/1589 artikli 7 ja järgmiste artiklite alusel õigus nõuda vajalikku teavet teiselt liikmesriigilt, ettevõtjalt või ettevõtjate ühenduselt, kui ta on algatanud ametliku uurimismenetluse, et parandada saadud teabe kvaliteeti, suurendades samas läbipaistvust ja õiguskindlust. Lisaks võimaldavad selle määruse sätted, mis käsitlevad ametlikku uurimismenetlust, pikendada tähtaegu, mille jooksul kaebuse esitajad saavad märkusi esitada, ja määratlevad ulatuslikumad põhjendamiskohustused.

68 Määruse 2015/1589 artikli 1 punkti h kohaselt on huvitatud pool „mis tahes liikmesriik, isik, ettevõtja või ettevõtjate ühendus, kelle huve võib abi andmine mõjutada, eriti abi saaja, konkureerivad ettevõtjad ja ametiliidud“.

69 Nagu ilmneb kohtupraktikast, kui hageja puhul tunnistatakse, et ta on huvitatud pool määruse 2015/1589 artikli 1 punkti h tähenduses seoses hagi konkreetse esemega, siis piisab sellest, et teda teistest eristada ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, kui selle hagi eesmärk on kaitsta menetlusõigusi, mis tal on ELTL artikli 108 lõike 2 alusel (vt selle kohta 24. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punkt 48; 27. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Austria *vs.* Scheucher-Fleisch jt, C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 44, ja 6. mai 2019. aasta kohtuotsus Scor *vs.* komisjon, T-135/17, ei avaldata, EU:T:2019:287, punkt 41).

70 Eelkõige on huvitatud pool mis tahes isik, ettevõtja või ettevõtjate ühendus, kelle huve võib abi andmine mõjutada, eriti selle abi saajaga konkureerivad ettevõtjad ja ametiliidud. Teisisõnu on tegemist määratlemata hulga adressaatidega (14. novembri 1984. aasta kohtuotsus Intermills *vs.* komisjon, 323/82, EU:C:1984:345, punkt 16, ja 6. mai 2019. aasta kohtuotsus Scor *vs.* komisjon, T-135/17, ei avaldata, EU:T:2019:287, punkt 42). See säte ei välista siiski võimalust, et ettevõtjat, kes ei ole abisaaja otsene konkurent, võib määratleda „huvitatud poolena“, kui ta väidab, et abi andmine võib tema huve mõjutada. Seega peab see ettevõtja õiguslikult piisavalt tõendama, et abi võib konkreetselt mõjutada tema seisundit (vt 24. mai 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, punktid 63–65 ja seal viidatud kohtupraktika).

71 Käesolevas asjas on hagejad nende kaebuste autorid, mille tagajärjel tehti vaidlustatud otsus. Nad osalesid aktiivselt esialgses uurimismenetluses. Lisaks väitsid nad korduvalt, et esimene hageja on ametiliit, mis kaitseb väidetava abi saajaga konkureerivate ettevõtjate huve, et teine hageja on abisaajate konkurent ja et selle abi andmine võib kahjustada nende huve. Seega tuleb asuda seisukohale – millele komisjon vastu ei vaidle –, et hagejad on tõendanud, et nad on oma menetlusõiguste kaitsmiseks asjasse puutuvad isikud ELTL artikli 108 lõike 2 tähenduses ja huvitatud pooled määruse 2015/1589 artikli 1 punkti h tähenduses.

72 Nagu nähtub eespool punktist 66, väidavad ABH ja kolmandad menetlusse astujad, et hagejatel on juba kõik ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenevad menetlusõigused.

73 Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi liidu kohus on mitmel korral leidnud, et komisjonil ei olnud kohustust kuulata kaebuse esitajaid ära ELTL artikli 108 lõikes 3 ette nähtud abi esialgse uurimise ajal, vaid ta oli kohustatud paluma huvitatud isikutel esitada oma seisukohad alles ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlikus uurimismenetluses (15. juuni 1993. aasta kohtuotsus Matra *vs.* komisjon, C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 52 ja 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 59), ei saa sellest tuletada, et poolel, kelle kaebuse komisjon on pärast vastava poole ärakuulamist jätnud rahuldamata, ei ole enam huvi vaidlustada ELTL artikli 108 lõikes 2 mainitud ametliku uurimismenetluse algatamata jätmist.

74 Nimelt on määruse 2015/1589 artikli 4 lõikes 4 sätestatud, et kui komisjon pärast esialgset uurimist leiab, et teatatud meetme siseturuga kokkusobivuse kohta ilmnes kahtlusi, otsustab ta algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 sätestatud menetluse.

75 Määruse 2015/1589 artiklis 7 on sätestatud, et pärast ametliku uurimismenetluse algatamist võib komisjon nõuda teavet muudelt liikmesriikidelt kui asjaomane liikmesriik, ettevõtjatelt või ettevõtjate ühendustelt.

76 Lisaks, nagu nähtub eespool punktis 70 viidatud kohtupraktikast, kui ELTL artikli 108 lõikes 2 on ette nähtud, et kui komisjon palub huvitatud isikutel esitada oma märkused, ei ole selles tekstis silmas peetud mitte üksnes kaebuse esitanud huvitatud isikuid, vaid määratlemata hulka isikuid, ettevõtjaid või ühendusi, kelle huve võib abi andmine kahjustada, eelkõige konkureerivaid ettevõtjaid ja kutseorganisatsioone (ametiliite).

77 Nendest asjaoludest tuleneb, et vastupidi ABH ja kolmandate menetlusse astujate väidetele ei ole mõistet „menetlusõigused“, mis on asjasse puutuvatel isikutel ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetluses, segi aetud kaebuse esitaja õigusega taotleda ametliku uurimismenetluse algatamist, mille raames ta võib „huvitatud poolena“ esitada oma seisukohad samadel alustel kui kõik teised ettevõtjad, kes vastavad määruse 2015/1589 artikli 1 punkti h määratlusele.

78 Sellest järeldub, et tühistamishagi esimene väide on vastuvõetav osas, milles selle ese on vaidlustatud otsuse tühistamine põhjusel, et komisjon rikkus hagejate menetlusõigusi, keeldudes nende kaebustele vastates algatamast ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlust.

2. Sisulised küsimused

79 Esimeses väites leiavad hagejad, et mitu asjaolu näitavad, et esialgses uurimismenetluses tekkisid tõsised raskused, mille tõttu oleks komisjon pidanud algatama ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametliku uurimismenetluse. Selliste raskuste olemasolu näitavad kolm tegurit, esiteks esialgse uurimismenetluse kestus, mis nende hinnangul on erakordselt pikk, teiseks ei olnud komisjoni esitatud põhjendus kvaliteetne, mis tõendab ebapiisavat või ebatäielikku uurimist, ja kolmandaks komisjoni hoiak nimetatud menetluse käigus.

80 Hagejad väidavad, et esialgse uurimismenetluse kogukestus 29 kuud ei ole kooskõlas põhjenduste ja vaidlustatud otsuse kokkuvõtliku laadiga, kuna otsus on vaid kümme lehekülge pikk. Nad leiavad, et komisjon rikkus oma kohustust juhtumit mõistliku aja jooksul hoolikalt uurida, seda enam, et käesolevas asjas ei tundu, et ta oleks rahalise toetuse uurimisele andnud prioriteeditaseme või viivitanud sellega, eelistades teisi juhtumeid.

81 Nad väidavad samuti, et vaidlustatud otsuse põhjendus, mis on vaid üks lehekülg pikk, on väga lühike ning et selles on „õiguslikku ebatäpsust“ ja „sisulisi puudusi“, mis on kokkusobimatud menetluse liiga pika kestusega ja tõendavad, et komisjon viis läbi pealiskaudse uurimise. Nad heidavad komisjonile ette, et ta ei analüüsinud eesmärki suurendada katusorganisatsioonidele antava rahalise toetuse prognoositavust, mida Alam-Saksi liidumaa ametiasutused taotlesid seetõttu, et järk-järgult kaotati seos heategevusvaldkonna toetamise ja loteriidest saadud tulu vahel, mis leidis aset aastatel 1997 (või 2004) kuni 2015, ja seda vaatamata sellele, et esimene hageja tsiteeris erinevate asjaomaste seaduste seletuskirjade lõike. Lisaks ei võtnud ta seisukohta küsimuses, kas toetussummade kasv aastatel 1956–2015 vastas 20% künnisele, mis on ette nähtud komisjoni 21. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 794/2004 (millega rakendatakse nõukogu määrust 2015/1589) (ELT 2004, L 140, lk 1; ELT eriväljaanne 08/04, lk 3), mida on muudetud komisjoni 27. novembri 2015. aasta määrusega (EL) 2015/2282 (ELT 2015, L 325, lk 1), artikli 4 lõikes 1, mille kohaselt olemasoleva toetusprogrammi algse eelarve suurenemist kuni 20% võrra ei peeta siiski olemasoleva toetuse muutmiseks. Lisaks ei võtnud ta seisukohta selle kohta, millised tagajärjed on toetuse eraldamisel kindlaksmääratud ja muutuvaks osaks, mis on seotud hasartmängumaksu muutumisega. Lõpuks rõhutavad hagejad, et komisjon ei võtnud seisukohta Niedersächsischer Landesrechnungshofi (Alam-Saksi liidumaa kontrollikoda, Saksamaa) avalduste suhtes, mis olid tema valduses ja millest hagejate sõnul nähtub ilmselgelt, et rahaline toetus kujutas endast uut abi. Nad heidavad ka ette, et abi olulise muudatuse kohta ei ole esitatud ülevaadet ega määratlusi.

82 Hagejad on seisukohal, et komisjoni tegevus räägib samuti selle kasuks, et tal oli tõsiseid raskusi vaidlusaluse abi kvalifitseerimisel ELTL artikli 107 ja sellele järgnevate artiklite seisukohast. Need raskused nähtuvad asjaolust, et menetluse käigus oli vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks vaja vahetada mitu kirja ja korraldada koosolek. Sellele lisandub asjaolu, et nagu nähtub protokollist, mille Saksamaa ametiasutused koostasid 8. juulil 2016 pärast nende ja komisjoni vahel 5. juulil 2016 toimunud kohtumist, vaevas komisjoni pigem mure, et leida tuleviku jaoks tugev õiguslik lahendus, st rahalise toetuse kohandamine 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsusega, mitte aga küsimus, kas see meede kvalifitseerida olemasolevaks abiks või uueks abiks.

