Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

14 päivänä huhtikuuta 2021 *

Valtiontuet – Itsenäinen sosiaalityö – Avustukset hyväntekeväisyystoimintaa harjoittavan alueellisen ryhmittymän järjestöille – Kantelun hylkääminen – Vastustamatta jättämistä koskeva päätös alustavan tutkintavaiheen päätyttyä – Kumoamiskanne – Asianomaisen osapuolen asema – Menettelyllisten oikeuksien suojaaminen – Merkittävä vaikutus kilpailuasemaan – Tutkittavaksi ottaminen – Vakavien vaikeuksien puuttuminen – Tilanne, jossa voimassa olevaa tukea ei ole olennaisesti muutettu

Asiassa T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein e.V., kotipaikka Hannover (Saksa), ja

CarePool Hannover GmbH, kotipaikka Hannover,

edustajinaan asianajaja T. Unger ja S. Korte, professori,

kantajina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään K. Herrmann ja F. Tomat,

vastaajana,

jota tukevat

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V., kotipaikka Hannover, edustajanaan asianajaja A. Bartosch,

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover e.V., kotipaikka Hannover, edustajanaan asianajaja C. Jürschik,

ja

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig e.V., kotipaikka Braunschweig (Saksa), ja muut väliintulijat, joiden nimet mainitaan liitteessä [1], edustajinaan asianajajat U. Karpenstein, R. Sangi ja C. Johann,

väliintulijoina,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

1 Luettelo muista väliintulijoista on liitteenä vain versiossa, joka asianosaisille on annettu tiedoksi.

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kanteesta, jossa vaaditaan kumottavaksi 23.11.2017 annettu komission päätös C(2017) 7686 final valtiontukiohjelmista SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben ja SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, jotka Saksa on toteuttanut hyväntekeväisyysjärjestöjen hyväksi sosiaalihuollon tehtävien tukemista varten (EUVL 2018, C 61, s. 1),

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Svenningsen sekä tuomarit C. Mac Eochaidh ja T. Pynnä (esittelevä tuomari),

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ensimmäinen kantaja, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein e.V., on järjestö, joka harjoittaa toimintaansa Ala-Saksin (Niedersachsen, Saksa), Bremenin (Freie Hansestadt Bremen, Saksa), Schleswig-Holsteinin (Schleswig-Holstein, Saksa) ja Hampurin (Freie und Hansestadt Hamburg, Saksa) osavaltioissa. Kannekirjelmän mukaan se edustaa sellaisten 160 yrityksen etuja, jotka puolestaan hallinnoivat tai hoitavat asuinlaitoksia avo- ja laitoshoitopalvelujen tarjoamiseksi niitä tarvitseville henkilöille sekä asuinlaitoksia vammaisten henkilöiden, lapsien ja nuorten tukemiseksi.

2 Toinen kantaja, CarePool Hannover GmbH, on rajavastuuyhtiö, jonka kotipaikka on Hannover (Saksa) ja joka on ensimmäisen kantajan jäsen. Se tarjoaa kotihoidon ja kotisairaanhoidon avopalveluja niitä tarvitseville henkilöille.

3 Nyt käsiteltävällä kanteella kantajat vaativat kumottavaksi valtiontukiohjelmista SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben ja SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, jotka Saksa on toteuttanut hyväntekeväisyysjärjestöjen hyväksi sosiaalihuollon tehtävien tukemista varten, 23.11.2017 annetun komission päätöksen C(2017) 7686 final (EUVL 2018, C 61, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös), joka annettiin niille tiedoksi 11.12.2017. Riidanalainen päätös koskee eri kansallisia toimenpiteitä, joilla Ala-Saksin osavaltion todetaan tukevan alueellaan toimivia itsenäistä sosiaalityötä tekeviä yhteisöjä.

4 Näihin kansallisiin toimenpiteisiin sisältyy erityisesti rahoitustuki, jota on ajan mittaan muuttuneiden lakien ja asetusten nojalla vuodesta 1956 lähtien myönnetty itsenäisen sosiaalityön alan kattojärjestöille (jäljempänä rahoitustuki). Nämä tarjoavat jäsenjärjestöjensä välityksellä erilaisia sosiaalipalveluja avustettaville ja suojeltaville henkilöille, kuten avo- ja laitoshoitoa tai näiden yhdistelmään perustuvaa hoitoa, apua asunnottomille ja pakolaisille sekä hengellistä tukea. Kantajat, jotka ovat yksityisiä yhteisöjä ja tarjoavat tiettyjä vastaavia palveluja tai edustavat tällaisia palveluja tarjoavia yrityksiä, katsovat kärsineensä rahoitustuen takia vahinkoa.

5 Riidanalaisella päätöksellä Euroopan komissio on katsonut SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta, että siltä osin kuin rahoitustuki on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, sitä on pidettävä SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena. Näin tehdessään se on hylännyt kantajien jättämät kantelut.

I Riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettuja kansallisia toimenpiteitä koskevat oikeussäännöt

6 Sosiaalityö (Wohlfahrtspflege) määritellään Saksan yleisistä verosäännöksistä annetun lain (Abgabenordnung) 66 §:n 2 momentissa seuraavasti:

”Sosiaalityö on apua tarvitsevien tai vaarassa olevien henkilöiden huolenpitoa suunnitellusti yleisen edun mukaisesti ja voittoa tavoittelematta. Tällainen huolenpito voi ulottua terveydenhoitoon sekä henkiseen, kasvatukselliseen tai taloudelliseen hyvinvointiin, ja sen tarkoituksena voi olla tietyn tilanteen ennaltaehkäisy tai korjaaminen.”

7 Kuten eri oikeussäännöistä ilmenee, ilmaisulla ”itsenäinen sosiaalityö” tarkoitetaan muiden kuin valtiollisten toimijoiden harjoittamaa vapaaehtoista sosiaalityötä (ks. mm. itsenäistä sosiaalityötä tekevien järjestöjen liiton (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.) sääntöjen 1 §:n 5 momentti ja valtionlainojen takaisinmaksua koskevasta laista 4.12.1926 annetun kolmannen soveltamisasetuksen (Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen) 4 §.

8 Hyväntekeväisyysjärjestöjen toimien rahoitustuesta säädettiin 27.2.1956 annetussa arpajaislaissa (Gesetz über das Zahlenlotto) (Nds. GVBl. 1956 IV, s. 9; jäljempänä vuoden 1956 arpajaislaki), joka tuli voimaan samana päivänä.

9 Vuoden 1956 arpajaislain 11 §:n 1 momentin ja 12 §:n 1 momentin mukaan hyväntekeväisyystoiminnan kattojärjestöt saivat sosiaalisten tehtävien hoitamista varten prosenttiosuuden vedonlyöntien järjestäjien Ala-Saksin osavaltiossa suorittamista toimilupamaksuista.

10 Vuonna 1956 maksujen käyttöä säänneltiin toimilupamaksun käytöstä sosiaalihuollon tehtävien hoitamiseksi annetuilla suuntaviivoilla (Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben), jotka on julkaistu Ala-Saksin osavaltion ministeriöiden virallisessa lehdessä (Niedersächsisches Ministerialblatt) (Nds. MBl. 1956, s. 855).

11 Rahoitustuen määrittämistä on muutettu useaan otteeseen peräkkäisillä eri laeilla. Vuoden 1956 arpajaislakia muutettiin 7.6.1968 (Nds. GVBl. 1968, s. 91) ja 18.2.1970 (Nds. GVBl. 1970, s. 27). Tämä laki korvattiin vuonna 1997 Ala-Saksin arpajais- ja vedonlyöntilailla (Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen) (Nds. GVBl. 1997, s. 289), jota muutettiin vuonna 2003 täydentävällä talousarviolailla (Haushaltsbegleitgesetz) (Nds. GVBl. 2003, s. 446; jäljempänä vuoden 2004 täydentävä talousarviolaki), joka tuli voimaan vuonna 2004. Rahoitustuen määrää alennettiin vuonna 2005, korotettiin vuonna 2007 Ala-Saksin onnenpelilailla (Niedersächsisches Glückspielgesetz) (Nds. GVBl. 2007, s. 756; jäljempänä vuoden 2007 onnenpelilaki), joka tuli voimaan vuonna 2008, ja muutettiin uudelleen vuonna 2012 annetulla lailla, joka tuli voimaan vuonna 2013 (Nds. GVBl. 2012, s. 544).

12 Vuoden 2007 onnenpelilaki korvattiin itsenäisen sosiaalityön tukemisesta 16.12.2014 annetulla Ala-Saksin osavaltion lailla (Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege) (Nds. GVBl. 2014, s. 429; jäljempänä WohlFödG), jota on sovellettu 1.1.2015 alkaen. Toimilupamaksun käytöstä sosiaalihuollon tehtävien hoitamiseksi annettuja suuntaviivojakin on muutettu.

13 WohlFödG:n 2 §:n otsikkona on ”Rahoitustuki itsenäisen sosiaalityön alan järjestöille ja Landesstelle für Suchtfragenille (addiktio-ongelmia käsittelevä osavaltion elin)”. WohlFödG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että tätä rahoitustukea myönnetään itsenäistä sosiaalityötä tekevien järjestöjen alueelliseen ryhmittymään (Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V., jäljempänä LAG) kuuluville kattojärjestöille. WohlFödG:n 2 §:n 2 momentissa säädetään, että Ala-Saksin osavaltion sosiaaliministeriö tutkii sen, ovatko kattojärjestöt suorittaneet tehtävänsä, ja tarpeen 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta rahoitustuen korottamisesta. WohlFödG:n 2 §:n 3 momentissa puolestaan säädetään, että jos osavaltion onnenpeliveroista saamat tulot ovat yli 146 300 000 euroa,

kyseinen osavaltio myöntää lisärahoitustukena 18,63 prosenttia kyseisen määrän ylittävistä tuloista LAG:hen kuuluville kattojärjestöille ja 0,74 prosenttia tällaisista tuloista Landesstelle für Suchtfragenille.

14 LAG, johon WohlFödG:ssä viitataan, on rekisteröity yhdistys, jonka oikeusperusta koostuu yhdistyksen säännöistä. Tämä yhdistys oli olemassa jo ennen vuoden 1956 arpajaislain voimaantuloa.

15 LAG määritellään sääntöjensä johdanto-osassa seuraavasti:

”[LAG] on itsenäisen sosiaalityön alalla Ala-Saksissa toimivien 13 kattojärjestön ryhmittymä.”

16 LAG:n jäseninä olevat 13 kattojärjestöä ovat Ala-Saksin osavaltion tasolla alueellisia alayksikköjä seuraavissa kuudessa Saksan itsenäisen sosiaalityön alan liitossa tai ”perheessä”: Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz, Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt ja Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

17 LAG:n jäsenet yksilöidään sen sääntöjen 2 §:ssä seuraavasti:

”1. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig e.V.

2. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover e.V.

3. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems e.V.

4. Caritasverband für die Diözese Hildesheim e.V.

5. Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V.

6. Landes Caritasverband für Oldenburg e.V.

7. Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen e.V.

8. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Niedersachsen e.V.

9. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg e.V.

10. Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V.

11. Diakonisches Werk der Ev.-luth. Kirche in Oldenburg e.V.

12. Diakonisches Werk der Ev.-ref. Kirche

13. Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen.”

18 LAG:n sääntöjen 2 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että muita sosiaalityön kattojärjestöjä voidaan hyväksyä jäseniksi, kunhan tällainen järjestö täyttää seuraavat edellytykset:

– se harjoittaa toimintaansa alueiden välisellä tasolla Ala-Saksissa

– sen suoraan tarjoama tosiasiallinen apu käsittää lähtökohtaisesti koko itsenäisen sosiaalityön alan eikä ainoastaan joitakin sen osista

– se edistää vapaaehtoispohjalta eikä ammattimaisesti tehtävää työtä

– se kokoaa kattavasti yhteen samaa toiminta-ajatusta kannattavat organisaatiot ja yhteisöt

– kattojärjestön ja siihen kuuluvien organisaatioiden ja yhteisöjen välillä on jäsensuhde tai organisatorinen yhteys

– kattojärjestö tarjoaa yhteensä ja siihen kuuluvien organisaatioiden ja yhteisöjen merkittävyyden perusteella takeen jatkuvasta, kattavasta ja asiantuntevasta työstä sekä luotettavasta hallinnoinnista

– organisaatiolla on Saksan yleisistä verosäännöksistä annetussa laissa tarkoitettu yleishyödyllinen, hyväntekeväisyyteen liittyvä tai kirkollinen tarkoitus.

19 Kuten edellä 18 kohdassa mainittujen edellytysten viidennestä luetelmakohdasta ilmenee, kattojärjestöt ovat yhteydessä itsenäisen sosiaalityön palveluja tarjoaviin organisaatioihin ja yhteisöihin. LAG:n säännöissä ei edellytetä yhtäältä kyseisten kattojärjestöjen ja toisaalta kyseisten organisaatioiden ja yhteisöjen väliselle ryhmittymälle mitään tiettyä muotoa.

20 LAG:n sääntöjen 2 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan LAG:n hallitus tekee päätökset uusien jäsenten hyväksymisestä. Jos liittyminen evätään, jäsenkokoukselta voidaan pyytää päätöksen uudelleenkäsittelyä.

21 WohlFödG:n 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettua rahoitustukea on käytettävä sosiaalihuollon tehtävien tukemiseen – – Sosiaalihuollon tehtäviä palvelevat kaikki toimenpiteet, joiden tavoitteena on tukea henkilöitä, jotka tarvitsevat apua tai jotka ilman tukea olisivat avun tarpeessa, sekä toimenpiteitä, joilla on tarkoitus toteuttaa tai parantaa tukipalvelujen organisatorisia ja henkilökohtaisia edellytyksiä – –”

22 WohlFödG:n 3 §:n 2 momentin mukaan rahoitustuen maksaminen LAG:lle edellyttää, että Ala-Saksin osavaltion sosiaaliministeriö ja kaikki LAG:hen kuuluvat kattojärjestöt tekevät keskenään avustussopimuksen (jäljempänä avustussopimus), jonka sosiaaliministeriö sitten julkaisee Ala-Saksin osavaltion ministeriöiden virallisessa lehdessä (Niedersächsisches Ministerialblatt) ja internetissä. Kyseisen sopimuksen tulee koskea ainakin seuraavia seikkoja:

”1. rahoitustuen jakautuminen yksittäisille kattojärjestöille tai kattojärjestöjen ryhmille

2. sosiaalihuollon tehtävät, joiden tukemiseen rahoitustukea on käytettävä

3. siltä osin kuin kyseessä on vähintään 67 prosenttia 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta rahoitustuesta, tehtävät, joita on tuettava, ja niistä kunkin osalta tuen vähimmäisosuus, joka siihen on käytettävä

4. rahoitustuen enimmäisosuus, joka saadaan käyttää hallinnollisiin tehtäviin, ja

5. näyttö, joka kattojärjestöjen on esitettävä siitä, että rahoitustukea ja tästä tuesta saatavia kolmansille myönnettyjä varoja on käytetty rahoitustuelle osoitetun tarkoituksen mukaisesti.”

