Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

14. travnja 2021.*

„Državne potpore – Neovisna socijalna skrb – Bespovratna sredstva dodijeljena udrugama regionalnog konzorcija socijalne skrbi – Odbijanje pritužbe – Odluka o nespornosti na kraju faze prethodnog ispitivanja – Tužba za poništenje – Svojstvo zainteresirane stranke – Zaštita postupovnih prava – Bitan utjecaj na tržišni položaj – Dopuštenost – Nepostojanje ozbiljnih teškoća – Nepostojanje bitne izmjene postojeće potpore"

U predmetu T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, sa sjedištem u Hanoveru (Njemačka),

CarePool Hannover GmbH, sa sjedištem u Hanoveru,

koje zastupaju T. Unger, odvjetnik, i S. Korte, profesor,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju K. Herrmann i F. Tomat, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupiru

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, sa sjedištem u Hanoveru, koji zastupa A. Bartosch, odvjetnik,

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, sa sjedištem u Hanoveru, koji zastupa C. Jürschik, odvjetnik,

i

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, sa sjedištem u Brunswicku (Njemačka), i drugi intervenijenti čija se imena nalaze u prilogu [1], koje zastupaju U. Karpenstein, R. Sangi i C. Johann, odvjetnici,

intervenijenti,

* Jezik postupka: njemački

1 Popis drugih intervenijenata priložen je samo inačici presude koja se dostavlja strankama.

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije C(2017) 7686 *final* od 23. studenoga 2017. o programima državnih potpora SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben i SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, koje je provela Njemačka u korist udruga socijalne skrbi koje pružaju socijalnu pomoć (SL 2018., C 61, str. 1.).

OPĆI SUD (osmo vijeće),

u sastavu: J. Svenningsen, predsjednik, C. Mac Eochaidh i T. Pynnä (izvjestiteljica), suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeću

Presudu

1 Prvi tužitelj Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV udruga je koja svoje djelatnosti obavlja u sljedećim njemačkim saveznim zemljama: Länder Niedersachsen (savezna zemlja Donja Saska, Njemačka), Freie Hansestadt Bremen (slobodan hanzeatski grad Bremen, Njemačka), Schleswig-Holstein (savezna zemlja Schleswig-Holstein, Njemačka) i Freie und Hansestadt Hamburg (slobodan i hanzeatski grad Hamburg, Njemačka). U skladu s tužbom, prvi tužitelj zastupa interese 160 poduzeća koja sama upravljaju ili, pak, iskorištavaju domove za stacionarnu i ambulantnu pomoć i njegu nemoćnih osoba te za potporu osoba s invaliditetom, djece i mladeži.

2 Drugi tužitelj CarePool Hannover GmbH društvo je s ograničenom odgovornošću sa sjedištem u Hannoveru (Njemačka) te je član prvog tužitelja. Drugi tužitelj je pružatelj usluga kućne ambulantne pomoći i njege nemoćnim osobama.

3 Tužbom tužitelji zahtijevaju poništenje Odluke Komisije C(2017) 7686 *final* od 23. studenoga 2017. o programima državnih potpora SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben i SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, koje je provela Njemačka u korist udruga socijalne skrbi koje pružaju socijalnu pomoć (SL 2018., C 61, str. 1.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka), koja im je dostavljena 11. prosinca 2017. Pobijana odluka odnosi se na različite nacionalne mjere kojima savezna zemlja Donja Saska pruža potporu subjektima koji djeluju na području te savezne zemlje, koji su dio neovisnog socijalnog djelovanja.

4 Konkretno, te nacionalne mjere uključuju financijsku potporu krovnim udrugama neovisne socijalne skrbi, koja se dodjeljuje od 1956. na temelju zakonodavnih i podzakonskih tekstova, koji su se mijenjali tijekom vremena (u daljnjem tekstu: financijska potpora). One posredstvom udruge članova pružaju različite socijalne usluge nemoćnim i ranjivim osobama, kao što su to ambulantna, bolnička ili mješovita njega, pomoć za beskućnike i izbjeglice te duhovna pomoć. Tužitelji, privatni subjekti koji pružaju određene istovrsne usluge ili zastupaju poduzetnike koji pružaju takve usluge smatraju da su oštećeni financijskom potporom.

5 Pobijanom odlukom Europska komisija zaključila je, bez pokretanja službenog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, da ako financijska potpora predstavlja potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, nju treba kvalificirati kao postojeću potporu u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. UFEU-a (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.). Time je odbila pritužbe koje su podnijeli tužitelji.

I. Pravni okvir koji se odnosi na nacionalne mjere iz pobijane odluke

6 Socijalna skrb (*Wohlfahrtspflege*) definirana je na sljedeći način u članku 66. stavku 2. Abgabenordnunga (njemački Porezni zakonik):

„Socijalna skrb sastoji se od neprofitne planirane brige od interesa zajednice u korist osoba u potrebi ili opasnosti. Ta briga može obuhvaćati zdravstvenu, moralnu, obrazovnu ili ekonomsku dobrobit te ima za cilj prevenciju odnosno pomoć."

7 Kao što to proizlazi iz različitih tekstova, izraz „neovisna socijalna skrb" znači volonterska socijalna skrb nedržavnih tijela (vidjeti osobito članak 1. stavak 5. statuta Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (Savezni konzorcij neovisne socijalne skrbi) i članak 4. Dritte Verordnunga zur Durchführung Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (Treća uredba o provedbi Zakona o povratu javnih zajmova) od 4. prosinca 1926.).

8 Financijska potpora djelovanju dobrotvornih udruga bila je propisana Gesetzom über das Zahlenlotto (Zakon o lutriji) od 27. veljače 1956. (Nds. GVB1. 1956. IV, str. 9.; u daljnjem tekstu: Zakon iz 1956. o lutriji), koji je stupio na snagu istog dana.

9 U skladu s člankom 11. stavkom 1. i člankom 12. stavkom 1. Zakona iz 1956. o lutriji, u svrhu obavljanja socijalnih zadaća krovne dobrotvorne udruge primale su postotak od naknada za koncesije koje plaćaju poduzetnici kladioničari u saveznoj zemlji Donjoj Saskoj.

10 Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben iz 1956. (Smjernice o uporabi naknade za koncesije u svrhu obavljanja zadaća socijalne skrbi), objavljene u Niedersächsisches Ministerialblattu, (Nds. MBL. 1956., str. 855.) uređivale su uporabu naknada.

11 Određivanje financijske potpore u nekoliko je navrata izmijenjeno različitim naknadnim zakonima. Zakon iz 1956. o lutriji izmijenjen je 7. lipnja 1968. (Nds. GVBl. 1968., str. 91.) i 18. veljače 1970. (Nds. GVBl. 1970., str. 27.). Taj je zakon 1997. zamijenjen Niedersächsisches Gesetzom über das Lotterie- und Wettwesen (Zakon Donje Saske o lutriji i klađenju) (Nds. GVBl. 1997., str. 289.), koji je 2003. izmijenjen Haushaltsbegleitgesetzom (Zakon o izvršavanju proračuna) (Nds. GVBl. 2003., str. 446.; u daljnjem tekstu: Zakon iz 2004. o izvršavanju proračuna) koji je stupio na snagu 2004. Iznos financijske potpore smanjen je 2005., da bi zatim bio povećan 2007. Niedersächsiches Glückspielgesetzom (Zakon Donje Saske o igrama na sreću) (Nds. GVBl. 2007., str. 756.; u daljnjem tekstu: Zakon iz 2007. o igrama na sreću), koji je stupio na snagu 2008., i naposljetku ponovno izmijenjen Zakonom iz 2012., koji je stupio na snagu 2013. (Nds. GVBl. 2012., str. 544.).

12 Zakon iz 2007. o igrama na sreću zamijenjen je Niedersächsisches Gesetzom zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (Zakon savezne zemlje Donje Saske o promicanju neovisne socijalne skrbi) od 16. prosinca 2014. (GVB1. 2014., str. 429.; u daljnjem tekstu: WohlFödG), koji se primjenjuje od 1. siječnja 2015. Smjernice o uporabi naknade za koncesije u svrhu obavljanja socijalnih zadaća također su bile izmijenjene.

13 Članak 2. WohlFödG-a naslovljen je „Financijska pomoć udrugama neovisne socijalne skrbi i regionalnim uredima za problematiku ovisnosti". Člankom 2. stavkom 1. točkom 1. WohlFödG-a određuje se da se ta financijska pomoć dodjeljuje krovnim udrugama koje su objedinjene u Landesarbeitsgemeinschaftu der Freien Wohlfahrtspflege eV (Regionalni konzorcij neovisne socijalne skrbi; u daljnjem tekstu: LAG). Člankom 2. stavkom 2. WohlFödG-a predviđa se da Ministarstvo socijalne skrbi savezne zemlje Donje Saske razmatra na koji način krovne udruge obavljaju svoje zadaće i potrebu povećanja financijske potpore iz članka 2. stavka 1. točke 1. Člankom 2. stavkom 3. WohlFödG-a propisuje se da savezna zemlja kao dodatnu financijsku potporu dodjeljuje 18,63 % od

viška prihoda krovnim udrugama koje su članice LAG-a i 0,74 % od viška prihoda Landesstelleu für Suchtfragen (Regionalni ured za problematiku ovisnosti) kada njezini prihodi koje ostvaruje od poreza na igre na sreću prelaze iznos od 146 300 000 eura.

14 LAG, na koji upućuje WohlFödG, registrirana je udruga čiji se pravni temelj utvrđuje njezinim statutom. Ta je udruga postojala već prije stupanja na snagu Zakona iz 1956. o lutriji.

15 U preambuli svojeg statuta LAG je definiran kako slijedi:

„[LAG] je grupacija trinaest krovnih udruga neovisne socijalne skrbi u Donjoj Saskoj."

16 Trinaest krovnih udruga članica LAG-a predstavljaju područnu podjelu na razini savezne zemlje Donje Saske šest udruga odnosno „obitelji" udruga neovisne socijalne skrbi u Njemačkoj, i to kako slijedi – Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Crveni križ), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (Židovska dobrobit) i Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

17 Članovi LAG-a utvrđeni su u članku 2. njegovih statuta kako slijedi:

„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 Prvom rečenicom stavka 2. članka 2. Statuta LAG-a propisuje se da je moguć pristup drugih krovnih dobrotvornih udruga pod uvjetom da ta udruga:

„– obavlja svoju djelatnost na međuregionalnoj razini Donje Saske;

– stvarna pomoć koju ona izravno obavlja u načelu uključuje sve djelatnosti koje su obuhvaćene neovisnom socijalnom skrbi, a ne samo neke od njezinih grana;

– potiče dobrovoljni i volonterski rad;

– u potpunosti objedinjuje organizacije i subjekte koje vodi ista ideja;

– postoji povezanost ili organska veza između krovne udruge te organizacija i tijela koji su njome obuhvaćeni;

– krovna udruga nudi, općenito i s obzirom na važnost organizacija i tijela koje objedinjuje, jamstvo stalnog, potpunog i kvalificiranog rada, kao i pouzdano upravljanje;

– organizacija slijedi cilj javne korisnosti odnosno dobrotvorni ili religiozni cilj u smislu njemačkog poreznog zakonika.”

19 Kao što to proizlazi iz pete alineje uvjeta navedenih u točki 18. ove presude, krovne udruge povezane su s organizacijama i subjektima koji su pružatelji neovisne socijalne skrbi. Statutom LAG-a ne nalaže se poseban oblik u pogledu načina grupiranja između, s jedne strane, tih udruga i, s druge strane, navedenih organizacija i subjekata.

20 Na temelju članka 2. stavka 2. drugog podstavka statuta LAG-a, ured LAG-a donosi odluke o pristupanju novih članova. U slučaju odbijanja, preispitivanje odluke može se zatražiti od skupštine članova.

21 Člankom 3. stavkom 1. WohlFödG-a određuje se kako slijedi:

„Financijske potpore iz članka 2. stavka 1. točke 1. i članka 2. stavka 3. točke 1. koriste se za promicanje zadaća socijalne skrbi. […] Socijalnim zadaćama služe sve mjere kojima je cilj pružanje pomoći osobama kojima je pomoć potrebna ili kojima bi pomoć bila potrebna da je ne primaju kao i mjere koje bi trebale uspostaviti ili poboljšati organizacijske i osobne uvjete pružanja pomoći. […]”

22 U skladu s člankom 3. stavkom 2. WohlFödG-a, isplata financijske potpore LAG-u uvjetovana je sklapanjem sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava između Ministarstva socijalne politike savezne zemlje Donje Saske i svih krovnih udruga objedinjenih u LAG-u (u daljnjem tekstu: sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava), koji zatim Ministarstvo socijalne politike objavljuje u Niedersächsisches Ministerialblattu (Službeni list savezne zemlje Donje Saske) i na internetu. Tim se sporazumom moraju uređivati barem sljedeći elementi:

„1. raspodjela financijske pomoći između različitih krovnih udruga ili skupina krovnih udruga,

2. socijalne zadaće za čiju se potporu financijska pomoć mora koristiti,

3. u pogledu najmanje 67 % financijske pomoći iz članka 2. stavka 1. točke 1. valja definirati zadaće koje se mora podupirati i to na način da se za svaku od njih navede minimalni pripadajući dio potpore,

4. najveći udio financijske pomoći koja se može koristiti za administrativne zadaće,

5. dokaz o namjenskom korištenju financijske pomoći kao i sredstava koja proizlaze iz te pomoći koje je krovna udruga dodijelila trećim osobama.”

