Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (ôsma komora)

zo 14. apríla 2021 *

„Štátna pomoc – Nezávislá sociálna pomoc – Finančná podpora poskytnutá asociáciám krajinského združenia charitatívnej pomoci – Zamietnutie sťažnosti – Rozhodnutie o nevznesení námietok na konci fázy predbežného preskúmania – Žaloba o neplatnosť – Postavenie dotknutej osoby – Ochrana procesných práv – Podstatný zásah do konkurenčného postavenia – Prípustnosť – Neexistencia vážnych ťažkostí – Neexistencia podstatnej zmeny existujúcej pomoci“

Vo veci T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, so sídlom v Hannoveri (Nemecko),

CarePool Hannover GmbH, so sídlom v Hannoveri,

v zastúpení: T. Unger, advokát, a S. Korte, profesor,

žalobkyne,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: K. Herrmann a F. Tomat, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, so sídlom v Hannoveri, v zastúpení: A. Bartosch, advokát,

ako aj

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, so sídlom v Hannoveri, v zastúpení: C. Jürschik, advokátka,

a

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, so sídlom v Braunschweigu (Nemecko), a ostatní vedľajší účastníci konania, ktorých mená sú uvedené v prílohe [1], v zastúpení: U. Karpenstein, R. Sangi a C. Johann, advokáti,

vedľajší účastníci konania,

* Jazyk konania: nemčina.

1 Zoznam ostatných vedľajších účastníkov konania je pripojený len k verzii, ktorá sa zasiela účastníkom konania.

ktorej predmetom je návrh podľa článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Komisie C(2017) 7686 final z 23. novembra 2017 týkajúceho sa štátnej pomoci SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben a SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, ktorú Nemecko poskytlo charitatívnym združeniam na činnosti sociálnej pomoci (Ú. v. EÚ C 61, 2018, s. 1),

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora),

v zložení: predseda komory J. Svenningsen, sudcovia C. Mac Eochaidh a T. Pynnä (spravodajkyňa),

tajomník: E. Coulon,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Prvá žalobkyňa, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, je združením, ktoré vykonáva svoju činnosť v Länder Niedersachsen (Spolková krajina Dolné Sasko, Nemecko), Freie Hansestadt Bremen (Spolková krajina Brémy, Nemecko), Schleswig-Holstein (Spolková krajina Šlezvicko-Holštajnsko, Nemecko) a Freie und Hansestadt Hamburg (Spolková krajina Hamburg, Nemecko). Podľa žaloby táto žalobkyňa zastupuje záujmy 160 podnikov, ktoré samy spravujú alebo prevádzkujú rezidenčné sociálne zariadenia a zariadenia ambulantnej a stacionárnej pomoci pre odkázané osoby a zariadenia pomoci pre osoby so zdravotným postihnutím, deti a mládež.

2 Druhá žalobkyňa, CarePool Hannover GmbH, je spoločnosťou s ručením obmedzeným so sídlom v Hannoveri (Nemecko), ktorá je členom prvej žalobkyne. Je poskytovateľkou služieb sociálnej pomoci a služieb domácej ambulantnej starostlivosti pre odkázané osoby.

3 Žalobkyne sa touto žalobou domáhajú zrušenia rozhodnutia Komisie C(2017) 7686 final z 23. novembra 2017 týkajúceho sa schém štátnej pomoci SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben a SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH, ktorú Nemecko poskytlo charitatívnym združeniam na činnosti sociálnej pomoci (Ú. v. EÚ C 61, 2018, s. 1, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), ktoré im bolo doručené 11. decembra 2017. Napadnuté rozhodnutie sa týka viacerých vnútroštátnych opatrení, ktorými spolková krajina Dolné Sasko podporuje subjekty pôsobiace na území tejto spolkovej krajiny, ktoré sa podieľajú na nezávislej sociálnej činnosti.

4 Tieto vnútroštátne opatrenia konkrétne zahŕňajú finančnú podporu poskytovanú od roku 1956 na základe postupne sa vyvíjajúcich legislatívnych a regulačných predpisov pre nezávislé zastrešujúce charitatívne združenia (ďalej len „finančná podpora“). Tieto združenia prostredníctvom svojich členských združení poskytujú rôznu sociálnu pomoc odkázaným a zraniteľným osobám, ako je ambulantná, nemocničná alebo zmiešaná starostlivosť, pomoc utečencom a duchovná pomoc. Žalobkyne, súkromné subjekty, ktoré poskytujú niektoré podobné služby alebo zastupujú podniky poskytujúce takéto služby, sa domnievajú, že sú poškodené finančnou podporou.

5 Napadnutým rozhodnutím Európska komisia bez začatia formálneho vyšetrovacieho konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ dospela k záveru, že v rozsahu, v akom finančná podpora predstavuje pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, musí sa považovať za existujúcu pomoc v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia Rady (EÚ) 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 ZFEÚ (Ú. v. EÚ L 248, 2015, s. 9). Komisia tým zamietla sťažnosti podané žalobkyňami.

I. Právny rámec týkajúci sa vnútroštátnych opatrení uvedených v napadnutom rozhodnutí

6 Sociálna pomoc (Wohlfahrtspflege) je definovaná v § 66 ods. 2 Abgabenordnung (nemecký daňový poriadok) takto:

„Sociálna pomoc je cieľavedomá starostlivosť o osoby nachádzajúce sa v núdzi alebo v ohrození poskytovaná v záujme spoločnosti a na neziskové účely. Táto pomoc môže zahŕňať aj starostlivosť o zdravie, duševnú pohodu, vzdelávanie alebo ekonomickú situáciu a týkať sa predchádzania alebo nápravy danej situácie.“

7 Ako vyplýva z rôznych predpisov, výraz „nezávislá sociálna pomoc“ označuje dobrovoľnícku sociálnu činnosť subjektov, ktoré nespadajú pod štát [pozri najmä § 1 ods. 5 stanov Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (Spolkový zväz nezávislej sociálnej činnosti) a § 4 Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (tretie nariadenie o uplatňovaní zákona o vrátení štátnych pôžičiek) zo 4. decembra 1926].

8 Finančná podpora činnosti charitatívnych združení bola stanovená v Gesetz über das Zahlenlotto (zákon o lotériách) z 27. februára 1956 (Nds. GVB1. 1956 IV, s. 9, ďalej len „zákon z roku 1956 o lotériách“), ktorý nadobudol účinnosť v ten istý deň.

9 Podľa § 11 ods. 1 a § 12 ods. 1 zákona z roku 1956 o lotériách zastrešujúce charitatívne združenia dostávali na účely realizácie sociálnych činností percentuálny podiel z koncesionárskych poplatkov platených podnikmi, ktoré organizujú stávky v spolkovej krajine Dolné Sasko.

10 Využívanie poplatkov upravili v roku 1956 Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (usmernenia týkajúce sa používania koncesionárskych poplatkov na účely realizácie sociálnych činností, uverejnené v *Niedersächsische Ministerialblatt* (Nds. MBl. 1956, s. 855).

11 Stanovenie finančnej podpory bolo viackrát zmenené rôznymi na seba nadväzujúcimi zákonmi. Zákon z roku 1956 o lotériách bol zmenený 7. júna 1968 (Nds. GVBl. 1968, s. 91) a 18. februára 1970 (Nds. GVBl. 1970, s. 27). Tento zákon v roku 1997 nahradil Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (zákon Dolného Saska o lotériách a stávkach, Nds. GVBl. GVBl. 1997, s. 289), ktorý v roku 2003 zmenil Haushaltsbegleitgesetz (sprievodný zákon k rozpočtu, Nds. GVBl. GVBl. 2003, s. 446, ďalej len „sprievodný zákon o rozpočte z roku 2004“), ktorý nadobudol účinnosť v roku 2004. Sumu finančnej podpory znížený v roku 2005 následne v roku 2007 zvýšil Niedersächsisches Glückspielgesetz (zákon Dolného Saska o hazardných hrách, Nds. GVBl. GVBl. 2007, s. 756, ďalej len „zákon o hazardných hrách z roku 2007“), ktorý nadobudol účinnosť v roku 2008, a opätovne ju zmenil zákon prijatý v roku 2012, ktorý nadobudol účinnosť v roku 2013 (Nds. GVBl. 2012, s. 544).

12 Zákon o hazardných hrách z roku 2007 nahradil Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (zákon Dolného Saska o podpore nezávislej sociálnej pomoci) zo 16. decembra 2014 (Nds. GVBl. 2014, s. 429, ďalej len „WohlFödG“), uplatniteľný od 1. januára 2015. Novelizované boli aj usmernenia týkajúce sa používania koncesionárskych poplatkov na účely realizácie sociálnych činností.

13 § 2 WohlFödG má názov „Finančná pomoc pre združenia odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti a pre Landesstelle für Suchtfragen“. § 2 ods. 1 bod 1 WohlFödG stanovuje, že táto finančná pomoc sa poskytuje zastrešujúcim združeniam zoskupeným v Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (krajinské združenie nezávislej sociálnej pomoci, ďalej len „LAG“). § 2 ods. 2 WohlFödG stanovuje, že Ministerstvo sociálnych vecí spolkovej krajiny Dolné Sasko preskúmava plnenie úloh zastrešujúcich združení a potrebu zvyšovania finančnej podpory podľa § 2 ods. 1 bodu 1. Pokiaľ ide o § 2 ods. 3 WohlFödG, toto ustanovenie stanovuje, že ak príjmy, ktoré spolková krajina vyberá z daní z hazardných hier, prekročia sumu 146 300 000 eur, uvedená spolková krajina pridelí

ako dodatočnú finančnú podporu 18,63 % prebytočných príjmov zastrešujúcim združeniam zoskupeným v LAG a 0,74 % prebytočných príjmov Landesstelle für Suchtfragen (Krajinské centrum pre problematiku závislostí).

14 LAG, na ktoré odkazuje WohlFödG, je registrovaným združením, ktorého právny základ tvoria jeho stanovy. Toto združenie existovalo už pred nadobudnutím účinnosti zákona z roku 1956 o lotériách.

15 V preambule svojich stanov je LAG definované takto:

„[LAG] je združením trinástich federácií v odvetví nezávislej sociálnej pomoci v Dolnom Sasku."

16 Trinástimi zastrešujúcimi združeniami, ktoré sú členmi LAG, sú krajinské zložky šiestich konfederácií alebo „rodín" v odvetví nezávislej sociálnej pomoci v Nemecku na úrovni spolkovej krajiny Dolné Sasko, ktorými sú Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Červený kríž), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (Židovská pomoc) a Der paritätische Wohlfahrtsverband.

17 Členovia LAG sú v § 2 jeho stanov identifikovaní takto:

„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 § 2 ods. 2 prvá veta stanov LAG stanovuje, že je možné možno pribrať aj iné zastrešujúce združenia sociálnej pomoci, pokiaľ takéto zastrešujúce združenie sociálnej pomoci spĺňa tieto podmienky:

„– vykonáva svoju činnosť na spolkovej úrovni Dolného Saska;

– skutočná pomoc, ktorú priamo poskytuje, zahŕňa v zásade všetky činnosti spadajúce pod nezávislú sociálnu pomoc, a nielen niektoré jej časti;

– podporuje dobrovoľnícke a neprofesionálne aktivity;

– je úplnou federáciou organizácií a subjektov, ktoré majú rovnakú myšlienku;

– medzi zastrešujúcim združením a organizáciami a subjektmi, ktoré pod neho spadajú, existuje vzťah členstva alebo organický vzťah;

– zastrešujúce združenie vo všeobecnosti a vzhľadom na dôležitosť organizácií a subjektov, ktoré združuje, poskytuje záruku sústavnej, komplexnej a kvalifikovanej činnosti, ako aj spoľahlivého riadenia;

– organizácia sleduje verejnoprospešný, charitatívny alebo náboženský cieľ v zmysle nemeckého daňového zákonníka.“

19 Ako vyplýva z piatej zarážky podmienok uvedených v bode 18 vyššie, zastrešujúce združenia sú prepojené s organizáciami a subjektmi, ktoré sú poskytovateľmi nezávislej sociálnej pomoci. Stanovy LAG nestanovujú osobitnú formu, pokiaľ ide o spôsob prepojenia medzi týmito združeniami na jednej strane a uvedenými organizáciami a subjektmi na druhej strane.

20 Podľa § 2 ods. 2 druhého pododseku stanov LAG rozhodnutia o pristúpení nových členov prijíma kancelária LAG. V prípade odmietnutia je možné požiadať o preskúmanie rozhodnutia valné zhromaždenie.