23 WohlFödG:n 3 §:n 3 momentin mukaan silloin, kun tällaista sopimusta ei ole tehty, toimivaltainen ministeriö voi säännellä näitä eri seikkoja ministeriön asetuksella.

24 Ala-Saksin osavaltion sosiaali- ja terveysasioista sekä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevista asioista vastaava ministeriö ja LAG:hen kuuluvat 13 kattojärjestöä tekivät WohlFödG:n mukaisen rahoitustuen käytöstä keskenään 8.2.2016 sopimuksen (Nds. MBl. nro 8/2016, s. 244), jolla korvattiin vuoden 2007 onnenpelilain nojalla vuonna 2007 tehty aiempi sopimus.

25 Tämän vuonna 2016 tehdyn sopimuksen johdanto-osassa todetaan muun muassa, että ”sopimuspuolten – – tavoitteena on tällä sopimuksella edistää yhdessä sosiaalisen infrastruktuurin kehittämistä Ala-Saksissa itsenäisen sosiaalityön alan järjestöjen riippumattomuutta kunnioittaen” ja että ”tämä tavoite ilmaistaan määrittämällä tukikelpoiset sosiaalihuollon tehtävät liitteen 1 mukaisesti”.

26 Tämän saman vuonna 2016 tehdyn sopimuksen 2 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että ”itsenäisen sosiaalityön alan järjestöt – – saavat siirtää käyttöönsä saamansa varat jäsenilleen”.

27 Ala-Saksin osavaltion sosiaali- ja terveysasioista sekä miesten ja naisten välistä tasa-arvoa koskevista asioista vastaava ministeriö ja LAG:hen kuuluvat 13 kattojärjestöä tekivät 12.3.2018 keskenään uuden avustussopimuksen (Nds. MBl. nro 12/2018, s. 206). Tämän sopimuksen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee vaatimus noudattaa SEUT 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 20.12.2011 annettua komission päätöstä 2012/21/EU (EUVL 2012, L 7, s. 3; jäljempänä vuoden 2012 SGEI-päätös) sekä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen 25.4.2012 annettua komission asetusta (EU) N:o 360/2012 (EUVL 2012, L 114, s. 8).

II Asian tausta

28 Komissio otti 16.6. ja 12.8.2015 vastaan kaksi erillistä kantelua, jotka rekisteröitiin viitteillä SA.42268 ja SA.42877 (jäljempänä kantelut) ja joiden tarkoituksena oli saada todetuksi, että Ala-Saksin sosiaalihuollon tehtäville myönnetty rahoitustuki on sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta tukea.

29 Tämän rahoitustuen saajina ovat edellä 15–17 kohdassa mainitut kattojärjestöt, jotka tarjoavat alueellisten tai paikallisten jäsenjärjestöjensä välityksellä palveluja, jotka voivat olla luonteeltaan taloudellisia, kuten avo- ja laitoshoitoa tai näiden yhdistelmään perustuvaa hoitoa, tai muita kuin taloudellisia palveluja, kuten asunnottomien tukemista ja majoittamista, hengellistä tukea tai tukea pakolaisille.

30 Kanteluissaan kantajat totesivat kilpailevansa hyväntekeväisyysjärjestöjen kanssa siltä osin kuin on erityisesti kyse hoitoa tarvitseville henkilöille tarjottavista hoitopalveluista. Kantajien mukaan nämä hyväntekeväisyysjärjestöt saavat rahoitustukea, jonka avulla ne voivat maksaa henkilöstölleen parempaa palkkaa kuin yksityiset yritykset tai tarjota palvelujaan näiden yritysten hintoja alhaisemmilla hinnoilla. Niinpä yksityiset yritykset ovat epäedullisessa asemassa henkilöstön rekrytoinnin osalta. Lisäksi on niin, että hoitokassojen ja sosiaalivakuutuselinten kanssa käytävissä neuvotteluissa yksityisten yritysten ehdottamat hinnat hylätään, sillä niitä pidetään liian korkeina verrattuina hyväntekeväisyysalan pyytämiin hintoihin. Tämä pakottaa yksityiset yritykset tarjoamaan palvelujaan hinnoilla, joilla ei voida kattaa asianmukaisesti niiden tuotantokustannuksia.

31 Lisäksi kantajat väittivät kanteluissa, että arpajaisista ja vedonlyönneistä vuonna 1997 annetulla Ala-Saksin lailla oli muutettu olennaisesti vuoden 1956 arpajaislakia, sillä kattojärjestöille oli myönnetty kiinteä määrä eikä enää prosenttiosuutta toimilupamaksuista. Samoin myös WohlFödG:llä on muutettu olennaisesti vuoden 1956 arpajaislakia, sillä hyväntekeväisyysjärjestöjen rahoitustuki on peräisin enää vain osittain arpajaistuloista ja tosiasiassa se on nykyisin peräisin suurimmaksi osaksi osavaltion talousarviosta.

32 WohlFödG:ssä kattojärjestöille myönnettyä rahoitustukea koskevan kysymyksen lisäksi kantelu, joka rekisteröitiin viitteellä SA.42877, koski myös kahta muuta toimenpidettä eli yhtäältä väitettyjä välillisiä veroetuja tuloverotuksen alalla hyväntekeväisyysjärjestöjen vapaaehtoistyöntekijöille ja toisaalta yleisradiolähetysten alennettujen lupamaksujen vahvistamista kyseisten järjestöjen toimielinten osalta.

33 Komissio osoitti 30.7.2015 ja 8.2.2016 päivätyillä kirjeillä [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 10 artiklan 2 kohdan ja asetuksen 2015/1589 12 artiklan 2 kohdan mukaisesti Saksan viranomaisille tietojensaantipyyntöjä, joihin nämä vastasivat 9.9.2015 sekä 6. ja 7.4.2016 päivätyillä kirjeillä.

34 Komissio ja Saksan viranomaiset pitivät 5.7.2016 kokouksen, jossa komissio suullisesti ilmoitti alustavan arvionsa rahoitustuesta ja aikomuksensa luokitella se voimassa olevaksi tueksi. Tätä kokousta koskevassa komission sisäisessä pöytäkirjassa, jonka komissio on toimittanut unionin yleiselle tuomioistuimelle, todetaan, että toimenpiteet eivät täytä vuoden 2012 SGEI-päätöksessä säädettyjä edellytyksiä erityisesti siltä osin kuin kyse on kirjanpidosta, avoimuudesta ja tavasta välttää liialliset korvaukset.

35 Saksan viranomaiset toimittivat lisätietoja 30.9. ja 16.11.2016.

36 Komissio toimitti 14.2.2017 päivätyillä kirjeillä kantajille alustavan arviointinsa kanteluissa riitautetuista toimenpiteistä. Se totesi katsovansa, että siltä osin kuin riidanalainen rahoitustuki olisi tukea, kyseessä olisi voimassa oleva tuki. Jälkimmäisen kantajan riitauttamat kaksi muuta toimenpidettä eivät komission mukaan ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissio ilmoitti kantajille lisäksi, että Saksan viranomaiset olivat vakuuttaneet soveltavansa jatkossa vuoden 2012 SGEI-päätöksen säännöksiä tai mahdollisesti asetuksen N:o 360/2012 säännöksiä, jos niiden soveltamisedellytykset täyttyisivät. Komissio korosti lisäksi, että kyseessä oli väliaikainen päätelmä, jota sovellettaisiin siihen saakka, kun se saisi kantajilta mahdollisia lisäselityksiä.

37 Kantajat riitauttivat tämän alustavan arvioinnin 17. ja 20.2. sekä 6.3.2017 päivätyillä kirjeillä. Ne esittivät argumenttejaan tarkemmin 10.3.2017 päivätyissä kirjeissä. Saksan viranomaiset toimittivat komissiolle lisätietoja 31.8. sekä 5. ja 14.9.2017 päivätyillä kirjeillä.

III Riidanalainen päätös

38 Riidanalaisessa päätöksessä, joka annettiin kantajille tiedoksi 11.12.2017, komissio katsoi vuodesta 1956 alkaen tehdyt lainsäädäntömuutokset tutkittuaan, ettei kyseessä olevaa toimenpidettä ollut sen jälkeen olennaisesti muutettu ja että siltä osin kuin se on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, sitä on pidettävä asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena. Lisäksi ja joka tapauksessa komissio pani riidanalaisessa päätöksessä merkille Saksan viranomaisten sitoumuksen varmistua jatkossa siitä, että kyseessä oleva rahoitustuki sopisi yhteen vuoden 2012 SGEI-päätöksen kanssa. Niinpä komissio hylkäsi kantelut siltä osin kuin ne koskivat kyseessä olevaa rahoitustukea.

39 Kahdesta muusta jälkimmäisen kantajan riitauttamasta toimenpiteestä komissio totesi, ettei tämä kantaja ollut esittänyt näkemystään kyseisten kahden toimenpiteen alustavasta arvioinnista, sellaisena kuin komissio oli sen esittänyt 14.2.2017 päivätyssä kirjeessään. Niinpä komissio sovelsi asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, jossa säädetään muun muassa, että ”jos asianomainen osapuoli ei esitä kantaansa asetetussa määräajassa, kantelu katsotaan peruutetuksi”, ja katsoi, että jälkimmäinen kantelu oli katsottava peruutetuksi siltä osin kuin se koski kyseisiä kahta muuta toimenpidettä.

IV Menettely ja asianosaisten vaatimukset

40 Kantajat nostivat nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 5.2.2018 jättämällään kannekirjelmällä.

41 Komissio jätti vastinekirjelmänsä 21.4.2018.

42 Kantajat jättivät vastauskirjelmänsä 26.6.2018.

43 Komissio jätti vastauskirjelmänsä 31.8.2018.

44 Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. (jäljempänä DWEK) pyysi 30.4.2018 ja Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover e.V. (jäljempänä ABH) pyysi 4.5.2018 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon jättämillään asiakirjoilla saada osallistua tämän asian käsittelyyn väliintulijoina tukeakseen komission vaatimuksia.

45 Unionin tuomioistuimen kirjaamoon 14.5.2018 jättämällään asiakirjalla Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig e.V., Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems e.V., Caritasverband für die Diözese Hildesheim e.V., Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Landes-Caritasverband für Oldenburg e.V., Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen e.V., Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen e.V., Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg e.V. ja Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (jäljempänä kolmannet väliintulijat) pyysivät saada osallistua asian käsittelyyn väliintulijoina tukeakseen komission vaatimuksia.

46 Väliintulohakemukset hyväksyttiin kuudennen jaoston puheenjohtajan 3.10.2018 antamalla määräyksellä.

47 Väliintulijat jättivät kirjaamoon 3. ja 4.12.2018 toimittamillaan asiakirjoilla väliintulokirjelmänsä, joista kantajat esittivät huomautuksensa 23.1. ja komissio 25.1.2019.

48 Koska unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, nyt käsiteltävä asia jaettiin uudelle esittelevälle tuomarille, joka kuuluu kahdeksanteen jaostoon.

49 Esittelevän tuomarin ehdotuksesta unionin yleinen tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 106 artiklan 1 kohdan nojalla aloittaa omasta aloitteestaan asian käsittelyn suullisen vaiheen ja esitti työjärjestyksen 89 artiklassa tarkoitettujen prosessinjohtotoimien yhteydessä asianosaisille kirjallisia kysymyksiä 27.1.2020. Nämä kysymykset koskivat kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä erityisesti 6.11.2018 annetun tuomion Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) kannalta. Asianosaiset vastasivat tähän prosessinjohtotoimeen asetetussa määräajassa.

50 COVID-19:ään liittyvän terveyskriisin takia istunto, joka oli alun perin määrä pitää 17.3.2020, siirrettiin pidettäväksi 5.5.2020, ja lopulta sitä lykättiin myöhempään ajankohtaan. Prosessinjohtotoimena asianosaisia pyydettiin sitten 15.4.2020 esittämään mahdollisia huomautuksia vastauksista, jotka muut asianosaiset olivat antaneet unionin yleisen tuomioistuimen 27.1.2020 esittämiin kirjallisiin kysymyksiin. Asianosaiset noudattivat tätä pyyntöä asetetuissa määräajoissa.

51 Unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon kysymyksiinsä asianosaisilta saamansa vastaukset ja niiden näistä vastauksista esittämät huomautukset ja katsoi sitten työjärjestyksen 106 artiklan 3 kohdan nojalla, että koska sillä oli asian asiakirja-aineiston perusteella riittävät tiedot, ei ollut enää tarpeen, että kanne ratkaistaisiin asianosaisten kuulemiseksi pidettävän istunnon päätteeksi, joten se päätti 21.9.2020 päättää asian käsittelyn suullisen vaiheen.

52 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

53 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

54 Väliintulijat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Oikeudellinen arviointi

55 Kantajat esittävät kanteensa tueksi kolme kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee niillä SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla olevien menettelyllisten oikeuksien loukkaamista, toinen SEUT 296 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä ja kolmas SEUT 107 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen rikkomista.

56 On palautettava mieleen, että SEUT 108 artiklassa säännellyssä valtiontukien valvontamenettelyssä on erotettava toisistaan ensinnäkin kyseisen artiklan 3 kohdan mukainen tukien alustava tutkinta, jonka tavoitteena on ainoastaan mahdollistaa, että komissio voi tehdä ensimmäiset päätelmänsä kyseisen tuen täydellisestä tai osittaisesta soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, ja toiseksi tämän saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely. Perussopimuksen mukaan komissio on vasta viimeksi mainitussa menettelyssä, jonka tavoitteena on tehdä mahdolliseksi, että komissio saa käyttöönsä kattavat tiedot kaikista asiaan liittyvistä seikoista, velvollinen kehottamaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa (tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 38 kohta; tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 27 kohta ja määräys 11.4.2018, Abes v. komissio, T-813/16, ei julkaistu, EU:T:2018:189, 39 kohta).