23 Na temelju članka 3. stavka 3. WohlFödG-a, nadležno ministarstvo može ministarskom odlukom urediti te različite aspekte ako nije sklopljen takav sporazum.

24 Sporazum o korištenju financijske pomoći dodijeljene u skladu s WohlFödG-om sklopljen je 8. veljače 2016. između Ministarstva socijalne politike, zdravstva i ravnopravnosti između muškaraca i žena savezne zemlje Donje Saske i trinaest krovnih udruga objedinjenih u LAG-u (Nds. MBL. br. 8/2016, str. 244.) čime je zamijenjen raniji sporazum sklopljen 2007. na temelju Zakona iz 2007. o igrama na sreću.

25 U preambuli tog sporazuma iz 2016. predviđa se, među ostalim, da su „[u]govorne stranke suglasne da zajedno žele pridonijeti razvoju socijalne infrastrukture u Donjoj Saskoj uz poštovanje neovisnosti udruga neovisne socijalne skrbi" i da se „[taj] cilj odražava u određivanju zadaća socijalne skrbi koje su prihvatljive za pomoć u skladu s prilogom 1.".

26 Člankom 2. stavkom 2. prvom rečenicom tog sporazuma iz 2016. određuje se da „[u]druge neovisne socijalne skrbi mogu svojim članovima prenijeti sredstva koja su im stavljena na raspolaganje".

27 Ministarstvo socijalne politike, zdravstva i ravnopravnosti između muškaraca i žena savezne zemlje Donje Saske i trinaest krovnih udruga objedinjenih u LAG-u sklopili su 12. ožujka 2018. novi sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava (Nds. MBL. br. 12/2018, str. 206.). U trećoj uvodnoj izjavi tog dokumenta navodi se da se osigurava poštovanje Odluke Komisije 2012/21/EU od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL 2012., L 7, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 289.; u daljnjem tekstu: Odluka iz 2012. o uslugama od općeg gospodarskog interesa) i Uredbe Komisije (EU) br. 360/2012 od 25. travnja 2012. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na potpore *de minimis* koje se dodjeljuju poduzetnicima koji pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa (SL 2012., L 114, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 297.).

II. Okolnosti spora

28 Komisija je 16. lipnja i 12. kolovoza 2015. zaprimila dvije zasebne pritužbe registrirane pod referentnim brojevima SA.42268 i SA.42877 (u daljnjem tekstu: pritužbe) kojima se tražilo da se financijska potpora obavljanju zadaća socijalne skrbi u Donjoj Saskoj proglasi kao potpora koja je nezakonita i nespojiva s unutarnjim tržištem.

29 Korisnici te financijske potpore su krovne udruge navedene u točkama 15. do 17. ove presude koje posredstvom svojih regionalnih ili lokalnih udruga članica pružaju usluge koje mogu biti gospodarske naravi, kao što su to ambulantna, bolnička ili mješovita skrb, odnosno negospodarske naravi, kao što su to pomoć i smještaj beskućnika, duhovna pomoć ili pomoć izbjeglicama.

30 Tužitelji su u pritužbama naveli da su s dobrotvornim udrugama u tržišnom natjecanju, osobito u pogledu usluga skrbi nemoćnim osobama. Tužitelji su naveli da te dobrotvorne udruge ostvaruju financijsku potporu, što im omogućuje da bolje plaćaju svoje osoblje nego privatni poduzetnici odnosno da nude svoje usluge po nižim cijenama nego što je to moguće tim poduzetnicima. Posljedično, privatni poduzetnici su u nepovoljnijem položaju što se tiče zapošljavanja osoblja. Osim toga, cijene koje prilikom pregovora s osiguravateljima za njegu i ustanovama socijalne sigurnosti predlažu privatni poduzetnici bivaju odbijene jer ih se smatra previsokima u odnosu na cijene koje traži dobrotvorni sektor. To prisiljava privatne poduzetnike da nude svoje usluge po cijenama koje ne omogućuju pravilno pokrivanje njihovih ulaznih troškova.

31 Usto, tužitelji su u pritužbama tvrdili da je Zakonom Donje Saske o lutriji i klađenju, koji je donesen 1997., bitno izmijenjen Zakon iz 1956. o lutriji jer se krovnim udrugama više ne dodjeljuje postotak od naknada za koncesije, nego paušalni iznos. Isto tako, WohlFödG je također bitno izmijenio Zakon iz 1956. o lutriji jer financijska potpora dobrotvornih udruga po novom uređenju dolazi samo dijelom od prihoda lutrije, a zapravo većim dijelom iz proračuna savezne zemlje.

32 Osim pitanja financijske potpore krovnim udrugama posredstvom WohlFödG-a, pritužba upisana pod oznakom SA.42877 odnosila se i na dvije druge mjere, odnosno, s jedne strane, na navodne neizravne porezne pogodnosti u području poreza na dohodak u odnosu na volonterske suradnike dobrotvornih udruga i, s druge strane, na utvrđivanje nižih audiovizualnih naknada za institucije navedenih udruga.

33 Dopisima od 30. srpnja 2015. i 8. veljače 2016., u skladu s člankom 10. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.) i člankom 12. stavkom 2. Uredbe 2015/1589, Komisija je njemačkim tijelima uputila zahtjeve za dostavu podataka, koja su odgovorila dopisima od 9. rujna 2015. te od 6. i 7. travnja 2016.

34 Dana 5. srpnja 2016. održan je sastanak između Komisije i njemačkih tijela, tijekom kojeg je Komisija usmeno priopćila svoju privremenu ocjenu financijske potpore i planiranu kvalifikaciju kao postojeće potpore. U Komisijinu internom zapisniku o tom sastanku, koji je ona dostavila Općem sudu, istaknuto je da mjere ne ispunjavaju uvjete iz Odluke iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa, osobito u pogledu računovodstva, transparentnosti i načina izbjegavanja prekomjerne naknade.

35 Njemačka su tijela 30. rujna i 16. studenoga 2016. dostavila dodatne podatke.

36 Dopisima od 14. veljače 2017. Komisija je tužiteljima proslijedila svoju prethodnu ocjenu mjera koje su bile osporavane u pritužbama. Navela je da smatra da bi se, ako bi se osporavana financijska potpora smatrala potporom, radilo o postojećoj potpori. Što se tiče drugih dviju mjera koje je osporavao drugi tužitelj, Komisija je smatrala da nije bila riječ o državnim potporama u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Komisija je osim toga obavijestila tužitelje da su njemačka tijela osigurala da će u budućnosti primjenjivati odredbe Odluke iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa ili, prema potrebi, odredbe Uredbe br. 360/2012 u slučaju kada su ispunjeni uvjeti za primjenu. K tomu, ona je istaknula da je riječ o privremenom zaključku koji se primjenjivao sve do primitka mogućih dodatnih objašnjenja tužiteljâ.

37 Tužitelji su tu prethodnu ocjenu osporavali dopisima od 17. i 20. veljače te od 6. ožujka 2017. U dopisima od 10. ožujka 2017. razvili su svoje argumente. Dopisima od 31. kolovoza, 5. i 14. rujna 2017. njemačka su tijela Komisiji dostavila dodatne podatke.

III. Pobijana odluka

38 Nakon što je Komisija u pobijanoj odluci, koja je tužiteljima dostavljena 11. prosinca 2017., razmotrila zakonodavne izmjene do kojih je došlo nakon 1956., izrazila je stajalište da predmetna mjera od tada nije bila izmijenjena u svojoj biti i da je, ako predstavlja potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, treba kvalificirati kao zatečenu potporu u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589. Osim toga i u svakom slučaju, Komisija je u pobijanoj odluci primila na znanje obvezu njemačkih tijela da ubuduće osiguraju spojivost predmetne financijske potpore s odlukom iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa. Stoga je Komisija odbila pritužbe u dijelu u kojem se odnose na predmetnu financijsku potporu.

39 Što se tiče drugih dviju mjera koje osporava drugi tužitelj, Komisija je utvrdila da tužitelj nije iznio svoje stajalište o prethodnoj ocjeni tih dviju mjera, kako ju je ta institucija iznijela u svojem dopisu od 14. veljače 2017. Stoga, primjenom članka 24. stavka 2. drugog podstavka Uredbe 2015/1589, prema kojem se, među ostalim, „[a]ko zainteresirana stran[k]a ne iznese svoja stajališta u propisanom roku, pritužba […] smatra povučenom”, Komisija je smatrala da se drugu pritužbu treba smatrati povučenom jer se odnosila na te druge dvije mjere.

IV. Postupak i zahtjevi stranaka

40 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 5. veljače 2018. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak.

41 Komisija je 21. travnja 2018. podnijela odgovor na tužbu.

42 Tužitelji su 26. lipnja 2018. podnijeli repliku.

43 Komisija je 31. kolovoza 2018. podnijela odgovor na repliku.

44 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 30. travnja i 4. svibnja 2018. Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (u daljnjem tekstu: DWEK) i Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband eV (u daljnjem tekstu: ABH) zatražili su intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Komisije.

45 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 14. svibnja 2018. 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 i Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (i daljnjem tekstu: treći intervenijenti) zatražili su intervenciju u potporu zahtjevu Komisije.

46 Rješenjem predsjednika šestog vijeća od 3. listopada 2018. prihvaćeni su zahtjevi za intervenciju.

47 Aktima podnesenima tajništvu 3. i 4. prosinca 2018. intervenijenti su podnijeli svoje intervencijske podneske na koje su tužitelji i Komisija podnijeli svoja očitovanja 23. odnosno 25. siječnja 2019.

48 Budući da je bio izmijenjen sastav vijeća Općeg suda, ovaj je predmet dodijeljen novoj sutkinji izvjestiteljici, koja zasjeda u osmom vijeću.

49 Na prijedlog sutkinje izvjestiteljice Opći sud odlučio je, na temelju članka 106. stavka 1. svojeg poslovnika, po službenoj dužnosti otvoriti usmeni dio postupka te je u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. Poslovnika strankama postavio pitanja u pisanom obliku 27. siječnja 2020. Ta su se pitanja odnosila na dopuštenost tužbe, osobito s obzirom na presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873). Stranke su na tu mjeru upravljanja postupkom odgovorile u zadanom roku.

50 Zbog zdravstvene krize u vezi s bolesti COVID-19, prvotno predviđena rasprava za 17. ožujka 2020. odgođena je na 5. svibnja 2020., a zatim na kasniji datum. U okviru mjere upravljanja postupkom stranke su 15. travnja 2020. pozvane da podnesu moguća očitovanja o odgovorima drugih stranaka na pisana pitanja koja je postavio Opći sud 27. siječnja 2020. One su postupile u skladu s tom mjerom u određenim rokovima.

51 Vodeći računa o odgovorima stranaka na pitanja Općeg suda i njihovim očitovanjima o navedenim odgovorima, Opći sud je s obzirom na članak 106. stavak 3. Poslovnika smatrao da je na temelju sadržaja spisa predmet dovoljno razjašnjen i da više nije potrebna rasprava radi odlučivanja o tužbi te je stoga 21. rujna 2020. odlučio zaključiti usmeni dio postupka.

52 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

53 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

54 Intervenijenti od Općeg suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

V. Pravo

55 U prilog svojoj tužbi tužitelji ističu tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi njihovih postupovnih prava koja proizlaze iz članka 108. stavka 2. UFEU-a, drugi na povredi obveze obrazlaganja predviđene člankom 296. UFEU-a i treći na povredi članka 107. i sljedećih članaka UFEU-a.

56 Valja podsjetiti da u okviru postupka nadzora državnih potpora predviđenog člankom 108. UFEU-a valja razlikovati, s jedne strane, prethodno ispitivanje potpora propisano stavkom 3. toga članka, čiji je jedini cilj omogućiti Komisiji da stekne prvi dojam o djelomičnoj ili potpunoj spojivosti predmetne potpore i, s druge strane, službeni istražni postupak iz stavka 2. navedenog članka. Ugovorom se samo u okviru tog postupka, čiji je cilj omogućiti Komisiji stjecanje potpune informacije o svim podacima predmeta, predviđa Komisijina obveza da pozove zainteresirane osobe da podnesu svoja očitovanja (presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 38.; od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 27. i rješenje od 11. travnja 2018., Abes/Komisija, T-813/16, neobjavljeno, EU:T:2018:189, t. 39.).

57 Iz toga proizlazi da, kada Komisija, bez pokretanja službenog istražnog postupka propisanog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, odlukom donesenom na temelju stavka 3. istog članka utvrdi da je potpora spojiva s unutarnjim tržištem, korisnici tih postupovnih jamstava mogu ostvariti poštovanje tih jamstava samo ako imaju mogućnost pobijanja te odluke pred sudom Europske unije. Iz tih razloga on proglašava dopuštenom tužbu za poništenje takve odluke koju je podnijela zainteresirana stranka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a kada podnositelj tužbe želi njezinim podnošenjem zaštititi svoja postupovna prava na temelju te odredbe (presude od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 28.; od 15. siječnja 2013., Aiscat/Komisija, T-182/10, EU:T:2013:9, t. 42. i rješenje od 11. travnja 2018., Abes/Komisija, T-813/16, neobjavljeno, EU:T:2018:189, t. 40.).