21 V § 3 ods. 1 WohlFödG sa uvádza:

„Finančná pomoc uvedená v § 2 ods. 1 bode 1 a v § 2 ods. 3 bode 1 sa musí použiť na podporu činností odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti… Za opatrenia, ktoré prispievajú k sociálnym činnostiam sa považujú všetky opatrenia zamerané na poskytovanie pomoci osobám, ktoré takúto pomoc potrebujú alebo by ju mohli potrebovať, ako aj opatrenia, ktoré majú zaviesť alebo zlepšiť organizačné a osobné podmienky poskytovania pomoci…“

22 V súlade s § 3 ods. 2 WohlFödG je vyplatenie finančnej podpory LAG podmienené uzavretím dohody o finančnej podpore medzi Ministerstvom sociálnych vecí spolkovej krajiny Dolné Sasko a všetkými zastrešujúcimi združeniami zoskupenými v LAG (ďalej len „dohoda o finančnej podpore“), ktorú ministerstvo sociálnych vecí následne uverejní v *Niedersächsisches Ministerialblatt* (*Úradný ministerský vestník spolkovej krajiny Dolné Sasko*) a na internete. Táto dohoda musí upravovať aspoň tieto prvky:

„1. rozdelenie finančnej pomoci medzi jednotlivé zastrešujúce združenia alebo skupiny zastrešujúcich združení;

2. sociálne činnosti, na podporu ktorých sa má finančná pomoc využívať;

3. pokiaľ ide minimálne o 67 % finančnej pomoci uvedenej v § 2 ods. 1 bode 1, činnosti, ktoré majú byť podporované, a to spresnením minimálneho podielu podpory, ktorá sa má poskytnúť pre každú z nich;

4. maximálny podiel finančnej pomoci, ktorý možno použiť na administratívne úlohy;

5. dôkaz o použití finančnej pomoci v súlade s jej určením, ako aj zdrojov pochádzajúcich z tejto pomoci poskytnutých tretím osobám, ktoré majú predložiť zastrešujúce združenia.“

23 Podľa § 3 ods. 3 WohlFödG môže v prípade neuzatvorenia takejto dohody príslušné ministerstvo upraviť tieto jednotlivé aspekty vyhláškou ministerstva.

24 Ministerstvo sociálnych vecí, zdravotníctva a rovnosti mužov a žien spolkovej krajiny Dolné Sasko a trinásť zastrešujúcich združení zoskupených v LAG uzavreli 8. februára 2016 dohodu o využití finančnej pomoci poskytnutej v súlade s WohlFödG (Nds. MBl. Nr. 8/2016, s. 244), ktorá nahradila predchádzajúcu dohodu uzavretú v roku 2007 na základe zákona o hazardných hrách z roku 2007.

25 Preambula tejto dohody z roku 2016 okrem iného stanovuje, že „zmluvné strany sa dohodli, že chcú spoločne prispieť k rozvoju sociálnej infraštruktúry v Dolnom Sasku v súlade s nezávislosťou združení odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti“, pričom „tento cieľ je vyjadrený určením charitatívnych činností oprávnených na pomoc v súlade s prílohou 1“.

26 Článok 2 ods. 2 prvá veta rovnakej dohody z roku 2016 stanovuje, že „združenia odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti môžu finančné prostriedky, ktoré im boli poskytnuté, previesť na svojich členov“.

27 Dňa 12. marca 2018 bola medzi Ministerstvom sociálnych vecí, zdravotníctva a rovnosti mužov a žien spolkovej krajiny Dolné Sasko a trinástimi vrcholovými združeniami združenými v rámci LAG uzavretá nová dohoda o finančnej podpore (Nds. MBl. č. 12/2018, s. 206). Tento dokument vo svojom treťom odôvodnení uvádza, že bol vypracovaný s prihliadnutím na dodržiavanie rozhodnutia Komisie 2012/21/EÚ z 20. decembra 2011 o uplatňovaní článku 106 ods. 2 ZFEÚ na štátnu pomoc vo forme náhrady za službu vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (Ú. v. EÚ L 7, 2012, s. 3, ďalej len „rozhodnutie o SVHZ z roku 2012“) a nariadenia Komisie (EÚ) č. 360/2012 z 25. apríla 2012 o uplatňovaní článkov 107 a 108 ZFEÚ na pomoc *de minimis* v prospech podnikov poskytujúcich služby všeobecného hospodárskeho záujmu (Ú. v. EÚ L 114, 2012, s. 8).

II. Okolnosti predchádzajúce sporu

28 V dňoch 16. júna a 12. augusta 2015 boli Komisii doručené dve samostatné sťažnosti, zaregistrované pod číslami SA.42268 a SA.42877 (ďalej len „sťažnosti“), ktoré sa týkali kvalifikovania finančnej podpory na činnosti sociálnej pomoci v Dolnom Sasku ako protiprávnej pomoci nezlučiteľnej s vnútorným trhom.

29 Príjemcami tejto finančnej podpory sú zastrešujúce združenia uvedené v bodoch 15 až 17 vyššie, ktoré prostredníctvom svojich celoštátnych, krajinských alebo miestnych členských združení poskytujú služby potenciálne hospodárskej povahy, ako je ambulantná, nemocničná alebo zmiešaná starostlivosť, alebo nehospodárskej povahy, ako je pomoc a ubytovanie bezdomovcov, duchovná pomoc alebo pomoc utečencom.

30 V sťažnostiach žalobkyne uviedli, že sú v postavení konkurentov charitatívnych združení, najmä pokiaľ ide o služby starostlivosti o odkázané osoby. Podľa žalobkýň majú tieto charitatívne združenia prospech z finančnej podpory, čo im umožňuje odmeňovať svojich zamestnancov lepšie ako súkromné podniky alebo ponúkať svoje služby za nižšie sadzby, ako sú sadzby týchto podnikov. V dôsledku toho sú podľa žalobkýň súkromné podniky znevýhodnené pri prijímaní zamestnancov. Okrem toho sú podľa nich pri rokovaniach s poisťovňami poskytujúcimi poistenie pre prípad odkázanosti a inštitúciami sociálnej pomoci sadzby ponúkané súkromnými podnikmi odmietané, pretože sú považované za príliš vysoké v porovnaní so sadzbami, ktoré požaduje odvetvie charitatívnej činnosti. To podľa ich názoru núti súkromné podniky ponúkať svoje služby za ceny, ktoré neumožňujú riadne pokrytie nákladov.

31 Ďalej žalobkyne v sťažnostiach uviedli, že zákon Dolného Saska o lotériách a stávkach prijatý v roku 1997 podstatne zmenil zákon z roku 1956 o lotériách, pretože zastrešujúcim združeniam bola pridelená paušálna suma a nie percentuálny podiel z koncesionárskych poplatkov ako dovtedy. Rovnako aj WohlFödG podľa ich presvedčenia podstatným spôsobom zmenil zákon z roku 1956 o lotériách, pretože finančná podpora charitatívnych združení odvtedy už len sčasti pochádza z príjmov z lotérie a v skutočnosti prevažne pochádza z rozpočtu spolkovej krajiny.

32 Okrem otázky finančnej podpory vrcholovým združeniam zo strany WohlFödG sa sťažnosť zaregistrovaná pod číslom SA.42877 týkala aj ďalších dvoch opatrení, a to jednak údajných nepriamych daňových výhod v oblasti dane z príjmu v prípade dobrovoľníckych spolupracovníkov charitatívnych združení a jednak stanovenia znížených poplatkov za audiovizuálne služby pre inštitúcie uvedených združení.

33 Listami z 30. júla 2015 a 8. februára 2016 v súlade s článkom 10 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339) a článkom 12 ods. 2 nariadenia 2015/1589 Komisia zaslala žiadosti o informácie nemeckým orgánom, ktoré odpovedali listami z 9. septembra 2015 a zo 6. a 7. apríla 2016.

34 Dňa 5. júla 2016 sa uskutočnilo stretnutie medzi Komisiou a nemeckými orgánmi, počas ktorého Komisia ústne oznámila svoje predbežné hodnotenie finančnej podpory a zamýšľanú kvalifikáciu ako existujúcej pomoci. V internej zápisnici Komisie týkajúcej sa tohto stretnutia, ktorú Komisia doručila Všeobecnému súdu, sa uvádza, že opatrenia nespĺňajú podmienky stanovené v rozhodnutí o SVHZ z roku 2012, osobitne pokiaľ ide o účtovníctvo, transparentnosť a spôsob, ako zabrániť nadmernej náhrade.

35 V dňoch 30. septembra a 16. novembra 2016 nemecké orgány poskytli doplňujúce informácie.

36 Listami zo 14. februára 2017 Komisia zaslala žalobkyniam svoje predbežné posúdenie opatrení napadnutých v sťažnostiach. Uviedla, že sa domnieva, že v rozsahu, v akom je sporná finančná podpora pomocou, ide o existujúcu pomoc. Pokiaľ ide o ďalšie dve opatrenia napadnuté druhou žalobkyňou, podľa Komisie nejde o štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Komisia okrem toho žalobkyne informovala, že nemecké orgány zabezpečili, že v budúcnosti budú uplatňovať ustanovenia rozhodnutia o SVHZ z roku 2012, alebo prípadne, ak budú splnené podmienky jeho uplatnenia, ustanovenia nariadenia č. 360/2012. Okrem toho zdôraznila, že ide o predbežný záver, ktorý sa bude uplatňovať až do prijatia prípadných dodatočných vysvetlení zo strany žalobkýň.

37 Žalobkyne spochybnili toto predbežné posúdenie listami zo 17. a z 20. februára a zo 6. marca 2017. Svoje tvrdenia rozvinuli v listoch z 10. marca 2017. Listami z 31. augusta, 5. a zo 14. septembra 2017 nemecké orgány oznámili Komisii dodatočné informácie.

III. Napadnuté rozhodnutie

38 V napadnutom rozhodnutí, ktoré bolo žalobkyniam doručené 11. decembra 2017, Komisia po preskúmaní legislatívnych zmien, ku ktorým došlo od roku 1956, dospela k záveru, že predmetné opatrenie sa odvtedy podstatne nezmenilo a že v rozsahu, v akom predstavuje pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, musí byť kvalifikované ako existujúca pomoc v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589. Okrem toho a v každom prípade Komisia vzala v napadnutom rozhodnutí na vedomie záväzok nemeckých orgánov zabezpečiť v budúcnosti zlučiteľnosť predmetnej finančnej podpory s rozhodnutím o SVHZ z roku 2012. Komisia tak zamietla sťažnosti v rozsahu, v akom sa týkali predmetnej finančnej podpory.

39 Pokiaľ ide o ďalšie dve opatrenia napadnuté druhou žalobkyňou, Komisia konštatovala, že táto žalobkyňa neoznámila svoje stanovisko k predbežnému posúdeniu týchto dvoch opatrení, ako ho uviedla táto inštitúcia vo svojom liste zo 14. februára 2017. Preto na základe článku 24 ods. 2 druhého pododseku nariadenia 2015/1589, podľa ktorého okrem iného „v prípade, že zainteresovaná strana [dotknutá osoba – *neoficiálny preklad*] sa v stanovenej lehote nevyjadrí, sťažnosť sa považuje za vzatú späť“, Komisia dospela k záveru, že druhú sťažnosť je potrebné považovať za vzatú späť v rozsahu, v akom sa týka týchto dvoch ďalších opatrení.

IV. Konanie a návrhy účastníkov konania

40 Žalobkyne návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 5. februára 2018 podali žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

41 Dňa 21. apríla 2018 Komisia predložila svoje vyjadrenie k žalobe.

42 Žalobkyne podali 26. júna 2018 repliku.

43 Dňa 31. augusta 2018 podala Komisia dupliku.

44 Podaniami doručenými do kancelárie Všeobecného súdu 30. apríla a 4. mája 2018 Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (ďalej len „DWEK“) a Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (ďalej len „ABH“) podali návrhy na vstup vedľajšieho účastníka do tohto konania na podporu návrhov Komisie.

45 Podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 14. mája 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 a Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (ďalej len „tretí vedľajší účastníci konania“) podali návrhy na vstup vedľajšieho účastníka do tohto konania na podporu návrhov Komisie.

46 Uznesením predsedu šiestej komory z 3. októbra 2018 sa vyhovelo návrhom na vstup vedľajších účastníkov do konania.

47 Podaniami doručenými do kancelárie 3. a 4. decembra 2018 vedľajší účastníci konania podali svoje vyjadrenia vedľajších účastníkov konania, ku ktorým žalobkyne a Komisia predložili svoje pripomienky 23. a 25. januára 2019.

48 Po čiastočnej obmene Všeobecného súdu bola táto vec pridelená novej sudkyni spravodajkyni zasadajúcej v ôsmej komore.

49 Na návrh sudkyne spravodajkyne Všeobecný súd podľa článku 106 ods. 1 svojho rokovacieho poriadku rozhodol o začatí ústnej časti konania a v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania stanovených v článku 89 rokovacieho poriadku položil 27. januára 2020 účastníkom konania písomné otázky. Tieto otázky sa týkali prípustnosti žaloby, a to osobitne vzhľadom na rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873). Účastníci konania odpovedali na toto opatrenie na zabezpečenie priebehu konania v stanovenej lehote.

50 Z dôvodu zdravotnej krízy súvisiacej s ochorením COVID 19 bolo pojednávanie, ktoré bolo pôvodne nariadené na 17. marca 2020, odročené na 5. mája 2020 a následne na neskorší dátum. V rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania boli účastníci konania 15. apríla 2020 vyzvaní, aby predložili prípadné pripomienky k odpovediam ostatných účastníkov konania na písomné otázky položené Všeobecným súdom 27. januára 2020. Účastníci konania vyhoveli tejto žiadosti v stanovenej lehote.