57 Tästä seuraa, että kun komissio toteaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta tämän artiklan 3 kohdan perusteella tekemällään päätöksellä, että tuki soveltuu sisämarkkinoille, niillä, joiden hyväksi kyseisen menettelyn tarjoamat menettelylliset takeet on annettu, on mahdollisuus saada aikaan se, että näitä takeita noudatetaan, vain, jos ne voivat saattaa tämän päätöksen unionin tuomioistuinten tutkittavaksi. Tämän perusteella kyseiset tuomioistuimet ottavat tutkittavaksi kanteen, jonka on nostanut SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, tällaisen päätöksen kumoamiseksi, jos kyseinen kantaja pyrkii kanteen nostamisella suojaamaan mainittuun määräykseen perustuvat menettelylliset oikeutensa (tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 28 kohta; tuomio 15.1.2013, Aiscat v. komissio, T-182/10, EU:T:2013:9, 42 kohta ja määräys 11.4.2018, Abes v. komissio, T-813/16, ei julkaistu, EU:T:2018:189, 40 kohta).

58 Näin on myös silloin, kun komissio muodollista tutkintamenettelyä aloittamatta väittää, että siltä osin kuin riidanalainen toimenpide on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, sitä olisi pidettävä voimassa olevana tukena, ja näin ollen se kieltäytyy implisiittisesti aloittamasta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrättyä muodollista tutkintamenettelyä. Tällainen asianomaisten osapuolten

toimittamiin tietoihin perustuva komission kannanotto on päätös (tuomio 24.3.1993, CIRFS ym. v. komissio, C-313/90, EU:C:1993:111, 26 kohta ja tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 53 kohta).

59 On näin ollen otettava tutkittavaksi kanne, jonka on nostanut SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu osapuoli, jota asia koskee, ja jolla vaaditaan sellaisen päätöksen kumoamista, jossa kieltäydytään aloittamasta mainitussa määräyksessä määrättyä muodollista tutkintamenettelyä, jos kanteen nostaneen tarkoituksena on kanteen nostamisella varmistaa sille mainitussa määräyksessä annettujen menettelyllisten oikeuksien suojaaminen (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2002, ARAP ym. v. komissio, C-321/99 P, EU:C:2002:292, 61 ja 66 kohta sekä tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 56 kohta).

60 Jos kantaja sitä vastoin ei pidä tuen arviointia koskevaa päätöstä sellaisenaan perusteltuna, pelkästään se, että kantajaa voidaan pitää SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolena, jota asia koskee, ei riitä siihen, että kanne otettaisiin tutkittavaksi. Kantajan on siis osoitettava, että sillä on SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ensimmäiseen ja toiseen osaan perustuva asiavaltuus, ja erityisesti, että sillä on 15.7.1963 annetussa tuomiossa Plaumann v. komissio (25/62, EU:C:1963:17) tarkoitettu erityinen asema tai että tuen arviointia koskeva päätös on sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä ja joka koskee kyseistä kantajaa suoraan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio, C-274/12 P, EU:C:2013:852, 19 kohta).

61 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio hylkäsi riidanalaisella päätöksellä kantelut, jotka kantajat olivat tehneet tukeutumalla asetuksen 2015/1589 24 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen alakohtaan, jonka mukaan ”asianomaiset osapuolet voivat tehdä kantelun antaakseen komissiolle tietoja oletetuista sääntöjenvastaisista tuista tai oletetusta tuen väärinkäytöstä”.

62 Nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, että riidanalaisella päätöksellä komissio on muodollisesti hylännyt kantelut mutta kieltäytynyt aloittamasta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua muodollista tutkintamenettelyä.

63 On tutkittava, onko kantajien esittämien kanneperusteiden tarkoituksena riitauttaa komission päätös olla aloittamatta muodollista tutkintamenettelyä osoittamalla, että niiden tietojen ja seikkojen, jotka komissiolla oli tai olisi voinut olla käytettävissään alustavan tutkinnan aikana, arvioinnin olisi pitänyt herättää epäilyjä kyseessä olevan tuen luokittelusta voimassa olevaksi tueksi siltä osin kuin kyse on valtiontuesta, vai onko päinvastoin niin, että kanneperusteilla tai joillakin niistä riitautetaan suoraan se, onko kyseessä olevan toimenpiteen arviointi perusteltu SEUT 107 artiklan kannalta, ja että niiden tarkoituksena tai seurauksena on kanteen kohteen muuttaminen ja siis kanteen tutkittavaksi ottamisen arviointia koskevien edellytysten muuttaminen (ks. vastaavasti tuomio 27.10.2011, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., C-47/10 P, EU:C:2011:698, 50 kohta).

A Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 108 artiklan 2 kohdasta johtuvien menettelyllisten oikeuksien loukkaamista

64 Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantajat väittävät loukatun menettelyllisiä oikeuksia, jotka niillä on SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla, siltä osin kuin kantelujen käsittelyn päätyttyä komissio virheellisesti kieltäytyi aloittamasta muodollista tutkintamenettelyä sosiaalihuollon tehtävien osalta.

1. Tutkittavaksi ottaminen

65 Komissio ei kyseenalaista kantajien asiavaltuutta asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuina asianomaisina osapuolina vedota ensimmäisessä kanneperusteessaan SEUT 108 artiklan 2 kohdasta johtuvien menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamiseen sillä perusteella, ettei komissio aloittanut muodollista tutkintamenettelyä sosiaalihuollon tehtävien osalta.

66 ABH ja kolmannet väliintulijat sitä vastoin väittävät, että kantajat ovat pääasiallisesti jo voineet käyttää kaikkia niitä menettelyllisiä oikeuksia, jotka niille tunnustettaisiin muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä. Kyseiset väliintulijat toteavat muun muassa, että kantajat ovat voineet saada tiedon kyseessä olevan toimenpiteen alustavasta arvioinnista ja esittää huomautuksia, jotka on tutkittu yksityiskohtaisesti. Lisäksi kantajat ovat saaneet jäljennöksen riidanalaisesta päätöksestä, joka niille on annettu tiedoksi.

67 Kantajat kiistävät tämän argumentin. Ne väittävät, että asetuksen 2015/1589 7 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla komissiolla on toimivalta pyytää tarvittavia tietoja toiselta jäsenvaltiolta, yritykseltä tai yritysten yhteenliittymältä, kun se on aloittanut muodollisen tutkintamenettelyn, saatujen tietojen laadun parantamiseksi samalla, kun se lisää avoimuutta ja oikeusvarmuutta. Lisäksi kyseisen asetuksen muodollista tutkintamenettelyä koskevien säännösten avulla voidaan pidentää määräaikoja, joiden kuluessa kantelijat voivat esittää huomautuksia, ja niissä määritellään laajemmat perusteluvelvollisuudet.

68 Asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdan mukaan asianomaisella osapuolella tarkoitetaan ”jäsenvaltiota, henkilöä, yritystä tai yritysten yhteenliittymää, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tuensaajaa, kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä”.

69 Kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, on niin, että jos asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa tarkoitetun asianomaisen osapuolen erityinen asema, joka liittyy kanteen erityiseen kohteeseen, tunnustetaan kantajalle, se riittää yksilöimään kantajan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisesti silloin, kun kyseisen kanteen tarkoituksena on suojata kantajalla SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla olevat menettelylliset oikeudet (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 48 kohta; tuomio 27.10.2011, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., C-47/10 P, EU:C:2011:698, 44 kohta ja tuomio 6.5.2019, Scor v. komissio, T-135/17, ei julkaistu, EU:T:2019:287, 41 kohta).

70 Asianomaisia osapuolia ovat muiden muassa henkilöt, yritykset tai yritysten yhteenliittymät, joiden etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, erityisesti tämän tuensaajan kanssa kilpailevat yritykset ja alan järjestöt. Toisin sanoen kyseessä on ennalta määrittelemätön henkilöryhmä (tuomio 14.11.1984, Intermills v. komissio, 323/82, EU:C:1984:345, 16 kohta ja tuomio 6.5.2019, Scor v. komissio, T-135/17, ei julkaistu, EU:T:2019:287, 42 kohta). Tämä säännös ei kuitenkaan estä sitä, että yritys, joka ei ole suoraan tuensaajan kanssa kilpaileva yritys, katsotaan ”asianomaiseksi osapuoleksi”, jos se väittää, että tuen myöntäminen voi vaikuttaa sen etuihin. Niinpä yrityksen on osoitettava oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tuella saattaa olla konkreettinen vaikutus sen asemaan (ks. tuomio 24.5.2011, komissio v. Kronoply ja Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 63–65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Nyt käsiteltävässä asiassa kantajat olivat tehneet kantelut, jotka johtivat riidanalaiseen päätökseen. Ne osallistuivat aktiivisesti alustavaan tutkintamenettelyyn. Lisäksi ne vetosivat useaan otteeseen siihen, että ensimmäinen kantajista on ammattialajärjestö, joka puolustaa väitettyjen tukien saajien kanssa kilpailevien yritysten etuja, että toinen kantajista on näiden tuensaajien kanssa kilpaileva yritys ja että kyseisten tukien myöntäminen voi vaikuttaa niiden etuihin. On siis katsottava, mitä komissio ei kiistä, että kantajat ovat osoittaneet olevansa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa tarkoitettuja asianomaisia osapuolia menettelyllisten oikeuksiensa puolustamiseksi.

72 Kuten edellä 66 kohdasta ilmenee, ABH ja kolmannet väliintulijat väittävät, että kantajat ovat jo voineet käyttää kaikkia SEUT 108 artiklan 2 kohtaan perustuvia menettelyllisiä oikeuksiaan.

73 Tältä osin on huomattava, että vaikka unionin tuomioistuimet ovat useaan otteeseen katsoneet, ettei komissiolla ole velvollisuutta kuulla kantelijoita SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa tukien alustavassa tutkinnassa, vaan sen on vaadittava niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa vasta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa muodollisessa tutkintamenettelyssä (tuomio 15.6.1993, Matra v. komissio, C-225/91, EU:C:1993:239, 52 kohta ja tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 59 kohta), tästä ei voida päätellä, että osapuolella, joka on tehnyt kantelun, jonka komissio on hylännyt tämän osapuolen kuulemisen jälkeen, ei olisi enää intressiä riitauttaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämistä.

74 Asetuksen 2015/1589 4 artiklan 4 kohdassa nimittäin säädetään, että jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen toteaa, että ilmoitetun toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille on epäilyjä, se päättää aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn.

75 Kuten asetuksen 2015/1589 7 artiklassa säädetään, komissio voi muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen pyytää tietoja muilta jäsenvaltioilta kuin asianomaiselta jäsenvaltiolta, yrityksiltä tai yritysten yhteenliittymiltä.

76 Kuten edellä 70 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, on lisäksi niin, että kun SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätään, että komissio vaatii niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, tämä määräys ei koske yksinomaan kantelun tehneitä asianomaisia vaan ennalta määrittelemätöntä ryhmää henkilöitä, yrityksiä tai yhteenliittymiä, joiden etuihin tuen myöntäminen mahdollisesti vaikuttaa, erityisesti kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä.

77 Näistä seikoista seuraa, että – toisin kuin ABH ja kolmannet väliintulijat ovat väittäneet – käsite ”menettelylliset oikeudet”, jotka asianomaisilla osapuolilla on SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä, ei ole sama kuin kantelijan oikeus saada aloitetuksi muodollinen tutkintamenettely, jonka yhteydessä se voi ”asianomaisena osapuolena” esittää huomautuksia samalla tavoin kuin mikä tahansa muukin asetuksen 2015/1589 1 artiklan h alakohdassa esitetyn määritelmän täyttävä toimija.

78 Tästä seuraa, että kumoamiskanteen ensimmäinen kanneperuste voidaan ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin siinä vaaditaan riidanalaisen päätöksen kumoamista sillä perusteella, että komission väitetään loukanneen kantajien menettelyllisiä oikeuksia kieltäytyessään vastauksena kantajien kanteluihin aloittamasta SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä.

2. Asiakysymys

79 Ensimmäisessä kanneperusteessaan kantajat väittävät usean seikan osoittavan, että alustava tutkintamenettely johti vakaviin vaikeuksiin, joiden takia komission olisi pitänyt aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely. Tällaisten vaikeuksien olemassaolo ilmenee kolmesta seikasta, jotka koskevat ensinnäkin kantajien poikkeuksellisen pitkäksi luonnehtiman alustavan tutkintamenettelyn kestoa, toiseksi komission esittämien perustelujen puutteellista laatua, joka kantajien mukaan on osoitus riittämättömästä tai puutteellisesta tutkinnasta, ja kolmanneksi komission asennetta mainitun menettelyn aikana.

80 Kantajat väittävät, että alustavan tutkintamenettelyn 29 kuukauden pituinen kokonaiskesto on epäjohdonmukainen perustelujen ja riidanalaisen päätöksen, joka sisältää vain kymmenen sivua, suppeuden takia. Niiden mielestä komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa tutkia asia huolellisesti kohtuullisessa ajassa varsinkin, kun se ei nyt käsiteltävässä asiassa näytä tehneen priorisointeja tai viivyttäneen rahoitustuen tutkintaansa muiden asioiden hyväksi.

81 Ne väittävät myös, että riidanalaisen päätöksen perustelut, jotka ovat vain yhden sivun mittaiset, ovat hyvin suppeat ja että niissä on ”oikeudellisia epätarkkuuksia” ja ”aineellisia puutteita”, jotka ovat ristiriidassa menettelyn kohtuuttoman pitkän keston kanssa ja jotka osoittavat, että komissio on toteuttanut pintapuolisen tutkinnan. Ne väittävät komission jättäneen tutkimatta Ala-Saksin osavaltion viranomaisten tavoitteen, joka oli lisätä kattojärjestöjen rahoitustuen tason ennustettavuutta sen takia, että hyväntekeväisyysalan tukemisen ja arpajaisvarojen välinen yhteys oli poistettu asteittain vuosien 1997 (tai 2004) ja 2015 välisenä aikana, ja komissio jätti tämän tutkimatta siitäkin huolimatta, että ensimmäinen kantaja siteerasi katkelmia kyseessä olevien eri lakien perusteluista. Kantajien mielestä komissio ei myöskään ole ottanut kantaa siihen, oliko tukimäärien kasvu vuosina 1956–2015 sen 20 prosentin kynnysarvon mukainen, josta säädetään asetuksen 2015/1589 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 (EUVL 2004, L 140, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 27.11.2015 annetulla komission asetuksella (EU) 2015/2282 (EUVL 2015, L 325, s. 1), 4 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan voimassa olevan tukiohjelman alkuperäisen talousarvion kasvua enintään 20 prosentilla ei pidetä voimassa olevan tuen muutoksena. Se ei myöskään ole ottanut kantaa seurauksiin, joita on aiheutunut tuen erottamisesta kiinteäksi osaksi ja vaihtuvaksi osaksi, mikä liittyy onnenpeliveron kehitykseen. Kantajat korostavat lopuksi, ettei komissio ole ottanut kantaa hallussaan olleisiin Niedersächsischer Landesrechnungshofin (Ala-Saksin osavaltion tilintarkastustuomioistuin, Saksa) lausuntoihin, joista kantajien mukaan ilmenee selvästi, että rahoitustuki on uutta tukea. Ne kritisoivat myös selostuksen tai määritelmien puuttumista siitä, mikä on tuen olennaista muuttamista.