83 Komisjon väidab, et tal ei olnud tõsiseid raskusi, ning leiab, et vastupidi hagejate väidetele ei olnud esialgse uurimismenetluse kestus juhtumi asjaolusid arvestades ebamõistlik. Ta käsitles pikalt hagejate viidatud seadusemuudatusi, mida loeti asjakohasteks, põhjendades vaidlustatud otsust piisavalt, ilma et tõendid, mille hagejad esitasid komisjoni talituste hoiaku peale kaebamiseks, võiksid tõendada ELTL artikli 108 lõike 2 rikkumist.

84 Ta rõhutab, et hagejad esitasid tema talitustele 24. juunil ja 12. augustil 2015 kaks eraldi kaebust ning et teise hageja kaebus puudutas kahte täiendavat riigisisest meedet, mistõttu konkurentsi peadirektoraat pidi enne oma esialgset hinnangut uurima kolme meedet. Saksamaa ametiasutustele saadeti 30. juulil 2015 ja 8. veebruaril 2016 kaks teabenõuet, millele nad vastasid vastavalt 9. septembri 2015. aasta ning 6. ja 7. aprilli 2016. aasta pikkades kirjades. Pärast selle teabe analüüsimist järeldas komisjon, et rahaline toetus kujutas endast olemasolevat abi. Komisjon teatas 5. juulil 2016 toimunud koosolekul Saksamaa ametiasutustele oma hinnangust ja uuris neilt, kas nad on valmis tulevikus rahalist toetust kohandama vastavalt riigiabi kontrolli eeskirjadele. Saksamaa ametiasutused võtsid 16. novembri 2016. aasta kirjas kohustuse viia see rahaline toetus edaspidi kooskõlla 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsusega. Sellel koosolekul käsitleti ka kahte ülejäänud meedet, mida teine hageja kahtluse alla seadis, ning komisjonile edastati 30. septembri 2016. aasta kirjaga muu teave. Lõpuks rõhutab komisjon, et pärast kõigi kaebustes käsitletud meetmete uurimist edastas ta 14. veebruaril 2017 oma esialgse hinnangu kaebusetes vaidlustatud kõigi meetmete kohta.

85 Komisjon leiab veel, et aeg, mis jääb selle esialgse hinnangu hagejatele edastamise ja vaidlustatud otsuse vastuvõtmise vahele, ei ole ebamõistlik, seda enam, et see otsus võtab arvesse hagejate 17. ja 20. veebruari 2017. aasta ning 6. ja 10. märtsi 2017. aasta kirjades esitatud seisukohti ning Saksamaa ametiasutuste poolt 31. augustil, 5. ja 14. septembril 2017 esitatud lisateavet.

86 Kolmandad menetlusse astujad märgivad, et enne EMÜ asutamislepingut jõustunud abi uurimine nõuab ajas mitu kümnendit tagasiminekut ja mõnikord seda, et viidaks läbi ajaloolisi uurimisi arhiivimaterjalide põhjal.

87 Komisjoni sõnul ei näita vaidlustatud otsuse põhjendused tõsiste raskuste olemasolu. Ta väidab, et ta analüüsis piisavalt hagejate selgitusi ja eelkõige neid, mille esimene hageja esitas 10. märtsil 2017, et lükata ümber rahalise toetuse kvalifitseerimine olemasolevaks abiks. Ta märgib sellega seoses, et esimese hageja selgitused ei ületanud kahte lehekülge ning neis piirduti 1997. aasta ja 2014. aasta seadusemuudatuste kirjeldamisega, märkimata seda, kuidas need muudatused tõid kaasa rahalise toetuse summa suurenemise. Esimene hageja ei esitanud ka teavet alates 1956. aastast tegelikult antud rahalise toetuse summa kohta.

88 Komisjon, keda toetab DWEK, väidab selle kohta, et määruse nr 794/2004 artikli 4 lõige 1 ei näe ette, et ainuüksi abi summa suurenemine rohkem kui 20% on piisav järeldamaks, et olemasolev abikava on muudetud uueks abiks. Igal juhul ei näita Saksamaa ametiasutuste esitatud andmed, mis võtavad arvesse inflatsiooni, rahalise toetuse summade suurenemist, mis ületab 20% algsest eelarvest.

89 Mis puudutab kriitikat komisjoni talituste hoiaku kohta, siis väidab komisjon, et hagejate kinnitused tuginevad pelkadele oletustele. Igal juhul on liikmesriigi ametiasutustega peetud kirjavahetus osa kaebuse uurimise menetlusest. Mis puudutab Saksamaa ametiasutustega toimunud kohtumist, siis see võimaldas komisjonil teavitada meetme hindamisest ja paluda Alam-Saksi liidumaal viia rahaline toetus tulevikus kooskõlla 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsusega.

90 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud ametlik uurimismenetlus mõõdapääsmatu, kui komisjonil on tõsiseid raskusi selle hindamisel, kas abi on siseturuga kokkusobiv. Seega võib komisjon piirduda riigiabi suhtes positiivse otsuse tegemisel ELTL artikli 108 lõikes 3 sätestatud esialgse uurimisega üksnes siis, kui ta on esmase uurimise lõpus veendunud, et see abi on siseturuga kokkusobiv. Kui aga see esmane uurimine veenis komisjoni vastupidises või ei võimaldanud ületada kõiki raskusi, mis tekkisid selle abi siseturuga kokkusobivuse hindamisel, on komisjonil kohustus küsida kõiki vajalikke selgitusi ja algatada selles osas ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus (vt 27. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Austria *vs.* Scheucher-Fleisch jt, C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika; 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt *vs.* komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 30; vt selle kohta samuti 18. novembri 2010. aasta kohtuotsus NDSHT *vs.* komisjon, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punktid 52–54).

91 Käesolevas asjas on Üldkohtu poolt esimese väite käsitlemise raames tehtava seaduslikkuse kontrolli eesmärk kindlaks teha, kas esialgses uurimismenetluses, kui analüüsiti vaidlustatud meetmeid ja hinnati, kas neid on võimalik olemasolevaks abiks kvalifitseerida, tekkisid tõsised raskused. Järelikult ei ole selle väite raames, millega hagejad vaidlustavad ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenevate menetlusõiguste rikkumise, Üldkohtu ülesanne iseenesest kontrollida komisjoni hinnangut vaidlustatud meetmete olemasolevaks abiks kvalifitseerimise või nende meetmete siseturuga kokkusobivuse kohta, vaid üksnes hinnata, kas tal tekkisid selle hinnangu andmisel tõsised raskused.

92 Kuna tõsiste raskuste mõiste on objektiivset laadi, ei tule selliste raskuste esinemine tuvastada mitte ainult esialgse uurimise alusel tehtud komisjoni otsuse vastuvõtmise asjaolude, vaid ka hinnangute põhjal, millele komisjon tugines (vt 27. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Austria *vs.* Scheucher-Fleisch jt, C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika; 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt *vs.* komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 31).

93 Sellest järeldub, et määruse 2015/1589 artikli 4 lõikel 3 põhineva vastuväidete esitamata jätmise otsuse õiguspärasus oleneb sellest, kas teatatud meetme esialgse uurimise etapis komisjoni kasutuses olnud või olla võinud teabe ja asjaolude hindamine (vt selle kohta 20. septembri 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, punkt 71) oleks objektiivselt pidanud tekitama kahtlusi selle meetme siseturuga kokkusobivuses, arvestades, et selliste kahtluste korral tuleb algatada ametlik uurimismenetlus, milles võivad osaleda nimetatud määruse artikli 1 punktis h osutatud huvitatud pooled (27. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus Austria *vs.* Scheucher-Fleisch jt, C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 72, ja 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt *vs.* komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 32).

94 Samuti nähtub kohtupraktikast, et komisjoni uurimise ebapiisavus või puudulikkus esialgses uurimismenetluses viitab tõsistele raskustele (vt 10. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Deutsche Post ja DHL International *vs.* komisjon, T-388/03, EU:T:2009:30, punkt 95 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 19. septembri 2018. aasta kohtuotsus HH Ferries jt *vs.* komisjon, T-68/15, EU:T:2018:563, punkt 62).

95 Hagejate ülesanne on tõendada tõsiste raskuste esinemist, mida nad võivad teha paljude selliste kokkulangevate kaudsete tõendite esitamisega (19. septembri 2018. aasta kohtuotsus HH Ferries jt *vs.* komisjon, T-68/15, EU:T:2018:563, punkt 63; vt selle kohta samuti 17. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Pollmeier Massivholz *vs.* komisjon, T-89/09, EU:T:2015:153, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

96 Käesolevas asjas leiavad hagejad, et komisjonil tekkisid esialgse uurimismenetluse raames tõsised raskused, kui ta analüüsis vaidlustatud meetmeid ja hindas võimalust, kas neid saab kvalifitseerida olemasolevaks abiks. Nad viitasid kolmele kaudsele tõendile: esialgse uurimismenetluse kestus, vaidlustatud otsuse põhjendused ja komisjoni hoiak. Järgnevalt tuleb neid kolme aspekti uurida.

a) Esialgse uurimismenetluse kestus

97 Tuleb tõdeda, et kaebuste esitamisest 16. juunil ja 12. augustil 2015 kuni vaidlustatud otsuse tegemiseni 23. novembril 2017 kulus 29 kuud.

98 Komisjon väidab, et esialgse uurimismenetluse kestus 29 kuud on põhjendatud eelkõige teabenõuetega Saksamaa ametiasutustele, selle teabe edastamisega, nende ametiasutustega toimunud kohtumisega ja nende ametiasutuste võetud kohustustega. Ta rõhutab ka aega, mis on vajalik selleks, et analüüsida hagejate vaidlustatud seadusemuudatusi ja võtta arvesse nende märkusi esialgse hinnangu kohta, mille komisjon neile 14. veebruaril 2017 edastas.