51 Vzhľadom na odpovede účastníkov konania na otázky Všeobecného súdu a ich pripomienky k uvedeným odpovediam Všeobecný súd, ktorý sa domnieval, že má na základe písomností v spise dostatok informácií, dospel v zmysle článku 106 ods. 3 rokovacieho poriadku k záveru, že pre rozhodnutie o žalobe už nie je potrebné uskutočnenie pojednávania, a preto 21. septembra 2020 rozhodol o ukončení ústnej časti konania.

52 Žalobkyne navrhujú, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté rozhodnutie,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

53 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

– žalobu zamietol,

– uložil žalobkyniam povinnosť nahradiť trovy konania.

54 Vedľajší účastníci konania navrhujú, aby Všeobecný súd:

– žalobu zamietol,

– uložil žalobkyniam povinnosť nahradiť trovy konania.

V. Právny stav

55 Na podporu svojej žaloby žalobkyne uvádzajú tri žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení ich procesných práv vyplývajúcich z článku 108 ods. 2 ZFEÚ, druhý na porušení povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 296 ZFEÚ a tretí na porušení článku 107 a nasl. ZFEÚ.

56 Je potrebné pripomenúť, že v rámci konania o preskúmaní štátnej pomoci upraveného v článku 108 ZFEÚ treba rozlišovať na jednej strane medzi predbežným preskúmaním pomoci upraveným v odseku 3 tohto článku, ktoré slúži len na to, aby si Komisia mohla urobiť prvý názor o čiastočnej alebo úplnej zlučiteľnosti predmetnej pomoci, a na druhej strane formálnym vyšetrovacím konaním podľa odseku 2 uvedeného článku. Len v tejto fáze, ktorá má Komisii umožniť získať úplné informácie o všetkých údajoch veci, upravuje Zmluva povinnosť Komisie poskytnúť dotknutým osobám možnosť predložiť svoje pripomienky (rozsudky z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 38; z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 27, a uznesenie z 11. apríla 2018, Abes/Komisia, T-813/16, neuverejnené, EU:T:2018:189, bod 39).

57 Z toho vyplýva, že ak Komisia bez začatia formálneho vyšetrovacieho konania upraveného v článku 108 ods. 2 ZFEÚ konštatuje rozhodnutím prijatým na základe odseku 3 toho istého článku, že pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom, osoby, v ktorých prospech je táto procesná záruka stanovená, môžu presadiť jej dodržanie, len keď majú možnosť napadnúť toto rozhodnutie na súde Európskej únie. Preto tento súd vyhlasuje žalobu o zrušenie takéhoto rozhodnutia podanú dotknutou osobou v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ za prípustnú, keď sa žalobca snaží podaním žaloby zachovať svoje procesné práva, ktoré mu vyplývajú z tohto posledného uvedeného ustanovenia (rozsudky z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 28; z 15. januára 2013, Aiscat/Komisia, T-182/10, EU:T:2013:9, bod 42, a uznesenie z 11. apríla 2018, Abes/Komisia, T-813/16, neuverejnené, EU:T:2018:189, bod 40).

58 O takýto prípad ide aj vtedy, keď Komisia bez začatia formálneho vyšetrovacieho konania tvrdí, že v rozsahu, v akom sporné opatrenie predstavuje pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, táto pomoc musí byť kvalifikovaná ako existujúca pomoc, pričom tým implicitne odmieta začať formálne vyšetrovacie konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Vyjadrenie takéhoto stanoviska Komisie založené na informáciách, ktoré poskytli dotknuté osoby, predstavuje rozhodnutie (rozsudky z 24. marca 1993, CIRFS a i./Komisia, C-313/90, EU:C:1993:111, bod 26, a z 18. novembra 2010, NDSHT/Komisia, C-322/09 P, EU:C:2010:701, bod 53).

59 Žalobu podanú dotknutou osobou v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia, ktorým sa odmieta začatie formálneho vyšetrovacieho konanie podľa tohto ustanovenia, je preto potrebné považovať za prípustnú, ak sa žalobca jej podaním snaží zachovať svoje procesné práva, ktoré mu vyplývajú z tohto ustanovenia (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. mája 2002, ARAP a i./Komisia, C-321/99 P, EU:C:2002:292, body 61 a 66, a z 18. novembra 2010, NDSHT/Komisia, C-322/09 P, EU:C:2010:701, bod 56).

60 Naopak, ak žalobca spochybňuje dôvodnosť rozhodnutia o posúdení pomoci ako takej, samotná skutočnosť, že môže byť považovaný za dotknutú osobu v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ, nemôže stačiť na uznanie prípustnosti žaloby. Musí teda preukázať, že má aktívnu legitimáciu na základe článku 263 štvrtého odseku prvej a druhej časti vety ZFEÚ, a najmä to, že má osobitné postavenie v zmysle rozsudku z 15. júla 1963, Plaumann/Komisia (25/62, EU:C:1963:17), alebo že rozhodnutie o posúdení pomoci je regulačným aktom, ktorý si nevyžaduje vykonávacie opatrenia a priamo sa ho týka v súlade s článkom 263 štvrtým odsekom treťou časťou vety ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. decembra 2013, Telefónica/Komisia, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 19).

61 V prejednávanej veci Komisia napadnutým rozhodnutím zamietla sťažnosti, ktoré žalobkyne podali na základe článku 24 ods. 2 prvého pododseku nariadenia 2015/1589, podľa ktorého „každá zainteresovaná strana [dotknutá osoba – *neoficiálny preklad*] môže predložiť sťažnosť a informovať tak Komisiu o údajnej neoprávnenej pomoci alebo údajnom zneužití pomoci“.

62 V prejednávanej veci je potrebné konštatovať, že hoci Komisia napadnutým rozhodnutím formálne zamietla sťažnosti, odmietla tým začať formálne vyšetrovacie konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

63 Bude potrebné preskúmať, či žalobné dôvody uvádzané žalobkyňami majú za cieľ spochybniť rozhodnutie Komisie nezačať formálne vyšetrovacie konanie preukázaním, že posúdenie informácií a dôkazov, ktoré Komisia mala alebo mohla mať k dispozícii pri predbežnom preskúmaní, malo vyvolať pochybnosti o kvalifikácii predmetnej pomoci ako existujúcej pomoci v rozsahu, v akom ide o štátnu pomoc, alebo či naopak žalobné dôvody alebo niektoré z nich priamo spochybňujú dôvodnosť posúdenia predmetného opatrenia vzhľadom na článok 107 ZFEÚ a ich cieľom alebo dôsledkom je preto zmena predmetu žaloby, v dôsledku čoho by sa zmenili podmienky posúdenia jej prípustnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. októbra 2011, Rakúsko/Scheucher-Fleisch a i., C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 50).

A. O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení procesných práv zaručených článkom 108 ods. 2 ZFEÚ

64 V rámci prvého žalobného dôvodu žalobkyne namietajú porušenie procesných práv, ktoré im vyplývajú z článku 108 ods. 2 ZFEÚ v rozsahu, v akom Komisia podľa nich pochybila, keď po vybavení sťažností odmietla začať formálne vyšetrovacie konanie, pokiaľ ide o činnosti sociálnej pomoci.

1. O prípustnosti

65 Komisia nespochybňuje aktívnu legitimáciu žalobkýň ako dotknutých osôb v zmysle článku 1 písm. h) nariadenia 2015/1589 na to, aby vo svojom prvom žalobnom dôvode namietali porušenie svojich procesných práv vyplývajúcich z článku 108 ods. 2 ZFEÚ z dôvodu, že nezačala formálne vyšetrovacie konanie, pokiaľ ide o činnosti sociálnej pomoci.

66 Naopak ABH a tretí vedľajší účastníci konania tvrdia, že žalobkyniam už boli v podstate poskytnuté všetky procesné práva, ktoré im mohli byť priznané v rámci formálneho vyšetrovacieho konania. Títo vedľajší účastníci konania okrem iného uvádzajú, že žalobkyne sa mohli oboznámiť s predbežným hodnotením sporného opatrenia a predložiť pripomienky, ktoré boli podrobne preskúmané. Okrem toho žalobkyne podľa nich dostali kópiu napadnutého rozhodnutia, ktorá im bola doručená.

67 Žalobkyne s touto argumentáciou nesúhlasia. Tvrdia, že Komisia má na základe článku 7 a nasl. nariadenia 2015/1589 právomoc požiadať iný členský štát, podnik alebo združenie podnikov o poskytnutie potrebných informácií, keď začala formálne vyšetrovacie konanie s cieľom zlepšiť kvalitu získaných informácií a zároveň zvýšiť transparentnosť a právnu istotu. Okrem toho podľa žalobkýň ustanovenia tohto nariadenia týkajúce sa formálneho vyšetrovacieho konania umožňujú predĺžiť lehoty na predloženie pripomienok sťažovateľmi a stanovujú rozsiahlejšie povinnosti odôvodnenia.

68 Podľa článku 1 písm. h) nariadenia 2015/1589 je dotknutou osobou „akýkoľvek členský štát a akákoľvek osoba, podnik alebo združenie podnikov, ktorých záujmy by mohli byť ovplyvnené poskytnutím pomoci, najmä príjemca pomoci, konkurujúce si podniky a obchodné združenia“.

69 Ako vyplýva z judikatúry, ak je žalobcovi priznané osobitné postavenie dotknutej osoby v zmysle článku 1 písm. h) nariadenia 2015/1589, ktoré súvisí s osobitným predmetom žaloby, toto postavenie postačuje na jeho individuálne vymedzenie podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ, ak uvedená žaloba smeruje k zachovaniu procesných práv, ktoré mu vyplývajú z článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. mája 2011, Komisia/Kronoply a Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, bod 48; z 27. októbra 2011, Rakúsko/Scheucher-Fleisch a i., C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 44, a zo 6. mája 2019, Scor/Komisia, T-135/17, neuverejnený, EU:T:2019:287, bod 41).

70 Dotknutou osobou je okrem iného akákoľvek osoba, podnik alebo združenie podnikov, ktorých záujmy by mohli byť ovplyvnené poskytnutím pomoci, a to osobitne podniky konkurujúce príjemcovi tejto pomoci a obchodné združenia. Inými slovami, ide o neurčitý okruh osôb (rozsudky zo 14. novembra 1984, Intermills/Komisia, C-323/82, EU:C:1984:345, bod 16, a zo 6. mája 2019, Scor/Komisia, T-135/17, neuverejnený, EU:T:2019:287, bod 42). Toto ustanovenie však nevylučuje, aby bol určitý podnik, ktorý nie je priamym konkurentom príjemcu pomoci, považovaný za „dotknutú osobu“, pokiaľ tvrdí, že jeho záujmy môžu byť dotknuté poskytnutím pomoci. Stačí, že tento podnik z právneho hľadiska dostatočne preukáže, že pomoc môže mať konkrétny dopad na jeho postavenie (pozri rozsudok z 24. mája 2011, Komisia/Kronoply a Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, body 63 až 65 a citovanú judikatúru).

71 V prejednávanej veci sú žalobkyne podávateľmi sťažností, ktoré viedli k prijatiu napadnutého rozhodnutia. Aktívne sa zúčastnili na predbežnom preskúmaní. Okrem toho viackrát uviedli, že pokiaľ ide o prvú z nich, ide o profesijné združenie chrániace záujmy podnikov konkurujúcich príjemcom údajnej pomoci, pričom druhá z nich je konkurentom týchto príjemcov a ich záujmy môžu byť dotknuté poskytnutím tejto pomoci. Je preto potrebné konštatovať, čo Komisia nespochybňuje, že žalobkyne preukázali, že majú postavenie dotknutých osôb v zmysle článku 108 ods. 2 ZFEÚ a článku 1 písm. h) nariadenia 2015/1589, aby mohli brániť svoje procesné práva.

72 Ako vyplýva z bodu 66 vyššie, ABH a tretí vedľajší účastníci konania tvrdia, že žalobkyniam už boli poskytnuté všetky procesné práva, ktoré im vyplývajú z článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

73 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že hoci súd Únie v minulosti viackrát dospel k záveru, že Komisia nebola povinná vypočuť sťažovateľov počas predbežného preskúmania stanoveného v článku 108 ods. 3 ZFEÚ, ale povinnosť vyzvať dotknuté osoby, aby predložili svoje pripomienky, mala až počas formálneho vyšetrovacieho konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ (rozsudky z 15. júna 1993, Matra/Komisia, C-225/91, EU:C:1993:239, bod 52, a z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink’s

France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 59), nemožno z toho vyvodiť, že sťažovateľ, ktorého sťažnosť po jeho vypočutí Komisia zamietla, už viac nemá záujem na napadnutí skutočnosti, že nedošlo k začatiu formálneho vyšetrovacieho konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

74 Podľa článku 4 ods. 4 nariadenia 2015/1589, keď Komisia po predbežnom preskúmaní zistí, že vznikli pochybnosti, čo sa týka zlučiteľnosti notifikovaného opatrenia s vnútorným trhom, rozhodne o začatí konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

75 Ako stanovuje článok 7 nariadenia 2015/1589, Komisia môže po začatí formálneho vyšetrovacieho konania požiadať iné členské štáty, ako je dotknutý členský štát, podniky alebo združenia podnikov o poskytnutie informácií.