58 Tomu je također tako kada Komisija u slučaju ako osporavana mjera predstavlja potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a tvrdi, bez pokretanja službenog istražnog postupka, da tu potporu treba kvalificirati kao postojeću potporu i time prešutno odbija pokrenuti službeni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. Takvo stajalište Komisije koje se temelji na podacima koje su dostavile zainteresirane stranke predstavlja odluku (presude od 24. ožujka 1993., CIRFS i dr./Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, t. 26. i od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 53.).

59 Stoga treba smatrati dopuštenom tužbu koju je podnijela zainteresirana stranka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a, kojom se traži poništenje odluke o odbijanju pokretanja službenog istražnog postupka predviđenog tom odredbom, kada tužitelj podnošenjem te tužbe želi zaštititi svoja postupovna prava na temelju te odredbe (vidjeti u tom smislu presude od 16. svibnja 2002., ARAP i dr./Komisija, C-321/99 P, EU:C:2002:292, t. 61. i 66. i od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 56.).

60 Nasuprot tomu, ako tužitelj dovodi u pitanje osnovanost odluke o ocjeni potpore kao takve, sama činjenica da ga se može smatrati zainteresiranom strankom u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a ne može biti dovoljna za dopuštenost tužbe. On stoga mora dokazati da ima aktivnu procesnu legitimaciju na temelju prvog i drugog dijela rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a i osobito činjenicu da ima poseban status u smislu presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17) odnosno da odluka o ocjeni potpore predstavlja regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere i izravno se odnosi na tog tužitelja, u skladu s trećim dijelom rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 19.).

61 U ovom slučaju Komisija je pobijanom odlukom odbila pritužbe koje su tužitelji podnijeli na temelju članka 24. stavka 2. prvog podstavka Uredbe 2015/1589, u skladu s kojim „[s]vaka zainteresirana stran[k]a može podnijeti pritužbu kojom obavještava Komisiju o svakom navodnom slučaju nezakonite potpore ili o svakom navodnom slučaju zlouporabe potpore”.

62 U ovom slučaju treba smatrati da je Komisija pobijanom odlukom, odbijajući formalno pritužbe, odbila pokrenuti službeni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

63 Bit će potrebno ispitati je li predmet tužbenih razloga koje su istaknuli tužitelji osporavanje Komisijine odluke o nepokretanju službenog istražnog postupka na način da se dokaže da je ocjena podataka i elemenata kojima je Komisija raspolagala ili je mogla raspolagati tijekom prethodnog ispitivanja trebala izazvati sumnje u pogledu kvalifikacije predmetne potpore kao postojeće potpore, pod uvjetom da je riječ o državnoj potpori ili se, suprotno tomu, tužbenim razlozima ili nekim od tih tužbenih razloga izravno dovodi u pitanje osnovanost ocjene predmetne mjere s obzirom na članak 107. UFEU-a te je njihov predmet ili posljedica preoblikovanje predmeta tužbe i, posljedično, promjena uvjeta ocjene njezine dopuštenosti (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 50.).

A. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi postupovnih prava koja proizlaze iz članka 108. stavka 2. UFEU-a

64 U okviru prvog tužbenog razloga tužitelji navode povredu svojih postupovnih prava na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a jer je Komisija nakon obrade pritužbi pogrešno odbila pokrenuti službeni istražni postupak u pogledu zadaća socijalne skrbi.

1. Dopuštenost

65 Komisija ne dovodi u pitanje aktivnu procesnu legitimaciju tužiteljâ kao zainteresiranih stranaka u smislu članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589, koji svojim prvim tužbenim razlogom ističu povredu svojih postupovnih prava koja proizlaze iz članka 108. stavka 2. UFEU-a jer Komisija nije pokrenula službeni istražni postupak u pogledu zadaća socijalne skrbi.

66 Suprotno tomu, ABH i treći intervenijenti tvrde da su tužitelji u biti već ostvarili sva postupovna prava koja im se priznaju u okviru službenog istražnog postupka. Ti intervenijenti osobito ističu da su se tužitelji mogli upoznati s privremenom ocjenom predmetne mjere i podnijeti očitovanja koja su detaljno ispitana. Osim toga, tužitelji su primili presliku pobijane odluke koja im je dostavljena.

67 Tužitelji osporavaju tu argumentaciju. Oni tvrde da na temelju članka 7. i sljedećih članaka Uredbe 2015/1589 Komisija ima ovlast zatražiti potrebne podatke od druge države članice, poduzetnika ili udruženja poduzetnika kada je pokrenula službeni istražni postupak kako bi poboljšala kvalitetu primljenih podataka, istodobno povećavajući transparentnost i pravnu sigurnost. Osim toga, odredbe te uredbe koje se odnose na službeni istražni postupak omogućuju produljenje rokova za podnošenje očitovanja podnositelja pritužbe i određuju opsežnije obveze obrazlaganja.

68 U skladu s člankom 1. točkom (h) Uredbe 2015/1589 zainteresirana stranka „znači svaka država članica i svaka osoba, poduzetnik ili udruženje poduzetnika na čije bi interese mogla utjecati dodjela neke potpore, a posebno korisnik potpore, konkurentski poduzetnici i trgovinske udruge”.

69 Kao što to proizlazi iz sudske prakse, ako je tužitelju u vezi s posebnim predmetom tužbe priznato posebno svojstvo zainteresirane stranke u smislu članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589, a navedenom se tužbom nastoje zaštititi njegova postupovna prava na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a, tada je to posebno svojstvo dovoljno da ga se individualizira u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 48., od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 44. i od 6. svibnja 2019. Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljena, EU:T:2019:287, t. 41.).

70 Zainteresirana stranka je, među ostalim, svaka osoba, poduzetnik ili udruženje poduzetnika na čije bi interese mogla utjecati dodjela neke potpore, a posebno konkurentski poduzetnici korisnika te potpore i trgovinske udruge. Drugim riječima, radi se o neodređenom skupu adresata (presude od 14. studenoga 1984., Intermills/Komisija, 323/82, EU:C:1984:345, t. 16. i od 6. svibnja 2019., Scor/Komisija, T-135/17, neobjavljena, EU:T:2019:287, t. 42.). Međutim, tom se odredbom ne isključuje da se poduzetnika koji nije izravni konkurent korisnika potpore okvalificira kao „zainteresiranu stran[k]u”, pod uvjetom da poduzetnik istakne da bi dodjela te potpore mogla utjecati na njegove interese. Stoga je važno da taj poduzetnik u dovoljnoj mjeri dokaže da postoji opasnost od konkretnog utjecaja potpore na njegov položaj (vidjeti presudu od 24. svibnja 2011., Komisija/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, t. 63. do 65. i navedenu sudsku praksu).

71 U ovom slučaju tužitelji su podnositelji pritužbi koje su dovele do pobijane odluke. Aktivno su sudjelovali u postupku prethodnog ispitivanja. Osim toga, oni su u više navrata istaknuli da je prvi tužitelj profesionalna udruga koja brani interese poduzetnika koji konkuriraju korisnicima navedenih potpora, da je drugi tužitelj poduzetnik koji konkurira tim korisnicima i da bi dodjela tih potpora mogla utjecati na njihove interese. Stoga valja smatrati, što Komisija ne osporava, da su tužitelji dokazali da imaju svojstvo zainteresiranih stranaka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a i članka 1. točke (h) Uredbe 2015/1589 kako bi mogli zaštititi svoja postupovna prava.

72 Kao što proizlazi iz točke 66. ove presude, ABH i treći intervenijenti tvrde da su tužitelji već ostvarili sva svoja postupovna prava na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a.

73 U tom pogledu valja istaknuti da iako je sud Unije u više navrata smatrao da Komisija nije imala obvezu saslušati podnositelje pritužbe tijekom prethodnog ispitivanja potpora uspostavljenog člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, nego da je zainteresirane osobe morala pozvati da podnesu svoja očitovanja samo tijekom službenog istražnog postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (presude od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija, C-225/91, EU:C:1993:239, t. 52. i od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 59.), iz tog se ne može zaključiti da stranka koja je podnijela pritužbu, koju je Komisija odbila nakon što je ta stranka saslušana, više nema interes osporavati neotvaranje službenog istražnog postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a.

74 Naime, prema članku 4. stavku 4. Uredbe 2015/1589, ako Komisija nakon prethodnog ispitivanja ustanovi da postoje sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s načelima unutarnjeg tržišta, ona donosi odluku o pokretanju postupka u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

75 Kao što se to predviđa člankom 7. Uredbe 2015/1589, nakon pokretanja službenog istražnog postupka, Komisija može zatražiti podatke od država članica koje nisu država članica na koju se odnosi predmetna mjera te od poduzetnika ili udruženja poduzetnika.

76 Osim toga, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 70. ove presude, kada se člankom 108. stavkom 2. UFEU-a predviđa da Komisija pozove zainteresirane osobe da podnesu svoje primjedbe, tekst ne obuhvaća samo zainteresirane osobe koje su podnijele pritužbu, nego neodređenu skupinu osoba, poduzetnika ili udruga kojima bi dodjela potpore moguće utjecala na njihove interese, osobito konkurentske poduzetnike i trgovinske udruge.

77 Iz tih elemenata proizlazi da se, suprotno tvrdnjama ABH i trećih intervenijenata, pojam „postupovna prava" koja imaju zainteresirane stranke u okviru postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a ne podudara s pravom podnositelja pritužbe da ishodi pokretanje službenog istražnog postupka u okviru kojeg će, kao „zainteresirana stran[k]a", moći podnijeti očitovanja na istu osnovu kao i svaki drugi subjekt koji ispunjava definiciju utvrđenu člankom 1. točkom (h) Uredbe 2015/1589.

78 Iz toga slijedi da je prvi tužbeni razlog tužbe za poništenje dopušten jer je njegov predmet poništenje pobijane odluke zbog toga što je Komisija povrijedila postupovna prava tužiteljâ odbivši, u odgovoru na njihove pritužbe, pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a.

2. Meritum

79 Svojim prvim tužbenim razlogom tužitelji tvrde da nekoliko elemenata upućuje na to da je postupak prethodnog ispitivanja doveo do ozbiljnih teškoća koje su Komisiju trebale navesti na pokretanje službenog istražnog postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. Postojanje takvih teškoća proizlazi iz triju indicija koje se odnose, kao prvo, na trajanje postupka prethodnog ispitivanja koje smatraju iznimno dugim, kao drugo, na nedostatak kvalitete obrazloženja koje je dala Komisija, a što je dokaz nedostatnog ili nepotpunog ispitivanja i, kao treće, na Komisijino postupanje tijekom navedenog postupka.

80 Tužitelji tvrde da je ukupno trajanje postupka prethodnog ispitivanja od 29 mjeseci nedosljedno sa sažetkom obrazloženja i pobijanom odlukom koja sadržava samo deset stranica. Smatraju da je Komisija povrijedila svoju obvezu pažljivog ispitivanja predmeta u razumnom roku, tim više što se čini da u ovom slučaju ona nije provela prioritiziranje niti je odgodila svoje ispitivanje financijske potpore u korist drugih predmeta.

81 Također tvrde da je obrazloženje pobijane odluke, na samo jednoj stranici, vrlo sažeto i da sadržava „pravne netočnosti" i „materijalne praznine" koje su nespojive s pretjerano dugim trajanjem postupka i koje dokazuju da je Komisija provela površno ispitivanje. Oni prigovaraju Komisiji da je propustila ispitati cilj povećanja predvidljivosti razine financijske potpore pružene krovnim udrugama, a koji

nastoje ostvariti tijela savezne zemlje Donje Saske postupno ukidajući između 1997. (ili 2004.) i 2015. veze između potpore za dobrotvorni sektor i prihoda lutrije, i to iako je prvi tužitelj naveo odlomke iz obrazloženja različitih predmetnih zakona. Osim toga, Komisija se nije očitovala je li se povećanjem iznosa potpore između 1956. i 2015. poštovao prag od 20 %, predviđen člankom 4. stavkom 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe 2015/1589 (SL 2004., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 9.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) 2015/2282 od 27. studenoga 2015. (SL 2015., L 325, str. 1.), u skladu s kojim se povećanje početnog iznosa postojećeg programa potpore koje ne premašuje 20 %, ne smatra izmjenom postojeće potpore. Usto, Komisija se nije očitovala o posljedicama razdvajanja potpore na fiksni i varijabilni dio, što je povezano s razvojem poreza na igre na sreću. Naposljetku, tužitelji ističu da Komisija nije zauzela stajalište o izjavama Niedersächsischer Landesrechnungshofa (Revizorski sud savezne zemlje Donje Saske, Njemačka) koje je imala u posjedu i iz kojeg, prema mišljenju tužiteljâ, očito proizlazi da financijska potpora predstavlja novu potporu. Tužitelji također prigovaraju da ne postoji prikaz ili definicije onoga što predstavlja bitnu izmjenu potpore.

82 Prema mišljenju tužitelja, Komisijino postupanje također ide u prilog činjenici da je ona naišla na ozbiljne teškoće prilikom kvalifikacije spornih potpora s obzirom na članak 107. i sljedeće članke UFEU-a. Te teškoće proizlaze iz činjenice da je tijekom postupka za donošenje pobijane odluke bilo potrebno nekoliko razmjena dopisa i održavanje sastanka. Tomu se pridodaje okolnost da je Komisija, kao što to proizlazi iz zapisnika koji su njemačka tijela sastavila 8. srpnja 2016. nakon njihova sastanka s Komisijom 5. srpnja 2016., bila zabrinutija kako pronaći utemeljeno pravno rješenje za budućnost, odnosno prilagodbu financijske potpore Odluci iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa, nego kvalifikacijom te mjere kao postojeće ili nove potpore.

