Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (osmého senátu)

14. dubna 2021 *

„Státní podpory – Nezávislá sociální pomoc – Dotace poskytnuté asociacím regionálního sdružení charitativní pomoci – Zamítnutí stížnosti – Rozhodnutí nevznášet námitky po předběžné fázi zkoumání – Žaloba na neplatnost – Postavení zúčastněné strany – Ochrana procesních práv – Podstatný zásah do soutěžního postavení – Přípustnost – Neexistence závažných obtíží – Neexistence podstatné změny stávající podpory“

Ve věci T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, se sídlem v Hannoveru (Německo),

CarePool Hannover GmbH, se sídlem v Hannoveru,

zastoupené T. Ungerem, advokát, a S. Kortem, profesor,

žalobci,

proti

Evropská komisi, zastoupené K. Herrmann a F. Tomat, jako zmocněnkyněmi,

žalované,

podporované

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, se sídlem v Hannoveru, zastoupenému A. Bartoschem, advokát,

dále

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, se sídlem v Hannoveru, zastoupenému C. Jürschik, advokátka,

a

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, se sídlem v Brunswick (Německo), a dalšími vedlejšími účastníky, kteří jsou jmenovitě uvedeni v příloze [1], zastoupenými U. Karpensteinem, R. Sangi a C. Johannem, advokáti,

vedlejší účastníci řízení,

* Jednací jazyk: němčina.

1 – Seznam dalších vedlejších účastníků je přiložen jen ke znění oznámenému účastníkům řízení.

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Komise C(2017) 7686 final ze dne 23. listopadu 2017 o režimu státních podpor SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben a SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, které Německo poskytlo charitativním sdružením na činnosti sociální pomoci (Úř. věst. 2018, C 61, s. 1),

TRIBUNÁL (osmý senát),

ve složení J. Svenningsen, předseda, C. Mac Eochaidh a T. Pynnä (zpravodajka), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává tento

Rozsudek

1 První žalobce, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, je sdružením, které působí v Länder Niedersachsen (spolková země Dolní Sasko, Německo), Freie Hansestadt Bremen (spolková země Brémy, Německo), Schleswig-Holstein (spolková země Šlesvicko-Holštýnsko, Německo) a Freie und Hansestadt Hamburg (spolková země Hamburk, Německo). Podle žaloby zastupuje zájmy 160 podniků, které samy spravují nebo provozují rezidenční sociální zařízení a zařízení ambulantní a stacionární pomoci osobám závislým na péči jiné osoby, zdravotně postiženým osobám, dětem a mládeži.

2 Druhý žalobce, CarePool Hannover GmbH, je společností s ručením omezeným se sídlem v Hannoveru (Německo) a členem prvního žalobce. Je poskytovatelem služeb sociální pomoci a služeb domácí ambulantní péče pro osoby závislé na péči jiné osoby.

3 Žalobci se touto žalobou domáhají zrušení rozhodnutí Komise C(2017) 7686 final ze dne 23. listopadu 2017 o režimu státních podpor SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben a SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, kterou Německo poskytlo charitativním sdružením na činnosti sociální pomoci (Úř. věst. 2018, C 61, s. 1, dále jen „napadené rozhodnutí“), které jim bylo oznámeno dne 11. prosince 2017. Napadené rozhodnutí se týká různých vnitrostátních opatření, kterými spolková země Dolní Sasko podporuje subjekty působící na území této spolkové země, které jsou součástí nezávislé sociální pomoci.

4 Konkrétně tato vnitrostátní opatření zahrnují finanční podporu, která je poskytována od roku 1956 na základě právních a správních předpisů, které se v průběhu času vyvíjely, nezávislým zastřešujícím charitativním sdružením (dále jen „finanční podpora“). Tato sdružení poskytují prostřednictvím členských sdružení různé sociální služby osobám závislým na péči jiné osoby a zranitelným osobám, jako je ambulantní, nemocniční nebo smíšená péče, pomoc pro bezdomovce a uprchlíky a duchovní asistence. Žalobci, soukromé subjekty, které poskytují určitá obdobná plnění nebo zastupují podniky, které poskytují taková plnění, mají za to, že jsou poškozeni finanční podporou.

5 V napadeném rozhodnutí dospěla Evropská komise k závěru, aniž zahájila formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, že pokud finanční podpora představuje podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být kvalifikována jako existující podpora ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 SFEU (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9). Tímto zamítla stížnosti podané žalobci.

I. Právní rámec týkající se vnitrostátních opatření uvedených v napadeném rozhodnutí

6 Sociální pomoc (Wohlfahrtspflege) je vymezena v § 66 odst. 2 Abgabenordnung (německý daňový řád) takto:

„Sociální pomoc je cílevědomá péče o potřebné osoby nebo osoby v ohrožení poskytovaná v zájmu společnosti a na neziskové účely. Tato pomoc může zahrnovat i péči o zdraví, duševní pohodu, vzdělávání nebo ekonomickou situaci a může směřovat k předcházení nebo nápravě dané situace.“

7 Jak vyplývá z různých aktů, výraz „nezávislá sociální pomoc“ označuje dobrovolnou sociální činnost subjektů, které nespadají pod stát [viz zejména § 1 odst. 5 stanov Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (Spolkový svaz nezávislé sociální pomoci) a § 4 Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (třetí nařízení o uplatňování zákona o vracení státních půjček) ze dne 4. prosince 1926].

8 Finanční podpora činnosti charitativních sdružení byla stanovena v Gesetz über das Zahlenlotto (zákon o loteriích) ze dne 27. února 1956 (Nds. GVB1. 1956 IV, s. 9, dále jen „zákon z roku 1956 o loterii“), který vstoupil v platnost téhož dne.

9 Podle § 11 odst. 1 a § 12 odst. 1 zákona z roku 1956 o loterii získávala zastřešující charitativní sdružení pro účely plnění sociálních úkolů procentní podíl z koncesních poplatků placených podniky, které organizují sázky ve spolkové zemi Dolní Sasko.

10 V roce 1956 pokyny (Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (pokyny týkající se používání koncesionářských poplatků za účelem plnění sociálních úkolů), zveřejněné v *Niedersächsisches Ministerialblatt* (Nds. MBL. 1956, s. 855), upravily používání poplatků.

11 Určení finanční podpory bylo několikrát změněno různými po sobě následujícími zákony. Zákon z roku 1956 o loterii byl změněn 7. června 1968 (Nds. GVBl. 1968, s. 91) a 18. února 1970 (Nds. GVBl. 1970, s. 27). Tento zákon byl v roce 1997 nahrazen Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (zákon spolkové země Dolní Sasko o loteriích a sázkách) (Nds. GVBl. 1997, s. 289), který byl v roce 2003 změněn Haushaltsbegleitgesetz, který vstoupil v platnost v roce 2004 (doprovodný zákon o rozpočtu) (Nds. GVBl. 2003, s. 446, dále jen „doprovodný zákon o rozpočtu z roku 2004“). Výše finanční podpory byla snížena v roce 2005 a poté zvýšena prostřednictvím Niedersächsisches Glückspielgesetz v roce 2007, který vstoupil v platnost v roce 2008 (zákon spolkové země Dolní Sasko o hazardních hrách) (Nds. GVBl. 2007, s. 756, dále jen „zákon o hazardních hrách z roku 2007“), a znovu změněna zákonem přijatým v roce 2012, který vstoupil v platnost v roce 2013 (Nds. GVBl. 2012, s. 544).

12 Zákon o hazardních hrách z roku 2007 byl nahrazen Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege ze dne 16. prosince 2014 (zákon Dolního Saska o podpoře nezávislé sociální pomoci) (Nds. GVB1. 2014, s. 429, dále jen „WohlFödG“), použitelný od 1. ledna 2015. Novelizovány byly rovněž pokyny týkající se používání koncesionářských poplatků za účelem plnění sociálních úkolů.

13 Ustanovení § 2 WohlFödG má název „Finanční podpora nezávislým charitativním sdružením a Landesstelle für Suchtfragen“. Ustanovení § 2 odst. 1 bodu 1 WohlFödG stanoví, že tato finanční pomoc se poskytuje zastřešujícím sdružením sdruženým v Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (nezávislé regionální sdružení nezávislé sociální pomoci, dále jen „LAG“). Ustanovení § 2 odst. 2 WohlFödG stanoví, že ministerstvo sociálních věcí spolkové země Dolní Sasko zkoumá plnění svých úkolů zastřešujícími sdruženími a potřebu zvýšení finanční podpory uvedené v § 2 odst. 1 bodě 1 téhož paragrafu. Pokud jde o § 2 odst. 3 WohlFödG, ten stanoví, že překročí-li příjmy spolkové země ze zdanění hazardních her částku 146 300 000 eur, přidělí uvedená spolková

země jako dodatečnou finanční podporu 18,63 % nadbytečných příjmů zastřešujícím sdružením sdruženým v LAG a 0,74 % nadbytečných příjmů Landesstelle für Suchtfragen (Zemský úřad pro otázky závislosti).

14 LAG, na kterou WohlFödG odkazuje, je registrovaným sdružením, jehož právním základem jsou jeho stanovy. Toto sdružení existovalo již před vstupem zákona z roku 1956 o loterii v platnost.

15 V preambuli svých stanov je LAG definován následovně:

„[LAG] je seskupením třinácti federací v odvětví nezávislé sociální pomoci v Dolním Sasku.“

16 Třináct zastřešujících sdružení, která jsou členy LAG, jsou regionální složky šesti konfederací nebo „rodin“ v odvětví nezávislé sociální pomoci v Německu na úrovni spolkové země Dolní Sasko, kterými jsou Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Červený kříž), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (Židovská pomoc) a Der Paritätische Wohlhrverband.

17 Členové sdružení LAG jsou uvedeni v článku 2 jeho stanov následovně:

„1. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV,

2. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV,

3. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV,

4. Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV,

5. Caritasverband für die Diözese Osnabrück eV,

6. Landes Caritasverband für Oldenburg eV,

7. Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV,

8. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Niedersachsen eV,

9. Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV,

10. Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV,

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

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

13. Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen.“

18 Ustanovení § 2 odst. 2 první věta stanov LAG stanoví, že lze přijmout další zastřešující sdružení sociální pomoci, pokud takové sdružení splňuje následující podmínky:

„1. vykonává svou činnost na nadregionální úrovni v Dolním Sasku;

2. skutečná pomoc, kterou přímo poskytuje, zahrnuje v zásadě všechny činnosti spadající pod nezávislou sociální pomoc, a nejen některé její části;

3. podporuje dobrovolnou a neprofesionální práci;

4. je naprostou federací organizací a subjektů, které jsou vedeny stejnou myšlenkou;

5. mezi zastřešujícím sdružením a organizacemi a subjekty které pod něj spadají, existuje vztah členství nebo organický vztah;

6. zastřešující sdružení nabízí celkově a podle významu organizací a subjektů, které sdružuje, záruku soustavné, komplexní a kvalifikované práce, jakož i spolehlivého řízení;

7. organizace sleduje veřejně prospěšný, charitativní nebo náboženský cíl ve smyslu německého daňového řádu.“

19 Jak vyplývá z páté odrážky podmínek uvedených v bodě 18 výše, zastřešující sdružení jsou propojena s organizacemi a subjekty, poskytovateli nezávislé sociální pomoci. Stanovy LAG neukládají zvláštní formu, pokud jde o způsoby propojování mezi těmito sdruženími na jedné straně a uvedenými organizacemi a subjekty na straně druhé.

20 Podle § 2 odst. 2 druhého pododstavce stanov LAG přijímá kancelář LAG rozhodnutí o přistoupení nových členů. V případě odmítnutí lze o přezkum rozhodnutí požádat valnou hromadu.

21 Ustanovení § 3 odst. 1 WohlFödG stanoví:

„Finanční pomoc uvedená v § 2 odst. 1 bodu 1 a § 2 odst. 3 bodu 1 musí být použita na podporu úkolů nezávislého charitativního odvětví. […] Za opatření, která slouží sociálním úkolům, by měla být považována veškerá opatření, jejichž cílem je poskytnout pomoc osobám, které mají potřebu pomoci nebo které by ji mohly potřebovat v případě, že by pomoc nebyla poskytnuta, jakož i opatření, která mají zavést nebo zlepšit organizační a osobní podmínky poskytování pomoci. […]“

22 V souladu s § 3 odst. 2 WohlFödG je vyplacení finanční podpory LAG podmíněno uzavřením dohody o dotaci mezi ministerstvem sociálních věcí spolkové země Dolní Sasko a všemi zastřešujícími sdruženími sdruženými v LAG (dále jen „dohoda o dotaci“), která je následně zveřejněna ministerstvem sociálních věcí v *Niedersächsisches Ministerialblatt* (úřední ministerský věstník spolkové země Dolní Sasko) a na internetu. Tato úmluva musí upravovat alespoň tyto prvky:

„1. rozdělení finanční pomoci mezi jednotlivá zastřešující sdružení nebo skupiny zastřešujících sdružení,

2. sociální úkoly, na podporu kterých se má finanční pomoc využívat,

3. pokud jde minimálně o 67 % finanční pomoci uvedené v § 2 odst. 1 bodě 1, úkoly, které mají být podporovány, a to upřesněním minimálního podílu podpory, která se má poskytnout pro každou z nich,

4. maximální podíl finanční pomoci, který lze použít na administrativní úkoly,

5. důkaz o použití finanční pomoci v souladu s jejím určením, jakož i zdrojů pocházejících z této pomoci poskytnutých třetím osobám, které mají předložit zastřešující sdružení.“

23 Podle § 3 odst. 3 WohlFödG může příslušné ministerstvo v případě neuzavření takové dohody upravit tyto jednotlivé aspekty ministerskou vyhláškou.