76 Okrem toho, ako vyplýva z judikatúry uvedenej v bode 70 vyššie, keď článok 108 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že Komisia vyzve dotknuté osoby, aby predložili svoje pripomienky, text sa netýka len tých dotknutých osôb, ktoré podali sťažnosť, ale neurčitého okruhu osôb, podnikov alebo združení, ktorých záujmy môžu byť dotknuté poskytnutím pomoci, najmä konkurenčných podnikov a profesijných organizácií.

77 Z týchto skutočností vyplýva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí ABH a tretí vedľajší účastníci konania, pojem „procesné práva“, ktoré majú dotknuté osoby v rámci konania stanoveného v článku 108 ods. 2 ZFEÚ, sa neprekrýva s právom sťažovateľa dosiahnuť začatie formálneho vyšetrovacieho konania, v rámci ktorého môže ako „dotknutá osoba“ predložiť pripomienky z rovnakého dôvodu ako akýkoľvek iný subjekt zodpovedajúci definícii stanovenej v článku 1 písm. h) nariadenia 2015/1589.

78 Z toho vyplýva, že prvý žalobný dôvod je prípustný v rozsahu, v akom smeruje k zrušeniu napadnutého rozhodnutia z dôvodu, že Komisia porušila procesné práva žalobkýň tým, že v odpovedi na ich sťažnosti odmietla začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

2. O veci samej

79 Svojím prvým žalobným dôvodom žalobkyne tvrdia, že viaceré skutočnosti naznačujú, že postup predbežného preskúmania viedol k závažným ťažkostiam, ktoré mali Komisiu viesť k začatiu formálneho vyšetrovacieho konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Na existenciu takýchto ťažkostí podľa nich poukazujú tri nepriame dôkazy týkajúce sa po prvé dĺžky konania o predbežnom preskúmaní, ktoré považujú za výnimočne dlhé, po druhé nedostatočnej kvality odôvodnenia, ktoré poskytla Komisia, čo podľa nich svedčí o nedostatočnom alebo neúplnom preskúmaní, a po tretie postoja Komisie v priebehu uvedeného konania.

80 Žalobkyne tvrdia, že celková dĺžka konania o predbežnom preskúmaní v dĺžke 29 mesiacov je nekoherentná so stručnosťou odôvodnenia a napadnutého rozhodnutia, ktoré má len desať strán. Domnievajú sa, že Komisia porušila svoju povinnosť vykonať náležité preskúmanie veci v primeranej lehote, a to tým skôr, že sa nezdá, že by v prejednávanej veci priznala iný stupeň priority alebo spomalila svoje preskúmanie finančnej podpory v prospech iných vecí.

81 Tvrdia tiež, že odôvodnenie napadnutého rozhodnutia je jednak veľmi stručné, pričom obsahuje „právne nepresnosti“ a „vecné nedostatky“, ktoré sú nezlučiteľné s neprimerane dlhou dĺžkou konania a preukazujú, že Komisia vykonala povrchné preskúmanie. Vytýkajú Komisii, že nepreskúmala cieľ zvýšenia predvídateľnosti úrovne finančnej podpory poskytnutej zastrešujúcim združeniam, ktorý sledujú orgány spolkovej krajiny Dolné Sasko z dôvodu postupného odstránenia vzťahu medzi podporou odvetvia charitatívnej činnosti a zdrojmi z lotérií, ku ktorému došlo medzi rokmi 1997 (alebo 2004) a 2015, a to napriek tomu, že prvá žalobkyňa citovala pasáže odôvodnenia jednotlivých dotknutých zákonov. Okrem toho sa podľa nich Komisia nevyjadrila k otázke, či rastúci vývoj súm podpory od roku 1956 do roku 2015 rešpektoval hranicu 20 % stanovenú článkom 4 ods. 1 nariadenia

Komisie (ES) č. 794/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa vykonáva nariadenie 2015/1589 (Ú. v. EÚ L 140, 2004, s. 1; Mim. vyd. 08/004, s. 3), zmeneného nariadením Komisie (EÚ) 2015/2282 z 27. novembra 2015 (Ú. v. EÚ L 325, 2015, s. 1), podľa ktorého zvýšenie pôvodného rozpočtu existujúcej schémy pomoci najviac o 20 % nebude považované za zmenu existujúcej pomoci. Nevyjadrila sa podľa nich ani k dôsledkom rozdelenia podpory na pevnú časť a variabilnú časť spojenú s vývojom dane z hazardných hier. Napokon žalobkyne zdôrazňujú, že Komisia nezaujala stanovisko k vyhláseniam Niedersächsischer Landesrechnungshof (Dvor audítorov spolkovej krajiny Dolné Sasko, Nemecko), ktoré mala k dispozícii a z ktorých podľa nich zjavne vyplýva, že finančná podpora predstavuje novú pomoc. Vytýkajú tiež absenciu vysvetlenia alebo definície toho, čo predstavuje podstatnú zmenu pomoci.

82 Podľa žalobkýň postup Komisie svedčí tiež v prospech toho, že sa stretla so závažnými ťažkosťami pri kvalifikácii spornej pomoci z hľadiska článku 107 a nasl. ZFEÚ. Tieto ťažkosti podľa nich vyplývajú zo skutočnosti, že v priebehu konania boli na účely prijatia napadnutého rozhodnutia potrebné viaceré výmeny korešpondencie, ako aj stretnutie. K tomu sa pridáva okolnosť, že ako vyplýva zo zápisnice vyhotovenej nemeckými orgánmi 8. júla 2016 po ich stretnutí s Komisiou 5. júla 2016, táto sa zaujímala skôr o nájdenie pevného právneho riešenia do budúcnosti, a to o prispôsobenie finančnej podpory rozhodnutiu o SVHZ z roku 2012, než o kvalifikáciu tohto opatrenia ako existujúcej pomoci alebo novej pomoci.

83 Komisia tvrdí, že sa nestretla so závažnými ťažkosťami, a domnieva sa, že na rozdiel od toho, čo tvrdia žalobkyne, dĺžka konania o predbežnom preskúmaní nebola neprimeraná vzhľadom na okolnosti veci. Podľa svojho vyjadrenia sa dlho zaoberala legislatívnymi zmenami, na ktoré poukazovali žalobkyne a ktoré boli považované za relevantné, pričom napadnuté rozhodnutie odôvodnila dostatočne a dôkazy predložené žalobkyňami na označenie postoja jej služieb nemôžu preukazovať porušenie článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

84 Zdôrazňuje, že žalobkyne podali na jej útvary dve rozdielne sťažnosti 24. júna a 12. augusta 2015, pričom sťažnosť druhej žalobkyne sa týkala dvoch ďalších vnútroštátnych opatrení, takže generálne riaditeľstvo (GR) pre hospodársku súťaž muselo vyšetrovať tri opatrenia až do jeho predbežného hodnotenia. Nemeckým orgánom boli 30. júla 2015 a 8. februára 2016 zaslané dve žiadosti o informácie, na ktoré boli zaslané odpovede rozsiahlymi e-mailovými správami z 9. septembra 2015 a zo 6. a 7. apríla 2016. Komisia po preskúmaní týchto informácií dospela k záveru, že finančná podpora predstavuje existujúcu pomoc. Na stretnutí, ktoré sa konalo 5. júla 2016, Komisia informovala nemecké orgány o svojom posúdení a overila si u nich, či sú ochotné v budúcnosti upraviť finančnú podporu v súlade s pravidlami v oblasti kontroly štátnej pomoci. Listom zo 16. novembra 2016 sa nemecké orgány zaviazali v budúcnosti zosúladiť túto finančnú podporu s rozhodnutím o SVHZ z roku 2012. Na zmienenom stretnutí boli tiež prejednané dve ďalšie opatrenia spochybnené druhou žalobkyňou, pričom Komisii boli listom z 30. septembra 2016 poskytnuté ďalšie informácie. Komisia napokon zdôrazňuje, že po preskúmaní všetkých opatrení, ktorých sa týkali sťažnosti, odovzdala 14. februára 2017 svoje predbežné hodnotenie všetkých opatrení uvedených v sťažnostiach.

85 Podľa Komisie nie je dĺžka obdobia medzi zaslaním uvedeného predbežného hodnotenia žalobkyniam a prijatím napadnutého rozhodnutia neprimeraná, a to o to menej, že toto rozhodnutie zahŕňa zohľadnenie pripomienok žalobkýň predložených listami zo 17. a z 20. februára a zo 6. a z 10. marca 2017, ako aj dodatočných informácií poskytnutých nemeckými orgánmi 31. augusta a 5. a 14. septembra 2017.

86 Tretí vedľajší účastníci konania uvádzajú, že preskúmanie pomoci, ktorá nadobudla účinnosť pred Zmluvou o EHS, vyžaduje vracať sa časovo niekoľko desaťročí dozadu a niekedy vykonať historické vyšetrovania na základe archívov.

87 Podľa Komisie odôvodnenie napadnutého rozhodnutia nepotvrdzuje existenciu vážnych ťažkostí. Tvrdí, že dostatočne preskúmala vysvetlenia žalobkýň a najmä tie vysvetlenia, ktoré prvá žalobkyňa predložila 10. marca 2017, aby vyvrátila kvalifikáciu finančnej podpory ako existujúcej pomoci. V tejto súvislosti Komisia poznamenáva, že vysvetlenia prvej žalobkyne nepresahovali dve strany a obmedzovali sa na opis legislatívnych zmien z rokov 1997 a 2014, pričom neuvádzali, v čom mali tieto zmeny viesť k zvýšeniu sumy finančnej podpory. Prvá žalobkyňa podľa Komisie neposkytla ani informácie o výške finančnej podpory, ktorá bola skutočne poskytnutá od roku 1956.

88 V tejto súvislosti Komisia podporovaná DWEK tvrdí, že článok 4 ods. 1 nariadenia č. 794/2004 nestanovuje, že zvýšenie sumy pomoci o 20 % samo osebe postačuje na to, aby sa existujúca schéma pomoci zmenila na novú pomoc. V každom prípade údaje oznámené nemeckými orgánmi, berúc do úvahy infláciu, podľa nej nenaznačujú zvýšenie sumy finančnej podpory, ktoré by prekračovalo počiatočný rozpočet o 20 %.

89 Komisia tvrdí, že pokiaľ ide o kritiku postoja jej služieb, tvrdenia žalobkýň spočívajú len na domnienkach. Výmena korešpondencie s orgánmi členského štátu je podľa nej v každom prípade súčasťou konania o preskúmaní sťažnosti. Pokiaľ ide o stretnutie s nemeckými orgánmi, toto stretnutie umožnilo Komisii oznámiť svoje posúdenie opatrenia a požiadať spolkovú krajinu Dolné Sasko, aby v budúcnosti uviedla finančnú podporu do súladu s rozhodnutím o SVHZ z roku 2012.

90 Podľa ustálenej judikatúry je formálne vyšetrovacie konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ nevyhnutné, ak má Komisia vážne ťažkosti s posúdením, či je určitá štátna pomoc zlučiteľná s vnútorným trhom. Komisia sa teda môže obmedziť na predbežné preskúmanie stanovené v článku 108 ods. 3 ZFEÚ na prijatie rozhodnutia v prospech pomoci iba vtedy, ak môže nadobudnúť presvedčenie, že táto pomoc je po prvom preskúmaní zlučiteľná s vnútorným trhom. Ak však toto prvé preskúmanie viedlo Komisiu k opačnému presvedčeniu, alebo aj vtedy, keď sa jej nepodarilo prekonať všetky ťažkosti, ktoré sa vyskytli pri posudzovaní zlučiteľnosti tejto pomoci s vnútorným trhom, je Komisia povinná vyžiadať si všetky potrebné stanoviská a na tento účel začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri rozsudok z 27. októbra 2011, Rakúsko/Scheucher-Fleisch a i., C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 70 a citovanú judikatúru; rozsudok z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 30; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 18. novembra 2010, NDSHT/Komisia, C-322/09 P, EU:C:2010:701, body 52 až 54).

91 V prejednávanej veci je cieľom preskúmania zákonnosti, ktoré vykonáva Všeobecný súd v rámci posudzovania prvého žalobného dôvodu, overiť, či konanie o predbežnom preskúmaní viedlo k závažným ťažkostiam pri analýze sporného opatrenia a pri posúdení možnosti kvalifikovať ho ako existujúcu pomoc. V dôsledku toho v rámci tohto žalobného dôvodu, ktorým žalobkyne napádajú porušenie ich procesných práv vyplývajúcich z článku 108 ods. 2 ZFEÚ, Všeobecnému súdu neprináleží, aby sám preskúmal posúdenie Komisie týkajúce sa možnosti kvalifikovať sporné opatrenie ako existujúcu pomoc alebo zlučiteľnosť tohto opatrenia s vnútorným trhom, ale len posúdiť, či sa pri tomto posúdení stretla so závažnými ťažkosťami.