82 Kantajien mukaan komission toiminta puoltaa myös sitä, että sillä oli vakavia vaikeuksia riidanalaisten tukien luokittelussa SEUT 107 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kannalta. Nämä vaikeudet ilmenevät siitä, että menettelyn aikana tarvittiin useita kirjeenvaihtoja ja yksi kokous riidanalaisen päätöksen tekemiseksi. Tähän on kantajien mukaan lisättävä se seikka, että – kuten ne väittävät ilmenevän pöytäkirjasta, jonka Saksan viranomaiset 8.7.2016 laativat komission kanssa 5.7.2016 pitämänsä kokouksen jälkeen – komissio pyrki vankan oikeudellisen ratkaisun löytämiseen tulevaisuutta varten eli siihen, että rahoitustuki mukautettaisiin vuoden 2012 SGEI-päätökseen, pikemminkin kuin kyseisen toimenpiteen luokittelemiseen voimassa olevaksi tueksi tai uudeksi tueksi.

83 Komissio väittää, ettei sillä ollut vakavia vaikeuksia, ja katsoo, että – toisin kuin kantajat väittävät – alustavan tutkintamenettelyn kesto ei ollut kohtuuton asian olosuhteisiin nähden. Komissio väittää tarkastelleensa laajasti lainsäädäntömuutoksia, joihin kantajat ovat vedonneet ja joita nämä ovat pitäneet asian kannalta merkityksellisinä, ja perustellut riittävästi riidanalaisen päätöksen, eivätkä kantajien esittämät seikat komission yksiköiden asenteen kritisoimiseksi voi osoittaa, että SEUT 108 artiklan 2 kohtaa olisi rikottu.

84 Se korostaa, että kantajat tekivät sen yksiköille kaksi erillistä kantelua 24.6. ja 12.8.2015 ja että jälkimmäisen kantajan kantelu koski kahta ylimääräistä kansallista toimenpidettä, joten kilpailun pääosasto joutui tutkimaan kolmea toimenpidettä tekemäänsä alustavaan arviointiin saakka. Saksan viranomaisille lähetettiin 30.7.2015 ja 8.2.2016 kaksi tietojensaantipyyntöä, joista ensimmäiseen vastattiin 9.9.2015 ja jälkimmäiseen 6. ja 7.4.2016 päivätyillä pitkillä kirjeillä. Nämä tiedot tutkittuaan komissio toteaa päätyneensä katsomaan, että rahoitustuki oli voimassa olevaa tukea. Komissio väittää ilmoittaneensa 5.7.2016 pidetyssä kokouksessa arvioinnistaan Saksan viranomaisille ja selvittäneensä näiden kanssa, olivatko ne valmiita myöntämään rahoitustukea jatkossa valtiontukien valvontaa koskevien sääntöjen mukaisesti. Komission mukaan Saksan viranomaiset sitoutuivat 16.11.2016 päivätyllä kirjeellä saattamaan tämän rahoitustuen jatkossa vuoden 2012 SGEI-päätöksen mukaiseksi. Komission mukaan kyseisessä kokouksessa käsiteltiin myös kahta muuta jälkimmäisen kantajan riitauttamaa toimenpidettä, ja komissiolle toimitettiin muita tietoja 30.9.2016 päivätyllä kirjeellä. Lopuksi komissio korostaa, että kaikki kanteluissa tarkoitetut toimenpiteet tutkittuaan se toimitti 14.2.2017 alustavan arviointinsa kaikista kanteluissa kritisoiduista toimenpiteistä.

85 Komissio toteaa vielä, että aika, joka kului mainitun alustavan arvioinnin toimittamisesta kantajille riidanalaisen päätöksen tekemiseen, ei ole kohtuuton varsinkaan, kun kyseisessä päätöksessä otetaan huomioon kantajien 17. ja 20.2. sekä 6. ja 10.3.2017 päivätyissä kirjeissä esittämät huomautukset sekä Saksan viranomaisten 31.8. sekä 5. ja 14.9.2017 toimittamat lisätiedot.

86 Kolmannet väliintulijat toteavat, että ennen ETY:n perustamissopimusta voimaan tulleiden tukien tutkiminen edellyttää palaamista ajassa taaksepäin useita vuosikymmeniä ja toisinaan historiallisia tutkimuksia arkistojen perusteella.

87 Komission mukaan riidanalaisen päätöksen perustelut eivät ole osoitus vakavista vaikeuksista. Se väittää tutkineensa riittävästi kantajien selitykset ja erityisesti ne, jotka ensimmäinen kantaja esitti 10.3.2017 riitauttaakseen rahoitustuen luokittelun voimassa olevaksi tueksi. Se toteaa tältä osin, että ensimmäisen kantajan selitykset eivät ylittäneet kahta sivua ja että niissä ainoastaan kuvattiin vuosien 1997 ja 2014 lainsäädäntömuutoksia ilmoittamatta, miten nämä muutokset olisivat aiheuttaneet rahoitustuen määrän kasvun. Ensimmäinen kantaja ei myöskään toimittanut tietoja vuodesta 1956 lähtien tosiasiallisesti myönnetyn rahoitustuen määrästä.

88 Tältä osin komissio väittää DWEK:n tukemana, että asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa ei säädetä, että tuen määrän kasvu yli 20 prosentilla riittää yksinään päätelmään, jonka mukaan voimassa oleva tukiohjelma muuttuu uudeksi tueksi. Joka tapauksessa on niin, että Saksan viranomaisten toimittamat tiedot, joissa otetaan inflaatio huomioon, eivät osoita sellaista rahoitustukimäärien kasvua, joka olisi yli 20 prosenttia alkuperäisestä talousarviosta.

89 Komission yksiköiden asenteen kritiikistä komissio toteaa, että kantajien väitteet perustuvat pelkkiin olettamuksiin. Joka tapauksessa kirjeenvaihto jäsenvaltion viranomaisten kanssa on osa kantelun tutkintamenettelyä. Saksan viranomaisten kanssa pidetty kokous puolestaan antoi komissiolle mahdollisuuden esittää arviointinsa toimenpiteestä ja pyytää Ala-Saksin osavaltiota saattamaan rahoitustuki jatkossa vuoden 2012 SGEI-päätöksen mukaiseksi.

90 Oikeuskäytännön mukaan SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely on välttämätön silloin, kun komissio kohtaa vakavia vaikeuksia arvioidessaan tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille. Komissio voi siis pysyttäytyä SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa alustavassa tutkinnassa ja tehdä tuen hyväksyvän päätöksen vain, jos se on menettelyn päättyessä vakuuttunut tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Jos komissio on sitä vastoin alustavassa tutkinnassa tullut toisenlaiseen tulokseen tai ei ole kyennyt ratkaisemaan kaikkia tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille koskevaan arviointiin liittyviä vaikeuksia, sillä on velvollisuus hankkia kaikki tarpeelliset selvitykset ja aloittaa tätä varten SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely (ks. tuomio 27.10.2011, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., C-47/10 P, EU:C:2011:698, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 30 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 18.11.2010, NDSHT v. komissio, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 52–54 kohta).

91 Nyt käsiteltävässä asiassa laillisuusvalvonnalla, jota unionin yleinen tuomioistuin harjoittaa ensimmäisen kanneperusteen käsittelyn yhteydessä, on tarkoitus tutkia, onko alustava tutkintamenettely aiheuttanut vakavia vaikeuksia tarkasteltaessa riidanalaista toimenpidettä ja arvioitaessa mahdollisuutta luokitella se voimassa olevaksi tueksi. Niinpä tämän kanneperusteen, jossa kantajat vetoavat SEUT 108 artiklan 2 kohtaan perustuvien menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamiseen, yhteydessä unionin yleisen tuomioistuimen asiana ei ole tutkia sellaisenaan komission arviointia mahdollisuudesta luokitella riidanalainen toimenpide voimassa olevaksi tueksi tai tämän toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille vaan ainoastaan arvioida, oliko komissiolla kyseisessä arvioinnissa vakavia vaikeuksia.

92 Koska vakavien vaikeuksien käsite on luonteeltaan objektiivinen, tällaisten vaikeuksien olemassaoloa on arvioitava ottamalla huomioon sekä olosuhteet, joiden vallitessa komissio teki päätöksensä alustavan tutkinnan päätteeksi, että komission perusteluinaan käyttämät arviot (ks. tuomio 27.10.2011, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., C-47/10 P, EU:C:2011:698, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 31 kohta).

93 Tästä seuraa, että asetuksen 2015/1589 4 artiklan 3 kohtaan perustuvan vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen laillisuus riippuu siitä, olisiko komissiolla ilmoitettua toimenpidettä koskevassa alustavassa tutkinnassa käytettävissä olleiden tai mahdollisesti käytettävissä olleiden (ks. vastaavasti tuomio 20.9.2017, komissio v. Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, 71 kohta) tietojen ja selvityksen arvioinnin pitänyt objektiivisesti herättää epäilyjä toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, sillä tällaisten epäilyjen vuoksi on aloitettava muodollinen tutkintamenettely, johon saman asetuksen 1 artiklan h alakohdassa tarkoitetut asianomaiset osapuolet voivat osallistua (tuomio 27.10.2011, Itävalta v. Scheucher-Fleisch ym., C-47/10 P, EU:C:2011:698, 72 kohta ja tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 32 kohta).

94 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että komission alustavassa tutkinnassa tekemän tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on viite vakavista vaikeuksista (ks. tuomio 10.2.2009, Deutsche Post ja DHL International v. komissio, T-388/03, EU:T:2009:30, 95 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 19.9.2018, HH Ferries ym. v. komissio, T-68/15, EU:T:2018:563, 62 kohta).

95 On kantajien asiana näyttää vakavat vaikeudet toteen, ja tämä näyttö voidaan esittää useiden yhtäpitävien seikkojen perusteella (tuomio 19.9.2018, HH Ferries ym. v. komissio, T-68/15, EU:T:2018:563, 63 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 17.3.2015, Pollmeier Massivholz v. komissio, T-89/09, EU:T:2015:153, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Nyt käsiteltävässä asiassa kantajat katsovat, että komissiolla on alustavassa tutkintamenettelyssä ollut vakavia vaikeuksia tarkastellessaan riitautettua toimenpidettä ja arvioidessaan mahdollisuutta luokitella se voimassa olevaksi tueksi. Ne ovat vedonneet kolmeen seikkaan eli alustavan tutkintamenettelyn kestoon, riidanalaisen päätöksen perusteluihin ja komission asenteeseen. Nämä kolme näkökohtaa on tutkittava peräkkäin.

a) Alustavan tutkintamenettelyn kesto

97 On todettava, että 16.6. ja 12.8.2015 tehtyjen kantelujen jättämisen ja 23.11.2017 päivätyn riidanalaisen päätöksen antamisen välillä kului 29 kuukautta.

98 Komissio väittää, että alustavan tutkintamenettelyn kesto, joka oli 29 kuukautta, on perusteltu, kun otetaan huomioon muiden muassa Saksan viranomaisille osoitetut tietopyynnöt, näiden tietojen toimittaminen, näiden viranomaisten kanssa pidetty kokous ja niiden antamat sitoumukset. Se korostaa myös aikaa, joka oli tarpeen, jotta voitiin tutkia kantajien kritisoimat lainsäädäntömuutokset ja ottaa huomioon niiden huomautukset komission niille 14.2.2017 toimittamasta alustavasta arvioinnista.

99 Tältä osin on todettava, että vaikka tällainen kesto voi viitata epäilykseen riitautetun toimenpiteen luokittelusta voimassa olevaksi tueksi tai tämän toimenpiteen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, se ei kuitenkaan voi yksinään mahdollistaa päätelmää, jonka mukaan alustava tutkintamenettely aiheutti sellaisia vakavia vaikeuksia, joiden takia komission olisi pitänyt aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely (ks. tuomio 24.1.2013, 3F v. komissio, C-646/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:36, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 12.12.2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ja Federación Catalana de Estaciones de Servicio v. komissio, T-95/03, EU:T:2006:385, 135 kohta).

100 Lisäksi on muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan alustavan tutkintamenettelyn keston kohtuullisuutta on arvioitava ottamalla huomioon kunkin asian olosuhteet ja erityisesti asiayhteys, eri menettelyvaiheet, joita komission on noudatettava, sekä asian monitahoisuus (ks. tuomio 14.9.2016, Trajektna luka Split v. komissio, T-57/15, ei julkaistu, EU:T:2016:470, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

101 Lisäksi on niin, että vaikka valtiontuen tarkastusmenettelyissä sovellettavien käytännesääntöjen (EUVL 2009, C 136, s. 13) 47 kohdassa todetaan, että ”komissio pyrkii parhaansa mukaan noudattamaan kantelun tutkinnassa ohjeellista aikataulua eli tutkimaan kantelun 12 kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta”, siinä täsmennetään kuitenkin, että ”kyseinen määräaika ei ole sitova [ja että] kunkin asian erityispiirteistä riippuen kantelun tutkinta voi pidentyä silloin kun komission täytyy pyytää lisätietoja kantelijalta, jäsenvaltiolta tai asianomaisilta osapuolilta”.

102 Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, että vaikka kantelut olivat erityisen suppeita, niiden tutkimiseksi oli tarkasteltava merkittävää määrää asiakirjoja, mukaan lukien – peräkkäisten eri lakien antamisen johdosta vuosien 1956 ja 2015 välillä – useita lakeja, jotka ovat jossain määrin monimutkaisia, sekä yksilöitävä kattojärjestöille kyseisenä ajanjaksona myönnetyt määrät.

103 Niinpä komissio joutui useaan otteeseen pyytämään selityksiä ja tietoja Saksan viranomaisilta, joiden oli suoritettava tarvittavat tutkimukset vaadittujen tietojen toimittamiseksi. Useaan otteeseen komissio pyysi kantajia esittämään huomautuksia.

104 On siis niin, että vaikka alustavan tutkintamenettelyn kesto oli melko pitkä ja selvästi pidempi kuin komission käytännesäännöissään mainitsema 12 kuukauden ohjeellinen määräaika, asiakirja-aineistosta ei ilmene, että tämä kesto johtuisi vakavista vaikeuksista, joita olisi esiintynyt tarkasteltaessa riidanalaista toimenpidettä ja arvioitaessa mahdollisuutta luokitella se voimassa olevaksi tueksi.