24 Dne 8. února 2016 byla mezi ministerstvem sociálních věcí, zdravotnictví a rovnosti mužů a žen spolkové země Dolní Sasko a třinácti zastřešujícími sdruženími sdruženými v LAG uzavřena dohoda o využití finanční pomoci poskytnuté podle WohlFödG (Nds. MBl. Nr. 8/2016, s. 244), která nahradila předchozí dohodu uzavřenou v roce 2007 na základě zákona o hazardních hrách z roku 2007.

25 Preambule této dohody z roku 2016 zejména stanoví, že „[s]mluvní strany se dohodly, že si přejí přispívat společně k rozvoji sociální infrastruktury v Dolním Sasku při respektování nezávislosti nezávislých charitativních sdružení," a že „[t]ento cíl je vyjádřen určením charitativních úkolů způsobilých pro pomoc v souladu s přílohou 1".

26 Článek 2 odst. 2 první věta této dohody z roku 2016 stanoví, že „[c]haritativní sdružení mohou převést na své členy finanční prostředky, které jim byly dány k dispozici".

27 Dne 12. března 2018 byla mezi ministerstvem sociálních věcí, zdraví a rovnosti mezi muži a ženami spolkové země Dolní Sasko a třinácti zastřešujícími sdruženími sdruženými v LAG uzavřena nová dohoda o dotaci (Nds. MBl. Nr. 12/2018, s. 206). Tento dokument ve svém třetím bodě odůvodnění uvádí, že bude zajištěno dodržování rozhodnutí Komise 2012/21/EU ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 SFEU na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. 2012, L 7, s. 3, dále jen „rozhodnutí SOHZ z roku 2012") a nařízení Komise (EU) č. 360/2012 ze dne 25. dubna 2012 o použití článků 107 a 108 SFEU na podporu *de minimis* udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. 2012, L 114, s. 8).

II. Skutečnosti předcházející sporu

28 Ve dnech 16. června 2015 a 12. srpna 2015 obdržela Komise dvě samostatné stížnosti zaregistrované pod čísly SA.42268 a SA.42877 (dále jen „stížnosti") směřující k tomu, aby byla finanční podpora úkolů sociální pomoci v Dolním Sasku kvalifikována jako protiprávní podpora neslučitelná s vnitřním trhem.

29 Příjemci této finanční podpory jsou zastřešující sdružení uvedená v bodech 15 až 17 výše, která prostřednictvím svých členských, regionálních nebo místních, sdružení poskytují služby potenciálně hospodářské povahy, jako je ambulantní, nemocniční nebo smíšená péče, nebo nehospodářské povahy, jako je pomoc a ubytování bezdomovců, duchovní pomoc nebo pomoc uprchlíkům.

30 Ve stížnostech žalobci tvrdili, že konkurují charitativním sdružením, zejména pokud jde o poskytování péče osobám závislým na péči jiné osoby. Podle žalobců mají tato charitativní sdružení finanční podporu, což jim umožňuje lépe odměnit zaměstnance než soukromé podniky nebo nabízet služby za nižší sazby, než jsou sazby těchto podniků. V důsledku toho jsou soukromé podniky znevýhodněny, pokud jde o přijímání zaměstnanců. Kromě toho jsou podle nich při jednání s pojišťovnami poskytujícími pojištění pro případ odkázanosti a institucemi sociální pomoci sazby nabízené soukromými podniky odmítány, protože jsou považovány za příliš vysoké ve srovnání se sazbami, které požaduje charitativní sektor. To soukromé podniky nutí nabízet své služby za ceny, které neumožňují řádně pokrýt jejich vlastní náklady.

31 Žalobci navíc ve svých stížnostech tvrdili, že zákon spolkové země Dolní Sasko o loterii a sázkách přijatý v roce 1997 podstatným způsobem změnil zákon z roku 1956 o loterii, neboť zastřešujícím sdružením byla přiznána paušální částka, a nikoli procentní podíl z koncesních poplatků. Stejně tak WohlFödG rovněž podstatně změnil zákon z roku 1956 o loterii, neboť finanční podpora charitativních sdružení pochází již jen částečně z příjmů z loterií a ve skutečnosti pochází z velké části z rozpočtu spolkové země.

32 Kromě otázky finanční podpory zastřešujícím sdružením ze strany WohlFödG se stížnost zapsaná pod číslem SA.42877 týkala rovněž dalších dvou opatření, a to jednak údajných nepřímých daňových výhod v oblasti daně z příjmu vůči dobrovolnickým spolupracovníkům charitativních sdružení a jednak stanovení snížených audiovizuálních poplatků pro instituce uvedených sdružení.

33 Dopisy ze dne 30. července 2015 a ze dne 8. února 2016, v souladu s čl. 10 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/11, s. 339) a čl. 12 odst. 2 nařízení 2015/1589, zaslala Komise žádosti o informace německým orgánům, které odpověděly dopisy ze dne 9. září 2015 a 6. a 7. dubna 2016.

34 Dne 5. července 2016 se konala schůzka mezi Komisí a německými orgány, na které Komise ústně sdělila své předběžné hodnocení finanční podpory a zamýšlené kvalifikace jako existující podpory. V interním zápise Komise týkajícím se této schůzky, který Komise předala Tribunálu, se uvádí, že opatření nesplňují podmínky rozhodnutí SOHZ z roku 2012, zejména pokud jde o účetnictví, transparentnost a způsob, jak zabránit nadměrnému vyrovnání.

35 Dne 30. září a 16. listopadu 2016 poskytly německé orgány doplňující informace.

36 Dopisy ze dne 14. února 2017 předala Komise žalobcům své předběžné posouzení opatření napadených ve stížnostech. Uvedla, že se domnívá, že v rozsahu, v jakém je sporná finanční podpora pomocí, jde o existující podporu. Pokud jde o další dvě opatření napadená druhým žalobcem, nejedná se o státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Komise kromě toho informovala žalobce, že německé orgány ujistily, že budou v budoucnu uplatňovat ustanovení rozhodnutí SOHZ z roku 2012, nebo případně, pokud budou splněny podmínky jeho použití, ustanovení nařízení č. 360/2012. Mimoto zdůraznila, že se jedná o předběžný závěr, který se bude uplatňovat až do přijetí případných doplňujících vysvětlení ze strany žalobců.

37 Žalobci zpochybnili toto předběžné posouzení dopisy ze dne 17. a 20. února a ze dne 6. března 2017. Své argumenty rozvinuly v dopisech ze dne 10. března 2017. Dopisy ze dne 31. srpna, 5. a 14. září 2017 sdělily německé orgány Komisi dodatečné informace.

III. Napadené rozhodnutí

38 Napadeným rozhodnutím oznámeným žalobcům dne 11. prosince 2017 Komise poté, co přezkoumala legislativní změny, k nimž došlo od roku 1956, měla za to, že dotčené opatření nebylo od té doby podstatně změněno a v rozsahu, v němž představuje podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být kvalifikováno jako existující podpora ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589. Kromě toho Komise v napadeném rozhodnutí každopádně vzala na vědomí závazek německých orgánů zajistit do budoucna slučitelnost dotčené finanční podpory s rozhodnutím SOHZ z roku 2012. Komise tak zamítla stížnosti žalobců v rozsahu, v němž se týkaly dotčené finanční podpory.

39 Pokud jde o další dvě opatření napadená druhým žalobcem, Komise konstatovala, že žalobce neoznámil své stanovisko k předběžnému posouzení těchto dvou opatření, jak bylo předloženo tímto orgánem v dopise ze dne 14. února 2017. Proto na základě čl. 24 odst. 2 druhého pododstavce nařízení 2015/1589, podle kterého „[p]okud se zúčastněná strana ve stanovené lhůtě nevyjádří, stížnost se považuje za vzatou zpět“, měla Komise za to, že druhá stížnost musí být považována za vzatou zpět v rozsahu, v němž se týká těchto dvou dalších opatření.

IV. Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

40 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 5. února 2018 podali žalobci projednávanou žalobu.

41 Dne 21. dubna 2018 předložila Komise žalobní odpověď.

42 Dne 26. června 2018 předložili žalobci repliku.

43 Dne 31. srpna 2018 předložila Komise dupliku.

44 Podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 30. dubna a 4. května 2018 podaly Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (dále jen „DWEK“) a Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (dále jen „ABH“) návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Komise.

45 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 14. května 2018 podaly Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Arbeiterwohlfahrt-Bezirksverband Weser-Ems eV, Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Landes-Caritasverband für Oldenburg eV, Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Oldenburg eV a Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (dále jen „třetí vedlejší účastníci“) návrhy na vstoupení do tohoto řízení na podporu návrhových žádání Komise.

46 Usnesením předsedy šestého senátu ze dne 3. října 2018 bylo těmto návrhům na vstoupení vedlejšího účastníka vyhověno.

47 Podáními došlými kanceláři dne 3. a 4. prosince 2018 předložili vedlejší účastníci své spisy vedlejšího účastníka, ke kterým žalobci a Komise předložili svá vyjádření dne 23. a 25. ledna 2019.

48 Vzhledem k tomu, že došlo ke změně složení senátů Tribunálu, byla projednávaná věc přidělena nové soudkyni zpravodajce zasedající v osmém senátu.

49 Na návrh soudkyně zpravodajky Tribunál podle článku 106 odst. 1 svého jednacího řádu rozhodl o zahájení ústní části řízení a v rámci organizačních procesních opatření podle článku 89 jednacího řádu položil dne 27. ledna 2020 účastníkům řízení písemné otázky. Tyto otázky se týkaly přípustnosti žaloby, zejména s ohledem na rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873). Účastníci řízení odpověděli na toto organizační procesní opatření ve stanovené lhůtě.

50 Z důvodu zdravotní krize spojené s COVID 19 bylo jednání původně plánované na 17. března 2020 odloženo na 5. května 2020 a nakonec na pozdější datum. V rámci organizačních procesních opatření byli účastníci řízení dne 15. dubna 2020 vyzváni, aby předložili případná vyjádření k odpovědím ostatních účastníků řízení na písemné otázky položené Tribunálem dne 27. ledna 2020. Účastníci řízení vyhověli této žádosti ve stanovených lhůtách.

51 S ohledem na odpovědi účastníků řízení na otázky Tribunálu a jejich vyjádření k uvedeným odpovědím měl Tribunál, který pokládal věc na základě písemností ve spise za dostatečně objasněnou, s ohledem na čl. 106 odst. 3 jednacího řádu, za to, že pro rozhodnutí o žalobě již není třeba jednání, a proto dne 21. září 2020 rozhodl o ukončení ústní části řízení.

52 Žalobci navrhují, aby Tribunál:

– zrušil napadené rozhodnutí;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

53 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– zamítl žalobu;

– uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

54 Vedlejší účastníci navrhují, aby Tribunál:

– zamítl žalobu;

– uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

V. Právní otázky

55 Na podporu své žaloby žalobci uplatňují tři žalobní důvody, z nichž první vychází z porušení jejich procesních práv vyplývajících z čl. 108 odst. 2 SFEU, druhý z porušení povinnosti uvést odůvodnění stanovené v článku 296 SFEU a třetí z porušení článku 107 a následujících SFEU.

56 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci řízení o kontrole státních podpor, stanoveného v článku 108 ES, musí být rozlišováno jednak předběžné posouzení podpor zavedené odstavcem 3 tohoto článku, jejímž účelem je pouze umožnit Komisi utvořit si prvotní stanovisko ohledně částečné nebo plné slučitelnosti dotčené podpory, a jednak formální vyšetřovací řízení uvedené v odstavci 2 téhož článku. Pouze v rámci této fáze, která má umožnit Komisi, aby získala úplné informace o všech okolnostech věci, ukládá Smlouva Komisi povinnost vyzvat zúčastněné strany, aby předložily své připomínky (rozsudky ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 38; ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 27, a usnesení ze dne 11. dubna 2018, Abes v. Komise, T-813/16, nezveřejněné, EU:T:2018:189, bod 39).

57 Z toho plyne, že jestliže Komise bez zahájení formálního vyšetřovacího řízení stanoveného v čl. 108 odst. 2 SFEU rozhodnutím přijatým na základě čl. 108 odst. 3 SFEU konstatuje, že podpora je slučitelná s vnitřním trhem, mohou se nositelé těchto procesních záruk domoci jejich dodržení, pouze pokud mají možnost toto rozhodnutí zpochybnit před unijním soudem. Z těchto důvodů unijní soud prohlásí za přípustnou žalobu na neplatnost takového rozhodnutí, podanou zúčastněnou stranou ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU, pokud se žalobce jejím podáním domáhá ochrany procesních práv, která mu toto ustanovení přiznává (rozsudky ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 28, ze dne 15. ledna 2013, Aiscat v. Komise, T-182/10, EU:T:2013:9, bod 42, a usnesení ze dne 11. dubna 2018, Abes v. Komise, T-813/16, nezveřejněné, EU:T:2018:189, bod 40).