83 Komisija ističe da se nije suočila s ozbiljnim teškoćama i smatra da, suprotno argumentima tužiteljâ, trajanje postupka prethodnog ispitivanja nije bilo nerazumno s obzirom na okolnosti predmeta. Komisija se detaljno usredotočila na zakonodavne izmjene koje su tužitelji istaknuli kao relevantne te je dovoljno obrazložila pobijanu odluku, pri čemu elementi koje su tužitelji podnijeli kako bi prijavili stav njezinih službi ne mogu dokazati povredu članka 108. stavka 2. UFEU-a.

84 Komisija naglašava da su tužitelji 24. lipnja i 12. kolovoza 2015. njezinim službama podnijeli dvije zasebne pritužbe i da se pritužba drugog tužitelja odnosila na dvije dodatne nacionalne mjere pa je Glavna uprava (GU) za tržišno natjecanje morala ispitati tri mjere do donošenja privremene ocjene. Dva zahtjeva za dostavu podataka podnesena su njemačkim tijelima 30. srpnja 2015. i 8. veljače 2016., na koje je odgovoreno detaljnim dopisima od 9. rujna 2015. te 6. i 7. travnja 2016. Nakon što je razmotrila te podatke, Komisija je došla do zaključka da financijska potpora predstavlja postojeću potporu. Na sastanku održanom 5. srpnja 2016. Komisija je iznijela svoju ocjenu njemačkim tijelima te je s njima provjerila jesu li u budućnosti spremna prilagoditi financijsku potporu u skladu s pravilima u području nadzora državnih potpora. Dopisom od 16. studenoga 2016. njemačka su se tijela obvezala uskladiti u budućnosti tu financijsku potporu s Odlukom iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa. Na tom se sastanku također raspravljalo i o drugim dvjema mjerama koje drugi tužitelj osporava te su Komisiji dopisom od 30. rujna 2016. proslijeđeni dodatni podaci. Naposljetku, Komisija naglašava da je 14. veljače 2017., nakon ispitivanja svih mjera na koje su se odnosile pritužbe, poslala svoju privremenu ocjenu o svim mjerama navedenima u pritužbama.

85 Komisija također smatra da razdoblje između slanja navedene privremene ocjene tužiteljima i donošenja pobijane odluke nije nerazumno, tim više što su tom odlukom uzeta u obzir očitovanja tužiteljâ podnesenih dopisima od 17. i 20. veljače te od 6. i 10. ožujka 2017., kao i dodatni podaci koje su njemačka tijela dostavila 31. kolovoza te 5. i 14. rujna 2017.

86 Treći intervenijenti ističu da ispitivanje potpora koje su stupile na snagu prije Ugovora o EEZ-u nalaže vraćanje više desetljeća u prošlost i, ponekad, provođenje povijesnih istraživanja na temelju arhiva.

87 Prema mišljenju Komisije, obrazloženje pobijane odluke ne upućuje na postojanje ozbiljnih teškoća. Ona tvrdi da je u dovoljnoj mjeri razmotrila objašnjenja tužiteljâ, a osobito ona koja je podnio prvi tužitelj 10. ožujka 2017. kako bi osporio kvalifikaciju financijske potpore kao postojeće potpore. Komisija u tom pogledu napominje da obrazloženja prvog tužitelja nisu prelazila dvije stranice te da su bila ograničena na opisivanje zakonodavnih izmjena iz 1997. i 2014. a da pri tome nije navedeno na koji su način te izmjene dovele do povećanja iznosa financijske potpore. Prvi tužitelj također nije dostavio ni podatke o iznosu financijske potpore koja je stvarno dodijeljena od 1956.

88 U tom pogledu Komisija, koju podupire DWEK, tvrdi da članak 4. stavak 1. Uredbe br. 794/2004 ne predviđa da je povećanje iznosa potpore za više od 20 % samo po sebi dovoljno kako bi se smatralo da se postojeći program potpora pretvara u novu potporu. U svakom slučaju, podaci koje su dostavila njemačka tijela, uzimajući u obzir inflaciju, ne upućuju na povećanje iznosa financijske potpore koji prelazi 20 % od početnog proračuna.

89 Što se tiče kritike postupanja Komisijinih službi, ona tvrdi da se tvrdnje tužiteljâ temelje na pukim pretpostavkama. U svakom slučaju, razmjena dopisa s tijelima države članice dio je postupka razmatranja pritužbe. Što se tiče sastanka s njemačkim tijelima, njime je Komisiji omogućeno da iznese svoju ocjenu mjere i zatraži od savezne zemlje Donje Saske da financijsku potporu ubuduće uskladi s Odlukom iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa.

90 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, službeni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a neizostavan je kada Komisija ima ozbiljne teškoće u ocjeni je li neka potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Stoga se Komisija može ograničiti na prethodno ispitivanje iz članka 108. stavka 3. UFEU-a radi donošenja pozitivne odluke o potpori samo ako se nakon prvog ispitivanja može uvjeriti da je ta potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Suprotno tomu, ako je Komisija na temelju tog prvog ispitivanja stekla suprotno mišljenje ili joj ono nije omogućilo da razriješi sve teškoće nastale prilikom ocjene spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem, ona je dužna prikupiti sva potrebna mišljenja i u tu svrhu pokrenuti postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti presudu od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 70. i navedenu sudsku praksu; presudu od 21. prosinca 2016., Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 30.; vidjeti također u tom smislu presudu od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, EU:C:2010:701, t. 52. do 54.).

91 U ovom je slučaju predmet nadzora zakonitosti, koji provodi Opći sud u okviru postupanja povodom prvog tužbenog razloga, ispitati je li postupak prethodnog ispitivanja doveo do ozbiljnih teškoća prilikom analize osporavane mjere i ocjene mogućnosti da je se kvalificira kao postojeću potporu. Slijedom toga, u okviru tog tužbenog razloga, kojim tužitelji ističu povredu svojih postupovnih prava koja proizlaze iz članka 108. stavka 2. UFEU-a, nije na Općem sudu da nadzire Komisijinu ocjenu, kao takvu, u pogledu mogućnosti kvalifikacije osporavane mjere kao postojeće potpore odnosno spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem, nego samo ocjena je li Komisija u toj ocjeni naišla na ozbiljne teškoće.

92 Budući da je kriterij ozbiljnih teškoća objektivan, njihovo postojanje treba ispitati ne samo u okolnostima donošenja Komisijine odluke na kraju prethodnog ispitivanja, nego i u ocjenama na koje se Komisija oslanjala (vidjeti presudu od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 71. i navedenu sudsku praksu; presuda od 21. prosinca 2016., Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 31.).

93 Iz toga proizlazi da zakonitost odluke o nespornosti, koja se temelji na članku 4. stavku 3. Uredbe br. 2015/1589, ovisi o tome je li ocjena podataka i elemenata kojima je Komisija raspolagala, ili mogla raspolagati (vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 2017., Komisija/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, t. 71.), tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere objektivno morala pobuditi sumnje u spojivost te mjere s unutarnjim tržištem, s obzirom na to da bi zbog takvih sumnji trebalo pokrenuti službeni istražni postupak u kojem mogu sudjelovati zainteresirane stranke iz

članka 1. točke (h) navedene uredbe (presude od 27. listopada 2011., Austrija/Scheucher-Fleisch i dr., C-47/10 P, EU:C:2011:698, t. 72. i od 21. prosinca 2016., Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 32.).

94 Iz sudske prakse također proizlazi da je nedostatno ili nepotpuno ispitivanje koje Komisija provede tijekom postupka prethodnog ispitivanja indicija o postojanju ozbiljnih teškoća (vidjeti presudu od 10. veljače 2009., Deutsche Post i DHL International/Komisija, T-388/03, EU:T:2009:30, t. 95. i navedenu sudsku praksu; presudu od 19. rujna 2018., HH Ferries i dr./Komisija, T-68/15, EU:T:2018:563, t. 62.).

95 Na tužiteljima je da dokazom koji mogu pružiti na temelju usuglašenih indicija dokažu postojanje ozbiljnih teškoća (presuda od 19. rujna 2018. HH Ferries i dr./Komisija, T-68/15, EU:T:2018:563, t. 63.; vidjeti u tom smislu i presudu od 17. ožujka 2015., Pollmeier Massivholz/Komisija, T-89/09, EU:T:2015:153, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

96 U ovom slučaju tužitelji smatraju da je Komisija u okviru postupka prethodnog ispitivanja naišla na ozbiljne teškoće prilikom analize osporavane mjere i ocjene mogućnosti da je se kvalificira kao postojeću potporu. Oni su istaknuli tri indicije, to jest trajanje postupka prethodnog ispitivanja, obrazloženje pobijane odluke i Komisijino postupanje. Ova tri aspekta valja ispitati jedan za drugim.

a) Trajanje postupka prethodnog ispitivanja

97 Valja utvrditi da je između podnošenja pritužbi, 16. lipnja i 12. kolovoza 2015., i donošenja pobijane odluke od 23. studenoga 2017. proteklo 29 mjeseci.

98 Komisija tvrdi da je trajanje postupka prethodnog ispitivanja od 29 mjeseci opravdano, među ostalim, zahtjevima za dostavu podataka koji su bili upućeni njemačkim tijelima, priopćavanjem tih podataka, sastankom s tim tijelima i njihovim obvezama. Komisija također naglašava vrijeme potrebno za ispitivanje zakonodavnih izmjena koje osporavaju tužitelji i uzimanje u obzir očitovanja tužiteljâ u pogledu privremene ocjene koju im je Komisija proslijedila 14. veljače 2017.

99 U tom pogledu, iako takvo trajanje može predstavljati indiciju o postojanju sumnje u pogledu kvalifikacije osporavane mjere kao postojeće potpore ili spojivosti te mjere s unutarnjim tržištem, ono ipak samo po sebi ne može dovesti do zaključka da je postupak prethodnog ispitivanja doveo do ozbiljnih teškoća koje su obvezivale Komisiju da pokrene službeni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti presudu od 24. siječnja 2013., 3F/Komisija, C-646/11 P, neobjavljenu, EU:C:2013:36, t. 32. i navedenu sudsku praksu; presudu od 12. prosinca 2006., Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid i Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Komisija, T-95/03, EU:T:2006:385, t. 135.).

100 Osim toga, valja podsjetiti da se, prema sudskoj praksi, razumnost trajanja postupka prethodnog ispitivanja mora ocijeniti s obzirom na posebne okolnosti svakog predmeta i osobito njegov kontekst, različite postupovne faze koje Komisija mora slijediti i složenost predmeta (vidjeti presudu od 14. rujna 2016., Trajektna luka Split/Komisija, T-57/15, neobjavljenu, EU:T:2016:470, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

101 Usto, iako se točkom 47. Kodeksa najbolje prakse za provedbu postupaka nadzora državnih potpora (SL 2009., C 136, str. 13.) predviđa da će „Komisija poduzeti sve kako bi ispitala pritužbu u okvirnom roku od dvanaest mjeseci od njezina primitka”, u njoj se ipak pojašnjava da „[t]aj rok ne predstavlja prisilnopravnu obvezu i da se, s obzirom na okolnosti pojedinog slučaja, ispitivanje pritužbe može produljiti zbog moguće potrebe da se od podnositelja pritužbe, države članice ili zainteresiranih stranaka zatraže dodatni podaci”.

102 U ovom je slučaju ispitivanje pritužbi, unatoč njihovoj osobitoj sažetosti, zahtijevalo analizu velikog obujma dokumenata, uključujući analizu brojnih zakonodavnih tekstova zbog donošenja različitih uzastopnih zakona između 1956. i 2015., koji su u određenoj mjeri složeni, kao i utvrđivanje iznosa koji su dodijeljeni krovnim udrugama tijekom tog razdoblja.

103 Stoga je Komisija u više navrata morala zatražiti objašnjenja i podatke od njemačkih tijela, koja su, pak, morala provesti potrebna istraživanja kako bi dostavila tražene podatke. Komisija je više puta pozvala tužitelje da podnesu očitovanja.

104 Stoga, iako je trajanje postupka prethodnog ispitivanja bilo ponešto dulje, a očito dulje od okvirnog roka od 12 mjeseci koji Komisija navodi u svojem Kodeksu najbolje prakse, iz spisa ne proizlazi da je to trajanje posljedica ozbiljnih teškoća na koje se naišlo prilikom analize osporavane mjere i ocjene mogućnosti da je se kvalificira kao postojeću potporu.

105 Usto, kao što to proizlazi iz sudske prakse i točke 48. Kodeksa najbolje prakse, Komisija ima pravo dodijeliti različite stupnjeve prioriteta pritužbama o kojima odlučuje (presude od 4. ožujka 1999., Ufex i dr./Komisija, C-119/97 P, EU:C:1999:116, t. 88., i od 4. srpnja 2007., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija, T-475/04, EU:T:2007:196, t. 158.).