99 Ehkki selline kestus võib viidata kahtluse olemasolule seoses küsimusega, kas vaidlustatud meetmeid võib lugeda olemasolevaks abiks või kas need meetmed on siseturuga kokkusobivad, ei saa see siiski iseenesest võimaldada järeldada, et esialgne uurimismenetlus tekitas tõsiseid kahtlusi, mis kohustasid komisjoni algatama ELTL artikli 108 lõike 2 järgse ametliku uurimismenetluse (vt 24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus 3F *vs*. komisjon, C-646/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:36, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 12. detsembri 2006. aasta kohtuotsus Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalana de Estaciones de Servicio *vs*. komisjon, T-95/03, EU:T:2006:385, punkt 135).

100 Ühtlasi olgu meenutatud, et kohtupraktika kohaselt tuleb esialgse uurimismenetluse kestuse mõistlikkust hinnata iga juhtumi konkreetsete asjaolude alusel, arvestades eelkõige juhtumi konteksti, menetluse erinevaid etappe, mida komisjon peab järgima, ning juhtumi keerukust (vt 14. septembri 2016. aasta kohtuotsus Trajektna luka Split *vs*. komisjon, T-57/15, ei avaldata, EU:T:2016:470, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

101 Lisaks, kuigi parimate tavade juhendi riigiabi kontrollimenetluste teostamiseks (ELT 2009, C 136, lk 13) punkt 47 näeb ette, et „[k]omisjon teeb kõik endast oleneva, et vaadata kaebus läbi orienteeruvalt 12 kuu jooksul alates selle kättesaamisest“, on selles siiski täpsustatud, et „[s]ee ajalimiit ei kujuta endast siduvat kohustust[, ja et o]lenevalt konkreetse juhtumi asjaoludest võidakse kaebuse uurimist pikendada, kui kaebuse esitajalt, liikmesriigilt või huvitatud isikutelt on vaja taotleda täiendavat teavet“.

102 Käesoleval juhul oli vaatamata kaebuste erilisele lühidusele vaja nende uurimiseks analüüsida suurt hulka dokumente, sealhulgas seetõttu, et aastatel 1956–2015 võeti vastu mitu järjestikust õigusakti, mis on teataval määral keerulised, ning kuna oli vaja teha kindlaks selle perioodi jooksul katusorganisatsioonidele makstud summad.

103 Seega pidi komisjon korduvalt küsima selgitusi ja teavet Saksamaa ametiasutustelt, kes pidid läbi viima vajaliku uurimise nõutud andmete esitamiseks. Komisjon palus korduvalt hagejatel esitada oma märkused.

104 Järelikult, isegi kui esialgse uurimismenetluse kestus oli pigem pikk ja ilmselgelt pikem kui parimate tavade juhendis komisjoni mainitud 12-kuuline soovituslik tähtaeg, ei ilmne toimikust, et see kestus on tingitud tõsistest raskustest, kui ta analüüsis vaidlustatud meetmeid ja hindas võimalust, kas neid saab kvalifitseerida olemasolevaks abiks.

105 Lisaks, nagu nähtub kohtupraktikast ja parimate tavade juhendi punktist 48, on komisjonil õigus jaotada talle esitatud kaebused erinevatele prioriteetsustasemetele (4. märtsi 1999. aasta kohtuotsus Ufex jt *vs.* komisjon, C-119/97 P, EU:C:1999:116, punkt 88, ja 4. juuli 2007. aasta kohtuotsus Bouygues ja Bouygues Télécom *vs.* komisjon, T-475/04, EU:T:2007:196, punkt 158).

106 Kõiki neid kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et esialgse menetluse kestus ei tõenda, et komisjonil oli tõsiseid raskusi selle meetme hindamisel olemasolevaks abiks.

b) Vaidlustatud otsuse põhjenduste analüüs

107 Vaidlustatud otsuse põhjendustega seoses nähtub kohtupraktikast, et komisjoni uurimise ebapiisavus või puudulikkus esialgses uurimismenetluses viitab tõsistele raskustele (vt 12. septembri 2017. aasta kohtuotsus Bayerische Motoren Werke *vs.* komisjon, T-671/14, EU:T:2017:599, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika). Ametliku uurimismenetluse algatamata jätmise otsuses esitatud põhjendustes annab komisjon aru rahalise toetuse uurimisest, mille ta läbi viis, ja seega võib sellise otsuse põhjendus olla viide sellele, kas kõnealune uurimine on piisavalt täielik või piisav.

108 Selles osas peab komisjon kaebuse läbivaatamise tulemusel vastu võetud otsuses, nagu seda on vaidlustatud otsus, esitama kaebuse esitajale piisavalt need põhjused, miks kaebuses esitatud faktilistest ja õiguslikest asjaoludest ei piisanud, et tõendada, et vaidlusalune meede pidi tekitama kahtlusi selle kokkusobivuses siseturuga. Seega peab esinema seos kaebuses esitatud argumentide ja selgituste vahel, mille komisjon annab otsuses jätta vastuväited esitamata, või nagu siinses asjas otsuses jätta ametlik uurimismenetlus algatamata (vt selle kohta 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Chronopost ja La Poste *vs.* UFEX jt, C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 96).

109 Siiski ei pea komisjon seisukohta võtma kõigi huvitatud isikute esitatud argumentide osas, vaid ta võib piirduda otsuse ülesehituse seisukohalt olulise tähtsusega asjaolude ja õiguslike kaalutluste esitamisega (vt 3. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Bundesverband deutscher Banken *vs.* komisjon, T-36/06, EU:T:2010:61, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika). Lisaks ei pea ta võtma seisukohta kaebuses esitatud asjaolude suhtes, kui need on ilmselgelt asjakohatud, tähtsusetud või selgelt teisejärgulised (vt selle kohta 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punktid 63 ja 64, ning 28. märtsi 2012. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon, T-123/09, EU:T:2012:164, punkt 180).

110 Käesolevas asjas tuleb tõdeda, et vaidlustatud otsuse punktides 32 ja 33 meenutas komisjon kohaldatavate liidu õigusnormide sõnastust ja täpsemalt mõiste „olemasolev abi" määratlust. Otsuse punktides 34–43 kirjeldas ta kõnealuste meetmetega seotud seadusandlikke arenguid aastatel 1956–2014, täpsustades iga kord katusorganisatsioonidele antud rahalise toetuse summat ja selle toetuse päritolu. Sellest ülevaatest nähtub, et rahaline toetus pärines kas loterii ja spordikihlvedudega seotud kontsessioonitasudest või hasartmängumaksudest või nii Alam-Saksi liidumaa eelarvest kui ka hasartmängumaksudest, kui nende maksude laekumine ületas teatava summa.

111 Vaidlustatud otsuse punktis 47 tõdes komisjon, et riigi rahalise toetuse eesmärki ja abisaajaid ei ole muudetud alates 1956. aastast. Otsuse punktides 48 ja 49 võttis komisjon seisukoha kriitika suhtes, mis puudutas hagejate poolt oma kaebustes mainitud 1997. ja 2014. aasta õigusakte. Hagejate sõnul sisaldavad need õigusaktid olulisi muudatusi ja kujutavad endast uut abi, mis soodustab katusorganisatsioone, andes neile kindlad summad, mis tagavad neile organisatsioonidele oma tegevuse programmeerimise turvalisuse.

112 Mis puudutab kõigepealt üleminekut protsentides väljendatud summalt kindlale summale, mis toimus 1997. aastal, siis märkis komisjon, et seda muudatust ei tehtud 1997. aastal, nagu on ekslikult märgitud kaebuses, vaid 2004. aastal eelarvega kaasneva 2004. aasta seaduse raames. Viidates selle 2004. aasta

eelarvega kaasneva seaduse eelnõu artiklile 11, leidis komisjon, et tegemist ei ole olulise muudatusega, kuna see muudatus ei mõjuta katusorganisatsioonide põhiõigust saada avalik-õiguslikku rahalist toetust nende osutatavate sotsiaalabiteenuste eest. Ta märkis lisaks, et muudatus puudutas üksnes toetuse summat ja tõi kaasa heategevuslikele ühingutele antava rahalise toetuse vähenemise.

113 Lisaks, mis puudutab WohlFödG väidetud asjaolu, et side heategevusvaldkonnale antava rahalise toetuse ja hasartmängudest tulenevate tasude vahel väidetavalt katkestati, siis leidis komisjon, viidates õigusnormidele alates 1956. aastast, et rahalise toetuse olemust ega allikat ei ole muudetud, kuna hasartmängukorraldajate makstud kontsessioonitasusid on alati makstud Alam-Saksi liidumaa eelarvesse.

114 Kuigi komisjon ei võtnud sõnaselgelt seisukohta ootuspärasuse väidetava suurendamise eesmärgi kohta tänu kindla summa määramisele, mis võimaldab heategevuslike ühingute sotsiaaltegevust paremini planeerida, uuris ta siiski küsimust, kas kindlate summade andmine toob kaasa abikava olulise muudatuse ning vastas sellele eitavalt.

115 Mis puudutab hagejate viidatud seaduseelnõudega väidetavalt taotletavaid eesmärke, siis tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei erista ELTL artikkel 107 riigipoolseid sekkumisi nende põhjuste või eesmärkide alusel, vaid määratleb neid nende toime põhjal (22. detsembri 2008. aasta kohtuotsus British Aggregates *vs.* komisjon, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punktid 87 ja 89, ning 15. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Government of Gibraltar ja Ühendkuningriik, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 87). Seega ei pidanud komisjoni analüüs vaidlusaluste meetmete kohta tingimata arvesse võtma hagejate väidetud eesmärke, isegi kui eeldada, et need olid Saksa ametivõimude poolt vaidlusaluste meetmete muutmisega taotletavad tegelikud eesmärgid.

116 Mis puudutab seda, et komisjon jättis väidetavalt võtmata seisukoha küsimuses, kas rahalise toetuse kasv aastatel 1956–2015 vastas määruse nr 794/2004 artikli 4 lõikes 1 ette nähtud 20% künnisele, siis tuleb märkida, et nagu nähtub eelkõige vaidlustatud otsuse põhjendustest 33 ja 50, järeldas komisjon, et alates 1956. aastast tehtud muudatused heategevusvaldkonna toetusmeetmetes olid puhtalt formaalsed või halduslikud, sõltumata kõnealuste summade täpsest arengust. Seetõttu ei olnud vaja eraldi põhjendada selle künnise võimalikku järgimist.