58 Tak je tomu i v případě, kdy Komise tvrdí, aniž zahájí formální vyšetřovací řízení, že pokud napadená opatření představují podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být tato podpora kvalifikována jako existující podpora, a tím implicitně odmítá zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU. Takové stanovisko Komise založené na informacích poskytnutých zúčastněnými stranami představuje rozhodnutí (rozsudky ze dne 24. března 1993, CIRFS a další v. Komise, C-313/90, EU:C:1993:111, bod 26, a ze dne 18. listopadu 2010, NDSHT v. Komise, C-322/09 P, EU:C:2010:701, bod 53).

59 Žalobu podanou zúčastněnou stranou ve smyslu článku 108 odst. 2 SFEU na neplatnost rozhodnutí, kterým se odmítá zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle tohoto ustanovení, je tedy třeba považovat za přípustnou, pokud se žalobce jejím podáním snaží ochránit svá procesní práva, která pro něj vyplývají z tohoto ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudky ze 16. května 2002, ARAP a další v. komise, C-321/99 P, EU:C:2002:292, body 61 a 66, a ze dne 18. listopadu 2010, NDSHT v. Komise, C-322/09 P, EU:C:2010:701, bod 56).

60 Pokud žalobce naopak zpochybňuje opodstatněnost rozhodnutí obsahujícího posouzení podpory jako takové, pouhá skutečnost, že může být považován za zúčastněnou stranu ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU, nemůže postačovat k tomu, aby byla přípustnost žaloby uznána. Musí tedy prokázat, že má aktivní legitimaci na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce první a druhé části věty SFEU,

a zejména skutečnost, že má zvláštní postavení ve smyslu rozsudku ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17), nebo že rozhodnutí o posouzení podpory je nařizovacím aktem, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření a týká se tohoto žalobce přímo, v souladu s čl. 263 čtvrtým pododstavcem třetí částí věty SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Telefónica v. Komise, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 19).

61 V projednávaném případě Komise napadeným rozhodnutím zamítla stížnosti, které žalobci podali na základě čl. 24 odst. 2 prvního pododstavce nařízení č. 2015/1589, podle kterého „[k]aždá zúčastněná strana může podat stížnost s cílem informovat Komisi o jakékoli údajné protiprávní podpoře a o jakémkoli údajném zneužití podpory."

62 V projednávané věci je třeba mít za to, že Komise v napadeném rozhodnutí formálně zamítla stížnosti a odmítla zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.

63 Bude třeba zkoumat, zda žalobní důvody předložené žalobci mají za cíl zpochybnit rozhodnutí Komise nezahájit formální vyšetřovací řízení tím, že prokáže, že posouzení informací a skutečností, které měla nebo mohla mít Komise k dispozici při předběžném posouzení, mělo vyvolat pochybnosti ohledně kvalifikace dotčené podpory jako existující podpory, pokud jde o státní podporu, nebo zda naopak žalobní důvody nebo některé z těchto žalobních důvodů přímo zpochybňují opodstatněnost posouzení dotčeného opatření z hlediska článku 107 SFEU, a jejich cílem nebo důsledkem je proto změna předmětu žaloby, v důsledku čehož by se změnily podmínky posouzení její přípustnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 50).

A. K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení procesních práv vyplývajících z čl. 108 odst. 2 SFEU

64 V rámci prvního žalobního důvodu žalobci tvrdí, že došlo k porušení procesních práv, která jim plynou z čl. 108 odst. 2 SFEU, jelikož po projednání jejich stížností Komise neprávem odmítla zahájit formální vyšetřovací řízení, pokud jde o úkoly sociální pomoci.

1. K přípustnosti

65 Komise nezpochybňuje aktivní legitimaci žalobců jakožto zúčastněných stran ve smyslu čl. 1 písm. h) nařízení 2015/1589 k tomu, aby se v rámci prvního žalobního důvodu dovolávaly porušení jejich procesních práv vyplývajících z čl. 108 odst. 2 SFEU z důvodu, že nezahájila formální vyšetřovací řízení ohledně úkolů sociální pomoci.

66 Naproti tomu ABH a třetí vedlejší účastníci tvrdí, že žalobci již v podstatě využili všech procesních práv, která jim byla přiznána v rámci formálního vyšetřovacího řízení. Tito vedlejší účastníci zejména uvádějí, že se žalobci mohli seznámit s předběžným hodnocením dotčeného opatření a předložit připomínky, které byly podrobně zkoumány. Kromě toho žalobci obdrželi kopii napadeného rozhodnutí, která jim byla doručena.

67 Žalobci tento argument zpochybňují. Tvrdí, že Komise má na základě článku 7 a následujících nařízení 2015/1589 pravomoc vyžádat si potřebné informace od jiného členského státu, podniku nebo sdružení podniků, jakmile zahájila formální vyšetřovací řízení, za účelem zlepšení kvality obdržených informací a zároveň zvýšit transparentnost a právní jistotu. Kromě toho ustanovení tohoto nařízení týkající se formálního vyšetřovacího řízení umožňují prodloužit lhůty pro předložení připomínek stěžovateli a stanoví rozsáhlejší povinnosti odůvodnění.

68 Podle čl. 1 písm. h) nařízení 2015/1589 se „zúčastněnou stranou“ rozumí „kterýkoliv členský stát, osoba, podnik nebo sdružení podniků, jejichž zájmy by mohly být ovlivněny poskytnutím podpory, zejména příjemce podpory, konkurenční podniky a profesní sdružení“.

69 Jak vyplývá z judikatury, pokud je žalobci přiznáno zvláštní postavení „zúčastněné strany“ ve smyslu článku 1 písm. h) nařízení č. 2015/1589, které je spojeno s konkrétním předmětem žaloby, stačí ve smyslu článku 263 čtvrtého pododstavce SFEU k individualizaci žalobce, pokud uvedená žaloba směřuje k zajištění ochrany procesních práv, která pro něj vyplývají z čl. 108 odst. 2 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. května 2011, Komise v. Kronoply a Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, bod 48; ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 44, a ze dne 6. května 2019, Scor v. Komise, T-135/17, nezveřejněný, EU:T:2019:287, bod 41).

70 Zúčastněnými stranami se rozumí kterákoli osoba, podnik nebo sdružení podniků, jejichž zájmy by mohly být ovlivněny poskytnutím podpory, zejména konkurenční podniky příjemce této podpory a profesní sdružení. Jinými slovy, jedná se o neurčitý okruh adresátů (rozsudky ze dne 14. listopadu 1984, Intermills v. Komise, 323/82, EU:C:1984:345, bod 16, a ze dne 6. května 2019, Scor v. Komise, T-135/17, nezveřejněný, EU:T:2019:287, bod 42). Toto ustanovení však nevylučuje, aby podnik, který není přímým konkurentem příjemce podpory, byl označen za „zúčastněnou stranu“, jestliže tvrdí, že poskytnutím podpory by mohly být ovlivněny jeho zájmy. Je tedy třeba, aby tento podnik právně dostačujícím způsobem prokázal, že podpora může mít konkrétní dopad na jeho situaci (viz rozsudek ze dne 24. května 2011, Komise v. Kronoply a Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, body 63 až 65 a citovaná judikatura).

71 V projednávané věci jsou žalobci autory stížností, které vedly k napadenému rozhodnutí. Aktivně se účastnili předběžného řízení o přezkumu. Kromě toho opakovaně tvrdili, že první žalobce je profesním sdružením, které hájí zájmy podniků konkurujících příjemcům tvrzených podpor, že druhý žalobce je podnikem konkurujícím těmto příjemcům a jejich zájmy by mohly být ovlivněny poskytnutím těchto podpor. Je tedy třeba mít za to, že žalobci prokázali, že jsou zúčastněnými stranami ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU a čl. 1 písm. h) nařízení 2015/1589 za účelem obrany svých procesních práv, což Komise nezpochybňuje.

72 Jak vyplývá z bodu 66 výše, ABH a třetí vedlejší účastníci tvrdí, že žalobci již využili všech procesních práv, která jim plynou z čl. 108 odst. 2 SFEU.

73 V tomto ohledu je třeba uvést, že i když měl unijní soud opakovaně za to, že Komise neměla povinnost vyslechnout stěžovatele během předběžného posouzení podpor zavedeného článkem 108 odst. 3 SFEU, ale měla povinnost umožnit zúčastněným stranám podat jejich připomínky až během formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (rozsudky ze dne 15. června 1993, Matra v. Komise, C-225/91, EU:C:1993:239, bod 52, a ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 59), nelze z toho vyvodit, že stěžovatel, jehož stížnost po jeho vyslechnutí Komise odmítla, už více nemá zájem na napadení skutečnosti, že nedošlo k zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.

74 Podle článku 4 odst. 4 nařízení 2015/1589, shledá-li totiž Komise po předběžném posouzení, že existují pochybnosti o slučitelnosti oznámeného opatření s vnitřním trhem, rozhodne o zahájení postupu podle čl. 108 odst. 2 SFEU.

75 Jak stanoví článek 7 nařízení č. 2015/1589, Komise může po zahájení formálního vyšetřovacího řízení požadovat informace od jiných členských států než od členského státu, jehož se dotčené opatření týká, od podniků nebo sdružení podniků.

76 Kromě toho, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 70 výše, pokud čl. 108 odst. 2 SFEU stanoví, že Komise vyzve zúčastněné strany, aby předložily své připomínky, nevztahuje se tento text pouze na zúčastněné strany, které podaly stížnost, ale na neurčitý okruh osob, podniků nebo sdružení, jejichž zájmy mohou být poskytnutím podpory dotčeny, zejména konkurenční podniky a profesní organizace.

77 Z těchto skutečností vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí ABH a třetí vedlejší účastníci, pojem „procesní práva“, která svědčí zúčastněným stranám v rámci řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, nelze zaměňovat s právem stěžovatele na zahájení formálního vyšetřovacího řízení, v jehož rámci bude moci jakožto „zúčastněná strana“ znovu předložit připomínky ze stejného titulu jako jakýkoli jiný subjekt odpovídající definici stanovené v čl. 1 písm. h) nařízení 2015/1589.

78 Z toho vyplývá, že první žalobní důvod žaloby na neplatnost je přípustný v rozsahu, v němž se týká zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu, že Komise porušila procesní práva žalobců tím, že v odpovědi na jejich stížnosti odmítla zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.

2. K věci samé

79 V rámci prvního žalobního důvodu žalobci tvrdí, že několik skutečností nasvědčuje tomu, že předběžné přezkumné řízení vedlo k závažným obtížím, které měly vést Komisi k zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU. Na existenci takových obtíží poukazují tři nepřímé důkazy, které se týkají zaprvé délky předběžného přezkumného řízení, kterou označují jako výjimečně dlouhou, zadruhé nedostatečné kvality odůvodnění poskytnutého Komisí, která svědčí o nedostatečném nebo neúplném přezkumu, a zatřetí postoje Komise v průběhu uvedeného řízení.

80 Žalobci tvrdí, že celková doba trvání předběžného přezkumného řízení v délce 29 měsíců je nesoudržná se stručností odůvodnění a napadeného rozhodnutí, které má pouze deset stran. Domnívají se, že Komise porušila svou povinnost provést pečlivý přezkum věci v přiměřené lhůtě, a to tím spíše že se v projednávaném případě nezdá, že by přiznala stupně priority nebo zpozdila přezkum finanční podpory ve prospěch jiných věcí.

81 Tvrdí rovněž, že odůvodnění napadeného rozhodnutí, které se nachází na jediné straně, je velmi stručné a je stiženo „právními nepřesnostmi“ a „věcnými nedostatky“, které jsou neslučitelné s nadměrně dlouhou délkou řízení a které prokazují, že Komise provedla povrchní přezkum. Vytýkají Komisi, že nepřezkoumala cíl zvýšení předvídatelnosti úrovně finanční podpory poskytované zastřešujícím sdružením, sledovaný orgány spolkové země Dolní Sasko z důvodu postupného odstranění vazby mezi podporou charitativního odvětví a zdroji loterií, ke kterému došlo mezi 1997 (nebo 2004) a rokem 2015, a to i přesto, že první žalobce citoval části důvodové zprávy k jednotlivým dotčeným zákonům. Kromě toho se nevyslovila k otázce, zda rostoucí vývoj částek podpory v letech 1956 až 2015 dodržel prahovou hodnotu 20 % stanovenou v čl. 4 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení č. 2015/1589 (Úř. věst. 2004, L 140, s. 1; Zvl. vyd. 08/04, s. 3), ve znění nařízení Komise (EU) 2015/2282 ze dne 27. listopadu 2015 (Úř. věst. 2015, L 325, s. 1), podle kterého zvýšení původního rozpočtu stávajícího režimu podpory o 20 % není považováno za změnu existující podpory. Kromě toho se nevyslovila k důsledkům rozdělení podpory na pevnou část a variabilní část spojené s vývojem daně z hazardních her. Konečně žalobci zdůrazňují, že Komise nezaujala stanovisko k prohlášením Niedersächsischer Landesrechnungshof (Účetní dvůr spolkové země Dolní Sasko, Německo), které má k dispozici a ze kterých podle žalobců zjevně vyplývá, že finanční podpora představuje novou podporu. Žalobci rovněž vytýkají neexistenci vysvětlení nebo definic toho, co představuje podstatnou změnu podpory.