92 Keďže kritérium závažných ťažkostí má objektívnu povahu, existenciu takýchto ťažkostí je potrebné skúmať nielen na základe okolností, za akých došlo k prijatiu rozhodnutia Komisie vydaného po skončení predbežného preskúmania, ale aj na základe posúdení, o ktoré sa Komisia opierala (pozri rozsudky z 27. októbra 2011, Rakúsko/Scheucher-Fleisch a i., C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 71 a citovanú judikatúru, a z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 31).

93 Z toho vyplýva, že zákonnosť rozhodnutia o nevznesení námietok založeného na článku 4 ods. 3 nariadenia 2015/1589 závisí od toho, či posúdenie informácií a skutočností, ktoré Komisia mala alebo mohla mať k dispozícii (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. septembra 2017, Komisia/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, bod 71) počas predbežného preskúmania oznámeného opatrenia, mohlo objektívne vyvolať pochybnosti v súvislosti s jeho zlučiteľnosťou s vnútorným trhom, keďže

v prípade takýchto pochybností je potrebné začať formálne vyšetrovacie konanie, na ktorom sa môžu zúčastniť dotknuté osoby v zmysle článku 1 písm. h) uvedeného nariadenia (rozsudky z 27. októbra 2011, Rakúsko/Scheucher-Fleisch a i., C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 72, a z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 32).

94 Z judikatúry tiež vyplýva, že nedostatočnosť alebo neúplnosť preskúmania uskutočneného Komisiou v rámci predbežného preskúmania je nepriamym dôkazom o existencii závažných ťažkostí (pozri rozsudky z 10. februára 2009, Deutsche Post a DHL International/Komisia, T-388/03, EU:T:2009:30, bod 95 a citovanú judikatúru, a z 19. septembra 2018, HH Ferries a i./Komisia, T-68/15, EU:T:2018:563, bod 62).

95 Žalobcom prislúcha preukázať existenciu závažných ťažkostí, pričom ide o dôkaz, ktorý môžu predložiť prostredníctvom súboru súhlasných nepriamych dôkazov (rozsudok z 19. septembra 2018, HH Ferries a i./Komisia, T-68/15, EU:T:2018:563, bod 63; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok zo 17. marca 2015, Pollmeier Massivholz/Komisia, T-89/09, EU:T:2015:153, bod 51 a citovanú judikatúru).

96 V prejednávanej veci sa žalobkyne domnievajú, že Komisia sa v rámci konania o predbežnom preskúmaní stretla s vážnymi ťažkosťami pri analýze sporného opatrenia a pri posudzovaní možnosti kvalifikovať ho ako existujúcu pomoc. Uviedli tri nepriame dôkazy, a to dĺžku konania o predbežnom preskúmaní, odôvodnenie napadnutého rozhodnutia a postoj Komisie. Tieto tri aspekty je potrebné preskúmať postupne.

a) O dĺžke trvania konania o predbežnom preskúmaní

97 Je potrebné konštatovať, že medzi podaním sťažností 16. júna 2015 a 12. augusta 2015 a prijatím napadnutého rozhodnutia 23. novembra 2017 uplynulo 29 mesiacov.

98 Komisia tvrdí, že trvanie konania o predbežnom preskúmaní v dĺžke 29 mesiacov je odôvodnené najmä žiadosťami o informácie od nemeckých orgánov, oznámením týchto informácií, stretnutím s týmito orgánmi a ich záväzkami. Zdôrazňuje tiež čas potrebný na preskúmanie legislatívnych zmien, ktoré žalobkyne spochybňujú, a na zohľadnenie ich pripomienok týkajúcich sa predbežného hodnotenia, ktoré im zaslala 14. februára 2017.

99 V tejto súvislosti platí, že hoci takáto dĺžka trvania môže byť nepriamym dôkazom o existencii pochybnosti, pokiaľ ide o kvalifikáciu sporného opatrenia ako existujúcej pomoci alebo zlučiteľnosť tohto opatrenia s vnútorným trhom, sama osebe nemôže viesť k záveru, že konanie o predbežnom preskúmaní viedlo k závažným ťažkostiam, ktoré zakladajú povinnosť Komisie začať formálne vyšetrovacie konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ (pozri rozsudky z 24. januára 2013, 3F/Komisia, C-646/11 P, neuverejnený, EU:C:2013:36, bod 32 a citovanú judikatúru, a z 12. decembra 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid a Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Komisia, T-95/03, EU:T:2006:385, bod 135).

100 Okrem toho je potrebné pripomenúť, že podľa judikatúry sa primeranosť dĺžky konania o predbežnom preskúmaní musí posudzovať v závislosti od okolností vlastných každej veci a najmä jej kontextu, ako aj v závislosti od jednotlivých procesných štádií, ktoré musí Komisia dodržať, a od zložitosti veci (pozri rozsudok zo 14. septembra 2016, Trajektna luka Split/Komisia, T-57/15, neuverejnený, EU:T:2016:470, bod 65 a citovanú judikatúru).

101 Okrem toho, hoci bod 47 kódexu najlepšej praxe pre uskutočňovanie konaní vo veci kontroly štátnej pomoci (Ú. v. EÚ C 136, 2009, s. 13) stanovuje, že „Komisia použije všetky prostriedky na to, aby sa sťažnosť preskúmala v rámci predbežného časového plánu 12 mesiacov od jej doručenia“, zároveň spresňuje, že „táto lehota nie je záväzná [a že v] závislosti od okolností individuálneho prípadu sa

preskúmavanie sťažnosti môže predĺžiť najmä v dôsledku prípadnej potreby požiadať predkladateľa sťažnosti, členský štát alebo zainteresované strany [dotknuté osoby – *neoficiálny preklad*] o doplňujúce informácie“.

102 V prejednávanej veci si preskúmanie sťažností napriek ich mimoriadne stručnej povahe vyžadovalo analýzu značného množstva dokumentov, a to z dôvodu prijatia rôznych po sebe nasledujúcich zákonov v rokoch 1956 až 2015, vrátane početných legislatívnych textov, ktoré sa vyznačujú určitou zložitosťou, ako aj určenie súm poskytnutých zastrešujúcim združeniam počas tohto obdobia.

103 Komisia si tak musela opakovane vyžiadať vysvetlenia a informácie od nemeckých orgánov, ktoré museli vykonať vyhľadávania potrebné na poskytnutie požadovaných údajov. Komisia viackrát vyzvala žalobkyne, aby predložili svoje pripomienky.

104 Hoci teda dĺžka konania o predbežnom preskúmaní bola celkovo skôr dlhšia a zjavne dlhšia ako orientačná lehota dvanástich mesiacov uvedená Komisiou v jej kódexe najlepšej praxe, zo spisu nevyplýva, že by táto dĺžka bola spôsobená vážnymi ťažkosťami, s ktorými sa stretla pri analýze sporného opatrenia a pri posudzovaní možnosti kvalifikovať ho ako existujúcu pomoc.

105 Okrem toho, ako vyplýva z judikatúry a z bodu 48 kódexu najlepšej praxe, Komisia je oprávnená určiť rôzny stupeň naliehavosti pre spracúvanie predložených sťažností (rozsudky zo 4. marca 1999, Ufex a i./Nemecko, C-119/97 P, EU:C:1999:116, bod 88, a zo 4. júla 2007, Bouygues a Bouygues Télécom/Komisia, T-475/04, EU:T:2007:196, bod 158).

106 Vzhľadom na všetky tieto úvahy je potrebné dospieť k záveru, že dĺžka konania o predbežnom preskúmaní nepreukazuje, že Komisia sa stretla so závažnými ťažkosťami v rámci svojho posúdenia tohto opatrenia ako existujúcej pomoci.

b) O odôvodnení napadnutého rozhodnutia

107 Pokiaľ ide o odôvodnenie napadnutého rozhodnutia, z judikatúry vyplýva, že nedostatočnosť alebo neúplnosť preskúmania uskutočneného Komisiou v rámci predbežného preskúmania, je nepriamym dôkazom o existencii závažných ťažkostí (pozri rozsudok z 12. septembra 2017, Bayerische Motoren Werke/Komisia, T-671/14, EU:T:2017:599, bod 39 a citovanú judikatúru). V odôvodnení uvedenom v rozhodnutí nezačať formálne vyšetrovacie konanie Komisia informuje o uskutočnenom preskúmaní finančnej podpory, a preto odôvodnenie takéhoto rozhodnutia môže predstavovať informáciu o tom, či bolo toto preskúmanie dostatočne úplné alebo postačujúce.

108 V tejto súvislosti je Komisia v rozhodnutí, ktoré prijíma na záver preskúmania sťažnosti, akým je napadnuté rozhodnutie, povinná vysvetliť sťažovateľovi dostatočným spôsobom dôvody, pre ktoré skutkové a právne okolnosti uvedené v sťažnosti nepostačovali na preukázanie, že sporné opatrenie muselo vyvolať pochybnosti o jeho zlučiteľnosti s vnútorným trhom. Musí teda existovať vzájomný vzťah medzi tvrdeniami uvedenými v sťažnosti a vysvetleniami, ktoré Komisia uvádza v rozhodnutí o nevznesení námietok, alebo, ako je to v prejednávanej veci, o nezačatí formálneho vyšetrovacieho konania (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júla 2008, Chronopost a La Poste/UFEX a i., C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 96).

109 Komisia však nie je povinná zaujať stanovisko ku všetkým tvrdeniam, ktoré pred ňou uvádzajú dotknuté osoby, ale postačuje, aby vysvetlila skutkové okolnosti a právne úvahy, ktoré majú v štruktúre rozhodnutia zásadný význam (pozri rozsudok z 3. marca 2010, Bundesverband deutscher Banken/Komisia, T-36/06, EU:T:2010:61, bod 45 a citovanú judikatúru). Okrem toho nie je povinná zaujať stanovisko ku skutočnostiam uvádzaným v sťažnosti, ktoré sú zjavne irelevantné, bezvýznamné

alebo vedľajšie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, body 63 a 64, a z 28. marca 2012, Ryanair/Komisia, T-123/09, EU:T:2012:164, bod 180).

110 V prejednávanej veci je potrebné konštatovať, že v bodoch 32 a 33 napadnutého rozhodnutia Komisia pripomenula znenie uplatniteľnej právnej úpravy Únie a konkrétnejšie definíciu pojmu existujúca pomoc. V bodoch 34 až 43 tohto rozhodnutia opísala legislatívny vývoj týkajúci sa predmetných opatrení v rokoch 1956 až 2014, pričom zakaždým spresnila výšku finančnej podpory poskytnutej zastrešujúcim združeniam a pôvod tejto finančnej pomoci. Z tohto vysvetlenia vyplýva, že táto finančná podpora pochádzala buď z koncesionárskych poplatkov týkajúcich sa lotérií a športových stávok, alebo z daní z hazardných hier, alebo zároveň z rozpočtu spolkovej krajiny Dolné Sasko a z daní z hazardných hier, pokiaľ príjmy z týchto daní prevyšovali určitú sumu.

111 V bode 47 napadnutého rozhodnutia Komisia konštatovala, že účel verejnej finančnej podpory a príjemcovia sa od roku 1956 nezmenili. V bodoch 48 a 49 uvedeného rozhodnutia Komisia zaujala stanovisko k výhradám týkajúcim sa právnych predpisov z rokov 1997 a 2014, ktoré žalobkyne uviedli vo svojich sťažnostiach. Podľa žalobkýň tieto právne úpravy obsahujú významné zmeny a predstavujú novú pomoc zvýhodňujúcu zastrešujúce združenia prostredníctvom poskytnutia paušálnych súm, ktoré týmto organizáciám zabezpečujú istotu v rámci plánovania.

112 Pokiaľ ide najprv o prechod zo sumy vyjadrenej ako percentuálny podiel na paušálnu sumu, ku ktorému malo dôjsť v roku 1997, Komisia uviedla, že k tejto zmene nedošlo v roku 1997, ako to bolo nesprávne uvedené v sťažnosti, ale v roku 2004, a to v rámci sprievodného zákona o rozpočte z roku 2004. S odkazom na odôvodnenie § 11 návrhu tohto zákona konštatovala, že nedošlo k podstatnej zmene, pretože táto zmena nemá vplyv na základné právo zastrešujúcich združení získať verejnú finančnú podporu na služby sociálnej pomoci, ktoré poskytujú. Okrem toho uviedla, že zmena sa týkala len výšky podpory, pričom spôsobila zníženie finančnej podpory charitatívnym združeniam.

113 Navyše pokiaľ ide o to, že prostredníctvom WohlFödG údajne došlo k odstráneniu súvislosti medzi finančnou podporou odvetviu nezávislej charitatívnej činnosti a poplatkami z hazardných hier, Komisia s odkazom na zákonné ustanovenia od roku 1956 dospela k záveru, že nedošlo k zmene povahy ani zdroja finančnej podpory, pretože koncesionárske poplatky zaplatené usporiadateľmi hazardných hier boli vždy odvádzané do rozpočtu spolkovej krajiny Dolné Sasko.