117 Igal juhul nähtub haldusmenetluse käigus Saksamaa ametiasutuste esitatud finantsandmetest, et rahalise toetuse summa suurendamine tervikuna ei tõstnud abi taset nii kõrgele, et see ületab 20% selle toetuse esialgsest summast.

118 Lõpuks tuleb märkida, et Niedersächsischer Landesrechnungshofi (Alam-Saksi liidumaa kontrollikoja) avaldused ei olnud komisjonile kuidagi siduvad ja seega ei saa asjaolu, et see institutsioon nende avalduste suhtes seisukohta ei võtnud, mõjutada küsimust, kas esinesid tõsised raskused.

119 Nendest asjaoludest tuleneb, et vaidlustatud otsuse põhjendused ei tõenda, et komisjon viis läbi vaidlusaluste meetmete pealiskaudse, ebapiisava või ka puuduliku uurimise või et tal tekkisid selle meetme hindamisel tõsised raskused, kui ta luges selle meetme olemasolevaks abiks. Samuti ei ole hagejad tõendanud, et komisjon ei käsitlenud vaidlustatud otsuses tulemuslikult nende kaebustes sisalduvaid argumente, välja arvatud need, mis on teisejärgulised, tähtsusetud või asjakohatud.

c) Komisjoni hoiak

120 Mis puutub komisjoni hoiakusse ja täpsemalt tema kontaktidesse Saksamaa ametiasutustega, siis nähtub kohtupraktikast, et pelka asjaolu, et arutelud komisjoni ja kõnealuse liikmesriigi vahel toimusid esialgse uurimise faasis ja et selle raames sai komisjon küsida täiendavaid andmeid kontrollitavate meetmete kohta, ei saa lugeda tõendiks, et see institutsioon oli silmitsi tõsiste hindamisraskustega (10. juuli 2012. aasta kohtuotsus TF1 jt *vs.* komisjon, T-520/09, ei avaldata, EU:T:2012:352, punkt 76).

121 Vastavalt ELTL artikli 108 lõike 3 eesmärgile ja komisjoni hea halduse kohustusele võib ta eelkõige abist teatanud riigi või kolmandate isikutega dialoogi astuda, et esialgse uurimise käigus ületada võimalikud raskused. Samas eeldab see õigus, et komisjon saaks muuta oma seisukohta lähtuvalt dialoogi tulemustest, ilma et sellist muutmist tuleks *a priori* lugeda tõsiste raskuste olemasoluks (13. juuni 2013. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon, C-287/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:395, punkt 71, 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt *vs.* komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 35). Seega on komisjonil õigus võtta määruse 2015/1589 artikli 4 lõike 2 alusel vastu otsus, milles tuvastatakse, et riigiabi ei ole antud, võttes teadmiseks asjaomase liikmesriigi võetud kohustused (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Club Hotel Loutraki jt *vs.* komisjon, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punkt 36; vt selle kohta samuti 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus Ryanair *vs.* komisjon, C-287/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:395, punkt 72).

122 Võttes käesoleval juhul arvesse vajadust analüüsida kõnealuseid õigusnorme ja ülevaadet heategevuslike ühingute rahalise toetuse kohta alates 1957. aastast, siis võivad teabenõuete arv ja kirjavahetuse maht ning koosoleku korraldamine tõendada sisuliste raskuste olemasolu asjaomase õigusnormi toimimise õigel mõistmisel, kuid neid ei saa *a priori* tõlgendada nii, et need tõendavad tõsiste raskuste olemasolu seoses nende meetmete kvalifitseerimisega, mida hagejad olid vaidlustanud.

123 Mis puudutab Saksamaa ametivõimudele antud soovitust kohandada rahalist toetust 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsusega, siis tuleb tõdeda, et tegemist on toiminguga, mida ei saa komisjoni vastu kasutada, ning see ei saa kujutada endast ka kaudset tõendit tõsiste raskuste esinemise kohta, mille tõttu tuleks algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus.

124 Nimelt teavitas komisjon Saksamaa ametiasutusi samal ajal asjaolust, et tema arvates võis rahalise toetuse kvalifitseerida olemasolevaks abiks, ja asjaolust, et see meede ei vastanud 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsuse tingimustele. Toimikust ei nähtu, et esimene hinnang selle kohta, et tegu on olemasoleva abiga, sõltuks sellest, kas Saksamaa ametiasutused on finantsabi selle otsusega kooskõlla viinud.

125 Tegelikult võimaldas asjaolu, et Saksamaa ametiasutused võtavad omal algatusel vajalikud sätted, et muuta olemasolev abi 2012. aasta üldist majandushuvi pakkuvate teenuste otsusega kooskõlas olevaks, komisjonil vältida seda, et ta peaks määruse 2015/1589 artikli 22 alusel tegema ettepaneku asjakohaste meetmete võtmiseks.

126 Nendest asjaoludest tuleneb, et komisjoni hoiakut, millele hagejad vastu vaidlevad, ei saa tõlgendada viitena tõsiste raskuste olemasolule, mis nõuaks ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetluse algatamist.

127 Eeltoodut arvestades tuleb tõdeda, et kõik analüüsitud kaudsed tõendid tervikuna hinnatuna ei tõenda tõsiste raskuste olemasolu.

128 Seega tuleb esimene väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

B. Teine väide, et on rikutud põhjendamiskohustust

129 Oma teises väites leiavad hagejad, et vaidlustatud otsuse põhjendused on suhteliselt nõrgad ja ebapiisavad, et selles ei arvestata liidu õiguse mõistetega, et selles kirjeldati asjasse puutuvat õiguslikku olukorda lühidalt ning et see ei sisalda ühtegi viidet kohtupraktikale. Repliigis täpsustavad nad, et komisjon jättis vastamata väitele, mis puudutab ressursside suurenenud prognoositavust, et parandada sotsiaaltegevuse planeerimist heategevuslike ühingute poolt.

130 Tuleb tõdeda, et hagejate argumendid, mis on formaalselt esitatud teise väite raames, vastavad tegelikult esimese väite raames esitatutele, et tõendada, et vaidlustatud otsuse ebapiisav põhjendamine on kaudne tõend tõsiste raskuste olemasolust, mille tõttu tuleb algatada ELTL artikli 108 lõikes 2 ette nähtud menetlus.

131 Seega tuleb samadel põhjustel, mis on esitatud eespool punktides 107–119, tõdeda, et vaidlustatud otsuse põhjendus oli piisav, et võimaldada hagejatel mõista põhjuseid, miks komisjon leidis eelkõige nende kaebustes esitatud asjaolusid arvestades, et vaidlusalust meedet ei ole oluliselt muudetud.

132 Järelikult tuleb teine väide tagasi lükata.

C. Kolmas väide, et on rikutud ELTL artiklit 107 ja järgnevaid artikleid

1. Vastuvõetavus

133 Tuleb meelde tuletada, et füüsilise või juriidilise isiku poolt ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel niisuguse akti peale esitatud hagi vastuvõetavus, mille adressaat ta ei ole, eeldab, et isikul on hagi esitamise õigus, mis esineb kahel juhul. Esiteks võib hagi esitada tingimusel, et see akt puudutab teda otseselt ja isiklikult. Teiseks võib niisugune isik esitada hagi halduse üldakti peale, mis ei sisalda rakendusmeetmeid, kui see akt puudutab teda otseselt (vt 4. detsembri 2019. aasta kohtuotsus PGNiG Supply & Trading *vs*. komisjon, C-117/18 P, ei avaldata, EU:C:2019:1042, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

134 Analüüsida tuleb seda teist olukorda, mis puudutab ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmandat lauseosa.

135 Komisjon ja menetlusse astujad väidavad, et vaidlustatud otsust ei saa pidada hagejat otseselt puudutavaks halduse üldaktiks ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmanda lauseosa tähenduses.

136 Esiteks väidavad komisjon ja menetlusse astujad, et vaidlustatud otsus ei ole halduse üldakt, kuna WohlFödGga kehtestatud rahaline toetus, mida vaidlustatud otsuses käsitletakse, ei kujuta endast abikava määruse 2015/1589 artikli 1 punkti d esimese lauseosa tähenduses. Seetõttu ei ole siinses asjas kohaldatavad põhimõtted, mis sedastati 6. novembri 2018. aasta kohtuotsuses Scuola Elementare Maria Montessori *vs*. komisjon, komisjon *vs*. Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs*. Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873).

137 Esimesena väidavad komisjon ja menetlusse astujad, et abisaajad ei ole määratletud üldiselt ja abstraktselt, vaid need on tuvastatavad, kuna rahalist toetust antakse LAG liikmeks olevatele katusorganisatsioonidele, st Alam-Saksi liidumaa sõltumatu sotsiaalhoolekandevaldkonna 13 ühendusele. Teisena väidavad need pooled, et seda toetust ette nägevad sätted nõuavad edasisi rakendusmeetmeid, nimelt toetuslepingu sõlmimist või selle puudumisel ministri määruse vastuvõtmist, mis reguleerib eelkõige toetuse jaotamist. Kolmandana, kui rahalise toetuse võiks

kvalifitseerida riigiabiks, siis kujutaks see endast abikava määruse 2015/1589 artikli 1 punkti d teise lauseosa tähenduses, mis on antud „ühele või mitmele ettevõtjale“, mitte üldiselt ja abstraktselt määratletud ettevõtjatele.

138 Teiseks väidavad komisjon ja menetlusse astujad, et vaidlustatud otsus ei mõjuta hagejaid otseselt. Selles osas ei esitanud hageja asjakohaseid põhjendusi, miks võib vaidlustatud otsus seada neid ebasoodsasse konkurentsiolukorda ning järelikult mõjutada nende õiguslikku olukorda. Lisaks oli vaidlusaluse meetme eesmärk üksnes anda rahalist toetust LAGga ühinenud katusorganisatsioonidele, mitte aga rahaliste vahendite hilisem jaotamine nende organisatsioonide liikmeks olevatele ühingutele, mis on pealegi nende katusorganisatsioonide vastutusalas. Hagejate õiguslikku olukorda saab mõjutada aga üksnes selline hilisem jaotamine.