82 Podle žalobců svědčí jednání Komise rovněž ve prospěch skutečnosti, že při kvalifikaci sporných podpor narazila na závažné obtíže z hlediska článku 107 a následujících SFEU. Tyto obtíže vyplývají ze skutečnosti, že v průběhu řízení byly pro účely přijetí napadeného rozhodnutí nezbytné opakované výměny korespondence a setkání. K tomu se přidává okolnost, že se po jejich setkání s Komisí dne

5. července 2016 Komise zajímala spíše o nalezení pevného právního řešení do budoucna, a to o přizpůsobení finanční podpory rozhodnutí o SOHZ z roku 2012, než o kvalifikaci tohoto opatření jako existující podpory nebo jako nové podpory, jak vyplývá ze zápisu sepsaného německými orgány dne 8. července 2016.

83 Komise tvrdí, že nenarazila na závažné obtíže, a má za to, že na rozdíl od argumentů žalobců nebyla délka předběžného přezkumného řízení s ohledem na okolnosti věci nepřiměřená. Dlouze se věnovala legislativním změnám, kterých se žalobci dovolávají a které byly považovány za relevantní, přičemž dostatečně odůvodnila napadené rozhodnutí, přestože skutečnosti předložené žalobci k poukázání na postoj jejích služeb nemohly prokázat porušení čl. 108 odst. 2 SFEU.

84 Zdůrazňuje, že žalobci předložili dvě odlišné stížnosti jejím službám dne 24. června a dne 12. srpna 2015 a že stížnost druhého žalobce se týkala dvou doplňujících vnitrostátních opatření, takže generální ředitelství pro hospodářskou soutěž (GŘ) pro hospodářskou soutěž muselo prošetřit tři opatření až do svého předběžného hodnocení. Dvě žádosti o informace byly zaslány německým orgánům dne 30. července 2015 a dne 8. února 2016, na které bylo odpovězeno dlouhými dopisy ze dne 9. září 2015 a 6. a 7. dubna 2016. Po přezkoumání těchto informací Komise dospěla k závěru, že finanční podpora představuje existující podporu. Na schůzce, která se konala dne 5. července 2016, oznámila Komise své posouzení německým orgánům a s nimi ověřila, zda jsou připraveny v budoucnu upravit finanční podporu v souladu s pravidly v oblasti kontroly státních podpor. Dopisem ze dne 16. listopadu 2016 se německé orgány zavázaly do budoucna uvést tuto finanční podporu do souladu s rozhodnutím SOHZ z roku 2012. Další dvě opatření zpochybňovaná druhým žalobcem byla rovněž projednána na této schůzce a další informace byly Komisi předány dopisem ze dne 30. září 2016. Konečně Komise zdůrazňuje, že po přezkumu všech opatření uvedených ve stížnostech předala dne 14. února 2017 své předběžné hodnocení týkající se všech opatření uvedených ve stížnostech.

85 Podle Komise dále doba mezi předáním uvedeného prozatímního hodnocení žalobcům a přijetím napadeného rozhodnutí není nepřiměřená, a to tím spíše že toto rozhodnutí zahrnuje zohlednění připomínek žalobců předložených dopisy ze dne 17. a 20. února 2017 a ze dne 6. a 10. března 2017, jakož i doplňujících informací předaných německými orgány dne 31. srpna, 5. září a 14. září 2017.

86 Třetí vedlejší účastníci uvádějí, že přezkum podpor, které vstoupily v platnost před Smlouvou o EHS, ukládá vracet se časově několik desetiletí a někdy provádět historická šetření na základě archivů.

87 Podle Komise odůvodnění napadeného rozhodnutí nepotvrzuje existenci závažných obtíží. Tvrdí, že dostatečně přezkoumala vysvětlení žalobců, a zejména vysvětlení předložená prvním žalobcem dne 10. března 2017 k vyvrácení kvalifikace finanční podpory jako existující podpory. V tomto ohledu poznamenává, že vysvětlení prvního žalobce nepřesáhla dvě stránky a pouze popsala legislativní změny z let 1997 a 2014 bez uvedení toho, v čem měly tyto změny vést ke zvýšení částky finanční podpory. První žalobce rovněž neposkytl informace o výši skutečně poskytnuté finanční podpory od roku 1956.

88 V tomto ohledu Komise podporovaná DWEK tvrdí, že čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004 nestanoví, že zvýšení podpory o více než 20 % postačuje samo o sobě k tomu, aby bylo možné mít za to, že existující režim podpor je přeměněn na novou podporu. Každopádně údaje sdělené německými orgány s ohledem na inflaci nenaznačují zvýšení částek finanční podpory, které by přesahovalo původní rozpočet o 20 %.

89 Pokud jde o kritiku přístupu služeb Komise, Komise tvrdí, že tvrzení žalobců jsou založena na pouhých domněnkách. Každopádně je výměna korespondence s orgány členského státu součástí řízení o přezkumu stížnosti. Pokud jde o schůzku s německými orgány, ta umožnila Komisi, aby sdělila své posouzení opatření a vyzvala spolkovou zemi Dolní Sasko, aby do budoucna uvedla finanční podporu do souladu s rozhodnutím SOHZ z roku 2012.

90 Podle judikatury je formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU nevyhnutelné, jestliže Komise zaznamená závažné obtíže při posouzení toho, zda je podpora slučitelná se společným trhem. Komise se tedy může pro přijetí kladného rozhodnutí o podpoře omezit na předběžné posouzení podle čl. 108 odst. 3 SFEU pouze tehdy, může-li po tomto prvotním přezkumu nabýt přesvědčení, že tato podpora je slučitelná s vnitřním trhem. Naproti tomu, pokud je Komise po tomto prvotním přezkumu přesvědčena o opaku nebo pokud jí tento přezkum neumožní překonat veškeré obtíže, jež vyvstaly při posuzování slučitelnosti této podpory s vnitřním trhem, je Komise povinna vyžádat si veškerá nezbytná stanoviska a zahájit v této souvislosti řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (viz rozsudek ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 70 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 30; viz rovněž v tomto smyslu rozsudek ze dne 18. listopadu 2010, NDSHT v. Komise, C-322/09 P, EU:C:2010:701, body 52 až 54).

91 V projednávaném případě je cílem přezkumu legality provedeného Tribunálem v rámci posouzení prvního žalobního důvodu přezkoumat, zda předběžné přezkumné řízení způsobilo závažné obtíže při analýze napadených opatření a při posouzení možnosti kvalifikovat tato opatření jako existující podporu. V rámci tohoto žalobního důvodu, kterým se žalobci dovolávají porušení svých procesních práv vyplývajících z čl. 108 odst. 2 SFEU, tedy Tribunálu nepřísluší, aby jako takové přezkoumával posouzení Komise týkající se možnosti kvalifikovat napadená opatření jako existující podporu nebo slučitelnost těchto opatření s vnitřním trhem, ale přísluší mu pouze posoudit, zda při tomto posouzení čelila závažným obtížím.

92 Vzhledem k tomu, že má kritérium závažných obtíží objektivní povahu, je třeba po existenci takových obtíží pátrat nejen v okolnostech přijetí rozhodnutí Komise přijatého po ukončení předběžného přezkoumání, ale rovněž v posouzeních, ze kterých vycházela Komise (rozsudek ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 71 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další v. Komise, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 31).

93 Z toho vyplývá, že legalita rozhodnutí nevznášet námitky přijatého podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 2015/1589 závisí na otázce, zda posouzení informací a skutečností, které Komise mohla mít k dispozici (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. září 2017, Komise v. Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, bod 71) při předběžném posouzení oznámeného opatření, muselo objektivně vyvolat pochybnosti ohledně slučitelnosti tohoto opatření s vnitřním trhem, přičemž takové pochybnosti musí vést k zahájení formálního vyšetřovacího řízení, jehož se mohou účastnit zúčastněné strany uvedené v čl. 1 písm. h) uvedeného nařízení (rozsudky ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další v. Komise, C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 72, a ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další v. Komise, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 32).

94 Z judikatury rovněž vyplývá, že nedostatečná nebo neúplná povaha přezkumu provedeného Komisí během předběžného přezkumného řízení naznačuje existenci závažných obtíží (viz rozsudek ze dne 10. února 2009, Deutsche Post a DHL International v. Komise, T-388/03, EU:T:2009:30, bod 95 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 19. září 2018, HH Ferries a další v. Komise, T-68/15, EU:T:2018:563, bod 62).

95 Je na žalobcích, aby prokázali existenci závažných obtíží, přičemž důkaz mohou předložit prostřednictvím souboru shodujících se indicií (rozsudek ze dne 19. září 2018, HH Ferries a další v. Komise, T-68/15, EU:T:2018:563, bod 63; viz rovněž v tomto smyslu rozsudek ze dne 17. března 2015, Pollmeier Massivholz v. Komise, T-89/09, EU:T:2015:153, bod 51 a citovaná judikatura).

96 V projednávaném případě mají žalobci za to, že Komise se v rámci předběžného přezkumného řízení setkala se závažnými obtížemi při analýze napadených opatření a při posouzení možnosti kvalifikovat je jako existující podporu. Dovolávaly se tří indicií, a sice délky předběžného přezkumného řízení, odůvodnění napadeného rozhodnutí a postoje Komise. Tyto tři aspekty je třeba zkoumat postupně.

a) K délce předběžného přezkumného řízení

97 Je třeba konstatovat, že mezi podáním stížností žalobců dne 16. června a 12. srpna 2015 a přijetím napadeného rozhodnutí dne 23. listopadu 2017 uplynulo 29 měsíců.

98 Komise tvrdí, že délka předběžného přezkumného řízení v délce 29 měsíců je odůvodněna zejména žádostmi o informace zaslanými německým orgánům, sdělením těchto informací, setkáním s těmito orgány a jejich závazky. Zdůrazňuje rovněž čas nezbytný k přezkoumání legislativních změn zpochybněných žalobců a zohlednění připomínek žalobců týkajících se předběžného hodnocení, které jim Komise předala dne 14. února 2017.

99 V tomto ohledu platí, že ačkoli taková délka může být nepřímým důkazem o existenci pochybnosti o kvalifikaci sporných opatření jako existující podpory nebo slučitelnosti těchto opatření s vnitřním trhem, sama o sobě nemůže vést k závěru, že předběžné přezkumné řízení vedlo k závažným obtížím, které Komisi nutí zahájit formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (viz rozsudek ze dne 24. ledna 2013, 3F v. Komise, C-646/11 P, nezveřejněný, EU:C:2013:36, bod 32 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 12. prosince 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid a Federación Catalana de Estaciones de Servicio v. Komise, T-95/03, EU:T:2006:385, bod 135).

100 Kromě toho je třeba připomenout, že podle judikatury musí být přiměřenost délky předběžného přezkumného řízení posouzena v závislosti na konkrétních okolnostech každé věci, a zejména na jejím kontextu, jednotlivých fázích řízení, které musí Komise vést, a složitosti věci (viz rozsudek ze dne 14. září 2016, Trajektna luka Split v. Komise, T-57/15, nezveřejněný, EU:T:2016:470, bod 65 a citovaná judikatura).

101 Kromě toho bod 47 kodexu osvědčených postupů pro provádění řízení ve věcech kontroly státní podpory (Úř. věst. 2009, C 136, s. 13) sice stanoví, že „Komise vynaloží veškeré úsilí, aby vyšetřila stížnost orientačně do dvanácti měsíců ode dne, kdy ji obdržela“, upřesňuje však, že „[t]ato lhůta není právně závazná [a že] podle okolností individuálního případu může případná potřeba vyžádat si dodatečné informace od stěžovatele, členského státu či zúčastněné strany prodloužit posuzování stížnosti.“

102 V projednávaném případě vyžadoval jejich přezkum navzdory zvláštní stručnosti stížností analýzu značného objemu dokumentů, včetně, z důvodu přijetí různých po sobě jdoucích zákonů v letech 1956 až 2015, řady právních textů vykazujících určitou složitost, jakož i určení částek poskytnutých zastřešujícím sdružením během tohoto období.

103 Komise tak musela opakovaně požádat o vysvětlení a informace od německých orgánů, které musely provést vyhledávání potřebné k poskytnutí požadovaných dat. Komise několikrát vyzvala žalobce, aby předložili své připomínky.

104 I když tedy délka předběžného přezkumného řízení byla spíše dlouhá a zjevně delší než orientační lhůta dvanácti měsíců uvedená Komisí v jejím kodexu osvědčených postupů, ze spisu nevyplývá, že by tato délka trvání byla způsobena závažnými obtížemi při analýze napadených opatření a při posouzení možnosti kvalifikovat tato opatření jako existující podporu.

105 Kromě toho, jak vyplývá z judikatury a z bodu 48 kodexu osvědčených postupů, Komise má právo stížnostem, které jí byly předloženy, přiznat různou prioritu (rozsudky ze dne 4. března 1999, Ufex a další v. Komise, C-119/97 P, EU:C:1999:116, bod 88, a ze dne 4. července 2007, Bouygues a Bouygues Télécom v. Komise, T-475/04, EU:T:2007:196, bod 158).