106 S obzirom na sva ta razmatranja, valja zaključiti da trajanje prethodnog postupka ne dokazuje da je Komisija naišla na ozbiljne teškoće u okviru svoje ocjene te mjere kao postojeće potpore.

b) Obrazloženje pobijane odluke

107 Što se tiče obrazloženja pobijane odluke valja navesti da iz sudske prakse proizlazi da nedostatno ili nepotpuno ispitivanje koje Komisija provede tijekom prethodnog ispitivanja indicija postojanja ozbiljnih teškoća (vidjeti presudu od 12. rujna 2017., Bayerische Motoren Werke/Komisija, T-671/14, EU:T:2017:599, t. 39. i navedenu sudsku praksu). Obrazloženjem iznesenim u odluci o nepokretanju službenog istražnog postupka Komisija uzima u obzir provedeno ispitivanje financijske potpore pa stoga obrazloženje takve odluke može predstavljati naznaku o tome je li navedeno ispitivanje dovoljno potpuno ili dostatno.

108 U tom je pogledu Komisija u odluci koju donosi nakon ispitivanja pritužbe, kao što je to pobijana odluka, obvezna podnositelju pritužbe u dovoljnoj mjeri iznijeti razloge zbog kojih činjenični i pravni elementi istaknuti u pritužbi nisu bili dovoljni za dokazivanje da je sporna mjera morala pobuditi sumnje u pogledu njezine spojivosti s unutarnjim tržištem. Stoga mora postojati odnos između argumenata sadržanih u pritužbi i objašnjenja koja je Komisija iznijela u odluci o nespornosti ili, kao u ovom slučaju, odluci o nepokretanju službenog istražnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 96.).

109 Međutim, Komisija nije obvezna zauzeti stajalište o svim argumentima koje su istaknule zainteresirane osobe, nego je dostatno da izloži činjenice i pravna razmatranja koja su od presudne važnosti u strukturi odluke (vidjeti presudu od 3. ožujka 2010., Bundesverband deutscher Banken/Komisija, T-36/06, EU:T:2010:61, t. 45. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, ona nije obvezna zauzeti stajalište o elementima istaknutima u pritužbi ako su očito nevažni, beznačajni ili očito sporedni (vidjeti u tom smislu presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 63. i 64. i od 28. ožujka 2012., Ryanair/Komisija, T-123/09, EU:T:2012:164, t. 180.).

110 U ovom slučaju valja utvrditi da je Komisija u točkama 32. i 33. pobijane odluke podsjetila na tekst primjenjivog propisa Unije i, konkretnije, na definiciju pojma postojeće potpore. U točkama 34. do 43. te odluke opisala je zakonodavne promjene od 1956. do 2014., koje se odnose na predmetne mjere, pri čemu je svaki put pojasnila iznos financijske potpore dodijeljene krovnim udrugama i porijeklo te financijske pomoći. Iz tog izlaganja proizlazi da je ta financijska potpora potjecala ili od naknada za

koncesiju za lutriju i sportska klađenja ili od poreza na igre na sreću ili, pak, istodobno iz proračuna savezne zemlje Donje Saske i poreza na igre na sreću kada su prihodi od tih poreza prelazili određeni iznos.

111 U točki 47. pobijane odluke Komisija je utvrdila da svrha javne financijske potpore i korisnici nisu bili izmijenjeni od 1956. U točkama 48. i 49. navedene odluke Komisija je zauzela stajalište o kritikama koje se odnose na zakonodavstvo iz 1997. i 2014., koje su tužitelji naveli u svojim pritužbama. Prema mišljenju tužitelja, ta zakonodavstva sadržavaju važne izmjene i radi se o novim potporama kojima se krovnim udrugama daje prednost dodjelom paušalnih iznosa kojima se tim organizacijama osigurava sigurnost planiranja.

112 Najprije, što se tiče prijelaza s iznosa izraženog u postotcima na paušalni iznos, koji je proveden 1997., Komisija je istaknula da do te izmjene nije došlo 1997., kao što je to pogrešno navedeno u pritužbi, nego 2004. u okviru Zakona iz 2004. o izvršavanju proračuna. Pozivajući se na obrazloženje članka 11. nacrta tog zakona, Komisija je utvrdila da nije bilo bitne izmjene jer ta izmjena nije utjecala na temeljno pravo krovnih udruga da im se dodijeli javna financijska potpora za usluge socijalne skrbi koje pružaju. Komisija je usto istaknula da se izmjena odnosila samo na iznos potpore i da je uzrokovala smanjenje financijske potpore za dobrotvorne udruge.

113 Osim toga, što se tiče toga da je WohlFödG-om navodno uklonjena postojeća veza između financijske potpore dobrotvornom sektoru i naknada od igara na sreću, Komisija je, upućujući na zakonodavne odredbe iz 1956., smatrala da ni priroda ni izvor financijske potpore nisu bili izmijenjeni jer su naknade za koncesiju, koje plaćaju organizatori igara na sreću, uvijek bile uplaćivane u proračun savezne zemlje Donje Saske.

114 Iako Komisija nije izričito zauzela stajalište u pogledu cilja da se dodjelom paušalnog iznosa navodno povećava predvidljivost što omogućuje bolje planiranje socijalnih aktivnosti dobrotvornih udruga, ipak je ispitala pitanje mijenja li se uvođenjem paušalnih iznosa program potpora na bitan način te je na to pitanje odgovorila niječno.

115 Kad je riječ o ciljevima koji se navodno žele postići nacrtima zakona koje navode tužitelji, valja podsjetiti da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, člankom 107. UFEU-a ne razlikuju državne intervencije na temelju njihovih uzroka ili ciljeva, nego ih se definira ovisno o njihovim učincima (presude od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 87. i 89. i od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska/Vlada Gibraltara i Ujedinjena Kraljevina, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, t. 87.). Stoga se Komisijinom analizom spornih mjera nije nužno trebalo uzeti u obzir ciljeve koje navode tužitelji, čak i pod pretpostavkom da su to bili stvarni ciljevi koje su njemačka tijela nastojala postići u izmjeni spornih mjera.

116 Što se tiče navodnog Komisijina propusta da odluči o pitanju je li se porastom financijske potpore između 1956. i 2015. poštovao prag od 20 %, predviđen člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 794/2004, valja istaknuti da je Komisija zaključila, kao što to osobito proizlazi iz uvodnih izjava 33. i 50. pobijane odluke, da su izmjene mjera potpore dobrotvornom sektoru, koje su provedene nakon 1956., bile potpuno formalne odnosno administrativne prirode, neovisno o točnoj promjeni predmetnih iznosa. Stoga nije bilo nužno posebno obrazloženje u pogledu možebitnog poštovanja tog praga.

117 U svakom slučaju, iz financijskih podataka koje su joj dostavila njemačka tijela tijekom upravnog postupka proizlazi da povećanja iznosa financijske potpore nisu, promatrano u cjelini, dovela do razine potpore koja prelazi više od 20 % od njezina početnog iznosa.

118 Naposljetku, valja istaknuti da Komisija uopće nije bila vezana izjavama Niedersächsischer Landesrechnungshofa (Revizorski sud savezne zemlje Donje Saske) i da stoga činjenica da se ta institucija nije izjasnila o tim izjavama ne može utjecati na pitanje postojanja ozbiljnih teškoća.

119 Iz tih elemenata proizlazi da obrazloženje pobijane odluke ne dokazuje da je Komisija provela površno, nedostatno ili nepotpuno ispitivanje sporne mjere odnosno da je u okviru svoje ocjene te mjere kao postojeće potpore naišla na ozbiljne teškoće. Isto tako, tužitelji nisu dokazali da Komisija u pobijanoj odluci nije uredno razmotrila argumente navedene u njihovim pritužbama, osim onih sporednih, beznačajnih ili nevažnih.

c) Komisijino postupanje

120 Što se tiče Komisijina postupanja i, konkretno, njezinih kontakata s njemačkim tijelima, iz sudske prakse proizlazi da se ne može smatrati indicijom da je, zbog same činjenice da su se tijekom postupka prethodnog ispitivanja odvijali razgovori između Komisije i predmetne države članice i da je Komisija pritom mogla tražiti dodatne podatke u vezi s mjerama koje podliježu njezinu nadzoru, ona naišla na ozbiljne teškoće u ocjeni (presuda od 10. srpnja 2012., TF1 i dr./Komisija, T-520/09, neobjavljena, EU:T:2012:352, t. 76.).

121 U skladu sa svrhom članka 108. stavka 3. UFEU-a i Komisijinom dužnošću dobre uprave, potonja može, među ostalim, započeti dijalog s dotičnom državom ili trećim osobama kako bi tijekom prethodnog ispitivanja riješila teškoće na koje je eventualno naišla. Međutim, ta ovlast pretpostavlja da Komisija može prilagoditi svoje stajalište rezultatima uspostavljenog dijaloga a da tu prilagodbu ne treba *a priori* tumačiti kao da se utvrđuje postojanje ozbiljnih teškoća (presuda od 13. lipnja 2013., Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:395, t. 71. i od 21. prosinca 2016., Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 35.). Stoga Komisija može na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe 2015/1589 zakonito donijeti odluku u kojoj utvrđuje nepostojanje državne potpore i prima na znanje obveze koje je preuzela država članica (presuda od 21. prosinca 2016., Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, C-131/15 P, EU:C:2016:989, t. 36.; vidjeti u tom smislu i presudu od 13. lipnja 2013., Ryanair/Komisija, C-287/12 P, neobjavljenu, EU:C:2013:395, t. 72.).

122 U ovom slučaju, broj zahtjeva za dostavu informacija i količina razmijenjenih dopisa te organizacija sastanka mogu biti potvrda, uzimajući u obzir nužnost analize predmetnog zakonodavstva i podataka o financijskoj potpori dobrotvornim udrugama od 1957., postojanja materijalnih teškoća u pravilnom shvaćanju funkcioniranja predmetnog regulatornog uređenja, ali ih se ne može *a priori* tumačiti na način kao da predstavljaju utvrđenje postojanja ozbiljnih teškoća u pogledu kvalifikacije mjere koju osporavaju tužitelji.

123 Što se tiče preporuke njemačkim tijelima da prilagode financijsku potporu Odluci iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa, valja utvrditi da je riječ o aktu koji se ne može staviti na teret Komisiji ni koji može biti indicija postojanja ozbiljnih teškoća zbog kojih je potrebno pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

124 Naime, Komisija je istodobno obavijestila njemačka tijela o činjenici da se, prema njezinu mišljenju, financijska potpora može kvalificirati kao postojeća potpora i o činjenici da se tom mjerom nisu poštovali uvjeti iz Odluke iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa. Iz spisa ne proizlazi da je prva ocjena, koja se odnosi na postojeći karakter potpore, ovisila o tome jesu li njemačka tijela uskladila financijsku potporu s tom odlukom.

125 Zapravo, činjenicom da su njemačka tijela samoinicijativno donijela potrebne mjere, kako bi postojeću potporu uskladila s Odlukom iz 2012. o uslugama od općega gospodarskog interesa, Komisiji je omogućeno da izbjegne obvezu predlaganja, primjenom članka 22. Uredbe 2015/1589, donošenja odgovarajućih mjera.

126 Iz tih elemenata proizlazi da se Komisijino postupanje koje tužitelji osporavaju ne može tumačiti na način da predstavlja indiciju o postojanju ozbiljnih teškoća zbog kojih je potrebno pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

127 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da sve ispitane indicije, ocijenjene zajedno, ne potvrđuju postojanje takvih ozbiljnih teškoća.

128 Stoga prvi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

B. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

129 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelji ističu da je obrazloženje pobijane odluke relativno kratko i nedovoljno, da se njime zanemaruju koncepti prava Unije i nepotpuno prikazuje relevantna pravna situacija te da uopće ne sadržava upućivanje na sudsku praksu. Tužitelji u svojoj replici pojašnjavaju da je Komisija propustila odgovoriti na prigovor koji se temelji na većoj predvidljivosti sredstava kako bi se poboljšalo planiranje socijalnih aktivnosti dobrotvornih udruga.

130 Valja utvrditi da argumenti tužiteljâ, koji su formalno podneseni u okviru drugog tužbenog razloga, zapravo odgovaraju argumentima iznesenima u okviru prvog tužbenog razloga kako bi dokazali da je nedostatnost obrazloženja pobijane odluke indicija postojanja ozbiljnih teškoća koje zahtijevaju pokretanje postupka predviđenog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

131 Stoga, zbog istih razloga kao što su to oni navedeni u točkama 107. do 119. ove presude, valja utvrditi da je obrazloženje pobijane odluke bilo dovoljno kako bi se tužiteljima omogućilo razumijevanje razloga zbog kojih je Komisija, osobito s obzirom na elemente navedene u pritužbama, smatrala da sporna mjera nije bila predmet bitne izmjene.

132 Slijedom navedenog, drugi tužbeni razlog valja odbiti.

C. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. i sljedećih članaka UFEU-a

1. Dopuštenost

133 Valja podsjetiti na to da dopuštenost tužbe koju je fizička ili pravna osoba podnijela protiv akta koji joj nije upućen, prema članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, ovisi o tome priznaje li joj se aktivna procesna legitimacija, koja postoji u dvama slučajevima. S jedne strane, takva tužba može se podnijeti pod uvjetom da se taj akt izravno i osobno odnosi na tu osobu. S druge strane, takva osoba može podnijeti tužbu protiv regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere ako se on izravno odnosi na nju (vidjeti presudu od 4. prosinca 2019., PGNiG Supply & Trading/Komisija, C-117/18 P, neobjavljenu, EU:C:2019:1042, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

134 Valja razmotriti drugi slučaj, koji se odnosi na treći dio rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a.

135 Komisija i intervenijenti tvrde da se pobijana odluka ne može smatrati regulatornim aktom koji se izravno odnosi na tužitelje, u smislu trećeg dijela rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a.