139 Hagejad vaidlevad nendele argumentidele vastu.

140 Selles osas tuleb tõdeda, et Lissaboni lepinguga lisati ELTL artikli 263 neljandasse lõiku kolmas lauseosa, mis lihtsustas füüsiliste ja juriidiliste isikute esitatud tühistamishagide vastuvõetavuse tingimusi. Nimelt, ilma et kõnealune lauseosa seaks füüsiliste ja juriidiliste isikute esitatud tühistamishagide vastuvõetavuse tingimuseks isikliku puutumuse, annab see õiguse kasutada sellist õiguskaitsevahendit „halduse üldaktide“ suhtes, st kõik halduse üldaktid, mis ei ole seadused, ja mis ei vaja rakendusmeetmeid ning puudutavad hagejat otseselt (vt selle kohta 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 57, ja 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punktid 22 ja 28).

141 ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmandas lauseosas ette nähtud tingimused on kumulatiivsed, mistõttu asjaolu, et üks neist tingimustest ei ole täidetud, toob kaasa selle, et selle akti peale esitatud tühistamishagi tuleb tunnistada vastuvõetamatuks.

a) Küsimus, kas vaidlustatud otsus on halduse üldakt

142 Tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on akt halduse üldakt, kui see on kohaldatav objektiivselt kindlaksmääratud olukordade suhtes ja sellega kaasnevad õiguslikud tagajärjed üldiselt ja abstraktselt määratletud isikukategooriatele (vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

143 Ühtlasi on Euroopa Kohus riigiabi valdkonnas otsustanud, et komisjoni otsused, mille ese on riigisisese süsteemi lubamine või keelamine, on üldkohaldatavad. See üldkohaldatavus tuleneb asjaolust, et sellised otsused kuuluvad kohaldamisele objektiivselt kindlaksmääratud olukordade suhtes ja nendega kaasnevad üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute kategooriale õiguslikud tagajärjed (vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

144 Määruse 2015/1589 artikli 1 punktis d on mõiste „abikava“ määratletud esimeses lauseosas toodud esimese hüpoteesi kohaselt kui „mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse ilma edasiste rakendusmeetmeteta anda individuaalset abi õigusaktis üldiselt ja abstraktselt määratletud ettevõtjatele“, ja teises lauseosas määratletud teise hüpoteesi kohaselt „mis tahes õigusakt, mille alusel võidakse anda eriprojektiga sidumata abi ühele või mitmele ettevõtjale määramata ajaks ja/või määramata ulatuses“. Ei sellest määratlusest ega 6. novembri 2018. aasta kohtuotsusest Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja

komisjon *vs*. Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873) ei ilmne, et abikava, mis võib kuuluda määruse 2015/1589 artikli 1 punktis d sätestatud mõiste „abikava“ teise hüpoteesi alla, ei ole üldkohaldatav.

145 Käesolevas asjas tuleb esiteks märkida, et WohlFödG § 1 on sätestatud, et „sõltumatut heategevusvaldkonda toetatakse [Alam-Saksi] liidumaa rahalisest abist“, mistõttu see seadusandlik meede puudutab kogu heategevusvaldkonda tervel liidumaal.

146 WohlFödG § 2 kohaselt annab liidumaa rahalist abi eelkõige sõltumatu heategevusvaldkonna ühingutele, märkides seega, et abisaajad on kõik Alam-Saksi liidumaa sõltumatu heategevusvaldkonna ühingud, mis on määratletud üldiselt ja abstraktselt. Lisaks näeb WohlFödG § 2 lõike 1 punkt 1 ette, et selles sättes ette nähtud rahalist toetust antakse LAG liikmeks olevatele katusorganisatsioonidele. Nimetatud õigusakt viitab seega üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute kategooriale, nimelt katusorganisatsioonidele, kes tegutsevad Alam-Saksi liidumaa sõltumatus heategevusvaldkonnas ja on LAG liikmed.

147 Nagu ilmneb LAG põhikirja preambulist ja artiklist 2, koondab see tõesti Alam-Saksi liidumaa sõltumatu sotsiaalhoolekandevaldkonna 13 ühendust, kes olid LAG liikmed juba enne 1956. aasta loteriiseaduse jõustumist. Lisaks on WohlFödG § 3 lõikes 2 sätestatud, et rahalise toetuse maksmine sõltub Alam-Saksi liidumaa sotsiaalministeeriumi ja LAG liikmeteks olevate katusorganisatsioonide vahelise toetuslepingu sõlmimisest, mistõttu täiendava katusorganisatsiooni LAG liikmeks võtmise korral tuleb sõlmida uus toetusleping.

148 Siiski ei välista need asjaolud ühelt poolt seda, et muud katusorganisatsioonid saavad LAG liikmeks. LAG põhikirja artikli 2 lõike 2 kohaselt võib ta vastu võtta uusi liikmeid, tingimusel et kandidaadiks olev katusorganisatsioon täidab tema põhikirja artikli 2 lõikes 2 ette nähtud tingimused, mis nõuavad eelkõige, et sellise kandidaatorganisatsiooni tegevus kuuluks sõltumatu sotsiaalhoolekande alla, mis toimub maksuseadustiku tähenduses üldistes, heategevuslikes või usulistes huvides, ning et LAG juhatus nõustub selle organisatsiooni vastu võtma. Lisaks ei nähtu WohlFödG sõnastusest ega Üldkohtu toimikust, et juhul, kui katusorganisatsioon võetakse LAG liikmeks, ei saaks Alam-Saksi liidumaa sotsiaalministeerium ja LAGga ühinenud katusorganisatsioonid sõlmida uut toetuslepingut.

149 Teiselt poolt ei sea akti halduse üldakti staatust kahtluse alla võimalus enam-vähem täpselt määratleda õigussubjektide arvu või isegi neid isikuid, kelle suhtes seda teataval ajahetkel kohaldatakse, tingimusel, et on selge, et seda kohaldatakse õigusakti eesmärgi seisukohast objektiivselt määratletud õigusliku või faktilise olukorra alusel (11. juuli 1968. aasta kohtuotsus Zuckerfabrik Watenstedt *vs*. nõukogu, 6/68, EU:C:1968:43, lk 605). Samamoodi on Euroopa Kohus juba otsustanud, et asjaolu, et konkreetne ettevõtja oli tegelikult ainus isik, kes on aktsiisivabastusele vastava abikava alusel abisaaja, ei välista, et maksuvabastuse saajad on määratletud üldiselt ja abstraktselt (vt selle kohta 7. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Iirimaa *vs*. komisjon, C-369/16 P, ei avaldata, EU:C:2017:955, punkt 39).

150 Teiseks tuleb märkida, et 2016. aasta toetuslepingu artikli 2 lõike 2 (vt eespool punkt 24) kohaselt võivad katusorganisatsioonid, kes saavad rahalist toetust vahetult, kanda oma liikmetele üle nende käsutusse antud rahalised vahendid, ning need liikmed on selle rahalise toetuse kaudsed saajad. Lisaks võivad katusorganisatsioonid kohalike või piirkondlike liikmetena vastu võtta vastu Alam-Saksi liidumaal asutatud uusi heategevusorganisatsioone. Kõnealused kohalikud või piirkondlikud liikmed moodustavad üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute kategooria.

151 Kolmandaks järeldas komisjon vaidlustatud otsuses, et kuna kõnealune rahaline toetus on abi, on see määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses olemasolev abi. Isegi kui sellega seoses oletada, et asjaomasest meetmest kasusaajad moodustavad piiratud ringi, säilitab see otsus üldise ja abstraktse meetme tagajärjed, mis tulenevad sellest toetusest otseselt või kaudselt kasusaajate määramata arvule konkurentidele, mistõttu nimetatud otsus on kohaldatav objektiivselt määratletud olukordadele ja tekitab õiguslikke tagajärgi üldiselt ja abstraktselt määratletud isikute kategooriatele (vt

selle kohta 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punktid 31, 36 ja 38).

152 Eeltoodut arvestades tuleb asuda seisukohale, et vaidlustatud otsus on üldkohaldatav ja on seega halduse üldakt ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmanda lauseosa tähenduses.

b) Hagejate otsene puutumus

153 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud tingimus, et hagi esemeks olev otsus peab füüsilist või juriidilist isikut otseselt puudutama, nõuab kahe kumulatiivse kriteeriumi täitmist, nimelt esiteks, et vaidlustatud meede avaldaks otsest mõju isiku õiguslikule olukorrale, ja teiseks, et see ei jätaks meedet rakendama kohustatud adressaadile mingit kaalutlusõigust – akti rakendamine on puhtalt automaatne ja tuleneb vaid liidu õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme (vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

154 Mis puudutab täpsemalt riigiabi eeskirju, siis tuleb rõhutada, et nende eesmärk on konkurentsi säilitamine. Nii on selles valdkonnas asjaolu pinnalt, et komisjoni otsusega ei muudeta nende riigisiseste meetmete mõju, mille puhul hageja kõnealusele institutsioonile esitatud kaebuses väidab, et meetmed ei ole kõnealuse eesmärgiga kokkusobivad ning panevad ta ebasoodsasse konkurentsiolukorda, võimalik järeldada, et vastav otsus puudutab otseselt tema õiguslikku olukorda, eelkõige tema õigust – nagu see tuleneb EL toimimise lepingu sätetest riigiabi valdkonnas – mitte saada kõnealuste riigisiseste meetmetega moonutatud konkurentsi tõttu kahju (vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

155 Mis puudutab eespool punktis 153 viidatud kahest kriteeriumist esimest, siis on Euroopa Kohus märkinud, et kuigi vastuvõetavuse hindamisel ei ole liidu kohtu ülesanne teha lõplik otsus hageja ja nende riigisiseste meetmete alusel abi saajate vaheliste konkurentsisuhete kohta, millele antakse hinnang komisjoni riigiabiotsuses, nagu on vaidlusalune otsus, ei saa hageja otsest puutumust siiski järeldada pelgalt konkurentsisuhte võimalikkusest (vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

156 Kuna otsese puutumuse tingimuse kohaselt on nõutav, et vaidlustatav akt avaldaks otsest mõju hageja õiguslikule olukorrale, tuleb liidu kohtul kontrollida, kas hageja on esitanud asjakohaselt põhjused, miks komisjoni otsus võib seada ta ebasoodsasse konkurentsiolukorda ja seega mõjutada tema õiguslikku olukorda (6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 47).