105 Lisäksi – kuten oikeuskäytännöstä ja käytännesääntöjen 48 kohdasta ilmenee – komissiolla on oikeus asettaa saamansa kantelut tärkeysjärjestykseen (tuomio 4.3.1999, Ufex ym. v. komissio, C-119/97 P, EU:C:1999:116, 88 kohta ja tuomio 4.7.2007, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, T-475/04, EU:T:2007:196, 158 kohta).

106 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että alustavan menettelyn kesto ei osoita, että komissiolla olisi ollut vakavia vaikeuksia luokitellessaan kyseisen toimenpiteen voimassa olevaksi tueksi.

b) Riidanalaisen päätöksen perustelut

107 Riidanalaisen päätöksen perustelujen osalta oikeuskäytännöstä ilmenee, että komission alustavan tutkinnan vaiheessa suorittaman tutkimuksen riittämättömyys tai epätäydellisyys on indisio vakavista vaikeuksista (ks. tuomio 12.9.2017, Bayerische Motoren Werke v. komissio, T-671/14, EU:T:2017:599, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämistä koskevassa päätöksessä esittämissään perusteluissa komissio selostaa rahoitustuesta suorittamaansa tutkintaa, joten tällaisen päätöksen perustelut voivat antaa viitteitä siitä, onko kyseinen tutkinta riittävän kattava tai riittävä.

108 Tältä osin on todettava, että riidanalaisen päätöksen kaltaisessa kantelun tutkinnan päätteeksi tekemässään päätöksessä komission on esitettävä kantelijalle riittävästi ne syyt, joiden takia kantelussa esitetyt tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ole riittäneet osoittamaan, että riidanalaisen toimenpiteen olisi pitänyt herättää epäilyjä sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Näin ollen kanteluun sisältyvien argumenttien ja selitysten, jotka komissio esittää vastustamatta jättämisestä tai – kuten nyt

käsiteltävässä asiassa – muodollisen tutkintamenettelyn aloittamatta jättämisestä tekemässään päätöksessä, on korreloitava toisiaan (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 96 kohta).

109 Komissio ei kuitenkaan ole velvollinen ottamaan kantaa kaikkiin asianomaisten sille esittämiin väitteisiin, vaan sen on ainoastaan esitettävä sellaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joilla on olennainen merkitys päätöksen systematiikan kannalta (ks. tuomio 3.3.2010, Bundesverband deutscher Banken v. komissio, T-36/06, EU:T:2010:61, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Komissiolla ei myöskään ole velvollisuutta ottaa kantaa kantelussa esitettyihin seikkoihin silloin, kun ne eivät selvästi mitenkään liity asiaan tai ovat merkityksettömiä tai selvästi toissijaisia (ks. vastaavasti tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 ja 64 kohta ja tuomio 28.3.2012, Ryanair v. komissio, T-123/09, EU:T:2012:164, 180 kohta).

110 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että komissio on riidanalaisen päätöksen 32 ja 33 kohdassa muistuttanut sovellettavan unionin säännöstön sanamuodosta ja erityisesti voimassa olevan tuen käsitteen määritelmästä. Kyseisen päätöksen 34–43 kohdassa se on kuvaillut kyseessä oleviin toimenpiteisiin liittyvää lainsäädännöllistä kehitystä vuosina 1956-2014 täsmentäen joka kerta kattojärjestöille myönnetyn rahoitustuen määrän ja tämän rahoitustuen alkuperän. Tästä esityksestä ilmenee, että rahoitustuki oli peräisin joko arpajaisiin ja urheiluvedonlyönteihin liittyneistä toimilupamaksuista tai onnenpeliveroista tai sekä Ala-Saksin osavaltion talousarviosta että onnenpeliveroista silloin, kun näistä veroista saadut tulot ylittivät tietyn määrän.

111 Riidanalaisen päätöksen 47 kohdassa komissio on todennut, että julkisen rahoitustuen tarkoitus ja tuensaajat eivät olleet muuttuneet vuodesta 1956. Mainitun päätöksen 48 ja 49 kohdassa komissio on ottanut kantaa vuoden 1997 ja 2014 lainsäädäntöjä koskevaan kritiikkiin, jonka kantajat olivat maininneet kanteluissaan. Kantajien mukaan näihin lainsäädäntöihin sisältyy olennaisia muutoksia ja ne ovat uusia tukia, joilla suositaan kattojärjestöjä myöntämällä niille kiinteitä määriä, jotka takaavat näille järjestöille suunnitteluvarmuuden.

112 Siltä osin kuin on ensinnäkin kyseessä siirtyminen prosenttilukuina ilmaistusta määrästä kiinteään määrään, minkä väitetään tapahtuneen vuonna 1997, komissio on korostanut, ettei tätä muutosta ollut tehty vuonna 1997, kuten kantelussa virheellisesti todettiin, vaan vuonna 2004 vuoden 2004 täydentävän talousarviolain yhteydessä. Komissio on viitannut tätä lakia koskevan ehdotuksen 11 §:n perusteluihin ja todennut, ettei olennaista muutosta ollut tehty, sillä tämä muutos ei vaikuttanut kattojärjestöjen keskeiseen oikeuteen saada julkista rahoitustukea tarjoamilleen sosiaalipalveluille. Se on todennut lisäksi, että muutos koski ainoastaan tuen määrää ja että sen seurauksena hyväntekeväisyysjärjestöjen rahoitustuki oli vähentynyt.

113 Lisäksi siitä väitteestä, jonka mukaan hyväntekeväisyysalalle myönnetyn rahoitustuen ja onnenpeliverojen välinen yhteys poistettiin WohlFödG:llä, komissio on viitannut lainsäännöksiin vuodesta 1956 ja katsonut, ettei rahoitustuen luonnetta eikä lähdettä ollut muutettu, koska onnenpelien järjestäjien maksamat toimilupamaksut oli aina suoritettu Ala-Saksin osavaltion talousarvioon.

114 Vaikka komissio ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa ennustettavuuden väitetyn lisäämisen tavoitteeseen, joka toteutettiin myöntämällä sellainen kiinteä määrä, jonka avulla hyväntekeväisyysjärjestöt voivat suunnitella paremmin sosiaalista toimintaansa, se on kuitenkin tutkinut, merkitsikö kiinteiden määrien myöntäminen tukiohjelman olennaista muutosta, ja vastasi tähän kieltävästi.

115 Kantajien mainitsemien lakiehdotusten väitetyistä tavoitteista on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 107 artiklassa ei tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan määritellään toimenpiteet niiden vaikutusten perusteella (tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 87 ja 89 kohta ja tuomio

15.11.2011, komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87 kohta). Niinpä komission ei riidanalaisten toimenpiteiden tarkastelussaan tarvinnut välttämättä ottaa huomioon kantajien väittämiä tavoitteita, vaikka nämä olisivatkin olleet Saksan viranomaisten todellisia tavoitteita riidanalaisten toimenpiteiden muuttamisessa.

116 Väitteestä, jonka mukaan komissio on jättänyt lausumasta siitä, oliko rahoitustuen kasvu vuosina 1956–2015 asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn 20 prosentin kynnysarvon mukainen, on todettava, että – kuten muun muassa riidanalaisen päätöksen 33 ja 50 perustelukappaleesta ilmenee – komissio on katsonut, että vuodesta 1956 alkaen tehdyt muutokset hyväntekeväisyysalan tukitoimenpiteisiin olivat puhtaasti muodollisia tai hallinnollisia eivätkä riippuneet kyseessä olevien määrien tarkasta kasvusta. Niinpä tämän kynnysarvon mahdollista noudattamista koskevat erityiset perustelut eivät olleet tarpeen.

117 Joka tapauksessa Saksan viranomaisten komissiolle hallinnollisen menettelyn aikana toimittamista rahoitustiedoista ilmenee, että rahoitustuen määrän korotukset eivät kokonaisuutena johtaneet tukitasoon, joka olisi ollut yli 20 prosenttia kyseisen tuen alkuperäisestä määrästä.

118 Lopuksi on huomattava, että Niedersächsischer Landesrechnungshofin toteamukset eivät mitenkään sitoneet komissiota, joten se, ettei tämä ole lausunut kyseisistä toteamuksista, ei voi vaikuttaa kysymykseen vakavien vaikeuksien olemassaolosta.

119 Näistä seikoista seuraa, että riidanalaisen päätöksen perustelut eivät osoita, että komissio olisi tutkinut riidanalaisen toimenpiteen pintapuolisesti, riittämättömästi tai puutteellisesti tai että sillä olisi ollut vakavia vaikeuksia luokitellessaan kyseisen toimenpiteen voimassa olevaksi tueksi. Kantajat eivät myöskään ole osoittaneet, että komissio ei olisi riidanalaisessa päätöksessä käsitellyt tehokkaasti niiden kanteluissa esitettyjä muita kuin sellaisia väitteitä, jotka ovat toissijaisia tai merkityksettömiä tai eivät mitenkään liity asiaan.

c) Komission asenne

120 Siltä osin kuin kyse on komission asenteesta ja erityisesti sen yhteydenpidosta Saksan viranomaisten kanssa, oikeuskäytännöstä ilmenee, että pelkästään sitä, että komissio ja asianomainen jäsenvaltio kävivät keskusteluja alustavan tutkinnan aikana ja että komissio saattoi tässä yhteydessä pyytää lisätietoja sen tutkittavina olevista toimenpiteistä, ei voida sinänsä pitää osoituksena siitä, että komissiolla oli vakavia arviointivaikeuksia (tuomio 10.7.2012, TF1 ym. v. komissio, T-520/09, ei julkaistu, EU:T:2012:352, 76 kohta).

121 SEUT 108 artiklan 3 kohdan tarkoituksen ja komissiolle kuuluvan hyvää hallintoa koskevan velvollisuuden mukaisesti komissio voi erityisesti aloittaa keskustelut asianomaisen valtion tai kolmansien kanssa ratkaistakseen mahdollisesti ilmenneet vaikeudet alustavan tutkinnan kuluessa. Tämä mahdollisuus merkitsee sitä, että komission on voitava muuttaa kantaansa aloittamiensa keskustelujen tulosten mukaan, eikä tämän muuttamisen lähtökohtaisesti ole tulkittava osoittavan vakavien vaikeuksien olemassaoloa (tuomio 13.6.2013, Ryanair v. komissio, C-287/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:395, 71 kohta ja tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 35 kohta). Komissio voi täten laillisesti tehdä asetuksen 2015/1589 4 artiklan 2 kohdan perusteella päätöksen, jossa se samalla, kun se toteaa, ettei kyse ole valtiontuesta, ilmoittaa ottaneensa huomioon jäsenvaltion antamat sitoumukset (tuomio 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 36 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 13.6.2013, Ryanair v. komissio, C-287/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:395, 72 kohta).

122 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että kun otetaan huomioon tarve analysoida kyseessä olevaa lainsäädäntöä sekä tietoja hyväntekeväisyysjärjestöjen rahoitustuesta vuodesta 1957 lähtien, tietojensaantipyyntöjen ja kirjeenvaihtojen lukumäärä sekä kokouksen järjestäminen voivat osoittaa, että oli olemassa aineellisia vaikeuksia ymmärtää oikein kyseessä olevan säännöstön toimintaa, mutta niiden ei voida lähtökohtaisesti tulkita osoittavan, että kantajien riitauttaman toimenpiteen luonnehdintaan olisi liittynyt vakavia vaikeuksia.

123 Saksan viranomaisille annetusta suosituksesta, joka koski rahoitustuen mukauttamista vuoden 2012 SGEI-päätökseen, on puolestaan todettava, että kyseessä on toimi, josta komissiota ei voida moittia, eikä se myöskään voi olla indisio sellaisista vakavista vaikeuksista, jotka olisivat edellyttäneet SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamista.

124 Komissio nimittäin oli ilmoittanut Saksan viranomaisille samaan aikaan siitä, että sen mukaan rahoitustuki voitiin luokitella voimassa olevaksi tueksi, ja siitä, että kyseinen toimenpide ei täyttänyt vuoden 2012 SGEI-päätöksessä säädettyjä edellytyksiä. Asiakirja-aineistosta ei ilmene, että tuen voimassa olevaa luonnetta koskeva ensimmäinen arviointi riippui siitä, että Saksan viranomaiset saattaisivat rahoitustuen tämän päätöksen mukaiseksi.

125 Todellisuudessa sen avulla, että Saksan viranomaiset toteuttivat oma-aloitteisesti tarvittavat toimenpiteet voimassa olevan tuen saattamiseksi vuoden 2012 SGEI-päätöksen mukaiseksi, komissio välttyi joutumasta ehdottamaan asetuksen 2015/1589 22 artiklan mukaisesti aiheellisten toimenpiteiden toteuttamista.

126 Näistä seikoista seuraa, että kantajien riitauttamaa komission asennetta ei voida tulkita osoitukseksi sellaisista vakavista vaikeuksista, jotka olisivat edellyttäneet SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamista.

127 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että kun kaikkia tarkasteltuja seikkoja arvioidaan kokonaisuutena, ne eivät osoita tällaisten vakavien vaikeuksien olemassaoloa.

128 Niinpä ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

B Toinen kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä

129 Toisessa kanneperusteessaan kantajat väittävät, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat suhteellisen vähäiset ja riittämättömät, että niissä ei oteta huomioon unionin oikeuden käsitteitä, että niissä kuvataan asian kannalta merkityksellistä oikeudellista tilannetta puutteellisesti eikä niissä viitata lainkaan oikeuskäytäntöön. Vastauskirjelmässään ne täsmentävät, että komissio on jättänyt vastaamatta väitteeseen, joka koskee resurssien parempaa ennakoitavuutta, jotta hyväntekeväisyysjärjestöt voisivat parantaa sosiaalisten toimiensa suunnittelua.

130 On todettava, että kantajien argumentit, jotka on muodollisesti esitetty toisen kanneperusteen yhteydessä, vastaavat todellisuudessa argumentteja, jotka on esitetty ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä sen osoittamiseksi, että riidanalaisen päätöksen perustelujen riittämättömyys on osoitus sellaisista vakavista vaikeuksista, jotka olisivat edellyttäneet SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn aloittamista.

131 Niinpä samoilla perusteilla kuin ne, jotka esitettiin edellä 107–119 kohdassa, on todettava, että riidanalaisen päätöksen perustelut olivat riittävät, jotta kantajat pystyivät ymmärtämään ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoi erityisesti niiden kanteluissa esitettyjen seikkojen perusteella, ettei riidanalaista toimenpidettä ollut olennaisesti muutettu.