136 S jedne strane, Komisija i intervenijenti tvrde da pobijana odluka nije regulatorni akt jer nije opće primjenjiva, s obzirom na to da financijska potpora koja je uspostavljena WohlFödG-om i o kojoj je riječ u pobijanoj odluci nije program potpore u smislu prvog dijela rečenice točke (d) članka 1. Uredbe 2015/1589. Slijedom toga, načela utvrđena u presudi od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873), nisu primjenjiva u ovom slučaju.

137 Naime, kao prvo, Komisija i intervenijenti tvrde da korisnici nisu definirani na općenit i apstraktan način, nego ih je moguće utvrditi s obzirom na to da se financijska potpora dodjeljuje krovnim udrugama koje su članice LAG-a, odnosno grupaciji trinaest krovnih udruga neovisne socijalne skrbi u

Donjoj Saskoj. Kao drugo, te stranke ističu da se odredbama kojima se predviđa ta potpora zahtijevaju dodatne provedbene mjere, odnosno sklapanje sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ili, u protivnom, donošenje ministarske odluke kojom se, među ostalim, uređuje raspodjela navedene potpore. Kao treće, pod uvjetom da se financijska potpora može kvalificirati kao državna potpora, ona predstavlja takvu vrstu programa potpore, u smislu drugog dijela rečenice točke (d) članka 1. Uredbe 2015/1589, da se odnosi na „jedno[g] ili više poduzetnika", a ne na poduzetnike definirane na opći i apstraktan način.

138 S druge strane, Komisija i intervenijenti tvrde da pobijana odluka ne utječe izravno na tužitelje. U tom pogledu tužitelji nisu dokazali razloge zbog kojih bi ih se pobijanom odlukom moglo staviti u nepovoljan tržišni položaj i stoga proizvesti učinke na njihov pravni položaj. Osim toga, isključivi predmet sporne mjere bila je dodjela financijske potpore krovnim udrugama objedinjenim u LAG-u, a ne naknadna distribucija financijskih sredstava ustanovama koje su članice tih organizacija, koja je uostalom u nadležnosti navedenih organizacija. Međutim, samo ta distribucija može utjecati na pravni položaj tužiteljâ.

139 Tužitelji osporavaju tu argumentaciju.

140 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Ugovorom iz Lisabona u članak 263. četvrti stavak UFEU-a dodan treći dio rečenice, koji je ublažio pretpostavke dopuštenosti tužbi za poništenje koje podnose fizičke i pravne osobe. Naime, tim dijelom rečenice, kojim se dopuštenost tužbe za poništenje koju podnose fizičke i pravne osobe ne uvjetuje osobnim utjecajem, omogućuje se to pravno sredstvo protiv „regulatornih akata", odnosno nezakonodavnih akata opće primjene koji ne podrazumijevaju provedbene mjere i izravno se odnose na tužitelja (vidjeti u tom smislu presude od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 57. i od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 22. i 28.).

141 Budući da su uvjeti predviđeni trećim dijelom rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a kumulativni, tužbu za poništenje podnesenu protiv tog akta treba smatrati nedopuštenom ako jedan od njih nije ispunjen.

a) Kvalifikacija pobijane odluke kao regulatornog akta

142 Valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, akt opće primjenjiv ako se primjenjuje na objektivno određene situacije i ako proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

143 Osim toga, Sud je smatrao da su u području državnih potpora Komisijine odluke čiji je predmet odobrenje ili zabrana nacionalnog programa potpora opće primjenjive. Ta opća primjenjivost proizlazi iz činjenice da se takve odluke primjenjuju na objektivno određene situacije i da proizvode pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

144 U članku 1. točki (d) Uredbe 2015/1589 pojam program potpora definiran je na način da u okviru prve pretpostavke utvrđene u prvom dijelu rečenice obuhvaća „svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu" i, u okviru druge pretpostavke utvrđene u drugom dijelu rečenice, „kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja

i/ili u neodređenom iznosu”. Ni iz te definicije ni iz presude od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873), ne proizlazi da program potpore koji može biti obuhvaćen drugom pretpostavkom pojma „program potpora” iz članka 1. točke (d) Uredbe 2015/1589 nema opću primjenu.

145 U ovom slučaju valja istaknuti, kao prvo, da se člankom 1. WohlFödG-a propisuje da se „sektor neovisne socijalne skrbi podupire financijskom pomoći savezne zemlje [Donje Saske]”, tako da se ta zakonodavna mjera odnosi na sektor neovisne socijalne skrbi u cjelini i na razini te savezne zemlje.

146 Isto tako, u naslovu članka 2. WohlFödG-a određeno je da savezna zemlja dodjeljuje financijsku pomoć, među ostalim, udrugama neovisne socijalne skrbi, navodeći tako da su korisnici potpore sve općenito i apstraktno definirane udruge sektora neovisne socijalne skrbi u saveznoj zemlji Donjoj Saskoj. Osim toga, člankom 2. stavkom 1. točkom 1. WohlFödG-a predviđa se da se financijska potpora predviđena tim tekstom dodjeljuje krovnim udrugama koje su članice LAG-a. Navedeni tekst stoga se odnosi na kategoriju osoba koje su općenito i apstraktno određene, odnosno na krovne udruge koje djeluju u sektoru neovisne socijalne skrbi savezne zemlje Donje Saske i koje su članice LAG-a.

147 Točno je, kao što to proizlazi iz preambule i članka 2. statuta LAG-a, da on predstavlja grupaciju trinaest krovnih konzorcija sektora neovisne socijalne skrbi u Donjoj Saskoj, koji su članovi LAG-a od datuma prije stupanja na snagu Zakona iz 1956. o lutriji. Usto, člankom 3. stavkom 2. WohlFödG-a određuje se da je isplata financijske potpore uvjetovana sklapanjem sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava između Ministarstva socijalne politike savezne zemlje Donje Saske i krovnih udruga objedinjenih u LAG-u, tako da bi prihvaćanje dodatne krovne udruge kao članice LAG-a zahtijevalo sklapanje novog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

148 Međutim, s jedne strane, te okolnosti ne isključuju to da druge krovne udruge postanu članice LAG-a. Naime, u skladu s člankom 2. stavkom 2. statuta LAG-a, on može prihvatiti nove članove pod uvjetom da kandidatska krovna udruga ispunjava uvjete predviđene člankom 2. stavkom 2. tog statuta, kojima se, među ostalim, zahtijeva da njezine djelatnosti ulaze u područje neovisne socijalne skrbi u cilju javne korisnosti odnosno da imaju dobrotvorni ili religiozni cilj u smislu Poreznog zakonika, te pod uvjetom da je LAG-ov ured prihvatio navedenu udrugu. Osim toga, ni iz teksta WohlFödG-a ni iz spisa pred Općim sudom ne proizlazi da u slučaju prihvaćanja krovne udruge kao članice LAG-a Ministarstvo socijalne politike savezne zemlje Donje Saske i krovne udruge objedinjene u LAG-u ne bi mogli, ovisno o slučaju, sklopiti novi sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava.

149 S druge strane, regulatorna priroda akta nije dovedena u pitanje mogućnošću da se s više ili manje točnosti odredi broj ili čak identitet pravnih subjekata na koje se on u određenom trenutku primjenjuje sve dok je nesporno da se ta primjena provodi na temelju objektivne pravne ili činjenične situacije koja je određena aktom, u vezi s njegovom svrhom (presuda od 11. srpnja 1968., Zuckerfabrik Watenstedt/Vijeće, 6/68, EU:C:1968:43, str. 605.). U istom smislu, Sud je već presudio da činjenica da je određeni poduzetnik zapravo bio jedini korisnik programa potpora koji se sastojao od oslobođenja od trošarine ne isključuje da su korisnici navedenog oslobođenja definirani na općenit i apstraktan način (vidjeti u tom smislu rješenje od 7. prosinca 2017., Irska/Komisija, C-369/16 P, neobjavljeno, EU:C:2017:955, t. 39.).

150 Kao drugo, valja istaknuti da na temelju članka 2. stavka 2. Sporazuma iz 2016. (vidjeti točku 24. ove presude) o dodjeli bespovratnih sredstava krovne udruge koje su izravni korisnici financijske potpore mogu svojim vlastitim članovima prenijeti sredstva koja su im stavljena na raspolaganje, a koji su neizravni korisnici te financijske potpore. Usto, krovne udruge mogu prihvatiti nove dobrotvorne organizacije kao lokalne ili regionalne članice s poslovnim nastanom u saveznoj zemlji Donjoj Saskoj. Navedeni lokalni ili regionalni članovi čine kategoriju osoba koja je općenito i apstraktno određena.

151 Kao treće, Komisija je u pobijanoj odluci zaključila da je, pod uvjetom da predmetna financijska potpora čini potporu, tada riječ o postojećoj potpori u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589. U tom okviru, čak i pod pretpostavkom da je ograničeni krug korisnika predmetne mjere, tom se odlukom nastavljaju učinci opće i apstraktne mjere koju ta potpora predstavlja u pogledu neodređenog broja konkurenata izravnih ili neizravnih korisnika navedene potpore pa se navedena odluka primjenjuje na objektivno određene situacije i proizvodi pravne učinke u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 31., 36. i 38.).

152 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da je pobijana odluka opće primjenjiva i da stoga predstavlja regulatorni akt u smislu trećeg dijela rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a.

b) Izravni utjecaj na tužitelje

153 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, uvjet u skladu s kojim se odluka koja je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu, poput onoga iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno, s jedne strane, da osporavana mjera izravno proizvodi učinke na pravnu situaciju pojedinca i, s druge strane, da se njome ne daje nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

154 Što se tiče posebno pravila u pogledu državnih potpora, treba naglasiti da je njihov cilj očuvati tržišno natjecanje. Tako se u tom području, na temelju činjenice da Komisijina odluka ne zadire u učinke nacionalnih mjera u pogledu kojih je tužitelj u svojoj pritužbi toj instituciji istaknuo da nisu spojive s tim ciljem i da ga stavljaju u nepovoljan tržišni položaj, može zaključiti da ta odluka izravno utječe na njegov pravni položaj, osobito na njegovo pravo da ne trpi posljedice predmetnih nacionalnih mjera koje narušavaju tržišno natjecanje, pri čemu to pravo proizlazi iz odredbi UFEU-a u području državnih potpora (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

155 Što se tiče prvog od dvaju kriterija navedenih u točki 153. ove presude, Sud je istaknuo da iako nije na sudu Unije da pri ispitivanju dopuštenosti donese konačnu odluku o postojanju odnosa tržišnog natjecanja između tužitelja i korisnika nacionalnih mjera ocijenjenih u Komisijinoj odluci u području državnih potpora, kao što je to pobijana odluka, ipak se ne može zaključiti o izravnom utjecaju na takvog tužitelja samo na temelju mogućnosti odnosa tržišnog natjecanja (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

156 Naime, budući da je uvjet izravnog utjecaja da osporavani akt proizvodi izravne učinke na tužiteljev pravni položaj, sud Unije dužan je provjeriti je li tužitelj izložio relevantne razloge zbog kojih ga Komisijina odluka može staviti u nepovoljan tržišni položaj i prema tome utjecati na njegov pravni položaj (presuda od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 47.).

157 U ovom je slučaju drugi tužitelj poduzetnik koji pruža usluge kućne ambulantne pomoći i njege u aglomeraciji Hannovera (Njemačka), glavnom gradu savezne zemlje Donje Saske, te je u okviru svojih djelatnosti u tržišnom natjecanju s barem određenim organizacijama koje su članice krovnih udruga objedinjenih u LAG-u i koje se nalaze blizu mjesta njegova poslovnog nastana, što Komisija ne osporava. Nadalje, te organizacije posredstvom svojih krovnih udruga *a priori* ispunjavaju kriterije za dio sredstava koja savezna zemlja Donja Saska isplaćuje u okviru predmetne financijske potpore. Štoviše, budući da ta potpora omogućuje pokrivanje troškova funkcioniranja krovnih udruga, ona koristi i tim organizacijama jer su one članice navedenih udruga.

158 Budući da u fazi ispitivanja dopuštenosti nije na sudu Unije da donese konačnu odluku o postojanju odnosa tržišnog natjecanja između tužitelja i korisnika predmetne financijske potpore, valja smatrati da je drugi tužitelj relevantno opravdao to da ga pobijana odluka, kojom se ne zadire u učinke predmetne financijske potpore, može staviti u nepovoljan tržišni položaj i da prema tome ona izravno utječe na njegov pravni položaj, a osobito na njegovo pravo da na tom tržištu ne trpi narušeno tržišno natjecanje koje je posljedica te financijske potpore (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 50.).

159 Što se tiče jedne te iste tužbe, nije potrebno razmatrati aktivnu procesnu legitimaciju prvog tužitelja (vidjeti u tom smislu presudu od 24. ožujka 1993., CIRFS i dr./Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, t. 31.).

160 Što se tiče drugog kriterija navedenog u točki 153. ove presude, dovoljno je istaknuti da se – s obzirom na to da je Komisija u pobijanoj odluci zaključila da je osporavana mjera, pod uvjetom da je riječ o potpori, postojeća potpora u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589 – tom odlukom ne zadire u učinke predmetne mjere te ona potpuno automatski proizvodi svoje pravne učinke na temelju samog propisa Unije i bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti u tom smislu presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 54.).