106 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba dospět k závěru, že délka předběžného přezkumného řízení nesvědčí o tom, že by Komise v rámci svého posouzení tohoto opatření jakožto existující podpory čelila závažným obtížím.

b) K odůvodnění napadeného rozhodnutí

107 Pokud jde o odůvodnění napadeného rozhodnutí, z judikatury vyplývá, že nedostatečná nebo neúplná povaha přezkumu provedeného Komisí během předběžného přezkumného řízení naznačuje existenci závažných obtíží (viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Bayerische Motoren Werke v. Komise, T-671/14, EU:T:2017:599, bod 39 a citovaná judikatura). Odůvodněním uvedeným v rozhodnutí nezahájit formální vyšetřovací řízení Komise informuje o přezkumu finanční podpory, který provedla, a tudíž odůvodnění takového rozhodnutí může představovat údaj stran potřebné úplnosti nebo dostatečnosti uvedeného přezkumu.

108 V tomto ohledu je Komise v rozhodnutí, které přijímá po přezkumu stížnosti, jako je napadené rozhodnutí, povinna dostatečně objasnit stěžovateli důvody, proč skutkové a právní poznatky uplatňované ve stížnosti nepostačují k prokázání toho, že sporné opatření muselo vyvolat pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem. Musí tedy existovat vzájemný vztah mezi tvrzeními uvedenými v stížnosti a vysvětleními, které Komise uvádí v rozhodnutí nevznášet námitky, nebo nezahájit formální vyšetřovací řízení, jak je tomu v projednávané věci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2008, Chronopost a La Poste v. UFEX a další, C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 96).

109 Komise však není povinna vyjádřit se ke všem argumentům, jichž se před ní dovolávají zúčastněné strany, ale stačí, aby popsala skutečnosti a právní úvahy, které mají zásadní význam v rámci struktury rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 3. března 2010, Bundesverband deutscher Banken v. Komise, T-36/06, EU:T:2010:61, bod 45 a citovaná judikatura). Kromě toho není povinna zaujmout postoj ke skutečnostem uvedeným ve stížnosti, které jsou zjevně irelevantní nebo nemají žádný význam nebo mají jednoznačně druhořadý význam (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink 's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, body 63 a 64, a ze dne 28. března 2012, Ryanair v. Komise, T-123/09, EU:T:2012:164, bod 180).

110 V projednávané věci je třeba konstatovat, že Komise v bodech 32 a 33 napadeného rozhodnutí připomněla znění použitelné unijní právní úpravy, a konkrétně definici pojmu existující podpory. V bodech 34 až 43 tohoto rozhodnutí popsala legislativní vývoj v letech 1956 až 2014 týkající se dotčených opatření, přičemž pokaždé uvedla výši finanční podpory poskytnuté zastřešujícím organizacím a původ této finanční podpory. Z tohoto odůvodnění vyplývá, že tato finanční podpora pocházela z koncesních poplatků týkajících se loterií a sportovních sázek nebo z daní z hazardních her nebo z rozpočtu spolkové země Dolní Sasko a současně z daní z hazardních her, pokud příjmy z těchto daní překročily určitou částku.

111 V bodě 47 napadeného rozhodnutí Komise konstatovala, že účel veřejné finanční podpory a příjemci se od roku 1956 nezměnili. V bodech 48 a 49 uvedeného rozhodnutí se Komise vyjádřila ke kritikám právních předpisů z let 1997 a 2014, které žalobci uvedli ve svých stížnostech. Podle žalobců tyto právní předpisy obsahují významné změny a jsou novými podporami zvýhodňujícími zastřešující sdružení poskytnutím paušálních částek, které zajišťují těmto organizacím bezpečnost plánování.

112 Pokud jde nejprve o změnu částky vyjádřené v procentech na paušální částku, ke které došlo v roce 1997, Komise uvedla, že k ní nedošlo v roce 1997, jak bylo chybně uvedeno ve stížnosti, ale v roce 2004, v rámci doprovodného zákona o rozpočtu z roku 2004. S odkazem na odůvodnění § 11 návrhu tohoto doprovodného zákona o rozpočtu z roku 2004 konstatovala, že nedošlo k podstatné změně, protože tato změna nemá vliv na základní právo zastřešujících sdružení získat veřejnou finanční podporu na služby sociální pomoci, které poskytují. Kromě toho uvedla, že změna se týká pouze výše podpory a způsobila snížení finanční podpory charitativním sdružením.

113 Mimoto pokud jde o tvrzení, že prostřednictvím WohlFödG údajně došlo k odstranění souvislosti mezi finanční podporou charitativního odvětví a poplatky z hazardních her, Komise s odkazem na zákonná ustanovení od roku 1956 dospěla k závěru, že nedošlo ke změně povahy ani zdroje finanční podpory, protože koncesionářské poplatky zaplacené pořadateli hazardních her byly vždy odváděny do rozpočtu spolkové země Dolní Sasko.

114 I když Komise výslovně nezaujala stanovisko k cíli údajného zvýšení předvídatelnosti díky poskytnutí paušální částky, která umožňuje lepší plánování sociálních činností charitativních sdružení, zkoumala nicméně otázku, zda poskytnutí paušálních částek vedlo k podstatné změně režimu podpor a odpověděla na ni záporně.

115 Pokud jde o cíle údajně sledované návrhy zákona citovanými žalobci, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury článek 107 SFEU nerozlišuje státní zásahy na základě jejich důvodů nebo cílů, ale definuje je podle jejich účinků (rozsudky ze dne 22. prosince 2008, British Aggregates v. Komise, C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 87 a 89, a ze dne 15. listopadu 2011, Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království, C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 87). Analýza sporného opatření provedená Komisí tedy nemusela nutně zohledňovat cíle uváděné žalobci i za předpokladu, že by byly skutečnými cíli sledovanými německými orgány při změně sporných opatření.

116 Pokud jde o údajné opomenutí Komise rozhodnout o otázce, zda rostoucí vývoj finanční podpory mezi roky 1956 a 2015 dodržoval prahovou hodnotu 20 % stanovenou v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004, je třeba uvést, že Komise dospěla k závěru, jak vyplývá zejména z bodů 33 a 50 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že změny provedené od roku 1956 v rámci podpůrných opatření pro charitativní odvětví měly čistě formální nebo administrativní povahu nezávisle na konkrétním vývoji dotčených částek. Konkrétní odůvodnění případného dodržení této prahové hodnoty tudíž nebylo nezbytné.

117 Každopádně z finančních údajů, které jí byly sděleny německými orgány v průběhu správního řízení, vyplývá, že zvýšení částky finanční podpory celkově nevedlo k úrovni podpory přesahující o více než 20 % původní částku této podpory.

118 Konečně je třeba uvést, že Komise nebyla nijak vázána prohlášeními Niedersächsischer Landesrechnungshof (Účetní dvůr spolkové země Dolní Sasko), a tudíž skutečnost, že se tento orgán k těmto prohlášením nevyslovil, nemůže mít vliv na otázku existence závažných obtíží.

119 Z těchto skutečností vyplývá, že odůvodnění napadeného rozhodnutí neprokazuje, že Komise provedla povrchní, nedostatečný nebo neúplný přezkum sporných opatření nebo že čelila závažným obtížím v rámci svého posouzení tohoto opatření jako představujícího existující podporu. Stejně tak žalobci neprokázali, že se Komise v napadeném rozhodnutí účinně nezabývala argumentem obsaženým v jejich stížnostech s výjimkou těch, které jsou druhotné, bezvýznamné nebo irelevantní.

c) K postoji Komise

120 Pokud jde o postoj Komise, a zvláště o její kontakty s německými orgány, z judikatury vyplývá, že pouhou skutečnost, že během předběžného přezkumu došlo k diskusím mezi Komisí a dotčeným členským státem a v tomto rámci mohla Komise požádat o doplňující informace ohledně opatření, která jí byla předložena ke kontrole, nelze samu o sobě považovat za důkaz toho, že tento orgán narazil na závažné obtíže při posouzení (rozsudek ze dne 10. července 2012, TF1 a další v. Komise, T-520/09, nezveřejněný, EU:T:2012:352, bod 76).

121 Komise zejména v souladu s účelem čl. 108 odst. 3 SFEU a s povinností dbát zásady řádné správy, jež jí přísluší, může zahájit dialog s oznamujícím státem nebo třetími stranami, aby v rámci předběžného přezkoumání překonala obtíže, s nimiž se případně setkala. Tato možnost přitom předpokládá, že

Komise může změnit své stanovisko podle výsledku zahájeného dialogu, aniž musí být tato změna *a priori* vykládána jako důkaz existence závažných obtíží (rozsudek ze dne 13. června 2013, Ryanair v. Komise, C-287/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:395, bod 71, a ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další v. Komise, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 35). Komise tudíž může na základě čl. 4 odst. 2 nařízení 2015/1589 právoplatně přijmout rozhodnutí, jímž konstatuje neexistenci státní podpory a současně bere na vědomí závazky přijaté členským státem (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Club Hotel Loutraki a další C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 36; viz rovněž v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. června 2013, Ryanair v. Komise, C-287/12 P, nezveřejněný, EU:C:2013:395, bod 72).

122 V projednávané věci s ohledem na nutnost analyzovat dotčené právní předpisy, jakož i výkazy týkající se finanční podpory charitativních sdružení od roku 1957, počet žádostí o informace a korespondence, jakož i uspořádání schůzky mohou v projednávané věci potvrdit existenci věcných obtíží při správném pochopení fungování dotčeného právního předpisu, ale nemohou být a priori vykládány tak, že prokazují existenci závažných obtíží týkajících se kvalifikace opatření napadených žalobci.

123 Pokud jde o doporučení německým orgánům přizpůsobit finanční podporu rozhodnutí SOHZ z roku 2012, je třeba konstatovat, že se jedná o akt, který nelze vytýkat Komisi, ani nemůže představovat nepřímý důkaz existence závažných obtíží vyžadujících zahájení řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.

124 Komise totiž v témže okamžiku německé orgány informovala o skutečnosti, že podle ní může být finanční podpora kvalifikována jako existující podpora a že toto opatření nesplňuje podmínky stanovené v rozhodnutí SOHZ z roku 2012. Ze spisu nevyplývá, že první posouzení týkající se toho, že podpora má povahu existující podpory, záviselo na uvedení finanční podpory německými orgány do souladu s tímto rozhodnutím.

125 Skutečnost, že německé orgány dobrovolně přijaly opatření nezbytná k dosažení souladu existující podpory s rozhodnutím SOHZ z roku 2012, ve skutečnosti Komisi umožnila vyhnout se nutnosti navrhnout na základě článku 22 nařízení č. 2015/1589 přijetí vhodných opatření.

126 Z těchto skutečností vyplývá, že postoj Komise zpochybněný žalobci nemůže být vykládán jako důkaz existence závažných obtíží vyžadujících zahájení řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.

127 S ohledem na předcházející úvahy je třeba konstatovat, že všechny zkoumané indicie posuzované jako celek neprokazují existenci takových závažných obtíží.

128 První žalobní důvod je tedy třeba zamítnout jako neopodstatněný.

B. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění

129 V rámci druhého žalobního důvodu žalobci tvrdí, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je relativně krátké a nedostatečné, že nedodržuje pojetí unijního práva, že popisuje relevantní právní situaci ve zkrácené podobě a neobsahuje žádný odkaz na judikaturu. Ve své replice uvádějí, že Komise opomněla odpovědět na výtku vycházející ze zvýšené předvídatelnosti zdrojů za účelem zlepšení plánování sociálních činností charitativními sdruženími.

130 Je třeba konstatovat, že argumenty žalobců, které byly formálně předloženy v rámci druhého žalobního důvodu, odpovídají ve skutečnosti argumentům předloženým v rámci prvního žalobního důvodu za účelem prokázání, že nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí naznačuje existenci závažných obtíží vyžadujících zahájení řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.

131 Ze stejných důvodů, jako jsou důvody uvedené v bodech 107 až 119 výše, je tak třeba konstatovat, že odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo dostatečné k tomu, aby umožnilo žalobcům pochopit důvody, proč měla Komise zejména s ohledem na skutečnosti uvedené v jejich stížnostech za to, že nedošlo k podstatné změně sporného opatření.

132 V důsledku toho se druhý žalobní důvod zamítá.

C. K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 107 a následujících SFEU

1. K přípustnosti

133 Je třeba připomenout, že přípustnost žaloby podané na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU fyzickou nebo právnickou osobou proti aktu, který jí není určen, je podmíněna tím, že jí bude přiznána aktivní legitimace, která je dána ve dvou případech. Zaprvé může být takováto žaloba podána za podmínky, že se tento akt dané osoby bezprostředně a osobně dotýká. Zadruhé může takováto osoba podat žalobu proti nařizovacímu aktu, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, pokud se jí bezprostředně dotýká (viz rozsudek ze dne 4. prosince 2019, PGNiG Supply & Trading v. Komise, C-117/18 P, nezveřejněný, EU:C:2019:1042, bod 26 a citovaná judikatura).

134 Je třeba zkoumat druhý případ týkající se třetí části věty čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

135 Komise a vedlejší účastníci tvrdí, že napadené rozhodnutí nelze považovat za nařizovací akt, který se bezprostředně dotýká žalobce ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU.

136 Na jedné straně Komise a vedlejší účastníci řízení tvrdí, že napadené rozhodnutí není nařizovacím aktem, jelikož není obecně závazným aktem a finanční podpora stanovená WohlFödG, o kterou se jedná v napadeném rozhodnutí, nepředstavuje režim podpory ve smyslu čl. 1 písm. d) první části věty nařízení 2015/1589. Zásady formulované v rozsudku ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873), nelze proto použít na projednávanou věc.