132 Niinpä toinen kanneperuste on hylättävä.

C Kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 107 ja sitä seuraavien artiklojen rikkomista

1. Tutkittavaksi ottaminen

133 On muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätään kahdesta tapauksesta, joissa luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä katsotaan olevan asiavaltuus nostaa kanne toimesta, jota ei ole osoitettu hänelle. Tällaisen kanteen nostaminen on mahdollista yhtäältä sillä edellytyksellä, että tuo toimi koskee kyseistä henkilöä suoraan ja erikseen. Tällainen henkilö voi toisaalta nostaa kanteen sääntelytoimesta, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, jos kyseinen toimi koskee häntä suoraan (ks. tuomio 4.12.2019, PGNiG Supply & Trading v. komissio, C-117/18 P, ei julkaistu, EU:C:2019:1042, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

134 On tutkittava jälkimmäinen tapaus, joka koskee SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmatta osaa.

135 Komissio ja väliintulijat väittävät, ettei riidanalaisen päätöksen voida katsoa olevan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettu sääntelytoimi, joka koskee kantajia suoraan.

136 Komissio ja väliintulijat katsovat yhtäältä, ettei riidanalainen päätös ole sääntelytoimi, koska se ei ole yleisesti sovellettava, sillä WohlFödG:llä vahvistettu rahoitustuki, josta riidanalaisessa päätöksessä on kyse, ei ole asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdan ensimmäisessä osassa tarkoitettu tukiohjelma. Niinpä 6.11.2018 annetussa tuomiossa Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) vahvistettuja periaatteita ei voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

137 Komissio ja väliintulijat nimittäin väittävät ensinnäkin, ettei tuensaajia ole määritelty yleisesti ja abstraktisti vaan ne ovat yksilöitävissä, koska rahoitustuki myönnetään LAG:n jäseninä oleville kattojärjestöille eli Ala-Saksin itsenäisen sosiaalityön alan 13 kattojärjestölle. Toiseksi nämä osapuolet väittävät, että kyseisestä tuesta annetut säännökset edellyttävät muita täytäntöönpanotoimenpiteitä eli avustussopimuksen tekemistä tai tämän puuttuessa ministeriön asetuksen antamista muun muassa kyseisen tuen jakamisesta. Kolmanneksi ne väittävät siltä osin kuin rahoitustukea voidaan pitää valtiontukena, että se on asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdan toisessa osassa tarkoitettu tukiohjelma ja että tällainen ohjelma koskee ”yhtä tai useampaa yritystä” eikä yleisesti ja abstraktisti määriteltyjä yrityksiä.

138 Toisaalta komissio ja väliintulijat väittävät, ettei riidanalainen päätös koske kantajia suoraan. Niiden mielestä kantajat eivät ole osoittaneet, miksi riidanalainen päätös voisi saattaa ne epäedulliseen kilpailutilanteeseen ja siten vaikuttaa niiden oikeusasemaan. Lisäksi riidanalaisella toimenpiteellä oli yksinomaan tarkoitus myöntää rahoitustukea LAG:hen kuuluville kattojärjestöille eikä jakaa varoja edelleen näiden järjestöjen jäsenyhteisöille, mikä sitä paitsi kuuluu mainittujen järjestöjen tehtäviin. Ainoastaan tällainen jakaminen voi vaikuttaa kantajien oikeusasemaan.

139 Kantajat riitauttavat tämän argumentaation.

140 Tältä osin on huomautettava, että Lissabonin sopimuksella SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan lisättiin kolmas osa, jossa lievennetään luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Kyseisen osan mukaan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottaminen ei edellytä sitä, että toimi koskee niitä erikseen, vaan siinä otetaan käyttöön kyseinen oikeussuojakeino sellaisten sääntelytoimien – eli kaikkien yleisesti sovellettavien toimien, joita ei ole hyväksytty lainsäätämisjärjestyksessä – osalta, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä ja jotka koskevat kantajaa suoraan (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja

neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57 kohta ja tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 22 ja 28 kohta).

141 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa määrätyt edellytykset ovat kumulatiivisia, joten jos jokin niistä puuttuu, kyseisestä toimesta nostettu kumoamiskanne on jätettävä tutkimatta.

a) Riidanalaisen päätöksen luokittelu sääntelytoimeksi

142 On palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimi on yleisesti sovellettava, jos sitä sovelletaan objektiivisesti määritellyissä tilanteissa ja jos sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

143 Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut, että valtiontukia koskevat komission päätökset, joiden tarkoituksena on hyväksyä tai kieltää kansallinen tukiohjelma, ovat yleisesti sovellettavia. Tämä yleinen sovellettavuus seuraa siitä, että tällaiset päätökset koskevat objektiivisesti määriteltyjä tilanteita ja niiden oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

144 Asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa määritellään tukiohjelman käsite siten, että sillä tarkoitetaan tämän säännöksen ensimmäisessä osassa määritellyn ensimmäisen tapauksen yhteydessä ”säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määritellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä”, sekä säännöksen jälkimmäisessä osassa määritellyn jälkimmäisen tapauksen yhteydessä ”säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä”. Tästä määritelmästä tai 6.11.2018 annetusta tuomiosta Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferrerracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) ei ilmene, että tukiohjelma, joka voi kuulua asetuksen 2015/1589 1 artiklan d alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”tukiohjelma” jälkimmäisen tapauksen soveltamisalaan, ei olisi yleisesti sovellettava.

145 Nyt käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin huomattava, että WohlFödG:n 1 §:ssä säädetään, että ”itsenäistä sosiaalityötä – – tuetaan [Ala-Saksin] osavaltion rahoitustuella”, joten tämä lakisääteinen toimenpide koskee kokonaisuudessaan ja Ala-Saksin osavaltion tasolla itsenäistä sosiaalityötä.

146 Samoin WohlFödG:n 2 §:n otsikon mukaan osavaltio myöntää rahoitustukea muiden muassa itsenäisen sosiaalityön alan järjestöille, mikä osoittaa siten sen, että tuensaajina ovat Ala-Saksin osavaltion itsenäisen sosiaalityön alan kaikki – yleisesti ja abstraktisti määritellyt – järjestöt. Lisäksi WohlFödG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että tässä säännöksessä tarkoitettu rahoitustuki myönnetään LAG:hen kuuluville kattojärjestöille. Kyseinen säännös koskee siis yleisesti ja abstraktisti määriteltyä henkilöryhmää eli kattojärjestöjä, jotka toimivat Ala-Saksin osavaltion itsenäisen sosiaalityön alalla ja ovat LAG:n jäseniä.

147 Kuten LAG:n sääntöjen johdanto-osasta ja 2 §:stä ilmenee, LAG tosin on Ala-Saksin itsenäisen sosiaalityön alan 13 kattojärjestön ryhmittymä, ja nämä järjestöt ovat olleet LAG:n jäseniä jo ennen vuoden 1956 arpajaislain voimaantuloa. Lisäksi WohlFödG:n 3 §:n 2 momentissa säädetään, että

rahoitustuen maksamisen edellytyksenä on, että Ala-Saksin osavaltion sosiaaliministeriön ja LAG:hen kuuluvien kattojärjestöjen välillä tehdään avustussopimus, joten uuden kattojärjestön hyväksyminen LAG:n jäseneksi edellyttäisi uuden avustussopimuksen tekemistä.

148 On kuitenkin niin yhtäältä, etteivät nämä seikat sulje pois sitä, että LAG:n jäseniksi tulee muita kattojärjestöjä. LAG:n sääntöjen 2 §:n 2 momentin mukaan nimittäin LAG:hen voidaan hyväksyä uusia jäseniä, kunhan jäseneksi hakeva kattojärjestö täyttää näiden sääntöjen 2 §:n 2 momentissa määrätyt muiden muassa seuraavat edellytykset: tällaisen hakijajärjestön toiminnan on kuuluttava itsenäisen sosiaalityön alaan, sillä on oltava yleisistä verosäännöksistä annetussa laissa tarkoitettu yleishyödyllinen, hyväntekeväisyyteen liittyvä tai kirkollinen tarkoitus ja LAG:n hallituksen on hyväksyttävä kyseisen järjestön jäsenyys. WohlFödG:n sanamuodosta tai unionin yleisellä tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta ei myöskään ilmene, että tilanteessa, jossa kattojärjestö hyväksytään LAG:n jäseneksi, ei olisi mahdollista, että Ala-Saksin osavaltion sosiaaliministeriö ja LAG:hen kuuluvat kattojärjestöt tekevät tarvittaessa uuden avustussopimuksen.

149 Toisaalta toimen normatiivisuuteen ei vaikuta se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimea sovelletaan tiettynä ajankohtana, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että toimea sovelletaan sen tarkoituksen mukaisesti siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (tuomio 11.7.1968, Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, 6/68, EU:C:1968:43, s. 605). Samansuuntaisesti unionin tuomioistuin on jo todennut, että se, että tietty yritys oli tosiasiallisesti ainoa valmisteverovapautusta vastanneen tukiohjelman edunsaaja, ei sulkenut pois sitä, että kyseisen vapautuksen edunsaajat olisi määritelty yleisesti ja abstraktisti (ks. vastaavasti määräys 7.12.2017, Irlanti v. komissio, C-369/16 P, ei julkaistu, EU:C:2017:955, 39 kohta).

150 Toiseksi on huomattava, että vuoden 2016 avustussopimuksen 2 §:n 2 momentin nojalla (ks. edellä 24 kohta) kattojärjestöt, jotka ovat rahoitustuen välittömiä saajia, voivat siirtää käyttöönsä saamansa varat omille jäsenilleen, jotka ovat kyseisen rahoitustuen välillisiä saajia. Lisäksi kattojärjestöt voisivat hyväksyä uusia hyväntekeväisyysorganisaatioita Ala-Saksin osavaltioon sijoittautuneiksi paikallisiksi tai alueellisiksi jäseniksi. Kyseiset paikalliset tai alueelliset jäsenet muodostavat yleisesti ja abstraktisti määritellyn henkilöryhmän.

151 Kolmanneksi komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että siltä osin kuin kyseessä oleva rahoitustuki on tukea, se on asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea. Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka kyseessä olevan toimenpiteen edunsaajat muodostaisivatkin suljetun piirin, kyseisellä päätöksellä on sellainen vaikutus, että kyseisestä tuesta muodostuvan yleisen ja abstraktin toimenpiteen vaikutukset säilyvät suhteessa välittömien tai välillisten tuensaajien kilpailijoihin, joita on rajoittamaton määrä, joten kyseistä päätöstä sovelletaan objektiivisesti määritellyissä tilanteissa ja sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 31, 36 ja 38 kohta).

152 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että riidanalainen päätös on yleisesti sovellettava ja näin ollen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettu sääntelytoimi.

b) Se, koskeeko riidanalainen päätös kantajia suoraan

153 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kahden kriteerin on täytyttävä kumulatiivisesti sen edellytyksen osalta, jonka mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen on koskettava suoraan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, eli ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen

täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on luonteeltaan puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

154 Erityisesti valtiontukisäännöistä on korostettava, että näiden sääntöjen tarkoituksena on kilpailun säilyttäminen. Näin ollen siitä, että kyseisellä alalla komission päätöksessä ei puututa kansallisten toimenpiteiden vaikutuksiin, jotka kantajan komissiolle tekemän kantelun mukaan eivät olleet kyseessä olevan tavoitteen mukaisia ja asettivat kantajan epäedulliseen kilpailutilanteeseen, voidaan päätellä, että kyseisellä päätöksellä on välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan ja erityisesti EUT-sopimuksen valtiontukia koskeviin määräyksiin perustuvaan oikeuteen olla kärsimättä vääristyneestä kilpailusta kansallisten toimenpiteiden vuoksi (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

155 Edellä 153 kohdassa mainituista kahdesta kriteeristä ensimmäisen osalta unionin tuomioistuin on todennut, että vaikka unionin tuomioistuinten asiana ei ole tutkittavaksi ottamista koskevan arvioinnin yhteydessä lausua lopullisesti kilpailusuhteesta kantajan ja riidanalaisen päätöksen kaltaisessa valtiontukia koskevassa komission päätöksessä arvioitujen kansallisten toimenpiteiden edunsaajien välillä, sitä, koskeeko toimenpide kantajaa suoraan, ei voida päätellä yksinomaan mahdollisesta kilpailusuhteesta (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

156 Siltä osin kuin se, että toimen katsotaan koskevan yksityistä suoraan, edellyttää, että riidanalaisella toimella on välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan, unionin tuomioistuinten on selvitettävä, onko kantaja esittänyt asianmukaisesti syitä sille, että komission päätös voi asettaa kantajan epäedulliseen kilpailutilanteeseen ja näin ollen vaikuttaa tämän oikeusasemaan (tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 47 kohta).

157 Nyt käsiteltävässä asiassa jälkimmäinen kantaja on avohoitopalveluja tarjoava yritys Ala-Saksin osavaltion pääkaupungin Hannoverin taajama-alueella (Saksa), ja toimintansa yhteydessä se kilpailee ainakin joidenkin LAG:hen kuuluvien kattojärjestöjen jäsenorganisaatioiden kanssa, jotka sijaitsevat lähellä sen sijoittautumispaikkaa, mitä komissio ei kiistä. Nämä organisaatiot ovat kattojärjestöjensä välityksellä lähtökohtaisesti oikeutettuja osaan varoista, jotka Ala-Saksin osavaltio maksaa kyseessä olevan rahoitustuen yhteydessä. Lisäksi siltä osin kuin tällä tuella voidaan kattaa kattojärjestöjen toimintakustannukset, se hyödyttää myös kyseisiä organisaatioita siltä osin kuin ne ovat näiden kattojärjestöjen jäseniä.

158 Koska unionin tuomioistuinten asiana ei ole tutkittavaksi ottamista koskevan arvioinnin yhteydessä lausua lopullisesti kilpailusuhteesta kantajan ja kyseessä olevan rahoitustuen edunsaajien välillä, on katsottava, että jälkimmäinen kantaja on osoittanut asianmukaisesti, että riidanalainen päätös, jossa ei puututa kyseessä olevan rahoitustuen vaikutuksiin, saattaa asettaa kantajan epäedulliseen kilpailutilanteeseen ja vaikuttaa näin ollen suoraan kantajan oikeusasemaan ja erityisesti tämän oikeuteen olla kärsimättä vääristyneestä kilpailusta mainituilla markkinoilla kyseisen rahoitustuen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 50 kohta).

159 Koska kyseessä on yksi ja sama kanne, ensimmäisen kantajan asiavaltuutta ei ole tarpeen tutkia (ks. vastaavasti tuomio 24.3.1993, CIRFS ym. v. komissio, C-313/90, EU:C:1993:111, 31 kohta).