114 Hoci Komisia výslovne nezaujala stanovisko k cieľu údajného zvýšenia predvídateľnosti vďaka poskytnutiu paušálnej sumy, čo umožnilo lepšie plánovanie sociálnych činností charitatívnych združení, preskúmala otázku, či viedlo poskytnutie paušálnych súm k podstatnej zmene schémy pomoci a odpovedala na ňu záporne.

115 Pokiaľ ide o ciele, ktoré údajne sledujú návrhy zákona citované žalobkyňami, je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry článok 107 ZFEÚ nerozlišuje štátne zásahy na základe ich dôvodov alebo cieľov, ale definuje ich podľa ich účinkov, a teda bez ohľadu na použité techniky (rozsudky z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia, C-487/06 P, EU:C:2008:757, body 87 a 89, a z 15. decembra 2011, Komisia a Španielsko/Government of Gibraltar a Spojené kráľovstvo, C-106/09 P a C-107/09 P, EU:C:2011:732, bod 87). Analýza sporných opatrení vykonaná Komisiou teda nemusela nevyhnutne zohľadňovať ciele uvádzané žalobkyňami, a to ani za predpokladu, že by išlo o skutočné ciele, ktoré sledovali nemecké orgány pri zmene sporných opatrení.

116 Pokiaľ ide o údajné opomenutie Komisie vyjadriť sa k otázke, či sa pri rastúcom vývoji finančnej podpory v rokoch 1956 až 2015 dodržala hranica 20 % stanovená článkom 4 ods. 1 nariadenia č. 794/2004, je potrebné uviesť, že ako osobitne vyplýva z odôvodnení 33 a 50 napadnutého rozhodnutia, Komisia dospela k záveru, že zmeny opatrení podpory odvetvia charitatívnej činnosti

vykonané od roku 1956 mali čisto formálnu alebo administratívnu povahu, a to nezávisle od konkrétneho vývoja predmetných súm. Osobitné odôvodnenie týkajúce sa prípadného dodržania tejto prahovej hodnoty teda nebolo potrebné.

117 V každom prípade z finančných údajov, ktoré jej poskytli nemecké orgány počas správneho konania, vyplýva, že zvýšenie sumy finančnej podpory neviedlo k úrovni pomoci presahujúcej počiatočnú sumu tejto podpory o viac ako 20 %.

118 Napokon je potrebné uviesť, že Komisia nebola nijako viazaná vyhláseniami Niedersächsischer Landesrechnungshof (Dvor audítorov spolkovej krajiny Dolné Sasko), a preto skutočnosť, že sa k týmto vyhláseniam nevyjadrila, nemôže mať vplyv na otázku existencie vážnych ťažkostí.

119 Z týchto skutočností vyplýva, že odôvodnenie napadnutého rozhodnutia nepreukazuje, že Komisia vykonala povrchné, nepostačujúce alebo neúplné preskúmanie sporného opatrenia, ani že sa v rámci svojho posúdenia tohto opatrenia ako existujúcej pomoci stretla s vážnymi ťažkosťami. Žalobkyne nepreukázali ani to, že sa Komisia v napadnutom rozhodnutí účinne nezaoberala takými tvrdeniami uvedenými v ich sťažnostiach, ktoré neboli vedľajšie, bezvýznamné alebo irelevantné.

c) O postoji Komisie

120 Pokiaľ ide napokon o postoj Komisie a osobitne o jej kontakty s nemeckými orgánmi, z judikatúry vyplýva, že samotnú skutočnosť, že počas predbežného preskúmania prebehli diskusie medzi Komisiou a dotknutým členským štátom a že v rámci toho si mohla Komisia vyžiadať doplňujúce informácie o opatreniach, ktoré mala preskúmať, nemožno samu osebe považovať za dôkaz o tom, že sa pri posudzovaní stretla so závažnými ťažkosťami (rozsudok z 10. júla 2012, TF1 a i./Komisia, T-520/09, neuverejnený, EU:T:2012:352, bod 76).

121 V súlade s účelom článku 108 ods. 3 ZFEÚ a povinnosťou riadnej správy vecí verejných, ktorou je viazaná, Komisia môže najmä viesť rokovania s dotknutým štátom alebo s tretími osobami s cieľom prekonať počas predbežného preskúmania prípadné ťažkosti, s ktorými sa stretla. Táto možnosť pritom predpokladá, že Komisia môže upraviť svoje stanovisko podľa výsledkov začatých rokovaní bez toho, aby sa táto úprava *a priori* vykladala tak, že preukazuje vznik závažných ťažkostí (rozsudky z 13. júna 2013, Ryanair/Komisia, C-287/12 P, neuverejnený, EU:C:2013:395, bod 71, a z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 35). Komisia teda môže na základe článku 4 ods. 2 nariadenia 2015/1589 platne prijať rozhodnutie, ktorým pri konštatovaní neexistencie štátnej pomoci berie na vedomie záväzky prijaté členským štátom (rozsudok z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia, C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 36; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 13. júna 2013, Ryanair/Komisia, C-287/12 P, neuverejnený, EU:C:2013:395, bod 72).

122 V prejednávanej veci možno vzhľadom na potrebu analyzovať spornú právnu úpravu, ako aj výkazy týkajúce sa finančnej podpory pre charitatívne združenia od roku 1957, počet žiadostí o informácie a korešpondenciu, a tiež vzhľadom na uskutočnenie stretnutia, potvrdiť existenciu vecných ťažkostí týkajúcich sa správneho pochopenia fungovania predmetného právneho predpisu, ale tieto skutočnosti nemožno *a priori* vykladať tak, že preukazujú existenciu závažných ťažkostí týkajúcich sa kvalifikácie opatrenia napádaného žalobkyňami.

123 Pokiaľ ide o odporúčanie adresované nemeckým orgánom, aby prispôsobili finančnú podporu rozhodnutiu o SVHZ z roku 2012, je potrebné konštatovať, že ide o úkon, ktorý Komisii nemožno vytýkať, a nemôže predstavovať ani nepriamy dôkaz o existencii závažných ťažkostí, ktoré si vyžadujú začatie konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

124 Komisia totiž v rovnakom čase informovala nemecké orgány o tom, že podľa nej možno finančnú podporu kvalifikovať ako existujúcu pomoc, a o skutočnosti, že toto opatrenie nespĺňa podmienky stanovené v rozhodnutí o SVHZ z roku 2012. Zo spisu nevyplýva, že prvé posúdenie týkajúce sa toho, že pomoc má povahu existujúcej pomoci, záviselo od zosúladenia finančnej podpory s týmto rozhodnutím zo strany nemeckých orgánov.

125 V skutočnosti to, že nemecké orgány spontánne prijali ustanovenia potrebné na zosúladenie existujúcej pomoci s rozhodnutím o SVHZ z roku 2012, umožnilo Komisii vyhnúť sa povinnosti navrhnúť prijatie príslušných opatrení podľa článku 22 nariadenia 2015/1589.

126 Z týchto skutočností vyplýva, že postoj Komisie, ktorý žalobkyne napádajú, nemožno vykladať tak, že predstavuje nepriamy dôkaz o existencii závažných ťažkostí, ktoré si vyžadovali začatie konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

127 Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné konštatovať, že všetky skúmané nepriame dôkazy posudzované ako celok nepotvrdzujú existenciu takýchto závažných ťažkostí.

128 Prvý žalobný dôvod je teda potrebné zamietnuť ako nedôvodný.

B. O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení povinnosti odôvodnenia

129 Svojím druhým žalobným dôvodom žalobkyne tvrdia, že odôvodnenie napadnutého rozhodnutia je rozsahom relatívne malé a nedostatočné, ignoruje koncepty práva Únie, skresľuje relevantnú právnu situáciu a neobsahuje nijaký odkaz na judikatúru. Vo svojej replike spresňujú, že Komisia neodpovedala na výhradu týkajúcu sa zvýšenej predvídateľnosti zdrojov s cieľom zlepšiť plánovanie sociálnych činností charitatívnymi združeniami.

130 Je potrebné konštatovať, že tvrdenia žalobkýň formálne uvedené v rámci druhého žalobného dôvodu v skutočnosti zodpovedajú tvrdeniam uvedeným v rámci prvého žalobného dôvodu na účely preukázania, že nedostatok odôvodnenia napadnutého rozhodnutia je nepriamym dôkazom o existencii závažných ťažkostí, ktoré si vyžadovali začatie konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

131 Z rovnakých dôvodov, aké boli uvedené v bodoch 107 až 119 vyššie, je teda potrebné konštatovať, že odôvodnenie napadnutého rozhodnutia bolo dostatočné na to, aby umožnilo žalobkyniam pochopiť dôvody, pre ktoré Komisia vzhľadom najmä na skutočnosti uvedené v sťažnosti dospela k záveru, že nedošlo k podstatnej zmene sporného opatrenia.

132 V dôsledku toho sa druhý žalobný dôvod zamieta.

C. O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 107 a nasl. ZFEÚ

1. O prípustnosti

133 Na úvod je potrebné pripomenúť, že prípustnosť žaloby podanej fyzickou alebo právnickou osobou proti aktu, ktorý jej nebol určený, sa v zmysle článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ viaže na podmienku, že táto osoba má aktívnu legitimáciu, ktorá je prítomná v dvoch prípadoch. V prvom prípade možno takúto žalobu podať za predpokladu, že sa jej tento akt priamo a osobne týka. V druhom prípade môže takáto osoba podať žalobu proti regulačnému aktu nevyžadujúcemu vykonávacie opatrenia, pokiaľ sa jej tento regulačný akt priamo týka (pozri rozsudok zo 4. decembra 2019, PGNiG Supply & Trading/Komisia, C-117/18 P, neuverejnený, EU:C:2019:1042, bod 26 a citovanú judikatúru).

134 Je potrebné preskúmať druhý prípad týkajúci sa článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ.

135 Komisia a vedľajší účastníci konania tvrdia, že napadnuté rozhodnutie nemožno považovať za regulačný akt, ktorý sa priamo týka žalobkýň v zmysle článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ.

136 Komisia a vedľajší účastníci konania jednak tvrdia, že napadnuté rozhodnutie nie je regulačným aktom, keďže finančná podpora stanovená WohlFödG, o ktorú ide v napadnutom rozhodnutí, nie je schémou pomoci v zmysle článku 1 písm. d) prvej časti vety nariadenia 2015/1589. V dôsledku toho podľa nich nemožno na prejednávanú vec uplatniť zásady stanovené v rozsudku zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873).

137 Po prvé totiž Komisia a vedľajší účastníci konania tvrdia, že príjemcovia nie sú definovaní všeobecným a abstraktným spôsobom, ale sú identifikovateľní, pretože finančná podpora sa poskytuje zastrešujúcim združeniam, ktoré sú členmi LAG, teda trinástim federáciám v odvetví nezávislej sociálnej pomoci v Dolnom Sasku. Po druhé títo účastníci konania tvrdia, že ustanovenia upravujúce túto podporu vyžadujú dodatočné vykonávacie opatrenia, a to uzavretie dohody o finančnej podpore, alebo ak k tomu nedôjde, prijatie vyhlášky ministerstva upravujúcej okrem iného rozdelenie uvedenej podpory. Po tretie, pokiaľ finančná podpora môže byť kvalifikovaná ako štátna pomoc, predstavuje podľa nich schému pomoci v zmysle článku 1 písm. d) druhej časti vety nariadenia 2015/1589, ktorá sa týka „jedného alebo viacerých podnikov“, a nie podnikov definovaných všeobecne a abstraktne.

138 Okrem toho Komisia a vedľajší účastníci konania tvrdia, že napadnuté rozhodnutie sa priamo netýka žalobkýň. V tejto súvislosti podľa nich žalobkyne neopísali dôvody, pre ktoré je podľa nich napadnuté rozhodnutie spôsobilé uviesť ich do nevýhodného postavenia v hospodárskej súťaži, a teda ovplyvniť ich právne postavenie. Okrem toho sporné opatrenie malo podľa nich za cieľ výlučne poskytnutie finančnej podpory zastrešujúcim združeniam zoskupeným v LAG, a nie následné rozdeľovanie finančných prostriedkov inštitúciám, ktoré sú členmi týchto organizácií, pričom toto rozdelenie navyše patrí do právomoci uvedených organizácií. Iba toto rozdeľovanie by pritom podľa Komisie a vedľajších účastníkov konania mohlo ovplyvniť právne postavenie žalobkýň.

139 Žalobkyne s touto argumentáciou nesúhlasia.

140 V prvom rade je potrebné pripomenúť, že Lisabonská zmluva pridala v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ tretiu časť vety, ktorá zmiernila podmienky prípustnosti žalôb o neplatnosť podaných fyzickými a právnickými osobami. Táto časť vety totiž bez toho, aby podriadila prípustnosť žaloby o neplatnosť, ktorá bola podaná fyzickými a právnickými osobami, podmienke osobnej dotknutosti, poskytla opravný prostriedok voči „regulačným aktom“, to znamená voči všetkým všeobecne záväzným nelegislatívnym aktom, ktoré nevyžadujú vykonávacie opatrenia a priamo sa týkajú žalobcu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 57, a zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 22 a 28).