137 Zaprvé totiž Komise a vedlejší účastníci tvrdí, že příjemci nejsou definováni obecně a abstraktně, ale jsou identifikovatelní, neboť finanční podpora je poskytována zastřešujícím sdružením, která jsou členy LAG, tedy třinácti federacím v odvětví nezávislé sociální pomoci v Dolním Sasku. Zadruhé tito účastníci řízení tvrdí, že ustanovení upravující tuto podporu vyžadují doplňující prováděcí opatření, a sice uzavření dohody o dotaci, nebo pokud k němu nedojde, přijetí ministerské vyhlášky upravující zejména rozdělení uvedené podpory. Zatřetí, pokud může být finanční podpora kvalifikována jako státní podpora, představuje režim podpory ve smyslu čl. 1 písm. d) druhé části věty nařízení 2015/1589, který se týká „jednoho nebo více podniků“, a nikoliv podniků vymezených obecně a abstraktně.

138 Na druhé straně Komise a vedlejší účastníci tvrdí, že napadené rozhodnutí se žalobců bezprostředně nedotýká. V tomto ohledu žalobci neprokázali důvody, ze kterých je napadené rozhodnutí způsobilé uvést je do nevýhodného soutěžního postavení, a tudíž mít účinky na jejich právní postavení. Kromě toho předmětem sporného opatření bylo výlučně poskytnutí finanční podpory zastřešujícím sdružením sdruženým v LAG, a nikoli následné rozdělení finančních prostředků institucím, které jsou členy těchto organizací, které je ostatně v působnosti uvedených organizací. Přitom pouze toto rozdělení může ovlivnit právní postavení žalobců.

139 Žalobci s touto argumentací nesouhlasí.

140 Zaprvé je v tomto ohledu třeba připomenout, že Lisabonskou smlouvou byla do čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU doplněna třetí část věty, která zmírnila podmínky přípustnosti žalob na neplatnost podaných fyzickými a právnickými osobami. Tato část věty, aniž váže přípustnost žalob na neplatnost podaných fyzickými a právnickými osobami na podmínku osobního dotčení, totiž umožňuje tento procesní prostředek v případě „právních aktů s obecnou působností [nařizovacích aktů]“, které nevyžadují přijetí prováděcích opatření a dotýkají se žalobce bezprostředně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. října 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 57, a ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 22 a 28).

141 Podmínky stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci třetí části věty SFEU jsou kumulativní, takže skutečnost, že jedna z nich není splněna, má za následek, že žaloba na neplatnost podaná proti tomuto aktu musí být považována za nepřípustnou.

a) Ke kvalifikaci napadeného rozhodnutí jako nařizovacího aktu

142 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora má akt obecnou působnost, pokud se použije na objektivně vymezené situace a zakládá právní účinky ve vztahu k obecně a abstraktně určeným kategoriím osob (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 29 a citovaná judikatura).

143 Kromě toho Soudní dvůr v oblasti státních podpor rozhodl, že rozhodnutí Komise, jejichž cílem je povolit, nebo zakázat vnitrostátní režim podpor, mají obecnou působnost. Tato obecná působnost vyplývá ze skutečnosti, že taková rozhodnutí se uplatní na objektivně vymezené situace a mají právní účinky vůči určité kategorii osob vymezených obecně a abstraktně (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 31 a citovaná judikatura).

144 Článek 1 písm. d) nařízení 2015/1589 definuje pojem „režim podpor“ tak, že v rámci první hypotézy definované v první části věty zahrnuje „jakýkoliv akt, na jehož základě může být bez dalších prováděcích opatření poskytnuta jednotlivá podpora pro podniky definované aktem obecným nebo abstraktním způsobem“, a v rámci druhé hypotézy ho definuje tak, že zahrnuje jakýkoliv „akt, na jehož základě může být na neurčitou dobu a/nebo na neurčitou částku poskytnuta pro jeden nebo několik podniků podpora, která není spojena se zvláštním projektem“. Ani z této definice, ani z rozsudku ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873) nevyplývá, že režim podpory, který může spadat pod druhý případ pojmu „režim podpory“ stanovený v čl. 1 písm. d) nařízení 2015/1589, postrádá obecnou působnost.

145 V projednávaném případě je třeba zaprvé uvést, že § 1 WohlFödG stanoví, že „nezávislé charitativní odvětví je podporováno finančními podporami spolkové země [Dolní Sasko]“, takže se toto legislativní opatření týká nezávislého charitativního odvětví jako celku a na úrovni této spolkové země.

146 Stejně tak název § 2 WohlFödG uvádí, že spolková země poskytuje finanční podporu zejména nezávislým charitativním sdružením, přičemž uvádí, že příjemci podpory jsou všechna charitativní sdružení nezávislá na spolkové zemi Dolní Sasko, definovaná obecným a abstraktním způsobem. Kromě toho § 2 odst. 1 bod 1 WohlFödG stanoví, že finanční podpora stanovená tímto předpisem je poskytována zastřešujícím sdružením, která jsou členy LAG. Uvedený předpis se tedy týká kategorie osob vymezených obecně a abstraktně, a sice zastřešujících sdružení působících v charitativním odvětví nezávislém na spolkové zemi Dolní Sasko a členů LAG.

147 Je pravda, jak vyplývá z preambule a z § 2 stanov LAG, že toto je seskupením třinácti zastřešujících svazů v oblasti nezávislé sociální pomoci v Dolním Sasku, které se staly členy LAG ještě před tím, než zákon z roku 1956 o loterii vstoupil v platnost. Mimoto § 3 odst. 2 WohlFödG stanoví, že vyplacení finanční podpory je podmíněno uzavřením dohody o dotaci mezi ministerstvem sociálních věcí spolkové země Dolní Sasko a zastřešujícími sdruženími sdruženými v LAG, takže přijetí dodatečného zastřešujícího sdružení jako člena LAG by vyžadovalo uzavření nové dohody o dotaci.

148 Tyto okolnosti však nevylučují, že se další zastřešující sdružení stanou členy LAG. Podle § 2 odst. 2 stanov LAG může LAG přijmout nové členy za předpokladu, že zastřešující sdružení, které je uchazečem, splňuje podmínky stanovené v § 2 odst. 2 první větě těchto stanov, které zejména vyžadují, aby činnosti takového uchazečského sdružení byly součástí nezávislé sociální pomoci a sledovaly veřejně prospěšný, charitativní nebo náboženský cíl ve smyslu daňového zákoníku, a aby o přijetí uvedeného sdružení rozhodla kancelář LAG. Kromě toho ze znění WohlFödG nebo ze spisu před Tribunálem nevyplývá, že by v případě přijetí zastřešujícího sdružení jako člena LAG nebylo případně možné, aby ministerstvo sociálních věcí spolkové země Dolní Sasko a zastřešující sdružení sdružené v LAG uzavřely novou dohodu o dotaci.

149 Kromě toho nařizovací povaha aktu není zpochybněna možností určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na něž se použije v daném okamžiku, pokud je nesporné, že se toto použití provádí na základě objektivní právní nebo skutkové situace definované aktem ve vztahu k jeho účelu (rozsudek ze dne 11. července 1968, Zuckerfabrik Watenstedt v. Rada, 6/68, EU:C:1968:43, s. 605). Ve stejném smyslu již Soudní dvůr rozhodl, že skutečnost, že daný podnik byl ve skutečnosti jediným příjemcem režimu podpory odpovídající osvobození od spotřební daně, nevylučuje, že příjemci uvedeného osvobození byli definováni obecně a abstraktně (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 7. prosince 2017, Irsko v. Komise, C-369/16 P, nezveřejněné, EU:C:2017:955, bod 39).

150 Zadruhé je třeba uvést, že podle čl. 2 odst. 2 dohody o dotaci z roku 2016 (viz bod 24 výše) mohou zastřešující sdružení, přímí příjemci finanční podpory, převést finanční prostředky na své vlastní členy, kteří představují nepřímé příjemce této finanční podpory. Zastřešující sdružení mohou mimoto přijmout nové charitativní organizace jako místní nebo regionální členy se sídlem ve spolkové zemi Dolní Sasko. Uvedení místní nebo regionální členové představují kategorii osob vymezených obecně a abstraktně.

151 Zatřetí Komise v napadeném rozhodnutí dospěla k závěru, že v rozsahu, v němž dotčená finanční podpora představuje podporu, představuje existující podporu ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589. V tomto rámci i za předpokladu, že by okruh příjemců dotčeného opatření byl omezený, toto rozhodnutí zachovává účinky obecného a abstraktního opatření, které představuje tato podpora ve vztahu k neurčitému počtu konkurentů jejích přímých nebo nepřímých příjemců, takže se uvedené rozhodnutí použije na objektivně určené situace a vyvolává právní účinky vůči obecně a abstraktně vymezeným kategoriím osob (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 31, 36 a 38).

152 S ohledem na předcházející úvahy je třeba mít za to, že napadené rozhodnutí má obecnou působnost, a je tudíž nařizovacím aktem ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU.

b) K bezprostřednímu dotčení žalobců

153 Podle ustálené judikatury Soudního dvora podmínka stanovená v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, podle níž musí být fyzická nebo právnická osoba rozhodnutím, které je předmětem žaloby, bezprostředně dotčena, vyžaduje kumulativní splnění dvou kritérií, a sice zaprvé že napadené opatření bezprostředně zasahuje do právního postavení jednotlivce a zadruhé, že adresátům pověřeným jeho provedením neponechává žádnou posuzovací pravomoc, neboť jeho provedení má čistě automatickou

povahu a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy bez použití jiných zprostředkujících pravidel (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 42 a citovaná judikatura).

154 Pokud jde konkrétně o pravidla týkající se státních podpor, je třeba zdůraznit, že jejich cílem je ochrana hospodářské soutěže. V této oblasti tedy skutečnost, že rozhodnutí Komise zachovává v plném rozsahu účinky vnitrostátních opatření, o nichž žalobce ve stížnosti určené tomuto orgánu tvrdí, že nejsou s tímto cílem slučitelná a uvádějí ho do nevýhodného soutěžního postavení, umožňuje dospět k závěru, že tímto rozhodnutím je bezprostředně dotčeno právní postavení žalobce, zvláště jeho právo vyplývající z ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti státních podpor, aby v důsledku dotčených vnitrostátních opatření nebyla narušena hospodářská soutěž (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 43 a citovaná judikatura).

155 Pokud jde o první ze dvou kritérií uvedených v bodě 153 výše, Soudní dvůr uvedl, že ačkoliv soudu Unie nepřísluší ve stadiu posuzování přípustnosti žaloby vyjádřit se s konečnou platností ke konkurenčním vztahům mezi žalobcem a příjemci státních opatření posuzovaných v rozhodnutí Komise v oblasti státní podpory, jako je napadené rozhodnutí, bezprostřední dotčení žalobce nelze vyvodit pouze ze samotné možnosti konkurenčního vztahu (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 46 a citovaná judikatura).

156 Vzhledem k tomu, že podmínka týkající se bezprostředního dotčení vyžaduje, aby měl napadený akt přímé účinky na právní postavení žalobce, soud Unie musí ověřit, zda žalobce relevantním způsobem popsal důvody, ze kterých ho rozhodnutí Komise může uvést do nevýhodného soutěžního postavení, a tudíž vyvolat účinky na jeho právní postavení (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 47).

157 V projednávaném případě je druhý žalobce podnikem poskytujícím služby sociální pomoci a služeb domácí ambulantní péče v aglomeraci Hannoveru (Německo), hlavním městě spolkové země Dolní Sasko, a v rámci svých činností je v konkurenčním vztahu přinejmenším s některými z organizací, které jsou členy zastřešujících sdružení sdružených v LAG a nacházejí se v blízkosti místa jejího sídla, což Komise nezpochybňuje. Tyto organizace jsou přitom *a priori* prostřednictvím svých zastřešujících sdružení oprávněné k části prostředků vyplacených spolkovou zemí Dolní Sasko v rámci dotčené finanční podpory. Navíc v rozsahu, v němž tato podpora umožňuje pokrýt náklady na fungování zastřešujících sdružení, mají z ní prospěch i tyto organizace, jelikož jsou členy uvedených sdružení.

158 Vzhledem k tomu, že unijnímu soudu nepřísluší, aby se ve fázi přezkumu přípustnosti vyjádřil konečným způsobem ke konkurenčním vztahům mezi žalobcem a příjemci dotčené finanční podpory, je třeba mít za to, že druhý žalobce náležitě odůvodnil, že napadené rozhodnutí, které ponechává veškeré účinky dotčené finanční podpory, jej může uvést do nevýhodného soutěžního postavení, a tudíž napadené rozhodnutí přímo ovlivňuje jeho právní postavení, a to konkrétně jeho právo nebýt na tomto trhu vystaven narušení hospodářské soutěže v důsledku této finanční podpory (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 50).

159 Jelikož jde o jednu a tutéž žalobu, není třeba zkoumat aktivní legitimaci prvního žalobce (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. března 1993, CIRFS a další v. Komise, C-313/90, EU:C:1993:111, bod 31).

160 Pokud jde o druhé z kritérií uvedených v bodě 153 výše, stačí uvést, že vzhledem k tomu, že Komise v napadeném rozhodnutí dospěla k závěru, že v rozsahu, v jakém sporné opatření představuje podporu, jde o existující podporu ve smyslu článku 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589, toto rozhodnutí v plném rozsahu zachovává účinky dotčeného opatření a vyvolává právní účinky čistě automaticky, pouze na základě unijní právní úpravy a bez použití dalších zprostředkujících předpisů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 54).