157 Käesolevas asjas on teine hageja ettevõtja, kes osutab Alam-Saksi liidumaa pealinna Hannoveri linnastus (Saksamaa) hooldusteenuseid ja ambulatoorset ravi, ning oma tegevuse raames konkureerib ta vähemalt teatud LAGsse koondunud katusorganisatsioonide liikmesühingutega, kes asuvad tema asukoha läheduses, millele komisjon vastu ei vaidle. Kuid need ühingud on *a priori* oma katusorganisatsioonide kaudu abikõlblikud saama mingit osa Alam-Saksi liidumaa poolt kõnealuse rahalise toetuse raames makstud vahenditest. Lisaks, kuna see toetus võimaldab katta katusorganisatsioonide tegevuskulusid, saavad sellest kasu ka need ühingud oma liikmelisuse tõttu nendes organisatsioonides.

158 Kuna vastuvõetavuse analüüsimise staadiumis ei ole liidu kohtu ülesanne teha lõplikku otsust hageja ja kõnealuse rahalise toetuse saajate vaheliste konkurentsisuhete kohta, siis tuleb asuda seisukohale, et teine hageja on asjakohaselt põhjendanud, et vaidlustatud otsus, mis jätab kehtima kogu kõnealuse rahalise toetuse mõju, võib seada ta ebasoodsasse konkurentsiolukorda, ning järelikult mõjutab see otsus otseselt tema õiguslikku olukorda, eriti tema õigust mitte saada sel turul kahju kõnealuste meetmetega moonutatud konkurentsist (vt selle kohta 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 50).

159 Kuna tegu on ühe ja sama hagiga, ei ole vaja analüüsida esimese hageja õigust hagi esitada (vt selle kohta 24. märtsi 1993. aasta kohtuotsus CIRFS jt *vs.* komisjon, C-313/90, EU:C:1993:111, punkt 31).

160 Mis puudutab teist kriteeriumi, millele on viidatud eespool punktis 153, siis piisab, kui märkida, et osas, milles komisjon järeldas vaidlustatud otsuses, et vaidlustatud meetme puhul on tegemist olemasoleva abiga määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses, jätab see otsus asjaomase meetme toime täielikult kehtima ja tekitab õiguslikke tagajärgi puhtalt automaatselt üksnes liidu õigusnormide alusel ja ilma et kohaldataks muid vahenorme (vt selle kohta 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ka komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 54).

161 Eeltoodut arvestades tuleb järeldada, et vaidlustatud otsus puudutab hagejaid otseselt.

c) Rakendusmeetmete olemasolu

162 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmandas lauseosas kasutatud väljendi „mis ei [vaja] rakendusmeetmeid“ tõlgendamisel tuleb lähtuda selle sätte eesmärgist, mis nähtuvalt sätte kujunemisloost seisneb sellise olukorra vältimises, kus isik peab käituma õigusvastaselt, et saada seejärel võimalus kohtusse pöörduda. Kui aga halduse üldakt mõjutab otseselt füüsilise või juriidilise isiku õiguslikku olukorda, vajamata selleks rakendusmeetmeid, võib isik jääda tõhusast kohtulikust kaitsest ilma, kui tal puudub võimalus esitada hagi liidu kohtule, et vaidlustada halduse üldakti õiguspärasus. Nimelt võib rakendusmeetmete puudumise korral füüsiline või juriidiline isik, ehkki asjaomane akt puudutab teda otseselt, saavutada akti kohtuliku kontrollimise alles siis, kui ta on rikkunud akti sätteid ja viitab nende õigusvastasusele tema suhtes liikmesriigi kohtus algatatud menetlustes (vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika).

163 Seevastu juhul, kui halduse üldakt vajab rakendusmeetmeid, on liidu õiguskorra nõuete järgimise kohtulik kontroll tagatud sõltumata küsimusest, kas need meetmed kehtestab liit või liikmesriigid. Füüsilised või juriidilised isikud, kes ei saa ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud vastuvõetavuse tingimustest tulenevalt vaidlustada otse liidu kohtus liidu halduse üldakti, on nende suhtes nimetatud akti kohaldamise eest kaitstud võimalusega vaidlustada selle akti rakendusmeetmed (vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

164 Kui sellise akti rakendamine kuulub liidu institutsioonide, organite või asutuste pädevusse, võivad füüsilised või juriidilised isikud esitada ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimustel nende rakendusaktide peale hagi otse liidu kohtutele ning võivad hagi põhjendamisel viidata asjaomase alusakti õigusvastasusele, tuginedes ELTL artiklile 277. Kui sellise akti rakendamine kuulub liikmesriikide pädevusse, võivad isikud viidata asjaomase alusakti kehtetusele liikmesriikide kohtutes ning paluda viimastel pöörduda ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtu poole eelotsuse küsimustega

(vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).

165 Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et selleks, et hinnata, kas halduse üldakt vajab rakendusmeetmeid, tuleb lähtuda sellise isiku olukorrast, kes tugineb õigusele esitada hagi ELTL artikli 263 neljanda lõigu kolmanda lauseosa alusel. Seega ei ole oluline, kas kõnealune akt vajab rakendusmeetmeid teiste õigussubjektide suhtes. Lisaks tuleb selle hinnangu andmisel juhinduda eranditult hagi esemest (vt 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

166 Käesolevas asjas, nagu möönab ka komisjon, ei vaja vaidlustatud otsus hagejate suhtes rakendusmeetmeid.

167 Nimelt esiteks ei ole olemas vaidlustatud otsuse rakendusmeedet, mille autoriks oleks komisjon või teised liidu institutsioonid.

168 Teiseks ei puuduta hagejaid käesoleval juhul potentsiaalselt asjakohased riigisisesed rakendusmeetmed, milleks on käesoleval juhul toetuslepingu sõlmimine või ministri määruse vastuvõtmine, mis käsitleb eelkõige rahalise toetuse jaotamist LAG liikmeks olevate katusorganisatsioonide vahel. Hagejate olukord erineb rahalise toetuse otseste või kaudsete saajate olukorrast, kuna hagejad ei või saada sellise katusorganisatsiooni ega ka LAG liikmeks, arvestades asjaolu, et nad ei vasta selleks ette nähtud tingimustele, eelkõige sellele, mis puudutab nende tegevuse heategevuslikku laadi. Neil asjaoludel oleks kunstlik oodata hagejatelt, et nad peaks liikmesriigi kohtus vaidlustama toetuslepingu, ministri määruse või muu riikliku meetme, mis puudutab rahalise toetuse jagamist, et see kohus saaks Euroopa Kohtult küsida, kas kõnealust rahalist toetust puudutav vaidlustatud otsus on kehtiv (vt analoogia alusel 6. novembri 2018. aasta kohtuotsus Scuola Elementare Maria Montessori *vs.* komisjon, komisjon *vs.* Scuola Elementare Maria Montessori ja komisjon *vs.* Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, punktid 65–67, ja 28. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Associazione GranoSalus *vs.* komisjon, C-313/19 P, ei avaldata, EU:C:2020:869, punktid 38–42).

169 Eeltoodut arvestades tuleb järeldada, et hagi tuleb tunnistada vastuvõetavaks ka osas, milles see tugineb ka kolmandale väitele.

2. Sisulised küsimused

170 Kolmas väide koosneb kahest osast. Esimeses osas väidavad hagejad, et komisjon rikkus ELTL artiklit 107 ja sellele järgnevaid artikleid, kui ta leidis, et rahaline toetus on olemasolev abi määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses. Teises osas märgivad hagejad, et see vaidlusalune meede vastab kõigile riigiabi tingimustele ELTL artikli 107 tähenduses.

a) Esimene osa, mis puudutab vigu rahalise toetuse kvalifitseerimisel olemasolevaks abiks määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses

171 Kolmanda väite esimeses osas märgivad hagejad, et rahaline toetus ei olnud olemasolev abi määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses, ja teise võimalusena – kui eeldada, et see vaidlusalune meede võis endast kujutada olemasolevat abi –, et WohlFödG jõustumise tõttu muudeti seda oluliselt ja sellest sai uus abi ELTL artikli 108 lõike 3 esimese lause või määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c tähenduses.

1) Viga rahalise toetuse kvalifitseerimisel olemasolevaks abiks määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses

172 Esiteks väidavad hagejad, et kuigi selle rahalise toetuse nägi ette 1956. aasta loteriiseaduse § 12, ei rakendatud seda ega makstud tegelikult katusorganisatsioonidele esimest korda välja enne 1. jaanuari 1958, kui Saksamaa Liitvabariigis jõustus EMÜ asutamisleping.

173 Komisjon väidab, et hagejad esitavad vaid ilma tõenditeta oletused ning et nad ei esitanud neid argumente enne vaidlustatud otsuse vastuvõtmist. Lisaks märgib komisjon, keda toetavad kolmandad menetlusse astujad, et hagejad ei vaidle vastu sellele, et tasude ülekandmine abikõlblikele katusorganisatsioonidele toimus tõepoolest 1957. aastal, mis oli enne EMÜ asutamislepingu jõustumist. Viidates arhiividokumentidele, väidab DWEK samuti, et vahendite esimesed tegelikud maksed toimusid väga tõenäoliselt enne EMÜ asutamislepingu jõustumist.

174 Sellega seoses tuleb märkida, et abikava või individuaalse abi rakendamise aeg on sellise õiguslikult siduva akti vastuvõtmine või sõlmimine, millega liikmesriigi pädev asutus võtab tingimusteta kohustuse anda abisaajatele abi (vt selle kohta 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus BSCA *vs*. komisjon, T-818/14, EU:T:2018:33, punkt 72 ja seal viidatud kohtupraktika).

175 Käesoleval juhul ei ole vaidlust, et akt, millega sätestati rahalise toetuse maksmine heategevuslikele katusorganisatsioonidele, oli 1956. aasta loteriiseadus, mis võeti vastu 27. veebruaril 1956 ja jõustus samal päeval. Lisaks, nagu on märgitud eespool punktis 10, avaldati *Niedersächsische Ministerialblattis* 1956. aastal suunised kontsessioonitasude kasutamise kohta sotsiaalhoolekandeülesannete täitmiseks. See seadus ja need suunised võeti seega vastu enne EMÜ asutamislepingu jõustumise kuupäeva.