141 Podmienky stanovené v článku 263 štvrtom odseku tretej časti vety ZFEÚ sú kumulatívne, takže ak jedna z nich nie je splnená, žalobu o neplatnosť podanú proti tomuto aktu je potrebné považovať za neprípustnú.

a) O tom, či je napadnuté rozhodnutie regulačným aktom

142 Je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je akt všeobecne záväzný, ak sa uplatňuje na objektívne určené situácie a vyvoláva právne účinky voči všeobecne a abstraktne vymedzeným kategóriám osôb (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 29 a citovanú judikatúru).

143 Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že v oblasti štátnej pomoci sú rozhodnutia Komisie, ktorých účelom je povoliť alebo zakázať vnútroštátnu schému, všeobecne záväzné. Táto všeobecná záväznosť je dôsledkom toho, že takéto rozhodnutia sa uplatňujú na objektívne určené situácie a vyvolávajú právne účinky voči skupine osôb vymedzenej všeobecným a abstraktným spôsobom (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 31 a citovanú judikatúru).

144 Článok 1 písm. d) nariadenia č. 2015/1589 definuje pojem „schéma pomoci“ tak, že v rámci prvej hypotézy definovanej v prvej časti vety zahŕňa „akýkoľvek akt, na základe ktorého možno bez ďalších vykonávacích opatrení poskytnúť individuálnu pomoc podnikom definovaným v akte všeobecným a abstraktným spôsobom“ a v rámci druhej hypotézy ho definuje tak, že zahŕňa „akýkoľvek akt, na základe ktorého sa môže pomoc, ktorá nie je spojená s osobitným projektom, poskytnúť jednému alebo viacerým podnikom na neurčitú dobu a/alebo v neurčitej sume“. Ani z tejto definície, ani z rozsudku zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873), nevyplýva, že schéma pomoci, ktorá by mohla spadať pod druhý prípad pojmu „schéma pomoci“ uvedeného v článku 1 písm. d) nariadenia 2015/1589, nie je všeobecne záväzná.

145 V prejednávanej veci je v prvom rade potrebné uviesť, že § 1 WohlFödG stanovuje, že „odvetvie nezávislej charitatívnej činnosti je podporované prostredníctvom finančnej pomoci spolkovej krajiny [Dolné Sasko]“, takže toto legislatívne opatrenie sa týka odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti ako celku a na úrovni tejto spolkovej krajiny.

146 Rovnako v názve § 2 WohlFödG sa uvádza, že spolková krajina poskytuje finančnú pomoc okrem iného pre združenia odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti, čím ako príjemcov pomoci označuje všetky združenia odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti spolkovej krajiny Dolné Sasko vymedzené všeobecným a abstraktným spôsobom. Okrem toho § 2 ods. 1 bod 1 WohlFödG stanovuje, že finančná podpora upravená týmto predpisom sa poskytuje zastrešujúcim združeniam, ktoré sú členmi LAG. Uvedený predpis sa teda týka kategórie osôb vymedzených všeobecným a abstraktným spôsobom, a to zastrešujúcich združení, ktoré pôsobia v odvetví nezávislej charitatívnej činnosti spolkovej krajiny Dolné Sasko a sú členmi LAG.

147 Je nepochybne pravda, že ako vyplýva z preambuly a z § 2 jeho stanov, že LAG, je združením trinástich charitatívnych federácií v odvetví nezávislej sociálnej pomoci v Dolnom Sasku, ktoré sa stali členmi LAG ešte pred nadobudnutím účinnosti zákona z roku 1956 o lotériách. Okrem toho § 3 ods. 2 WohlFödG stanovuje, že vyplatenie finančnej podpory je podmienené uzavretím dohody o finančnej podpore medzi Ministerstvom sociálnych vecí spolkovej krajiny Dolné Sasko a zastrešujúcimi združeniami zoskupenými v LAG, takže prijatie ďalšieho zastrešujúceho združenia za člena LAG by si vyžadovalo uzavretie novej dohody o finančnej podpore.

148 Tieto okolnosti však jednak nevylučujú, aby sa ďalšie zastrešujúce združenia stali členmi LAG. Podľa § 2 ods. 2 stanov LAG totiž LAG môže pribrať nových členov, pokiaľ kandidátske zastrešujúce združenie spĺňa podmienky stanovené v § 2 ods. 2 týchto stanov, ktoré okrem iného vyžadujú, aby činnosti takéhoto kandidátskeho združenia spadali pod nezávislú sociálnu pomoc a sledovali verejnoprospešný, charitatívny alebo náboženský cieľ v zmysle daňového zákonníka, pričom o prijatí uvedeného združenia rozhoduje kancelária LAG. Navyše zo znenia WohlFödG ani zo spisu pred Všeobecným súdom nevyplýva, že v prípade prijatia zastrešujúceho združenia za člena LAG by prípadne nebolo možné, aby Ministerstvo sociálnych vecí spolkovej krajiny Dolné Sasko a vrcholové združenia zoskupené v LAG uzavreli novú dohodu o finančnej podpore.

149 Okrem toho regulačnú povahu aktu nespochybňuje ani možnosť s väčšou či menšou presnosťou určiť počet alebo dokonca identitu právnych subjektov, na ktoré sa v danom okamihu tento akt uplatňuje, pokiaľ je nesporné, že k tomuto uplatňovaniu dochádza na základe objektívnej právnej alebo skutkovej

situácie definovanej aktom, ktorá súvisí s účelom tohto aktu (rozsudok z 11. júla 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Rada, 6/68, EU:C:1968:43, s. 605). V rovnakom zmysle už Súdny dvor rozhodol, že skutočnosť, že daný podnik bol v skutočnosti jediným príjemcom schémy pomoci zodpovedajúcej oslobodeniu od spotrebnej dane, nevylučuje, že príjemcovia uvedeného oslobodenia boli definovaní všeobecným a abstraktným spôsobom (pozri v tomto zmysle uznesenie zo 7. decembra 2017, Írsko/Komisia, C-369/16 P, neuverejnené, EU:C:2017:955, bod 39).

150 V druhom rade je potrebné uviesť, že podľa článku 2 ods. 2 dohody o finančnej podpore z roku 2016 (pozri bod 24 vyššie) môžu združenia odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti ako priami príjemcovia finančnej podpory previesť finančné prostriedky, ktoré im boli poskytnuté, na svojich členov predstavujúcich nepriamych príjemcov tejto finančnej podpory. Okrem toho zastrešujúce združenia môžu prijať nové charitatívne organizácie ako miestnych alebo krajinských členov so sídlom v spolkovej krajine Dolné Sasko. Uvedení miestni alebo krajinskí členovia predstavujú kategóriu osôb vymedzených všeobecným a abstraktným spôsobom.

151 V treťom rade Komisia v napadnutom rozhodnutí dospela k záveru, že v rozsahu, v akom predmetná finančná podpora predstavuje pomoc, ide o existujúcu pomoc v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589. V tomto rámci aj za predpokladu, že okruh príjemcov dotknutého opatrenia je obmedzený, toto rozhodnutie zachováva účinky všeobecného a abstraktného opatrenia, ktoré predstavuje táto podpora vo vzťahu k neurčitému počtu konkurentov jej priamych alebo nepriamych príjemcov, takže uvedené rozhodnutie sa uplatňuje na objektívne určené situácie a vyvoláva právne účinky voči všeobecne a abstraktne vymedzeným kategóriám osôb (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 31, 36 a 38).

152 Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné konštatovať, že napadnuté rozhodnutie je všeobecne záväzné, a preto predstavuje regulačný akt v zmysle článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ.

b) O priamej dotknutosti žalobkýň

153 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že podmienka stanovená v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, podľa ktorej sa musí rozhodnutie, ktoré je predmetom žaloby, priamo týkať fyzickej osoby alebo právnickej osoby, si vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych kritérií, a to po prvé, aby sporné opatrenie priamo ovplyvňovalo právne postavenie jednotlivca, a po druhé, aby neponechávalo žiadny priestor na voľnú úvahu jeho adresátom povereným jeho uplatňovaním, keďže má úplne automatický charakter a vyplýva zo samotnej právnej úpravy Únie bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 42 a citovanú judikatúru).

154 Pokiaľ ide konkrétne o pravidlá týkajúce sa štátnej pomoci, je potrebné zdôrazniť, že ich cieľom je ochrana hospodárskej súťaže. Pokiaľ ide o túto oblasť, skutočnosť, že rozhodnutie Komisie v celom rozsahu zachováva účinky vnútroštátnych opatrení, o ktorých sťažovateľ v sťažnosti zaslanej tejto inštitúcii uviedol, že nie sú zlučiteľné s týmto cieľom, a v ich dôsledku sa dostáva do nevýhodného postavenia v hospodárskej súťaži, umožňuje dospieť k záveru, že toto rozhodnutie priamo ovplyvňuje jeho právne postavenie, a to najmä jeho právo nebyť vystavený narušeniu hospodárskej súťaže prostredníctvom predmetných vnútroštátnych opatrení, ktoré vyplýva z ustanovení Zmluvy o FEÚ v oblasti štátnej pomoci (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 43 a citovanú judikatúru).

155 Pokiaľ ide o prvé z dvoch kritérií uvedených v bode 153 vyššie, Súdny dvor uviedol, že hoci súdu Únie neprináleží v štádiu posudzovania prípustnosti žaloby vyjadriť sa s konečnou platnosťou k existencii konkurenčných vzťahov medzi žalobcom a adresátmi štátnych opatrení posudzovaných v rozhodnutí Komisie v oblasti štátnej pomoci, ako je napadnuté rozhodnutie, priamu dotknutosť takéhoto žalobcu zároveň nemožno vyvodiť len zo samotnej možnosti konkurenčného vzťahu (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 46 a citovanú judikatúru).

156 Vzhľadom na to, že podmienka týkajúca sa priamej dotknutosti vyžaduje, aby mal napadnutý akt priame účinky na právne postavenie žalobcu, súd Únie musí overiť, či žalobca relevantným spôsobom opísal dôvody, pre ktoré je rozhodnutie Komisie spôsobilé dostať ho do nevýhodného postavenia v hospodárskej súťaži, a teda mať vplyv na jeho právne postavenie (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 47).

157 V prejednávanej veci je druhá žalobkyňa podnikom poskytujúcim služby sociálnej pomoci a služby ambulantnej starostlivosti v aglomerácii Hannover (Nemecko), ktorý je hlavným mestom spolkovej krajiny Dolné Sasko, a v rámci svojich činností je v konkurenčnom vzťahu prinajmenšom s niektorými z organizácií, ktoré sú členmi zastrešujúcich združení zoskupených v LAG a ktoré sa nachádzajú v blízkosti miesta jej sídla, čo Komisia nespochybňuje. Tieto organizácie sú pritom *a priori* prostredníctvom svojich zastrešujúcich združení oprávnené na časť finančných prostriedkov vyplácaných spolkovou krajinou Dolné Sasko v rámci dotknutej finančnej podpory. Navyše v rozsahu, v akom táto podpora umožňuje pokryť náklady na fungovanie zastrešujúcich združení, z nej majú prospech aj tieto organizácie, keďže sú členmi uvedených združení.

158 V rozsahu, v akom súdu Únie neprináleží, aby sa v štádiu skúmania prípustnosti žaloby s konečnou platnosťou vyjadril k existencii konkurenčných vzťahov medzi žalobcom a príjemcami predmetnej finančnej podpory, je potrebné konštatovať, že druhá žalobkyňa relevantným spôsobom odôvodnila, že napadnuté rozhodnutie, ktoré v celom rozsahu zachováva účinky predmetnej finančnej podpory, je spôsobilé dostať ju do nevýhodného postavenia v hospodárskej súťaži, a preto priamo ovplyvňuje jej právne postavenie, a to konkrétne jej právo nebyť na tomto trhu vystavená narušeniu hospodárskej súťaže v dôsledku tejto finančnej podpory (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 50).

159 Za týchto okolností, keďže ide o jednu a tú istú žalobu, nie je potrebné preskúmať aktívnu legitimáciu prvej žalobkyne (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. marca 1993, CIRFS a i./Komisia, C-313/90, EU:C:1993:111, bod 31).

160 Pokiaľ ide o druhé z kritérií uvedených v bode 153 vyššie, stačí uviesť, že vzhľadom na to, že Komisia v napadnutom rozhodnutí dospela k záveru, že v rozsahu, v akom sporné opatrenie predstavuje pomoc, ide o existujúcu pomoc v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589, toto rozhodnutie v celom rozsahu zachováva účinky predmetného opatrenia a jeho právne účinky majú úplne automatický charakter vyplývajúci iba zo samotnej právnej úpravy Únie a bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 54).