160 Edellä 153 kohdassa mainituista kriteereistä jälkimmäisen osalta on riittävää todeta, että koska komissio on päätellyt riidanalaisessa päätöksessä, että siltä osin kuin riidanalainen toimenpide on tukea, se on asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea, kyseisessä päätöksessä ei puututa kyseessä olevan toimenpiteen vaikutuksiin ja päätöksen täytäntöönpano on täysin automaattista ja yksinomaan unionin lainsäädäntöön perustuvaa eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 54 kohta).

161 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että riidanalainen päätös koskee kantajia suoraan.

c) Täytäntöönpanotoimenpiteiden olemassaolo

162 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettua ilmaisua ”joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” on tulkittava kyseisen määräyksen tarkoituksen valossa, jona on – kuten määräyksen syntyhistoriasta ilmenee – sen välttäminen, että yksityisen olisi rikottava lakia voidakseen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun sääntelytoimella on välittömiä vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan eikä täytäntöönpanotoimenpiteitä tarvita, kyseinen henkilö voi jäädä ilman tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa, jos sillä ei ole oikeussuojakeinoa unionin tuomioistuimissa edellä mainitun sääntelytoimen laillisuuden riitauttamiseksi. Täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttuessa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voisi näet – vaikka kyseessä oleva toimi koskee sitä suoraan – saattaa kyseisen toimen tuomioistuinvalvonnan piiriin vasta rikottuaan ensin mainitun toimen säännöksiä ja vetoamalla sitten niiden lainvastaisuuteen menettelyissä, jotka on pantu sitä vastaan vireille kansallisissa tuomioistuimissa (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

163 Sen sijaan silloin, kun sääntelytoimi edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä, unionin oikeusjärjestyksen kunnioittamista koskeva tuomioistuinvalvonta varmistetaan riippumatta siitä, ovatko mainitut toimenpiteet unionin vai jäsenvaltioiden toteuttamia. Luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka eivät voi SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten vuoksi riitauttaa unionin sääntelytoimea suoraan unionin tuomioistuimissa, suojellaan siltä, että niihin sovelletaan tällaista toimea, antamalla niille mahdollisuus riitauttaa tällaisen toimen edellyttämät täytäntöönpanotoimenpiteet (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

164 Jos tällaisen toimen täytäntöönpano kuuluu unionin toimielimille, elimille tai laitoksille, kyseiset luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat nostaa unionin tuomioistuimissa suoran kanteen soveltamistoimista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin ja vedota kyseisen kanteen tueksi SEUT 277 artiklan nojalla kyseessä olevan perustoimen lainvastaisuuteen. Jos täytäntöönpano kuuluu jäsenvaltioille, nämä henkilöt voivat vedota kyseisen perustoimen pätemättömyyteen kansallisissa tuomioistuimissa ja saada nämä esittämään SEUT 267 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

165 Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut, että kun arvioidaan sitä, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on kiinnitettävä huomiota sen henkilön asemaan, joka vetoaa kanneoikeuteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan perusteella. On siis merkityksetöntä, edellyttääkö kyseinen toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä muihin yksityisiin nähden.

Lisäksi tässä arvioinnissa on käytettävä perustana yksinomaan kanteen kohdetta (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

166 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä kantajiin nähden, kuten komissiokin sitä paitsi myöntää.

167 Yhtäältä nimittäin riidanalaisella päätöksellä ei ole täytäntöönpanotoimenpidettä, joka olisi komission tai muiden unionin toimielinten toteuttama.

168 Toisaalta nyt käsiteltävässä asiassa mahdollisesti merkitykselliset kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet, tässä tapauksessa avustussopimuksen tekeminen tai ministeriön asetuksen antaminen muun muassa rahoitustuen jakamisesta LAG:n jäseninä olevien kattojärjestöjen kesken, eivät koske kantajia. Kantajien tilanne nimittäin eroaa rahoitustuen välittömien tai välillisten edunsaajien tilanteesta siltä osin kuin kantajista ei voi tulla tällaisen kattojärjestön eikä myöskään LAG:n jäseniä, kun otetaan huomioon se, etteivät kantajat täytä tätä varten asetettuja edellytyksiä, erityisesti sitä, että niiden toiminta on luonteeltaan hyväntekeväisyystoimintaa. Niinpä olisi keinotekoista vaatia kantajia riitauttamaan kansallisessa tuomioistuimessa avustussopimus, ministeriön asetus tai mikä tahansa muu kansallinen toimenpide rahoitustuen jakamisesta saadakseen tämän kansallisen tuomioistuimen esittämään unionin tuomioistuimelle kysymys mainittua rahoitustukea koskevan riidanalaisen päätöksen pätevyydestä (ks. analogisesti tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 65–67 kohta ja tuomio 28.10.2020, Associazione GranoSalus v. komissio, C-313/19 P, ei julkaistu, EU:C:2020:869, 38–42 kohta).

169 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että kanne on otettava tutkittavaksi myös siltä osin kuin se perustuu myös kolmanteen kanneperusteeseen.

2. Asiakysymys

170 Kolmas kanneperuste sisältää kaksi osaa. Ensimmäisessä osassa kantajat väittävät, että komissio on SEUT 107 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen vastaisesti katsonut, että rahoitustuki on asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea. Kanneperusteen toisessa osassa kantajat väittävät, että kyseinen riidanalainen toimenpide täyttää kaikki SEUT 107 artiklassa tarkoitetun valtiontuen edellytykset.

a) Ensimmäinen osa, joka koskee virheitä rahoitustuen luokittelussa asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi

171 Kantajat väittävät kolmannen kanneperusteen ensimmäisessä osassa, ettei rahoitustuki ollut asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea, ja ne väittävät toissijaisesti, että vaikka tämä riidanalainen toimenpide olisikin voinut olla voimassa olevaa tukea, sitä on olennaisesti muutettu ja siitä on tullut SEUT 108 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tai asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettu uusi tuki WohlFödG:n voimaantulon johdosta.

1) Virhe rahoitustuen luokittelussa asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi

172 Kantajat väittävät ensinnäkin, että vaikka rahoitustuesta säädettiin vuoden 1956 arpajaislain 12 §:ssä, se pantiin täytäntöön ja sitä tosiasiallisesti maksettiin ensimmäisen kerran kattojärjestöille vasta 1.1.1958 eli sen päivän jälkeen, jona ETY:n perustamissopimus tuli Saksan liittotasavallassa voimaan.

173 Komissio väittää, että kantajat esittävät vain oletuksia ilman näyttöä ja että ne eivät esittäneet tällaista argumentaatiota ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä. Lisäksi komissio toteaa kolmansien väliintulijoiden tukemana, että kantajat eivät kiistä sitä, että maksut oli siirretty rahoitustukeen oikeutetuille kattojärjestöille nimenomaan vuonna 1957 eli ennen ETY:n perustamissopimuksen voimaantuloa. DWEK väittää arkistoasiakirjojen perusteella myös, että varoja maksettiin tosiasiallisesti ensimmäisen kerran hyvin todennäköisesti ennen ETY:n perustamissopimuksen voimaantuloa.

174 Tässä yhteydessä on muistutettava, että tukiohjelman tai yksittäisen tuen täytäntöönpanoajankohtana on sellaisen oikeudellisesti sitovan toimen antaminen tai tekeminen, jolla toimivaltainen kansallinen viranomainen sitoutuu ehdottomasti myöntämään tukea tuensaajille (ks. vastaavasti tuomio 25.1.2018, BSCA v. komissio, T-818/14, EU:T:2018:33, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

175 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että toimi, jolla säädettiin rahoitustuen maksamisesta hyväntekeväisyystoimintaa harjoittaville kattojärjestöille, oli vuoden 1956 arpajaislaki, joka annettiin 27.2.1956 ja joka tuli voimaan samana päivänä. Lisäksi – kuten edellä 10 kohdassa todettiin – suuntaviivat, joilla säännellään toimilupamaksujen käyttöä sosiaalihuollon tehtävien hoitamiseksi, julkaistiin Niedersächsisches Ministerialblattissa vuonna 1956. Kyseinen laki ja kyseiset suuntaviivat annettiin siis ennen ETY:n perustamissopimuksen voimaantulopäivää.

176 Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen asiakirja-aineistosta ilmenee, että määrät hyväntekeväisyysjärjestöille myönnettiin vuosina 1956 ja 1957. Niinpä kantajat itsekin mainitsevat vuonna 1956 maksetun 6,8 miljoonan Saksan markan määrän ja viittaavat Ala-Saksin osavaltion vuosien 1956 ja 1957 talousarviotilien 13 jaksoon. Lisäksi DWEK:n esittämien arkistoasiakirjojen ohella on todettava, että vuosina 1956 ja 1957 maksetut määrät esitetään tarkasti Saksan hallituksen 6.4.2016 päivätyn ilmoituksen liitteessä 16, joka sisältää itsenäiselle hyväntekeväisyystoiminnalle vuodesta 1957 lähtien myönnetyt tukimäärät. Kyseessä olevaa rahoitustukea maksettiin siis tosiasiallisesti myös ennen ETY:n perustamissopimuksen voimaantuloa (ks. vastaavasti tuomio 22.4.2016, Irlanti ja Aughinish Alumina v. komissio, T-50/06 RENV II ja T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, 201 kohta).

177 Tästä seuraa, että kyseinen rahoitustuki pantiin täytäntöön ennen ETY:n perustamissopimuksen voimaantuloa ja että komissio saattoi katsoa, että siltä osin kuin tässä toimenpiteessä oli kyse tuesta, se oli asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettua voimassa olevaa tukea.

178 Toiseksi kantajat väittävät, että avo- ja laitoshoitopalvelujen markkinoita ei ollut vielä olemassa vuonna 1956, sillä väestö itse hoiti vanhenevaa sukupolvea tai sairaita. Ne katsovat, että rahoitustuesta on tullut uusi tuki itsenäisen sosiaalityön toiminta-alan myöhemmän muutoksen vuoksi. Tältä osin kantajat toteavat lisäksi, että kyseinen muutos eroaa asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan v alakohdassa tarkoitetusta ”sisämarkkinoiden kehityksestä”, joten kyseinen tuki ei voi olla tässä säännöksessä tarkoitettua voimassa olevaa tukea.

179 Komissio väittää kolmansien väliintulijoiden tukemana, että kantajien huomautukset ovat tehottomia.

180 Tältä osin on katsottava, kuten riidanalaisesta päätöksestäkin ilmenee, että siltä osin kuin rahoitustuki on tukea, se on ETY:n perustamissopimuksen voimaantulosta lähtien ollut voimassa olevaa tukea, joka kuuluu asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdan soveltamisalaan. Näin ollen argumentit, joiden mukaan vuonna 1956 ei ollut olemassa yksityisten avo- ja laitoshoitopalvelujen markkinoita eikä asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan v alakohta ole sovellettavissa, ovat merkityksettomiä.

2) Kyseessä olevan toimenpiteen olennainen muutos

181 Toissijaisesti kantajat väittävät, että vaikka vuonna 1956 käyttöön otettu onnenpeliverolla rahoitettu tuki olisikin voinut olla voimassa olevaa tukea, sitä on WohlFödG:n voimaantulon johdosta muutettu olennaisesti ja siitä on tullut SEUT 108 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tai asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettu uusi tuki, sillä tämän säännöksen mukaan uutta tukea ovat muun muassa ”voimassa olevan tuen muutokset”. Kantajat esittävät viisi argumenttia. Ne väittävät ensinnäkin, että kattojärjestöillä on suurempi vaikutusvalta, koska WohlFödG:n 3 §:n 3 momentissa säädetään Ala-Saksin osavaltion sosiaaliministeriön mahdollisuudesta antaa ministeriön asetus avustussopimuksen sijaan vain silloin, kun neuvottelut hyväntekeväisyysjärjestöjen kanssa tuen käyttötavoista epäonnistuvat, kun taas vuoden 2007 onnenpelilain 16 §:n 2 momentissa sille annettiin mahdollisuus antaa yksipuolinen säännöstö sen sijaan, että tehtäisiin sopimus kattojärjestöjen kanssa.

182 Toiseksi kantajat väittävät, että hyväntekeväisyysalan tuki ei enää riipu onnenpelimarkkinoista vaan Ala-Saksin osavaltion talousarviosta, mikä lisää ennakoitavuutta suunnittelussa.

183 Kolmanneksi ne katsovat, että onnenpelituloja ja hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaskaalaa koskevaa ”oikeudellista ja tosiasiallista kehystä” on muutettu olennaisesti, sillä onnenpeleistä saatavia tuloja ei enää pidetä tarkoituksenmukaisina, koska ne eivät enää ole peräisin sosiaalisesti ei-toivotusta toiminnasta. Vastauksessaan väliintulokirjelmiin kantajat väittävät pääasiallisesti, että onnenpeleistä saatavien tulojen ja sosiaalisten hankkeiden tukemisen välisen yhteyden heikkeneminen murentaa riidanalaisen rahoituksen hyväksyttävyyttä.

184 Neljänneksi kantajat väittävät, että muutosten olennainen luonne ilmenee tarkasteltaessa kokonaisuutena vuodesta 1956 tehtyjä lainsäädäntömuutoksia, jotka sisältävät ensinnäkin siirtymisen vuonna 2004 prosenttiosuutena onnenpeliverosta toteutetusta tuen rahoituksesta rahoitukseen kiinteämääräisellä summalla, jonka varat olivat vuoteen 2014 saakka peräisin kyseisestä verosta ja sen jälkeen suoraan osavaltion talousarviosta, toiseksi rahoitustuen niiden käyttöedellytysten muuttamisen, jotka oli alun perin määritetty osavaltion hallituksen yksipuolisesti vahvistamien suuntaviivojen avulla ja sitten osavaltion ja kattojärjestöjen välisten neuvottelujen välityksellä, ja kolmanneksi tukimäärän huomattavan kasvun. Kantajien mielestä tästä seuraa, että niin lainsäädäntömuutoksia kuin vuodesta 1956 olemassa ollutta päätukeakin on viimeistään vuodesta 2015 lähtien pidettävä uutena tukena.

185 Viidenneksi kantajat väittävät, että WohlFödG:n 2 §:n 3 momentti johtaa olennaiseen muutokseen, koska siinä säädetään, että kattojärjestöt saavat vastedes jakaa vapaasti lisätukea avustussopimuksessa määrättyjen toiminta-alojen kesken. Kantajien arvioiden mukaan tästä seuraa, että keskimäärin 22 prosenttia vuoden 2015 varoista on voitu käyttää vapaasti, joten tämä johtaa asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun voimassa olevan tuen olennaiseen muutokseen.

186 Komissio väittää erityisesti, että suurinta osaa näistä väitteistä ei ole esitetty hallinnollisen menettelyn aikana, joten riidanalaisessa päätöksessä ei ole ollut mahdollista ottaa niihin kantaa. Muilta osin komissio ja väliintulijat kiistävät kyseiset väitteet ja katsovat, että muutokset, joihin kantajat ovat vedonneet, eivät ole olennaisia.