176 Lisaks nähtub Üldkohtu toimikust, et summasid määrati heategevusvaldkonna ühingutele 1956. ja 1957. aastal. Niisiis mainivad hagejad ise 6,8 miljoni Saksa marga suuruse summa maksmist 1956. aastal, viidates Alam-Saksi liidumaa 1956. ja 1957. aasta eelarve aruandluse jaotisele 13. Lisaks tuleb peale DWEK esitatud arhiividokumentide märkida ka, et 1956. ja 1957. aastal makstud summasid täpsustati Saksamaa valitsuse 6. aprilli 2016. aasta teatises, milles sisalduvad sõltumatule heategevusvaldkonnale antud abi summad alates 1957. aastast. Seetõttu toimus kõnealuse rahalise toetuse tegelik tasumine enne EMÜ asutamislepingu jõustumist (vt selle kohta 22. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Iirimaa ja Aughinish Alumina *vs*. komisjon, T-50/06 RENV II ja T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punkt 201).

177 Sellest tuleneb, et kõnealust rahalist toetust rakendati enne EMÜ asutamislepingu jõustumist ja et komisjon võis asuda seisukohale, et kui see meede kujutab endast abi, on see olemasolev abi määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses.

178 Teiseks väidavad hagejad, et ambulatoorse ja statsionaarse ravi turgu ei olnud veel 1956. aastal olemas, kuna elanikkond hoolitses ise vanurite või haigete eest. Nad leiavad, et rahaline toetus muutus uueks abiks, kuna sõltumatu sotsiaalhoolekande valdkonna tegevusala on hiljem muudetud. Selles küsimuses lisavad hagejad, et see muudatus erineb „siseturu arengust“ määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti v tähenduses, mistõttu ei saa see toetus olla olemasolev abi nimetatud sätte tähenduses.

179 Komisjon, keda toetavad kolmandad menetlusse astujad, väidab, et hagejate märkused on tulemusetud.

180 Sellega seoses ja nagu nähtub vaidlustatud otsusest, siis kui rahaline toetus on abi, on see olemasolev abi alates EMÜ asutamislepingu jõustumisest, kuuludes määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i kohaldamisalasse. Järelikult ei ole asjakohased argumendid selle kohta, et 1956. aastal puudus eraõiguslike ambulatoorse ja statsionaarse ravi teenuste turg ning et määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkt v ei ole kohaldatav.

2) Kõnealuse meetme sisuline muutmine

181 Teise võimalusena väidavad hagejad, et isegi kui 1956. aastal kehtestatud hasartmängumaksuga rahastatud toetus võis endast kujutada olemasolevat abi, muudeti WohlFödG jõustumise tõttu seda oluliselt ja see muutus uueks abiks ELTL artikli 108 lõike 3 esimese lause või määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c tähenduses, mille kohaselt kujutavad „olemasoleva abi muudatused“ endast uut abi. Hagejad esitavad viis argumenti. Esiteks väidavad nad, et katusorganisatsioonidel on suurem mõju, kuna WohlFödG § 3 lõige 3 annab Alam-Saksi liidumaa sotsiaalministeeriumile võimaluse võtta toetuslepingu asemel vastu ministri määruse üksnes siis, kui heategevuslike organisatsioonidega peetavad läbirääkimised toetuse kasutamise korra üle läbi kukuvad, samas kui 2007. aasta hasartmänguseaduse § 16 lõige 3 andis talle võimaluse võtta katusorganisatsioonidega sõlmitava toetuslepingu asemel vastu ühepoolne määrus.

182 Teiseks väidavad hagejad, et heategevusvaldkonna toetus ei sõltu enam hasartmänguturust, vaid Alam-Saksi liidumaa eelarvest, mis suurendab nende tegevuste planeerimiste prognoositavust.

183 Kolmandaks leiavad nad, et hasartmängude tulusid käsitlevat „õiguslikku ja faktilist raamistikku“ ning heategevuslike ühingute tegevuste valikut on oluliselt muudetud, kuna hasartmängudest saadavat tulu ei peeta enam kasulikuks, kuna see ei tulene enam ühiskondlikult soovimatust tegevusest. Oma vastuses menetlusse astujate seisukohtadele väidavad hagejad sisuliselt, et seose nõrgenemine hasartmängudest saadud tulude ja sotsiaalprojektide toetamise vahel nõrgendab vaidlusaluse toetuse õiguspärasuse aluseid.

184 Neljandaks väidavad hagejad, et muudatuste olulisus tuleneb alates 1956. aastast tehtud seadusemuudatuste üldisest analüüsist, mis hõlmab esiteks üleminekut 2004. aastal sellelt, et toetust rahastati protsendimääraga hasartmängumaksust, sellele, et seda toetust rahastati kindla summaga, mis saadi kõnealusest maksust kuni 2014. aastani, ja seejärel vahetult liidumaa eelarvest; teiseks rahalise toetuse kasutamise tingimuste muutmist, mis oli esialgu kindlaks määratud liidumaa poolt ühepoolselt kehtestatud suunistega, ja seejärel liidumaa ning katusorganisatsioonide vaheliste läbirääkimiste tulemusel; ning kolmandaks abisumma arvestatavat arengut. Sellest järeldub, et nii seadusemuudatused kui ka peamine toetus, mis eksisteeris alates 1956. aastast, tuleks hiljemalt 2015. aastast alates kvalifitseerida uueks abiks.

185 Viiendaks väidavad hagejad, et WohlFödG § 2 lõige 3 toob kaasa olulise muudatuse, kuna selles on ette nähtud, et katusorganisatsioonid võivad edaspidi toetuslepingus ette nähtud tegevusvaldkondade vahel vabalt määrata täiendava toetuse. Hagejate hinnangute kohaselt oleks selle tagajärjeks, et keskmiselt 22% 2015. aasta rahalistest ressurssidest oleks saanud vabalt kasutada, mistõttu tähendab see olemasoleva abi olulist muutmist määruse nr 794/2004 artikli 4 lõike 1 tähenduses.

186 Komisjon väidab eelkõige, et suurt osa neist etteheidetest ei esitatud haldusmenetluses, mistõttu ei olnud võimalik vaidlustatud otsuses vastavat seisukohta võtta. Ülejäänud osas vaidlustavad komisjon ja menetlusse astujad need etteheited ja leiavad, et hagejate viidatud muudatused ei ole sisulised.

187 Määruse 2015/1589 artikli 1 punkti c kohaselt loetakse uueks abiks kogu abi, see tähendab abikavasid ja individuaalset abi, mis ei ole olemasolev abi, sealhulgas olemasoleva abi muudatusi.

188 Lisaks tuleb märkida, et määruse nr 794/2004 artiklis 4 „Teatavate olemasolevate toetuste muudatusi käsitlev lihtsustatud teatamismenetlus“ on sätestatud:

„1. Määruse nr 659/1999 artikli 1 [punkti] c kohaldamisel tähendab olemasoleva toetuse muudatus mis tahes muutust, välja arvatud puhtalt formaalsed või halduslikud muudatused, mis ei mõjuta toetusmeetme ühisturule vastavuse hindamist. Olemasoleva toetusprogrammi algse eelarve suurenemist 20% võrra ei peeta siiski olemasoleva toetuse muutmiseks.“

189 Nagu nähtub sellest sättest, siis olemasoleva abi muudatusteks ei loeta puhtalt formaalseid või halduslikke muudatusi, mis ei mõjuta toetusmeetme ühisturule vastavuse hindamist. Selleks, et tegemist oleks uue abiga, peab olemasoleva abi muutmine olema oluline (11. juuli 2014. aasta kohtuotsus Telefónica de España ja Telefónica Móviles España *vs*. komisjon, T-151/11, EU:T:2014:631, punkt 62).

190 Lisaks on uueks abiks üksnes muudatus ise. Seega on uue abikavaga tegemist üksnes juhul, kui muudatus mõjutab esialgset abikava sisuliselt. Seevastu ei ole niisuguse sisulise muudatusega tegemist juhul, kui uus element on esialgsest kavast selgelt eristatav (30. aprilli 2002. aasta kohtuotsus Government of Gibraltar *vs*. komisjon, T-195/01 ja T-207/01, EU:T:2002:111, punktid 109–111; 20. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Rousse Industry *vs*. komisjon, T-489/11, ei avaldata, EU:T:2013:144, punkt 55, ja 11. juuli 2014. aasta kohtuotsus Telefónica de España ja Telefónica Móviles España *vs*. komisjon, T-151/11, EU:T:2014:631, punkt 63).

191 Käesoleval juhul tuleb kontrollida, kas järjestikused seadusemuudatused tõid kaasa 1956. aasta loteriiseadusega kehtestatud rahalise toetuse olulise muutuse. Selle käigus tuleb analüüsida, kas need muudatused mõjutasid kõnealuse rahastamiskorra koostisosasid, nagu kasusaajate ring, rahalise toetuse eesmärk ja toetusesaajatele ülesandeks tehtud avaliku teenindamise ülesanne, ning selle toetuse allikas ja summa (vt selle kohta 9. augusti 1994. aasta kohtuotsus Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, punkt 29; 20. septembri 2018. aasta kohtuotsus Carrefour Hypermarchés jt, C-510/16, EU:C:2018:751, punkt 41, ja 13. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Rittinger jt, C-492/17, EU:C:2018:1019, punktid 60–63).

192 Kuid hagejad ei vaidle vastu sellele, et praeguse rahalise toetuse saajad on samad katusorganisatsioonid kui need, kes said 1956. aasta loteriiseaduse alusel rahastatud toetust. Lisaks tuleb märkida, et rahalise toetuse eesmärki, milleks on heategevuslike ühingute abistamine sotsiaalteenuste osutamisel, ei ole alates 1956. aasta loteriiseaduse vastuvõtmist muudetud.

193 Mis puudutab eespool punktides 181–185 esitatud hagejate argumente, siis tuleb esiteks märkida, et WohlFödG § 3 lõige 3 ei andnud katusorganisatsioonidele suuremat mõju, nähes Alam-Saksi liidumaa sotsiaalministeeriumile ette võimaluse võtta toetuslepingu asemel vastu ministri määrus vaid siis, kui katusorganisatsioonide peetavad läbirääkimised toetuse kasutamise korra üle läbi kukuvad. Nimelt ei tekita selle sätte sõnastus ja tõlgendus erinevust 2007. aasta hasartmänguseaduse § 16 lõikega 3, mis andis samuti ministeeriumile võimaluse võtta vastu ühepoolne määrus selle asemel, et sõlmida leping katusorganisatsioonidega. Nagu märkis DWEK, nägi 2007. aasta seaduse § 16 lõige 2 ette sama volituse, mis on ette nähtud WohlFödGs.