161 U skladu s prethodno navedenim, valja zaključiti da se pobijana odluka izravno odnosi na tužitelje.

c) Postojanje provedbenih mjera

162 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, izraz „koji ne podrazumijevaju provedbene mjere” u smislu trećeg dijela rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a valja tumačiti s obzirom na cilj te odredbe, koji je, kao što to proizlazi iz njezina nastanka, izbjegavanje toga da pojedinac bude prisiljen prekršiti pravo kako bi mogao ostvariti pristup sudu. Ako određeni regulatorni akt proizvodi izravne učinke na pravni položaj fizičke ili pravne osobe a da pritom ne zahtijeva provedbene mjere, ta osoba može biti lišena djelotvorne sudske zaštite ako pred sudom Unije ne raspolaže pravnim lijekom radi osporavanja zakonitosti tog regulatornog akta. Naime, u nedostatku provedbenih mjera, fizička ili pravna osoba, iako se predmetni akt izravno odnosi na nju, mogla bi ostvariti sudski nadzor tog akta samo nakon što je povrijedila njegove odredbe, pozivajući se na njihovu nezakonitost u okviru postupaka koji su protiv nje pokrenuti pred nacionalnim sudovima (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 58. i navedenu sudsku praksu).

163 Suprotno tomu, ako regulatorni akt podrazumijeva provedbene mjere, sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije osiguran je neovisno o tome potječu li navedene mjere od Unije ili od država članica. Fizičke ili pravne osobe koje zbog pretpostavke za dopuštenost iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a ne mogu izravno pred sudom Unije pobijati regulatorni akt Unije zaštićene su od primjene tog akta na njih mogućnošću pobijanja provedbenih mjera koje taj akt podrazumijeva (vidjeti

presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

164 Ako je provedba takvog akta na institucijama, tijelima, uredima ili agencijama Unije, fizičke ili pravne osobe mogu protiv provedbenih akata podnijeti izravnu tužbu sudovima Unije pod uvjetima iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a te se u prilog osnovanosti te tužbe i na temelju članka 277. UFEU-a mogu pozvati na nezakonitost osnovnog akta o kojem je riječ. Ako je ta provedba obveza država članica, te osobe mogu istaknuti nevaljanost osnovnog akta o kojem je riječ pred nacionalnim sudovima te ih na taj način navesti da, na temelju članka 267. UFEU-a, Sudu podnesu zahtjev za prethodnu odluku (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

165 Osim toga, Sud je presudio da se, radi ocjene podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere, potrebno usredotočiti na položaj osobe koja se poziva na pravo na pokretanje postupka na temelju posljednjeg dijela rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a. Slijedom navedenog, pitanje podrazumijeva li akt o kojem je riječ provedbene mjere u odnosu na druge osobe nije relevantno. Usto, u okviru te ocjene valja se ograničiti isključivo na predmet tužbe (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

166 U ovom slučaju, kao što to uostalom priznaje Komisija, pobijana odluka ne podrazumijeva provedbene mjere u odnosu na tužitelje.

167 Naime, s jedne strane, ne postoji provedbena mjera pobijane odluke koju je donijela Komisija ili druge institucije Unije.

168 S druge strane, na tužitelje ne utječu nacionalne provedbene mjere koje su u ovom slučaju moguće relevantne, konkretno, sklapanje sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava ili donošenje ministarske odluke, među ostalim, o raspodjeli financijske potpore između krovnih udruga članica LAG-a. Naime, položaj tužiteljâ razlikuje se od položaja izravnih ili neizravnih korisnika financijske potpore, s obzirom na to da oni ne mogu postati članovi takve udruge odnosno LAG-a, uzimajući u obzir činjenicu da ne ispunjavaju uvjete predviđene u tu svrhu, osobito uvjet povezan s dobrotvornom prirodom njihovih aktivnosti. U tim bi okolnostima bilo neživotno očekivati od tužiteljâ da pred nacionalnim sudom moraju osporavati sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava, ministarsku odluku ili bilo koju drugu nacionalnu mjeru koja se odnosi na raspodjelu financijske potpore, kako bi taj sud naveli da Sudu postavi pitanje o valjanosti pobijane odluke o predmetnoj financijskoj potpori (vidjeti po analogiji presude od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 65. do 67. i od 28. listopada 2020., Associazione GranoSalus/Komisija, C-313/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:869, t. 38. do 42.).

169 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da tužbu treba ujedno proglasiti dopuštenom jer se temelji i na trećem tužbenom razlogu.

2. Meritum

170 Treći tužbeni razlog sadržava dva dijela. Prvim dijelom tužitelji tvrde da je Komisija povrijedila članak 107. i sljedeće članke UFEU-a time što je smatrala da je financijska potpora postojeća potpora u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589. Drugim dijelom tužitelji tvrde da ta sporna mjera ispunjava sve uvjete za državnu potporu u smislu članka 107. UFEU-a.

a) Prvi dio, koji se odnosi na pogreške u kvalifikaciji financijske potpore kao postojeće potpore u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589

171 Prvim dijelom trećeg tužbenog razloga tužitelji tvrde da financijska potpora nije bila postojeća potpora u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589 i, podredno, pod pretpostavkom da ta sporna mjera može predstavljati postojeću potporu, da je bitno izmijenjena te je postala nova potpora u smislu prve rečenice stavka 3. članka 108. UFEU-a odnosno članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589, zbog stupanja na snagu WohlFödG-a.

1) Pogreška u pogledu kvalifikacije financijske potpore kao postojeće potpore u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589

172 Kao prvo, tužitelji tvrde da iako je financijska potpora bila predviđena člankom 12. Zakona iz 1956. o lutriji, ona je bila provedena i prvi put stvarno isplaćena krovnim udrugama tek nakon 1. siječnja 1958., odnosno datuma stupanja na snagu UEEZ-a u Saveznoj Republici Njemačkoj.

173 Komisija ističe da tužitelji navode samo pretpostavke bez dokaza te da tu argumentaciju nisu iznijeli prije donošenja pobijane odluke. Osim toga, Komisija, koju podupiru treći intervenijenti, ističe da tužitelji ne osporavaju da je prijenos naknada na krovne udruge koje ispunjavaju kriterije proveden 1957., prije stupanja na snagu UEEZ-a. Pozivajući se na arhivske dokumente, DWEK također tvrdi da su prve stvarne isplate sredstava vrlo vjerojatno provedene prije stupanja na snagu UEEZ-a.

174 U tom pogledu valja podsjetiti da je trenutak provedbe programa potpora ili pojedinačne potpore trenutak donošenja ili sklapanja pravno obvezujućeg akta kojim se nadležno nacionalno tijelo bezuvjetno obvezuje dodijeliti potporu korisnicima (vidjeti u tom smislu presudu od 25. siječnja 2018., BSCA/Komisija, T-818/14, EU:T:2018:33, t. 72. i navedenu sudsku praksu).

175 U ovom je slučaju nesporno da je akt kojim je predviđena isplata financijske potpore krovnim dobrotvornim udrugama bio Zakon iz 1956. o lutriji, koji je donesen 27. veljače 1956. i koji je istog dana stupio na snagu. Usto, kao što je to navedeno u točki 10. ove presude, Smjernice o uporabi naknade za koncesije u svrhu obavljanja socijalnih zadaća objavljene su u Niedersächsisches Ministerialblattu 1956. Taj zakon i te smjernice stoga su doneseni prije dana stupanja na snagu UEEZ-a.

176 Osim toga, iz spisa Općeg suda proizlazi da su udrugama tog dobrotvornog sektora iznosi bili dodijeljeni 1956. i 1957. Tako tužitelji sami spominju isplatu iznosa od 6,8 milijuna njemačkih maraka 1956., pri čemu se pozivaju na odjeljak 13. proračunskih izvoda savezne zemlje Donje Saske iz 1956. i 1957. Usto, osim arhivskih dokumenata koje je podnio DWEK, valja utvrditi da su iznosi isplaćeni 1956. i 1957. navedeni u prilogu 16. Komunikaciji njemačke vlade od 6. travnja 2016. koji sadržava iznose potpora dodijeljenih neovisnom dobrotvornom sektoru od 1957. Stoga su stvarne isplate predmetne financijske potpore također provedene prije stupanja na snagu UEEZ-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2016., Irska i Aughinish Alumina/Komisija, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, t. 201.).

177 Iz toga slijedi da je predmetna financijska potpora provedena prije stupanja na snagu UEEZ-a i da je Komisija mogla smatrati da je ta mjera, pod uvjetom da predstavlja potporu, postojeća potpora u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589.

178 Kao drugo, tužitelji ističu da tržište usluga ambulantne i stacionarne njege još nije postojalo 1956. jer se populacija sama brinula za pripadnike starije generacije odnosno za bolesnike. Oni smatraju da je financijska potpora postala nova potpora zbog naknadne promjene područja djelatnosti neovisne

socijalne skrbi. U tom pogledu tužitelji dodaju da se ta izmjena razlikuje od „razvoja unutarnjeg tržišta” u smislu članka 1. točke (b) podtočke v. Uredbe 2015/1589, tako da navedena potpora ne može biti postojeća potpora u smislu te odredbe.

179 Komisija, koju podupiru treći intervenijenti, tvrdi da su očitovanja tužiteljâ bespredmetna.

180 U tom pogledu i kao što to proizlazi iz pobijane odluke, pod uvjetom da financijska potpora predstavlja potporu, riječ je o postojećoj potpori od stupanja na snagu UEEZ-a, koja ulazi u područje primjene članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589. Slijedom toga, nebitni su argumenti koji se odnose na to da 1956. nije postojalo tržište privatnih usluga ambulantne i stacionarne njege te na to da članak 1. točka (b) podtočka v. Uredbe 2015/1589 nije primjenjiv.

2) Bitna izmjena predmetne mjere

181 Tužitelji podredno tvrde da pod uvjetom da je potpora, koja je uvedena 1956. i bila financirana porezom na igre na sreću, mogla biti postojeća potpora, ona je stupanjem na snagu WohlFödG-a bitno izmijenjena te je postala nova potpora u smislu prve rečenice stavka 3. članka 108. UFEU-a odnosno članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589, prema kojem nova potpora uključuje, među ostalim, „izmjene postojećih potpora”. Tužitelji iznose pet argumenata. Kao prvo, oni tvrde da krovne udruge imaju veći utjecaj jer se člankom 3. stavkom 3. WohlFödG-a predviđa mogućnost da Ministarstvo socijalne politike savezne zemlje Donje Saske donese ministarsku odluku umjesto sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava samo kada ne uspiju pregovori s dobrotvornim udrugama o načinima korištenja potpore, dok mu je člankom 16. stavkom 2. Zakona iz 2007. o igrama na sreću bilo omogućeno da jednostrano donese uredbu umjesto da sklapa sporazum s krovnim udrugama.

182 Kao drugo, tužitelji tvrde da potpora dobrotvornom sektoru više ne ovisi o tržištu igara na sreću, nego o proračunu savezne zemlje Donje Saske, što povećava predvidljivost u području planiranja.

183 Kao treće, oni smatraju da je „pravni i činjenični okvir” koji se odnosi na prihode od igara na sreću i raspon aktivnosti dobrotvornih udruga bitno izmijenjen jer se prihodi od igara na sreću više ne smatraju korisnima jer više ne proizlaze iz društveno nepoželjne djelatnosti. Tužitelji u svojem odgovoru na intervencijske podneske u biti tvrde da slabljenje veze između prihoda od igara na sreću i potpore za socijalne projekte narušava temelj legitimiteta spornog bespovratnog davanja.

184 Kao četvrto, tužitelji ističu da opća analiza zakonodavnih izmjena nakon 1956. upućuje na njihov značaj, pri čemu one obuhvaćaju, kao prvo, prelazak 2004. s financiranja potpore iz postotka od poreza na igre na sreću na financiranje posredstvom paušalnog iznosa koji je bio financiran iz navedenog poreza do 2014., a zatim izravno iz proračuna savezne zemlje, kao drugo, izmjenu uvjeta korištenja financijske potpore, koji su prvotno bili utvrđeni vladinim smjernicama koje su jednostrano utvrđivale savezne zemlje, a zatim pregovorima između savezne zemlje i krovnih udruga, i, kao treće, značajan porast iznosa potpore. Iz toga slijedi da i zakonodavne izmjene i glavnu potporu koja postoji od 1956. treba kvalificirati kao nove potpore, najkasnije računajući od 2015.

185 Kao peto, tužitelji ističu da je člankom 2. stavkom 3. WohlFödG-a došlo do bitne promjene jer se njime predviđa da krovne udruge nadalje mogu slobodno raspodjeljivati dodatnu potporu među područjima aktivnosti predviđenih sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava. Prema procjenama tužiteljâ, posljedično se prosječno 22 % sredstava za 2015. moglo slobodno koristiti pa to dovodi do bitne izmjene postojeće potpore u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004.

186 Komisija ističe, među ostalim, da većina tih prigovora nije bila istaknuta tijekom upravnog postupka, tako da nije bilo moguće zauzeti stajalište u pobijanoj odluci. U preostalom dijelu Komisija i intervenijenti osporavaju te prigovore i smatraju da izmjene na koje se pozivaju tužitelji nisu bitne.