161 S ohledem na výše uvedené je třeba dospět k závěru, že napadené rozhodnutí se žalobců bezprostředně dotýká.

c) K existenci prováděcích opatření

162 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že výraz „nevyžadují přijetí prováděcích opatření“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU je nutno vykládat ve světle cíle tohoto ustanovení, kterým je, jak vyplývá z historie jeho vzniku, zabránit tomu, aby byl jednotlivec nejprve nucen právo porušit, aby se poté mohl obrátit na soud. Má-li nařizovací akt bezprostřední účinky na právní postavení fyzické či právnické osoby, aniž vyžaduje přijetí prováděcích opatření, hrozilo by této osobě nebezpečí, že by se jí nedostalo účinné právní ochrany, pokud by za účelem zpochybnění legality tohoto nařizovacího aktu nedisponovala možností podat přímou žalobu k unijnímu soudu. V případě neexistence prováděcích opatření by totiž fyzická či právnická osoba, přestože je dotyčným aktem bezprostředně dotčena, byla schopna dosáhnout soudního přezkumu tohoto aktu až poté, co by ustanovení uvedeného aktu porušila a odvolala by se na protiprávnost tohoto aktu v rámci řízení, jež by proti ní bylo zahájeno před vnitrostátními soudy (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 58 a citovaná judikatura).

163 Naproti tomu, vyžaduje-li nařizovací akt přijetí prováděcích opatření, je soudní přezkum dodržení unijního právního řádu zajištěn nezávisle na otázce, zda uvedená opatření byla přijata Unií či členskými státy. Fyzické či právnické osoby, které z důvodu podmínek přípustnosti stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU nemohou unijní nařizovací akt napadnout přímo u unijního soudu, jsou před použitím takovéhoto aktu vůči nim chráněny tím, že mají možnost napadnout prováděcí opatření, jež tento akt vyžaduje (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 59 a citovaná judikatura).

164 Přísluší-li provádění takového aktu orgánům, institucím či jiným subjektům Unie, mohou fyzické nebo právnické osoby podat k unijním soudům přímou žalobu proti prováděcím aktům za podmínek uvedených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU a na podporu této žaloby se na základě článku 277 SFEU dovolávat protiprávnosti dotčeného základního aktu. Pokud toto provádění přísluší členským státům, mohou tyto osoby uplatňovat neplatnost dotčeného základního aktu u vnitrostátních soudů a přimět tyto soudy, aby na základě článku 267 SFEU předložily v tomto ohledu Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 60 a citovaná judikatura).

165 Kromě toho Soudní dvůr rozhodl, že je pro účely posouzení, zda nařizovací akt vyžaduje přijetí prováděcích opatření, nutno vycházet z postavení té osoby, která se na základě čl. 263 čtvrtého pododstavce třetí části věty SFEU dovolává práva podat žalobu. Otázka, zda vůči ostatním osobám vyžaduje dotčený akt přijetí prováděcích opatření, je proto irelevantní. Kromě toho v rámci tohoto

posouzení je třeba vycházet výlučně z předmětu žaloby (viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 61 a citovaná judikatura).

166 V projednávaném případě, jak ostatně uznává Komise, napadené rozhodnutí nevyžaduje přijetí prováděcích opatření vůči žalobcům.

167 Neexistuje totiž prováděcí opatření Komise ani jiných unijních orgánů k provedení napadeného rozhodnutí.

168 Na druhé straně nejsou žalobci dotčeni vnitrostátními prováděcími opatřeními, která jsou případně relevantní v projednávané věci, tedy uzavřením dohody o dotaci nebo přijetím ministerské vyhlášky týkající se zejména rozdělení finanční podpory mezi zastřešující sdružení, která jsou členy LAG. Situace žalobců se totiž liší od situace přímých či nepřímých příjemců finanční podpory, jelikož se nemohou stát členy takového sdružení ani LAG, protože nesplňují podmínky stanovené za tímto účelem, zejména podmínku spojenou s charitativní povahou jejich činností. Za těchto podmínek by bylo nepřirozené, kdyby se od žalobců vyžadovalo, aby u vnitrostátního soudu napadli dohodu o dotaci, ministerskou vyhlášku nebo jakékoliv jiné vnitrostátní opatření týkající se rozdělení finanční podpory s cílem dosáhnout toho, aby se tento soud obrátil na Soudní dvůr s otázkou o platnosti napadeného rozhodnutí týkajícího se dotčené finanční podpory (obdobně viz rozsudky ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 65 až 67, a ze dne 28. října 2020, Associazione GranoSalus v. Komise, C-313/19 P, nezveřejněný, EU:C:2020:869, body 38 až 42).

169 S ohledem na předcházející úvahy je třeba dospět k závěru, že žaloba musí být prohlášena za přípustnou rovněž v rozsahu, v němž je založena rovněž na třetím žalobním důvodu.

2. K věci samé

170 Třetí žalobní důvod se skládá ze dvou částí. V první části žalobci tvrdí, že Komise v rozporu s článkem 107 a násl. SFEU dospěla k závěru, že finanční podpora představuje existující podporu ve smyslu článku 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589. V rámci druhé části žalobního důvodu žalobci tvrdí, že toto sporné opatření splňuje všechny podmínky státní podpory ve smyslu článku 107 SFEU.

a) K první části, týkající se pochybení při kvalifikaci finanční podpory jako existující podpory ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589

171 V první části třetího žalobního důvodu žalobci tvrdí, že finanční podpora nebyla existující podporou ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589, a podpůrně za předpokladu, že by toto sporné opatření mohlo představovat existující podporu, že tato podpora byla podstatně změněna a stala se novou podporou ve smyslu čl. 108 odst. 3 první věty SFEU nebo čl. 1 písm. c) nařízení 2015/1589 z důvodu vstupu WohlFödG v platnost.

1) K pochybení, pokud jde o kvalifikaci finanční podpory jako existující podpory ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589

172 Zaprvé žalobci tvrdí, že ačkoli finanční podpora byla stanovena již v § 12 zákona z roku 1956 o loterii, zastřešujícím sdružením byla poprvé poskytnuta a skutečně vyplacena pravděpodobně až po 1. lednu 1958, což je datum vstupu Smlouvy o EHS v platnost ve Spolkové republice Německo.

173 Komise tvrdí, že žalobci uvádějí pouze domněnky bez důkazů a tuto argumentaci nepředložili před přijetím napadeného rozhodnutí. Kromě toho Komise, podporovaná třetími vedlejšími účastníky, uvádí, že žalobci nezpochybňují, že k převodu poplatků na způsobilá zastřešující sdružení došlo v roce 1957, tedy před vstupem Smlouvy o EHS v platnost. DWEK s odkazem na dokumenty z archivů rovněž tvrdí, že k prvním skutečným platbám zdrojů došlo velmi pravděpodobně před vstupem Smlouvy o EHS v platnost.

174 V tomto ohledu je třeba připomenout, že okamžikem provedení režimu podpor nebo individuální podpory je okamžik přijetí nebo uzavření právně závazného aktu, kterým se příslušný vnitrostátní orgán bezpodmínečně zavazuje poskytnout podporu příjemcům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. ledna 2018, BSCA v. Komise, T-818/14, EU:T:2018:33, bod 72 a citovaná judikatura).

175 V projednávaném případě je nesporné, že aktem, kterým se předpokládalo vyplácení finanční podpory zastřešujícím charitativním sdružením, byl zákon z roku 1956 o loterii, který byl přijat dne 27. února 1956 a vstoupil v platnost téhož dne. Mimoto, jak je uvedeno v bodě 10 výše, v roce 1956 byly v *Niedersächsisches Ministerialblatt* zveřejněny pokyny upravující používání koncesních poplatků za koncese za účelem plnění sociálních úkolů. Tento zákon a tyto pokyny byly tedy přijaty před vstupem Smlouvy o EHS v platnost.

176 Kromě toho ze spisu Tribunálu vyplývá, že v letech 1956 a 1957 byly charitativním sdružením poskytnuty finanční částky. Samotní žalobci tak s odkazem na rozpočtové účty spolkové země Dolní Sasko z roku 1956 a 1957, oddíl 13 uvádějí vyplacení částky 6,8 milionu německých marek v roce 1956. Navíc kromě archivních dokumentů předložených DWEK je třeba konstatovat, že částky vyplacené v letech 1956 a 1957 jsou upřesněny v příloze 16 oznámení německé vlády ze dne 6. dubna 2016 uvádějícího částky podpory poskytnuté nezávislé charitativní pomoci od roku 1957. Ke skutečným úhradám dotčené finanční podpory tedy také došlo před vstupem Smlouvy o EHS v platnost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. dubna 2016, Irsko a Aughinish Alumina v. Komise, T-50/06 RENV II a T 69/06 RENV II, EU:T:2016:227, bod 201).

177 Z toho vyplývá, že dotčená finanční podpora byla poskytnuta před vstupem Smlouvy o EHS v platnost a Komise mohla mít za to, že toto opatření v rozsahu, v němž představuje podporu, představuje existující podporu ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589.

178 Zadruhé žalobci tvrdí, že trh ambulantní a stacionární péče ještě v roce 1956 neexistoval, neboť obyvatelstvo se samo zabývalo stárnoucí generací nebo nemocnými. Domnívají se, že se finanční podpora stala novou podporou z důvodu pozdější změny pole působnosti nezávislých charitativních sdružení. V tomto ohledu žalobci dodávají, že se tato změna liší od „vývoje vnitřního trhu“ ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu v) nařízení 2015/1589, takže uvedená podpora nemůže představovat existující podporu ve smyslu tohoto ustanovení.

179 Komise, podporovaná třetími vedlejšími účastníky, tvrdí, že vyjádření žalobců jsou irelevantní.

180 V tomto ohledu a jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, je v rozsahu, v němž finanční podpora představuje podporu, od vstupu Smlouvy o EHS existující podporou, která spadá do působnosti článku 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589. Argumenty týkající se neexistence trhu soukromých ambulantních a stacionárních služeb v roce 1956 a nepoužitelnosti čl. 1 písm. b) bodu v) nařízení 2015/1589 jsou tudíž irelevantní.

2) K podstatné změně dotčeného opatření

181 Podpůrně žalobci tvrdí, že i kdyby podpora financovaná daní z hazardních her zavedená v roce 1956 mohla představovat existující podporu, byla by tato podpora z důvodu vstupu WohlFödG v platnost podstatně změněna a stala se novou podporou ve smyslu čl. 108 odst. 3 první věty SFEU nebo čl. 1

písm. c) nařízení 2015/1589, podle kterého je novou podporou zejména „změna existující podpory“. Žalobci předkládají pět argumentů. Zaprvé tvrdí, že zastřešující sdružení mají větší vliv, jelikož § 3 odst. 3 WohlFödG stanoví možnost ministerstva sociálních věcí spolkové země Dolní Sasko přijmout ministerskou vyhlášku namísto dohody o dotaci, pouze pokud jednání o podmínkách využití podpory s dobročinnými sdruženími proběhnou bez úspěchu, zatímco § 16 odst. 2 zákona o hazardních hrách z roku 2007 mu dává možnost přijmout nařízení jednostranně namísto uzavření dohody se zastřešujícími sdruženími.

182 Zadruhé žalobci tvrdí, že podpora charitativního odvětví již nezávisí na trhu hazardních her, ale na rozpočtu spolkové země Dolní Sasko, což zvyšuje předvídatelnost v oblasti plánování.

183 Zatřetí mají za to, že „právní a skutkový rámec“ týkající se příjmů z hazardních her a škála činností charitativních sdružení byly podstatně změněny, jelikož příjmy pocházející z hazardních her již nejsou považovány za užitečné, neboť již nevyplývají ze sociálně nežádoucí činnosti. Ve své odpovědi na spisy vedlejších účastníků žalobci v podstatě tvrdí, že oslabení souvislosti mezi příjmy pocházejícími z hazardních her a podporou sociálních projektů oslabuje to, na čem je založena legitimita sporné dotace.

184 Začtvrté žalobci tvrdí, že podstatný charakter změn vyplývá z celkové analýzy legislativních změn, k nimž došlo od roku 1956, zahrnujících zaprvé přechod v roce 2004 od financování podpory prostřednictvím procentního podílu daně z hazardních her na financování prostřednictvím paušální částky, financované z uvedené daně až do roku 2014, poté přímo z rozpočtu spolkové země, zadruhé změny podmínek využívání finanční podpory, původně určených pomocí pokynů vlády jednostranně stanovených spolkovou zemí, a poté prostřednictvím jednání mezi zemskou vládou a zastřešujícími sdruženími, a zatřetí značný vývoj rozsahu pomoci. Z toho vyplývá, že jak legislativní změny, tak hlavní podpora existující od roku 1956 musí být nejpozději od roku 2015 kvalifikovány jako nové podpory.

185 Zapáté žalobci tvrdí, že § 2 odst. 3 WohlFödG vede k podstatné změně, jelikož stanoví, že zastřešující sdružení mohou nyní volně rozdělit dodatečnou podporu mezi oblasti činností stanovené v dohodě o dotaci. Podle odhadů žalobců to mělo za následek, že průměrně 22 % zdrojů pro rok 2015 mohlo být použito volně, takže by to vedlo k podstatné změně existující podpory ve smyslu čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004.