194 Igal juhul ei ole asjakohane argument katusorganisatsioonide mõju suurenemise kohta, kuna see ei saa kahtluse alla seada järeldusi, et rahalise toetuse andmise eesmärk, tegevuste laad ja abisaajate ring ei ole alates 1956. aasta loteriiseaduse vastuvõtmisest sisuliselt muutunud.

195 Teiseks, mis puudutab vahendite päritolu puudutavat argumenti, siis piisab, kui märkida, et rahalise toetuse raames eraldatud vahendid pärinesid alati Alam-Saksi liidumaa eelarvest, mida rahastatakse loteriidest ja hasartmängudest saadud tuludest. Pealegi ei ole hagejad vaidlustanud vaidlustatud otsuse punkti 49, milles komisjon täpsustas, et WohlFödG jõustumine ei muutnud tulu olemust ja allikat, kuna loteriiettevõtjad on alati pidanud liidumaale tasuma kontsessiooni- ja hasartmängutasu.

196 Seoses määratud summa prognoositavuse parandamisega, mis soodustaks planeerimist, siis tuleb märkida, et vaidlustatud otsuse punktis 48 leidis komisjon põhjendatult, et protsentides väljendatud summa muutmine kindlaks summaks, mis tehti eelarvega kaasnevas 2004. aasta seaduses sisalduva muudatusega, ei kujuta endast olulist muudatust, kuna see ei mõjuta katusorganisatsioonide põhiõigust saada avalikku rahalist toetust nende osutatavatele sotsiaalabiteenustele. Mis puudutab

WohlFödG mõju rahalisele toetusele, siis kehtib siin sama, kuigi sarnaselt 2004.aastaga ei olnud tegemist olulise muudatusega, eriti kuna eelarvega kaasnev 2004. aasta seadus ega WohlFödG ei suurendanud toetust, võrreldes enne seda muudatust kehtinud toetustega.

197 Kolmandaks, mis puudutab hagejate argumenti, et hasartmängudest saadud tulude ja sotsiaalprojektide toetamise vahel ei ole enam seost, siis tuleb märkida, et neid meetme koostisosasid ei ole oluliselt muudetud, kuna 1957. aastal hasartmängudest saadud tulud kuulusid liidumaa eelarvesse ja katusorganisatsioonide sotsiaalprojektid on jäänud alati sisuliselt samaks kui 1957. aastal.

198 Neljandaks tuleb tõdeda, et hagejate esitatud kõikehõlmav analüüs ei võimalda järeldada, et toimus muudatus, mis abikava sisu mõjutas. Asjaomaste õigusnormide analüüsist ja nende arengust aastatel 1956–2016 nähtub nimelt, et õiguslike aluste muudatused olid puhtalt formaalsed või halduslikud, kuna nende tulemusel ei muudetud oluliselt meetme koostisosasid, nagu eelkõige abisaajatele antud toetuse summat. Nii on see eelkõige WohlFödG puhul, mis ei muutnud abi saajaid, toetuse eesmärki, abi päritolu ega oluliselt toetuse suurust.

199 Mis puudutab toetuse kasutamise tingimuste muudatusi, siis tuleb ühelt poolt tõdeda, et WohlFödG § 3 lõike 3 kohaselt määrab need tingimused Alam-Saksi liidumaa sotsiaalministeerium, kui tema ja LAG vahelised „läbirääkimised“ läbi kukuvad, mistõttu ei ole olukord märkimisväärselt muutunud alates ajast, mil Alam-Saksi liidumaa kehtestas need tingimused suunistes ühepoolselt, nagu nähtub eespool punktist 10. Teiselt poolt on WohlFödG § 3 lõike 2 eesmärk neid läbirääkimisi reguleerida. Järelikult ei nähtu toetuse kasutamise tingimuste kindlaksmääramise meetodi arengust, et see areng oleks tingimata muutnud nende tingimuste sisu, ega seda, et see tõi kaasa kõnealuse meetme olulise muutuse.

200 Mis puutub toetuse summadesse, siis nagu on märgitud eespool punktis 117, nähtub finantsandmetest, mille Saksamaa ametiasutused komisjonile haldusmenetluse käigus edastasid, et rahalise toetuse summa suurendamine tervikuna ei toonud kaasa abi suurenemist rohkem kui 20% võrra selle toetuse esialgsest summast. Järelikult ei ületanud toetussummade kohandamine määruse nr 794/2004 artikli 4 lõikes 1 sätestatud piirmäära.

201 Viiendaks vaidlustavad hagejad WohlFödG § 2 lõike 3, mille kohaselt antakse hasartmängumaksust saadava suure tulu puhul rahaline lisatoetus osaliselt LAG katusorganisatsioonidele ja osaliselt Alam-Saksi liidumaa sõltuvusküsimuste ametile (vt eespool punkt 13). Sellega seoses tuleb tõdeda, et haldusmenetluses ei esitatud seda etteheidet lisatoetuse väidetava paindlikkuse kohta. Igal juhul ei tõenda hagejad, et see lisatoetus muudab rahalise toetuse sisu või on sama seaduse § 2 lõike 1 punktis 1 ette nähtud põhitoetusest eraldatav osa.

202 Samuti tuleb meenutada, et WohlFödG § 3 kirjeldab sõltumatu heategevusvaldkonna ülesandeid ja LAGga liitunud katusorganisatsioonidele kehtestatud tingimusi. WohlFödG § 3 lõike 1 esimeses lauses on täpsustatud, et „§ 2 lõike 1 punktis 1 ja § 2 lõike 3 punktis 1 nimetatud rahalist abi tuleb kasutada sõltumatu heategevusvaldkonna ülesannete toetamiseks“. Sellest tuleneb, et hagejate vaidlustatud rahaline lisatoetus ei kujuta endast meetme olulist muudatust, mis muudaks selle uueks abiks põhjusel, et katusorganisatsioonid võivad seda lisatoetust vabalt kasutada. Nimelt on nii põhitoetus kui ka lisatoetus mõeldud üksnes abikõlblike heategevuslike ülesannete toetamiseks. Lisaks ei ole lisatoetuse maksmine süstemaatiline, kuna see sõltub hasartmängudest saadava ülemäärase tulu olemasolust, mis ületab 147 300 000 eurot.

203 Eeltoodust tuleneb, et kõnealust meedet ei ole oluliselt muudetud pärast selle kehtestamist 1956. aastal. Järelikult tuleb kolmanda väite esimene osa põhjendamatuse tõttu tagasi lükata, ilma et oleks vaja analüüsida komisjoni argumenti, et haldusmenetluses sellise olulise muudatuse küsimust ei tõstatatud.

b) Teine osa, mis puudutab viga, kuna rahalist toetust ei kvalifitseeritud riigiabiks ELTL artikli 107 tähenduses

204 Kolmanda väite teises osas märgivad hagejad, et vaidlusalune meede vastab kõigile tingimustele, selleks et seda saaks kvalifitseerida riigiabiks ELTL artikli 107 tähenduses.

205 Komisjon palub selle väiteosa tagasi lükata.

206 Sellega seoses tuleb tõdeda, et teises väiteosas püüavad hagejad tõendada, et kõnealune rahaline toetus kujutab endast riigiabi. Tuleb aga märkida, et komisjon ei andnud vaidlustatud otsuses hinnangut selle meetme riigiabiks kvalifitseerimise kohta ega võtnud seisukohta ELTL artiklis 107 ette nähtud tingimuste täitmise ega selle meetme siseturuga kokkusobivuse kohta. Järelikult on hagejate argumendid tulemusetud. Sellest lähtuvalt tuleb kolmanda väite teine osa ning järelikult kolmas väide tervikuna tagasi lükata.

207 Eeltoodust tulenevalt tuleb hagi tervikuna rahuldamata jätta.

VI. Kohtukulud

208 Vastavalt kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna hagejad on kohtuvaidluse kaotanud, ning komisjon ja menetlusse astujad on kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb vastavalt nende nõuetele jätta hagejate kohtukulud nende endi kanda ja mõista neilt välja komisjoni ja menetlusse astujate kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (kaheksas koda)

otsustab:

1. **Jätta hagi rahuldamata.**

2. **Jätta Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV ja CarePool Hannover GmbH kohtukulud nende endi kanda ja mõista neilt välja Euroopa Komisjoni, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV ja Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV ning teiste menetlusse astujate, kelle nimed on esitatud lisas, kohtukulud.**

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Kuulutatud avalikul kohtuistungil Luxembourgis.

Allkirjad

Sisukord

I. Õiguslik raamistik vaidlustatud otsuses viidatud riigisiseste meetmete kohta 3

II. Vaidluse taust 6

III. Vaidlustatud otsus 7

IV. Menetlus ja poolte nõuded 7

V. Õiguslik käsitlus 9

A. Esimene väide, et on rikutud ELTL artikli 108 lõikest 2 tulenevaid menetlusõigusi 10

1. Vastuvõetavus 10

2. Sisulised küsimused 12

a) Esialgse uurimismenetluse kestus 15

b) Vaidlustatud otsuse põhjenduste analüüs 16

c) Komisjoni hoiak 18

B. Teine väide, et on rikutud põhjendamiskohustust 19

C. Kolmas väide, et on rikutud ELTL artiklit 107 ja järgnevaid artikleid 19

1. Vastuvõetavus 19

a) Küsimus, kas vaidlustatud otsus on halduse üldakt 20

b) Hagejate otsene puutumus 22

c) Rakendusmeetmete olemasolu 23

2. Sisulised küsimused 24

a) Esimene osa, mis puudutab vigu rahalise toetuse kvalifitseerimisel olemasolevaks abiks määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses 24

1) Viga rahalise toetuse kvalifitseerimisel olemasolevaks abiks määruse 2015/1589 artikli 1 punkti b alapunkti i tähenduses 25

2) Kõnealuse meetme sisuline muutmine 26

b) Teine osa, mis puudutab viga, kuna rahalist toetust ei kvalifitseeritud riigiabiks ELTL artikli 107 tähenduses 29

Kohtukulud 29