187 Tältä osin asetuksen 2015/1589 1 artiklan c alakohdasta ilmenee, että uutena tukena pidetään kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset.

188 Lisäksi on huomattava, että asetuksen N:o 794/2004 4 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tiettyjä voimassa olevaan tukeen tehtäviä muutoksia koskeva yksinkertaistettu ilmoitusmenettely”, säädetään seuraavaa:

”1. [Asetuksen N:o 659/1999] 1 artiklan c kohdan soveltamiseksi voimassa olevan tuen muutoksella tarkoitetaan mitä tahansa muutosta, muuta kuin muodollista tai hallinnollista, joka ei vaikuta tukitoimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtyyn arviointiin. Voimassa olevan tukiohjelman alkuperäisen talousarvion kasvua enintään 20 prosentilla ei kuitenkaan pidetä voimassa olevan tuen muutoksena.”

189 Kuten kyseisestä säännöksestä käy ilmi, sellaisia puhtaan muodollisia tai hallinnollisia muutoksia, jotka eivät vaikuta tukitoimenpiteen arviointiin, ei pidetä voimassa olevan tuen muutoksina. Jotta voimassa olevan tuen muutosta on pidettävä uutena tukena, tällaisen muutoksen on oltava olennainen (tuomio 11.7.2014, Telefónica de España ja Telefónica Móviles España v. komissio, T-151/11, EU:T:2014:631, 62 kohta).

190 Lisäksi uutena tukena on pidettävä vain ja ainoastaan muutosta sellaisenaan. Alkuperäinen tukiohjelma on muuttunut uudeksi tukiohjelmaksi ainoastaan siinä tapauksessa, että muutos on vaikuttanut sen olennaiseen sisältöön. Sitä vastoin muutos ei vaikuta alkuperäisen ohjelman olennaiseen sisältöön, jos uusi elementti on selvästi erotettavissa alkuperäisestä ohjelmasta (tuomio 30.4.2002, Government of Gibraltar v. komissio, T-195/01 ja T-207/01, EU:T:2002:111, 109–111 kohta; tuomio 20.3.2013, Rousse Industry v. komissio, T-489/11, ei julkaistu, EU:T:2013:144, 55 kohta ja tuomio 11.7.2014, Telefónica de España ja Telefónica Móviles España v. komissio, T-151/11, EU:T:2014:631, 63 kohta).

191 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvitettävä, ovatko perättäiset lainsäädäntömuutokset johtaneet vuoden 1956 arpajaislailla käyttöön otetun rahoitustuen olennaiseen muutokseen. On siis tutkittava, ovatko nämä muutokset vaikuttaneet kyseisen rahoitusjärjestelmän peruspiirteisiin, kuten tuensaajien piiriin, rahoitustuen tavoitteeseen ja tuensaajille uskottuun julkisen palvelun tehtävään sekä kyseisen tuen lähteeseen ja sen määrään (ks. vastaavasti tuomio 9.8.1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, 29 kohta; tuomio 20.9.2018, Carrefour Hypermarchés ym., C-510/16, EU:C:2018:751, 41 kohta ja tuomio 13.12.2018, Rittinger ym., C-492/17, EU:C:2018:1019, 60–63 kohta).

192 Kantajat eivät ole riitauttaneet sitä, että nykyisen rahoitustuen saajina ovat samat kattojärjestöt kuin ne, jotka saivat vuoden 1956 arpajaislain mukaan rahoitettua tukea. Lisäksi on huomattava, että rahoitustuen tavoitetta, joka on tukea hyväntekeväisyysjärjestöjä sosiaalipalvelujen tarjoamisessa, ei ole muutettu vuoden 1956 arpajaislain säätämisen jälkeen.

193 Edellä 181–185 kohdassa mieleen palautetuista kantajien argumenteista on ensinnäkin todettava, että WohlFödG:n 3 §:n 3 momentissa ei ole annettu kattojärjestöille suurempaa vaikutusvaltaa, koska siinä säädetään Ala-Saksin osavaltion sosiaaliministeriön mahdollisuudesta antaa ministeriön asetus avustussopimuksen sijasta ainoastaan silloin, kun neuvottelut kattojärjestöjen kanssa tuen käyttötavoista epäonnistuvat. Kyseisen säännöksen sanamuoto ja tulkinta eivät nimittäin aiheuta eroa verrattuna vuoden 2007 onnenpelilain 16 §:n 2 momenttiin, jossa myös annettiin kyseiselle ministeriölle mahdollisuus antaa yksipuolinen säännöstö sen sijaan, että olisi tehty sopimus kattojärjestöjen kanssa. Kuten DWEK on todennut, vuoden 2007 lain 16 §:n 2 momentissa säädettiin samasta valtuutuksesta kuin WohlFödG:ssä.

194 Joka tapauksessa argumentti, joka koskee kattojärjestöjen vaikutusvallan kasvua, ei ole merkityksellinen, koska sillä ei voida kyseenalaistaa toteamuksia, joiden mukaan rahoitustuen myöntämisen tarkoitus, toiminnan luonne ja tuensaajien piiri eivät ole olennaisesti muuttuneet vuoden 1956 arpajaislain antamisesta.

195 Toiseksi varojen alkuperää koskevasta argumentista on riittävää todeta, että rahoitustuen yhteydessä myönnetyt varat olivat aina peräisin Ala-Saksin osavaltion talousarviosta, jota kartutettiin arpajaisista ja onnenpeleistä saaduilla tuloilla. Kantajat eivät sitä paitsi ole kritisoineet riidanalaisen päätöksen

49 kohtaa, jossa komissio on täsmentänyt, että WohlFödG:n voimaantulo ei ole muuttanut korvauksen luonnetta ja lähdettä, koska arpajaistoiminnan harjoittajat ovat aina joutuneet suorittamaan toimilupamaksut ja onnenpeliverot osavaltiolle.

196 Myönnetyn määrän ennustettavuuden paranemisesta, joka edistää suunnittelua, on todettava, että komissio on katsonut riidanalaisen päätöksen 48 kohdassa perustellusti, että siirtyminen prosenttiosuutena ilmaistusta määrästä kiinteään määrään, mikä tehtiin vuoden 2004 täydentävään talousarviolakiin sisältyneellä tarkistuksella, ei ollut olennainen muutos, koska se ei vaikuttanut kattojärjestöjen keskeiseen oikeuteen saada julkista rahoitustukea tarjoamilleen sosiaalipalveluille. Siltä osin kuin kyse on WohlFödG:n vaikutuksesta rahoitustukeen, asia ei voi olla toisin, joten samoin kuin vuonna 2004 kyseessä ei ollut olennainen muutos varsinkaan, kun vuoden 2004 täydentävä talousarviolaki ei sen paremmin kuin WohlFödG:ään johtanut avustuksen korottamiseen verrattuna ennen kyseistä siirtymistä myönnettyihin määriin.

197 Kolmanneksi siltä osin kuin kantajat vetoavat onnenpelitulojen ja sosiaalisten hankkeiden tukemisen välisen yhteyden katoamiseen, on huomattava, että näitä toimenpiteen peruspiirteitä ei ole olennaisesti muutettu, koska onnenpelitulot vuonna 1957 olivat osa osavaltion talousarviota ja koska kattojärjestöjen sosiaaliset hankkeet ovat aina pysyneet olennaisilta osiltaan samoina kuin vuonna 1957.

198 Neljänneksi on todettava, että kantajien esittämän kokonaistarkastelun perusteella ei voida päätellä, että muutos olisi vaikuttanut tukiohjelman olennaiseen sisältöön. Merkityksellisten lainsäännösten ja niiden vuosina 1956 ja 2016 tapahtuneen kehityksen tarkastelusta nimittäin ilmenee, että oikeusperustojen muutokset olivat puhtaan muodollisia tai hallinnollisia, koska niiden vaikutuksena ei ollut, että toimenpiteen peruspiirteet, kuten erityisesti tuensaajille myönnetyn tuen määrä, olisivat muuttuneet olennaisesti. Näin on erityisesti WohlFödG:n osalta, jolla ei muutettu toimenpiteen edunsaajia, tuen tavoitetta, tuen lähdettä eikä olennaisesti tuen määrää.

199 Kyseisen tuen käyttöedellytysten muutoksista on yhtäältä todettava, että WohlFödG:n 3 §:n 3 momentin nojalla Ala-Saksin osavaltion sosiaaliministeriö määrittää nämä edellytykset, jos sen ja LAG:n väliset ”neuvottelut” epäonnistuvat, joten tilanne ei ole olennaisesti muuttunut siitä lähtien, kun – kuten edellä 6 kohdasta ilmenee – Ala-Saksin osavaltio vahvisti kyseiset edellytykset yksipuolisesti suuntaviivoissa. Toisaalta WohlFödG:n 3 §:n 2 momentilla on tarkoitus säännellä näitä neuvotteluja. Mainitun tuen käyttöedellytysten määrittämismenetelmän kehityksestä ei siis ilmene, että tämän kehityksen väistämättömänä vaikutuksena olisi ollut kyseisten edellytysten olennaisen sisällön muuttuminen eikä myöskään se, että se olisi johtanut kyseessä olevan toimenpiteen olennaiseen muutokseen.

200 Kuten edellä 117 kohdassa selostettiin, tuen määrien osalta Saksan viranomaisten komissiolle hallintomenettelyn aikana toimittamista rahoitustiedoista ilmenee, että rahoitustuen määrän korotukset eivät kokonaisuudessaan johtaneet tukitasoon, joka olisi ylittänyt tämän tuen alkuperäisen määrän yli 20 prosentilla. Niinpä kyseisen tuen määrien mukautukset eivät ylittäneet asetuksen N:o 794/2004 4 artiklan 1 kohdassa säädettyä kynnysarvoa.

201 Viidenneksi kantajat kritisoivat WohlFödG:n 2 §:n 3 momenttia, jonka mukaan onnenpeliveroista saatavien merkittävien tulojen tapauksessa myönnetään lisärahoitustukea osittain LAG:n kattojärjestöille ja osittain addiktio-ongelmia käsittelevälle osavaltion elimelle (ks. edellä 13 kohta). Tältä osin on todettava, että tätä väitettä joustavuudesta lisätuen käytössä ei esitetty hallintomenettelyn aikana. Joka tapauksessa on niin, etteivät kantajat osoita, että tämä lisätuki muuttaisi rahoitustuen olennaista sisältöä tai olisi osa, joka voitaisiin erottaa saman lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetystä päätuesta.

202 Samoin on muistutettava, että WohlFödG:n 3 §:ssä kuvataan itsenäisen sosiaalityön alan tehtävät ja LAG:hen kuuluville kattojärjestöille asetetut edellytykset. WohlFödG:n 3 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään, että ”edellä 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettua rahoitustukea on käytettävä sosiaalihuollon tehtävien tukemiseen”. Tästä seuraa, että kantajien riitauttama lisärahoitustuki ei ole toimenpiteen olennainen muutos eikä muunna sitä uudeksi tueksi sillä perusteella, että kattojärjestöt voisivat vapaasti käyttää kyseistä lisätukea. Niin päätuki kuin lisätukikin nimittäin on tarkoitettu yksinomaan tukikelpoisten sosiaalihuollon tehtävien tukemiseen. Lisätuen maksaminen ei myöskään sitä paitsi ole järjestelmällistä, koska se riippuu siitä, että onnenpeleistä on saatu sellaisia ylimääräisiä tuloja, joiden määrä ylittää 147 300 000 euron määrän.

203 Edellä esitetystä seuraa, että kyseessä olevaa toimenpidettä ei ole olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se otettiin käyttöön vuonna 1956. Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on siis hylättävä perusteettomana tarvitsematta tutkia komission argumenttia, jonka mukaan kysymystä tällaisesta olennaisesta muutoksesta ei ole käsitelty hallintomenettelyn aikana.

b) Toinen osa, joka koskee virhettä siinä, ettei rahoitustukea ole luokiteltu SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi tueksi

204 Kolmannen kanneperusteen toisessa osassa kantajat väittävät, että riidanalainen toimenpide täyttää kaikki edellytykset sille, että se voidaan luokitella SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi.

205 Komissio vaatii tämän osan hylkäämistä.

206 Tältä osin on todettava, että tämän kanneperusteen toisella osalla kantajat pyrkivät osoittamaan, että kyseessä oleva rahoitustuki on valtiontukea. On kuitenkin huomattava, ettei komissio ole riidanalaisessa päätöksessä arvioinut mitenkään kyseisen toimenpiteen luokittelemista valtiontueksi eikä lausunut SEUT 107 artiklassa määrättyjen edellytysten täyttymisestä eikä myöskään kyseisen toimenpiteen mahdollisesta soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Niinpä kantajien esittämä argumentaatio on tehoton. Kolmannen kanneperusteen toinen osa ja koko kolmas kanneperuste on siis hylättävä.

207 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

208 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission ja väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut näiden esittämien vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein e.V. ja CarePool Hannover GmbH velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V:n, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover e.V:n, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig e.V:n sekä muiden väliintulijoiden, joiden nimet mainitaan liitteessä, oikeudenkäyntikulut.

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä huhtikuuta 2021.

Allekirjoitukset

Sisällys

I Riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettuja kansallisia toimenpiteitä koskevat oikeussäännöt 3

II Asian tausta 6

III Riidanalainen päätös 7

IV Menettely ja asianosaisten vaatimukset 8

V Oikeudellinen arviointi 9

A Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 108 artiklan 2 kohdasta johtuvien menettelyllisten oikeuksien loukkaamista 10

1. Tutkittavaksi ottaminen 11

2. Asiakysymys 12

a) Alustavan tutkintamenettelyn kesto 15

b) Riidanalaisen päätöksen perustelut 16

c) Komission asenne 18

B Toinen kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä 19

C Kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 107 ja sitä seuraavien artiklojen rikkomista 20

1. Tutkittavaksi ottaminen 20

a) Riidanalaisen päätöksen luokittelu sääntelytoimeksi 21

b) Se, koskeeko riidanalainen päätös kantajia suoraan 22

c) Täytäntöönpanotoimenpiteiden olemassaolo 24

2. Asiakysymys 25

a) Ensimmäinen osa, joka koskee virheitä rahoitustuen luokittelussa asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi 25

1) Virhe rahoitustuen luokittelussa asetuksen 2015/1589 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi 25

2) Kyseessä olevan toimenpiteen olennainen muutos 27

b) Toinen osa, joka koskee virhettä siinä, ettei rahoitustukea ole luokiteltu SEUT 107 artiklassa tarkoitetuksi tueksi 30

Oikeudenkäyntikulut 30