186 Komise zejména tvrdí, že většina těchto výtek nebyla vznesena během správního řízení, takže nebylo možné v napadeném rozhodnutí zaujmout stanovisko. Ve zbývající části Komise a vedlejší účastníci tyto výtky zpochybňují a mají za to, že změny uplatněné žalobci nejsou podstatné.

187 V tomto ohledu z čl. 1 písm. c) nařízení č. 2015/1589 vyplývá, že kvalifikace jako nová podpora se vztahuje na každou podporu, což znamená režimy podpory a jednotlivou podporu, která není existující podporou, včetně změn existující podpory.

188 Kromě toho je třeba uvést, že článek 4 nařízení č. 794/2004, nadepsaný s „Zjednodušený oznamovací postup pro určité změny stávající podpory“, stanoví:

„1. Pro účely čl. 1 písm. c) [nařízení č. 659/1999] se změnou stávající podpory rozumí jakákoli změna kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření se společným trhem. Zvýšení původního rozpočtu stávajícího režimu podpor maximálně o 20 % se však nepovažuje za změnu stávající podpory.“

189 Jak totiž vyplývá z tohoto ustanovení, úpravy čistě formálního či administrativního charakteru, které nemohou ovlivnit hodnocení opatření podpory, nejsou považovány za změny existující podpory. Aby změna existující podpory představovala novou podporu, musí být podstatná (rozsudek ze dne 11. července 2014, Telefónica de España a Telefónica Móviles España v. Komise, T-151/11, EU:T:2014:631, bod 62).

190 Kromě toho novou podporu představuje pouze změna jako taková. Tento režim se mění v nový režim podpory pouze v případě, kdy se změna dotýká samotné podstaty původního režimu podpory. Změna se naproti tomu nedotýká samotné podstaty původního režimu v případě, že je nový prvek od původního režimu jasně oddělitelný (rozsudky ze dne 30. dubna 2002, Government of Gibraltar v. Komise, T-195/01 a T-207/01, EU:T:2002:111, body 109 až 111; ze dne 20. března 2013, Rousse Industry v. Komise, T-489/11, nezveřejněný, EU:T:2013:144, bod 55, a ze dne 11. července 2014, Telefónica de España a Telefónica Móviles España v. Komise, T-151/11, EU:T:2014:631, bod 63).

191 V projednávaném případě je třeba ověřit, zda následný legislativní vývoj vedl k podstatné změně finanční podpory stanovené zákonem z roku 1956 o loterii. Přitom je třeba zkoumat, zda tyto změny ovlivnily základní prvky tohoto systému financování, jakými jsou okruh příjemců finanční podpory, její cíl a poslání veřejné služby svěřené příjemcům, jakož i zdroj této podpory a její výše (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. srpna 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, bod 29; ze dne 20. září 2018, Carrefour Hypermarchés a další, C-510/16, EU:C:2018:751, bod 41 a ze dne 13. prosince 2018, Rittinger a další, C-492/17, EU:C:2018:1019, body 60 až 63).

192 Žalobci přitom nezpochybňují, že příjemci současné finanční podpory jsou tatáž zastřešující sdružení, která získala podporu financovanou na základě zákona z roku 1956 o loterii. Kromě toho je třeba uvést, že cíl finanční podpory, a sice pomoci charitativním sdružením pro poskytování sociálních služeb, nebyl od zavedení tohoto zákona z roku 1956 o loterii změněn.

193 Pokud jde o argumenty předložené žalobci připomenuté v bodech 181 až 185 výše, je třeba zaprvé uvést, že § 3 odst. 3 WohlFödG nepřiznal zastřešujícím sdružením větší vliv tím, že stanovil možnost ministerstva sociálních věcí spolkové země Dolní Sasko přijmout ministerskou vyhlášku namísto dohody o dotaci pouze tehdy, když jednání o podmínkách využití podpory se zastřešujícími sdruženími nebyla úspěšná. Znění a výklad tohoto ustanovení totiž nevytváří rozdíl oproti § 16 odst. 2 zákona o hazardních hrách z roku 2007, který tomuto ministerstvu rovněž umožnil přijmout jednostrannou úpravu namísto uzavření dohody se zastřešujícími sdruženími. Jak uvedla DWEK, § 16 odst. 2 tohoto zákona z roku 2007 stanovil stejné oprávnění, jaké stanoví WohlFödG.

194 Každopádně argument týkající se zvýšení vlivu zastřešujících sdružení není relevantní, jelikož nemůže zpochybnit zjištění, podle kterých se účel poskytnutí finanční podpory, povaha činností a okruh příjemců v podstatě od přijetí zákona z roku 1956 o loterii nezměnily.

195 Zadruhé, pokud jde o argument týkající se původu zdrojů, stačí konstatovat, že finanční zdroje poskytnuté v rámci finanční podpory vždy pocházely z rozpočtu spolkové země Dolní Sasko, který byl financován příjmy z loterií a hazardních her. Žalobci ostatně nezpochybnily bod 49 napadeného rozhodnutí, ve kterém Komise upřesnila, že povaha a zdroj poskytnutých finančních prostředků nebyly vstupem WohlFödG v platnost změněny, jelikož provozovatelé loterií vždy museli odvádět spolkové zemi koncesionářské poplatky za hazardní hry.

196 Pokud jde o zlepšení z hlediska předvídatelnosti poskytnuté částky, která napomáhá plánování, je třeba konstatovat, že v bodě 48 napadeného rozhodnutí měla Komise správně za to, že změna částky vyjádřené procentuálně na paušální částku, ke které došlo na základě změny obsažené v doprovodném zákoně o rozpočtu z roku 2004, nepředstavuje podstatnou změnu, jelikož neovlivňuje základní právo zastřešujících sdružení na veřejnou finanční podporu pro služby sociální pomoci, které poskytují.

Pokud jde o účinek WohlFödG na finanční podporu, nemůže tomu být jinak, jelikož se stejně jako v roce 2004 nejednalo o podstatnou změnu, tím spíše že doprovodný zákon o rozpočtu z roku 2004 ani WohlFödG, nevedly ke zvýšení dotace oproti částkám poskytnutým před touto změnou.

197 Zatřetí v rozsahu, v němž žalobci argumentují zánikem vztahu mezi příjmy pocházejícími z hazardních her a podporou sociálních projektů, je třeba uvést, že tyto prvky tvořící opatření nebyly podstatně změněny, jelikož příjmy pocházející z hazardních her v roce 1957 byly součástí rozpočtu spolkové země a sociální projekty zastřešujících sdružení zůstaly v podstatě stejné jako v roce 1957.

198 Začtvrté je třeba konstatovat, že celková analýza předložená žalobci neumožňuje dospět k závěru o změně, která by se dotýkala podstaty režimu podpory. Z přezkumu relevantních právních ustanovení a jejich vývoje v letech 1956 až 2016 totiž vyplývá, že změny právních základů byly čistě formální nebo administrativní povahy, jelikož neměly za následek podstatnou změnu základních prvků opatření, jako je zejména výše podpory poskytnuté příjemcům. Tak je tomu zejména v případě WohlFödG, který nezměnil příjemce opatření, cíl podpory, původ podpory, ani podstatným způsobem výši podpory.

199 Pokud jde o změny podmínek využívání této podpory, je zaprvé třeba konstatovat, že podle § 3 odst. 3 WohlFödG jsou tyto podmínky určovány ministerstvem sociálních věcí spolkové země Dolní Sasko, pokud „jednání“ mezi ním a LAG neuspějí, takže situace se od té doby, kdy spolková země Dolní Sasko jednostranně stanovila uvedené podmínky v pokynech, výrazně nezměnila, jak vyplývá z bodu 10 výše. Zadruhé je cílem § 3 odst. 2 WohlFödG stanovit rámec pro tato jednání. Z vývoje metody určení podmínek použití uvedené podpory tudíž nevyplývá, že tento vývoj měl nutně za následek změnu podstaty těchto podmínek ani že tato změna vedla k podstatné změně dotčeného opatření.

200 Pokud jde o částky podpory, jak je uvedeno v bodě 117 výše, z finančních údajů, které byly Komisi sděleny německými orgány v průběhu správního řízení, vyplývá, že zvýšení částky finanční podpory celkově nevedla k úrovni podpory přesahující o více než 20 % původní částku této podpory. Úpravy částek uvedené podpory tudíž nepřekročily prahovou hodnotu uvedenou v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 794/2004.

201 Zapáté žalobci zpochybňují § 2 odst. 3 WohlFödG, podle kterého v případě značných příjmů pocházejících z daní z hazardních her bude přiznána dodatečná finanční podpora zčásti zastřešujícím sdružením LAG a zčásti zemskému úřadu pro problematiku závislostí (viz bod 13 výše). V tomto ohledu je třeba konstatovat, že tato výtka týkající se údajné flexibility využití dodatečné podpory nebyla uplatněna ve správním řízení. V každém případě žalobci neprokazují, že tato dodatečná podpora mění podstatu finanční podpory nebo představuje prvek oddělitelný od hlavní podpory stanovené v § 2 odst. 1 bodu 1 téhož zákona.

202 Stejně tak je třeba připomenout, že § 3 WohlFödG popisuje úkoly nezávislé charitativní oblasti a podmínky uložené zastřešujícím sdružením splněným v LAG. Ustanovení § 3 odst. 1 první věta WohlFödG upřesňuje, že „finanční pomoc uvedená v § 2 odst. 1 bodu 1 a § 2 odst. 3 bodu 1 musí být použita na podporu úkolů nezávislého charitativního odvětví“. Z toho vyplývá, že dodatečná finanční podpora zpochybněná žalobci nepředstavuje podstatnou změnu opatření, jelikož jej přeměňuje na novou podporu z důvodu, že tato dodatečná podpora by mohla být volně využívána zastřešujícími sdruženími. Jak hlavní podpora, tak dodatečná podpora jsou totiž určeny pouze na podporu způsobilých charitativních úkolů. Navíc platba dodatečné podpory není systematická, neboť závisí na existenci přebytečných příjmů pocházejících z hazardních her přesahujících částku 147 300 000 eur.

203 Z předcházejících úvah vyplývá, že dotčené opatření nebylo od svého zavedení v roce 1956 podstatně změněno. Není tedy třeba zkoumat argument Komise, podle kterého otázka takové podstatné změny nebyla v průběhu správního řízení vznesena, nýbrž je třeba první část třetího žalobního důvodu zamítnout jako neopodstatněnou.

b) K druhé části, týkající se pochybení v souvislosti se skutečností, že finanční podpora nebyla kvalifikována jako podpora ve smyslu článku 107 SFEU

204 V rámci druhé části třetího žalobního důvodu žalobci tvrdí, že sporné opatření splňuje všechny podmínky pro to, aby mohlo být kvalifikováno jako státní podpora ve smyslu článku 107 SFEU.

205 Komise navrhuje, aby byla tato část zamítnuta.

206 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že v rámci druhé části se žalobci snaží prokázat, že dotčená finanční podpora představuje státní podporu. Je však třeba uvést, že Komise v napadeném rozhodnutí neprovedla žádné posouzení týkající se kvalifikace tohoto opatření jako státní podpory a nevyjádřila se ke splnění podmínek stanovených v článku 107 SFEU ani k případné slučitelnosti uvedeného opatření s vnitřním trhem. Argumentace předložená žalobci je tudíž irelevantní. V důsledku toho musí být tato druhá část třetího žalobního důvodu zamítnuta, stejně jako třetí žalobní důvod v plném rozsahu.

207 Ze všech předcházejících úvah vyplývá, že žaloba musí být zamítnuta v plném rozsahu.

K nákladům řízení

208 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise a vedlejší účastníci požadovali náhradu nákladů řízení a žalobci neměli ve věci úspěch, je třeba posledně uvedeným uložit, že ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí a vedlejšími účastníky.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (osmý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV a CarePool Hannover GmbH ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, jakož i Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV a dalšími vedlejšími účastníky, jejichž jména jsou uvedena v příloze.

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 14. dubna 2021.

Podpisy.

Obsah

I. Právní rámec týkající se vnitrostátních opatření uvedených v napadeném rozhodnutí 3

II. Skutečnosti předcházející sporu 6

III. Napadené rozhodnutí 7

IV. Řízení a návrhová žádání účastníků řízení 7

V. Právní otázky 9

A. K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení procesních práv vyplývajících z čl. 108 odst. 2 SFEU 10

1. K přípustnosti 10

2. K věci samé 12

a) K délce předběžného přezkumného řízení 15

b) K odůvodnění napadeného rozhodnutí 16

c) K postoji Komise 17

B. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění 18

C. K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 107 a následujících SFEU 19

1. K přípustnosti 19

a) Ke kvalifikaci napadeného rozhodnutí jako nařizovacího aktu 20

b) K bezprostřednímu dotčení žalobců 21

c) K existenci prováděcích opatření 23

2. K věci samé 24

a) K první části, týkající se pochybení při kvalifikaci finanční podpory jako existující podpory ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589 24

1) K pochybení, pokud jde o kvalifikaci finanční podpory jako existující podpory ve smyslu čl. 1 písm. b) bodu i) nařízení 2015/1589 24

2) K podstatné změně dotčeného opatření 25

b) K druhé části, týkající se pochybení v souvislosti se skutečností, že finanční podpora nebyla kvalifikována jako podpora ve smyslu článku 107 SFEU 29

K nákladům řízení 29