187 U tom pogledu, iz članka 1. točke (c) Uredbe 2015/1589 proizlazi da se kvalifikacija nove potpore primjenjuje na svaku potporu, to jest programe potpora i pojedinačne potpore koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora.

188 Osim toga, valja navesti da se člankom 4. Uredbe br. 794/2004, naslovljenim „Pojednostavljeni postupak prijave za izmjene zatečenih potpora”, određuje:

„1. Za potrebe primjene članka 1. točke (c) [Uredbe br. 659/1999], izmjena zatečene potpore znači svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem. Međutim, povećanje početnog iznosa zatečenog programa potpore koje ne premašuje 20 %, ne smatra se izmjenom zatečene potpore.”

189 Kao što to proizlazi iz navedene odredbe, promjene čisto formalne ili administrativne prirode koje ne mogu utjecati na ocjenu mjere potpore ne smatraju se izmjenom postojeće potpore. Da bi predstavljala novu potporu, izmjena postojeće potpore mora biti bitna (presuda od 11. srpnja 2014., Telefónica de España i Telefónica Móviles España/Komisija, T-151/11, EU:T:2014:631, t. 62.).

190 Osim toga, novu potporu predstavlja samo izmjena kao takva. Početni program potpore pretvara se u novi program potpore samo u slučaju kad izmjena utječe na samu njegovu bit. Nasuprot tomu, izmjena ne utječe na samu bit početnog programa čak ni kad je novi element jasno odvojiv od početnog programa (presude od 30. travnja 2002., Government of Gibraltar/Komisija, T-195/01 i T-207/01, EU:T:2002:111, t. 109. do 111.; od 20. ožujka 2013., Rousse Industry/Komisija, T-489/11, neobjavljena, EU:T:2013:144, t. 55. i od 11. srpnja 2014., Telefónica de España i Telefónica Móviles España/Komisija, T-151/11, EU:T:2014:631, t. 63.).

191 U ovom slučaju valja provjeriti jesu li uzastopne zakonodavne promjene dovele do bitne izmjene financijske potpore utvrđene Zakonom iz 1956. o lutriji. Na taj način valja ispitati jesu li te izmjene utjecale na konstitutivne elemente tog programa financiranja, kao što su to krug korisnika, cilj financijske potpore i zadaća javne usluge koja je povjerena korisnicima, kao i izvor te potpore i njezin iznos (vidjeti u tom smislu presude od 9. kolovoza 1994., Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, t. 29.; od 20. rujna 2018., Carrefour Hypermarchés i dr., C-510/16, EU:C:2018:751, t. 41. i od 13. prosinca 2018., Rittinger i dr., C-492/17, EU:C:2018:1019, t. 60. do 63.).

192 Međutim, tužitelji ne osporavaju da su korisnici trenutačne financijske potpore iste krovne udruge kao i one koje su bile korisnice potpore financirane primjenom Zakona iz 1956. o lutriji. Osim toga, valja istaknuti da cilj financijske potpore, odnosno pomaganje dobrotvornim udrugama za pružanje socijalnih usluga, nije izmijenjen nakon tog Zakona iz 1956. o lutriji.

193 Što se tiče argumenata koje su tužitelji ustvrdili, a navodi ih se u točkama 181. do 185. ove presude, valja istaknuti, kao prvo, da se člankom 3. stavkom 3. WohlFödG-a krovnim udrugama nije dao veći utjecaj time što je njime predviđena mogućnost da Ministarstvo socijalne politike savezne zemlje Donje Saske donese ministarsku odluku umjesto sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava samo kada ne uspiju pregovori s krovnim udrugama o načinima korištenja potpore. Naime, tekst i tumačenje te odredbe nisu različiti u odnosu na članak 16. stavak 2. Zakona iz 2007. o igrama na sreću, kojim je tom ministarstvu također pružena mogućnost donošenja jednostrane uredbe umjesto sklapanja sporazuma s krovnim udrugama. Kao što je to istaknuo DWEK, člankom 16. stavkom 2. tog zakona iz 2007. bilo je predviđeno isto ovlaštenje kao i ono predviđeno WohlFödG-om.

194 U svakom slučaju, argument koji se odnosi na povećanje utjecaja krovnih udruga nije relevantan jer ne može dovesti u pitanje utvrđenja prema kojima se svrha dodjele financijske potpore, priroda aktivnosti i krug korisnika u biti nisu promijenili nakon donošenja Zakona iz 1956. o lutriji.

195 Kao drugo, što se tiče argumenta koji se odnosi na podrijetlo sredstava, dovoljno je utvrditi da su financijska sredstva dodijeljena u okviru financijske potpore uvijek dolazila iz proračuna savezne zemlje Donje Saske, koji se financirao prihodima koji potječu od lutrije i igara na sreću. Uostalom, tužitelji nisu osporavali točku 49. pobijane odluke, u kojoj je Komisija pojasnila da priroda i izvor naknade nisu bili izmijenjeni stupanjem na snagu WohlFödG-a, s obzirom na to da su poduzetnici koji se bave lutrijom uvijek morali saveznoj zemlji plaćati naknade za koncesiju i igre na sreću.

196 Što se tiče poboljšanja u smislu predvidljivosti dodijeljenog iznosa, kojim se potiče planiranje, valja utvrditi da je Komisija u točki 48. pobijane odluke pravilno smatrala da prijelaz s iznosa izraženog u postotcima na paušalni iznos, do kojeg je došlo izmjenom Zakona iz 2004. o izvršavanju proračuna, nije predstavljao bitnu izmjenu jer nije utjecao na temeljno pravo krovnih udruga na javnu financijsku potporu za usluge socijalne pomoći koje pružaju. Isto vrijedi i što se tiče učinka WohlFödG-a na financijsku potporu, s obzirom na to da nije bila riječ o bitnoj izmjeni, kao ni 2004., tim više što ni posredstvom Zakona iz 2004. o izvršavanju proračuna ni WohlFödG-om nisu povećana bespovratna sredstva u odnosu na iznose odobrene prije tog prelaska.

197 Kao treće, u dijelu u kojem tužitelji temelje argument na nestanku veze između prihoda od igara na sreću i potpore socijalnim projektima, valja istaknuti da ti sastavni elementi mjere nisu bili bitno izmijenjeni, s obzirom na to da su prihodi od igara na sreću u 1957. bili dio proračuna savezne zemlje i da su socijalni projekti krovnih udruga i nadalje u biti ostali isti kao i 1957.

198 Kao četvrto, valja utvrditi da se na temelju sveobuhvatne analize koju su iznijeli tužitelji ne može zaključiti o postojanju bitne izmjene koja je utjecala na program potpora. Naime, iz ispitivanja relevantnih zakonodavnih odredbi i njihova razvoja između 1956. i 2016. proizlazi da su izmjene pravnih osnova bile isključivo formalne ili administrativne prirode jer nisu imale za učinak bitnu izmjenu konstitutivnih elemenata mjere kao što je to, među ostalim, iznos potpore dodijeljene korisnicima. To je osobito slučaj WohlFödG-a, kojim nisu izmijenjeni korisnici mjere, cilj potpore, izvor potpore, ni u bitnoj mjeri iznos potpore.

199 Što se tiče izmjena uvjeta korištenja te potpore, s jedne strane, valja utvrditi da na temelju članka 3. stavka 3. WohlFödG-a te uvjete određuje Ministarstvo socijalne politike savezne zemlje Donje Saske ako ne uspiju „pregovori” između njega i LAG-a, tako da se situacija nije bitno promijenila od vremena kada je, kao što to proizlazi iz točke 10. ove presude, savezna zemlja Donja Saska jednostrano određivala navedene uvjete u smjernicama. S druge strane, svrha članka 3. stavka 2. WohlFödG-a je urediti te pregovore. Prema tome, iz razvoja metode utvrđivanja uvjeta korištenja navedene potpore ne proizlazi da je učinak tog razvoja nužno bila izmjena biti tih uvjeta, niti da je to dovelo do bitne izmjene predmetne mjere.

200 Što se tiče iznosa potpore, kao što je navedeno u točki 117. ove presude, iz financijskih podataka koje su Komisiji dostavila njemačka tijela tijekom upravnog postupka proizlazi da povećanjem iznosa financijske potpore nije nastala, promatrano u cijelosti, nova potpora koja premašuje više od 20 % početnog iznosa te potpore. Stoga prilagodbama iznosa navedene potpore nije prekoračen prag iz članka 4. stavka 1. Uredbe br. 794/2004.

201 Kao peto, tužitelji osporavaju članak 2. stavak 3. WohlFödG-a, prema kojem će se u slučaju znatnih prihoda od poreza na igre na sreću dodatna financijska potpora dodijeliti dijelom krovnim udrugama LAG-a, a dijelom Regionalnom uredu za problematiku ovisnosti (vidjeti točku 13. ove presude). U tom pogledu valja utvrditi da taj prigovor koji se odnosi na navodnu fleksibilnost korištenja dodatne potpore nije bio istaknut tijekom upravnog postupka. U svakom slučaju, tužitelji nisu dokazali da ta dodatna potpora mijenja bit financijske potpore ili da je to element koji je odvojiv od glavne potpore predviđene člankom 2. stavkom 1. točkom 1. istog zakona.

202 Isto tako, valja podsjetiti da se člankom 3. WohlFödG-a opisuju zadaće neovisne socijalne skrbi i uvjeti naloženi krovnim udrugama objedinjenima u LAG-u. Prvom rečenicom stavka 1. članka 3. WohlFödG-a pojašnjava se da se „[f]inancijske potpore iz članka 2. stavka 1. točke 1. i članka 2. stavka 3. točke 1. koriste […] za promicanje zadaća socijalne skrbi”. Iz toga slijedi da dodatna financijska potpora koju tužitelji osporavaju ne predstavlja bitnu izmjenu mjere, kojom bi je se pretvorilo u novu potporu zbog toga što bi krovne udruge mogle slobodno koristiti tu dodatnu potporu. Naime, i glavna potpora i dodatna potpora isključivo su namijenjene za potporu prihvatljivih zadaća socijalne skrbi. Štoviše, isplata dodatne potpore uostalom nije sustavna jer ovisi o postojanju viška prihoda od igara na sreću koji prelaze iznos od 147 300 000 eura.

203 Iz prethodno navedenog proizlazi da predmetna mjera nije bila bitno izmijenjena od njezina uvođenja 1956. Stoga prvi dio trećeg tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan a da nije potrebno ispitati Komisijin argument prema kojem se pitanje takve bitne izmjene nije spominjalo tijekom upravnog postupka.

b) Drugi dio, koji se odnosi na pogrešku u vezi s nepostojanjem kvalifikacije financijske potpore kao potpore u smislu članka 107. UFEU-a

204 Drugim dijelom trećeg tužbenog razloga tužitelji tvrde da sporna mjera ispunjava sve uvjete da bi se mogla kvalificirati kao državna potpora u smislu članka 107. UFEU-a.

205 Komisija zahtijeva odbijanje tog dijela tužbenog razloga.

206 U tom pogledu valja utvrditi da drugim dijelom tužitelji nastoje dokazati da predmetna financijska potpora predstavlja državnu potporu. Međutim, važno je istaknuti da Komisija u pobijanoj odluci uopće nije provela ocjenu kvalifikacije te mjere kao državne potpore i nije odlučivala o ispunjavanju uvjeta predviđenih člankom 107. UFEU-a ni o mogućoj spojivosti navedene mjere s unutarnjim tržištem. Stoga je argumentacija koju ističu tužitelji bespredmetna. Slijedom toga, taj drugi dio trećeg tužbenog razloga treba odbiti, kao i treći tužbeni razlog u cijelosti.

207 Iz svega navedenog proizlazi da tužbu treba odbiti u cijelosti.

VI. Troškovi

208 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im, osim vlastitih, naložiti snošenje troškova Komisije i intervenijenta, sukladno njihovim zahtjevima.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Verbandu Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverbandu Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV i CarePoolu Hannover GmbH nalaže se snošenje, osim vlastitih, troškova koje zahtijevaju Europska komisija, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV i drugi intervenijenti čija se imena nalaze u prilogu.**

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 14. travnja 2021.

Potpisi

Sadržaj

I. Pravni okvir koji se odnosi na nacionalne mjere iz pobijane odluke 3

II. Okolnosti spora 6

III. Pobijana odluka 7

IV. Postupak i zahtjevi stranaka 8

V. Pravo 9

A. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi postupovnih prava koja proizlaze iz članka 108. stavka 2. UFEU-a 10

1. Dopuštenost 11

2. Meritum 12

a) Trajanje postupka prethodnog ispitivanja 15

b) Obrazloženje pobijane odluke 16

c) Komisijino postupanje 18

B. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja 19

C. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 107. i sljedećih članaka UFEU-a 19

1. Dopuštenost 19

a) Kvalifikacija pobijane odluke kao regulatornog akta 20

b) Izravni utjecaj na tužitelje 22

c) Postojanje provedbenih mjera 23

2. Meritum 24

a) Prvi dio, koji se odnosi na pogreške u kvalifikaciji financijske potpore kao postojeće potpore u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589 25

1) Pogreška u pogledu kvalifikacije financijske potpore kao postojeće potpore u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589 25

2) Bitna izmjena predmetne mjere 26

b) Drugi dio, koji se odnosi na pogrešku u vezi s nepostojanjem kvalifikacije financijske potpore kao potpore u smislu članka 107. UFEU-a 29

VI. Troškovi 29