161 Vzhľadom na uvedené je potrebné dospieť k záveru, že napadnuté rozhodnutie sa priamo týka žalobkýň,

c) O existencii vykonávacích opatrení

162 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora výraz „ktoré nevyžadujú vykonávacie opatrenia“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ je potrebné vykladať vzhľadom na cieľ tohto ustanovenia, ktorý spočíva, ako vyplýva z procesu jeho prijímania, v snahe vyhnúť sa tomu, aby bol jednotlivec nútený porušiť právo na to, aby sa mohol obrátiť na súd. Ak má teda regulačný akt priame účinky na právnu situáciu fyzickej alebo právnickej osoby bez toho, aby si to vyžadovalo vykonávacie opatrenia, tejto osobe by hrozilo, že bude zbavená účinnej súdnej ochrany, ak by nemala k dispozícii možnosť obrátiť sa na súd Únie s cieľom napadnúť zákonnosť tohto regulačného aktu. V prípade neexistencie vykonávacích opatrení by sa totiž fyzická alebo právnická osoba, hoci priamo dotknutá predmetným aktom, mohla domôcť súdneho preskúmania tohto aktu len po tom, čo poruší jeho ustanovenia, a to tak, že by sa odvolávala na protiprávnosť týchto ustanovení v rámci súdnych konaní, ktoré môže využiť na vnútroštátnych súdoch (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 58 a citovanú judikatúru).

163 Ak regulačný akt naopak vyžaduje vykonávacie opatrenia, vykoná sa súdne preskúmanie dodržiavania právneho poriadku Únie bez ohľadu na otázku, či uvedené opatrenia vydala Únia alebo členské štáty. Fyzické alebo právnické osoby, ktoré z dôvodu podmienok prípustnosti stanovených v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ nemôžu právny akt Únie napadnúť priamo na súde Únie, sú proti tomu, aby sa voči nim takýto akt uplatňoval, chránené možnosťou napadnúť vykonávacie opatrenia, ktoré si tento akt vyžaduje (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 59 a citovanú judikatúru).

164 Ak vykonanie takéhoto aktu prináleží inštitúciám, orgánom alebo agentúram Únie, fyzické alebo právnické osoby môžu podať priamu žalobu na súde Únie voči vykonávacím aktom za podmienok uvedených v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ a na podporu tejto žaloby sa odvolať na nezákonnosť predmetného základného aktu na základe článku 277 ZFEÚ. V prípade, ak vykonanie prináleží členským štátom, tieto osoby sa môžu odvolávať na neplatnosť predmetného základného aktu pred vnútroštátnymi súdmi, ktoré sa v tejto súvislosti v zmysle článku 267 ZFEÚ obrátia na Súdny dvor prostredníctvom prejudiciálnej otázky (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 60 a citovanú judikatúru).

165 Súdny dvor okrem toho opakovane rozhodol, že na účely posúdenia toho, či regulačný akt vyžaduje vykonávacie opatrenia, je potrebné vychádzať z postavenia osoby, ktorá sa odvoláva na právo podať žalobu na základe článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ. Je preto irelevantné, či dotknutý akt vyžaduje vykonávacie opatrenia vo vzťahu k ostatným osobám podliehajúcim súdnej právomoci. Okrem toho je v rámci tohto posúdenia potrebné sústrediť sa výlučne na predmet sporu (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 61 a citovanú judikatúru).

166 V prejednávanej veci, ako to navyše uznáva aj Komisia, napadnuté rozhodnutie nevyžaduje vykonávacie opatrenia vo vzťahu k žalobkyniam.

167 Jednak totiž neexistuje opatrenie na vykonanie napadnutého rozhodnutia pochádzajúce od Komisie alebo iných inštitúcií Únie.

168 Okrem toho sa na žalobkyne nevzťahujú ani vnútroštátne vykonávacie opatrenia, ktoré sú prípadne relevantné v prejednávanej veci, konkrétne uzavretie dohody o finančnej podpore alebo prijatie ministerskej vyhlášky týkajúcej sa osobitne rozdelenia finančnej podpory medzi zastrešujúce združenia, ktoré sú členmi LAG. Situácia žalobkýň sa totiž odlišuje od situácie priamych alebo nepriamych

príjemcov finančnej podpory, keďže sa nemôžu stať členmi takéhoto združenia ani členmi LAG vzhľadom na to, že nespĺňajú podmienky stanovené na tento účel, najmä podmienku spojenú s charitatívnou povahou ich činností. Za týchto podmienok by bolo neprirodzené, ak by sa od žalobkýň vyžadovalo, aby na vnútroštátnom súde napadli dohodu o finančnej podpore, ministerskú vyhlášku alebo akékoľvek iné vnútroštátne opatrenie týkajúce sa rozdelenia finančnej podpory, s cieľom dosiahnuť, že sa tento súd obráti na Súdny dvor s otázkou o platnosti napadnutého rozhodnutia týkajúceho sa dotknutej finančnej podpory (pozri analogicky rozsudky zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, body 65 až 67, a z 28. októbra 2020, Association GranoSalus/Komisia, C-313/19 P, neuverejnený, EU:C:2020:869, body 38 až 42).

169 Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné dospieť k záveru, že žaloba musí byť vyhlásená za prípustnú aj v rozsahu, v akom je založená na treťom žalobnom dôvode.

2. O veci samej

170 Tretí žalobný dôvod sa skladá z dvoch častí. V prvej časti žalobkyne tvrdia, že Komisia v rozpore s článkom 107 a nasl. ZFEÚ dospela k záveru, že finančná podpora predstavuje existujúcu pomoc v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589. V druhej časti žalobkyne tvrdia, že toto sporné opatrenie spĺňa všetky podmienky štátnej pomoci v zmysle článku 107 ZFEÚ.

a) O prvej časti týkajúcej sa pochybení pri kvalifikácii finančnej podpory ako existujúcej pomoci v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589

171 Prvou časťou tretieho žalobného dôvodu žalobkyne tvrdia, že finančná podpora nebola existujúcou pomocou v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589, a subsidiárne za predpokladu, že by toto sporné opatrenie mohlo predstavovať existujúcu pomoc, že táto pomoc bola z dôvodu nadobudnutia účinnosti WohlFödG podstatne zmenená a stala sa novou pomocou v zmysle článku 108 ods. 3 prvej vety ZFEÚ alebo článku 1 písm. c) nariadenia 2015/1589.

1) O nesprávnom posúdení, pokiaľ ide o kvalifikáciu finančnej podpory ako existujúcej pomoci v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589

172 V prvom rade žalobkyne tvrdia, že hoci finančná podpora bola stanovená už v § 12 zákona z roku 1956 o lotériách, zastrešujúcim združeniam bola po prvýkrát poskytnutá a skutočne vyplatená až po 1. januári 1958, čo je dátum nadobudnutia platnosti Zmluvy o EHS pre Spolkovú republiku Nemecko.

173 Komisia tvrdí, že žalobkyne uvádzajú len nepodložené predpoklady a že túto argumentáciu neuviedli pred prijatím napadnutého rozhodnutia. Okrem toho Komisia podporovaná tretími vedľajšími účastníkmi konania uvádza, že žalobkyne nepopierajú, že k prevodu poplatkov na oprávnené zastrešujúce združenia v roku 1957 došlo pred nadobudnutím platnosti Zmluvy o EHS. DWEK, odvolávajúc sa na archívne dokumenty, tiež tvrdí, že prvé skutočné prevody zdrojov sa veľmi pravdepodobne uskutočnili pred nadobudnutím platnosti Zmluvy o EHS.

174 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že k vykonaniu schémy pomoci alebo individuálnej pomoci dochádza v momente vydania právne záväzného aktu, ktorým sa príslušný vnútroštátny orgán bezpodmienečne zaväzuje poskytnúť pomoc jej príjemcom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. januára 2018, BSCA/Komisia, T-818/14, EU:T:2018:33, bod 72 a citovaná judikatúra).

175 V prejednávanej veci je nesporné, že aktom, ktorým sa stanovilo vyplácanie finančnej podpory zastrešujúcim charitatívnym združeniam, bol zákon z roku 1956 o lotériách prijatý 27. februára 1956, ktorý nadobudol účinnosť v ten istý deň. Okrem toho, ako je uvedené v bode 10 vyššie, usmernenia

upravujúce používanie poplatkov za koncesie na účely realizácie sociálnych činností boli uverejnené v *Niedersächsisches Ministerialblatt* v roku 1956. Tento zákon a tieto usmernenia boli teda prijaté pred dátumom nadobudnutia platnosti Zmluvy o EHS.

176 Okrem toho zo spisu Všeobecného súdu vyplýva, že v rokoch 1956 a 1957 boli združeniam odvetvia charitatívnej činnosti poskytnuté sumy finančných prostriedkov. Samotné žalobkyne tak s odkazom na rozpočtové účty spolkovej krajiny Dolné Sasko z rokov 1956 a 1957, oddiel 13 uvádzajú vyplatenie sumy 6,8 milióna nemeckých mariek v roku 1956. Navyše okrem archívnych dokumentov predložených DWEK je potrebné konštatovať, že sumy vyplatené v rokoch 1956 a 1957 sú spresnené v prílohe 16 oznámenia nemeckej vlády zo 6. apríla 2016 uvádzajúceho sumy pomoci poskytnutej na nezávislú charitatívnu pomoc od roku 1957. K skutočným úhradám predmetnej finančnej podpory teda došlo aj pred nadobudnutím platnosti Zmluvy o EHS (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. apríla 2016, Írsko a Aughinish Alumina/Komisia, T-50/06 RENV II a T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, bod 201).

177 Z toho vyplýva, že dotknutá finančná podpora bola poskytnutá pred nadobudnutím platnosti Zmluvy o EHS a že Komisia mohla dospieť k záveru, že v rozsahu, v akom toto opatrenie predstavuje pomoc, ide o existujúcu pomoc v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589.

178 V druhom rade žalobkyne tvrdia, že trh poskytovania ambulantnej a stacionárnej starostlivosti ešte v roku 1956 neexistoval, pretože populácia sa sama starala o starnúcu generáciu alebo chorých. Domnievajú sa, že finančná podpora sa stala novou pomocou z dôvodu neskoršej zmeny oblasti činnosti odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti. V tejto súvislosti žalobkyne dodávajú, že táto zmena sa podľa nich líši od „vývoja vnútorného trhu“ v zmysle článku 1 písm. b) bodu v) nariadenia 2015/1589, takže uvedená podpora nemôže predstavovať existujúcu pomoc v zmysle tohto ustanovenia.

179 Komisia podporovaná tretími vedľajšími účastníkmi konania tvrdí, že pripomienky žalobkýň sú neúčinné.

180 V tejto súvislosti a ako vyplýva z napadnutého rozhodnutia, v rozsahu, v akom finančná podpora predstavuje pomoc, od nadobudnutia platnosti Zmluvy o EHS je existujúcou pomocou, ktorá patrí do pôsobnosti článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589. V dôsledku toho sú tvrdenia týkajúce sa neexistencie trhu, v roku 1956, súkromných služieb ambulantnej a stacionárnej starostlivosti a neuplatniteľnosti článku 1 písm. b) bodu v) nariadenia 2015/1589 irelevantné.

2) O podstatnej zmene predmetného opatrenia

181 Subsidiárne žalobkyne tvrdia, že aj keby podpora financovaná z dane z hazardných hier zavedenej v roku 1956 mohla predstavovať existujúcu pomoc, táto pomoc bola z dôvodu nadobudnutia účinnosti WohlFödG podstatne zmenená a stala sa novou pomocou v zmysle článku 108 ods. 3 prvej vety ZFEÚ alebo článku 1 písm. c) nariadenia 2015/1589, podľa ktorého novú pomoc predstavuje okrem iného aj „každá… úprav[a] existujúcej pomoci“. Žalobkyne uvádzajú päť tvrdení. V prvom rade tvrdia, že zastrešujúce združenia majú o to väčší vplyv, že § 3 ods. 3 WohlFödG stanovuje pre Ministerstvo sociálnych vecí spolkovej krajiny Dolné Sasko možnosť prijať ministerskú vyhlášku namiesto dohody o finančnej podpore len v tom prípade, ak rokovania s charitatívnymi združeniami o spôsoboch využívania podpory prebehnú bez úspechu, zatiaľ čo § 16 ods. 2 zákona o hazardných hrách z roku 2007 mu dáva možnosť prijať nariadenie jednostranne namiesto uzavretia dohody so zastrešujúcimi združeniami.

182 V druhom rade žalobkyne tvrdia, že podpora odvetvia charitatívnej činnosti už nezávisí od trhu hazardných hier, ale od rozpočtu spolkovej krajiny Dolné Sasko, čo zvyšuje predvídateľnosť v súvislosti s plánovaním.

183 V treťom rade sa domnievajú, že došlo k podstatnej zmene „právneho a skutkového rámca“ týkajúceho sa príjmov z hazardných hier a rozsahu činností charitatívnych združení, keďže príjmy pochádzajúce z hazardných hier už nie sú považované za užitočné, pretože už neplynú do činnosti, ktorá by bola spoločensky nežiaduca. Vo svojej odpovedi na vyjadrenia vedľajších účastníkov konania žalobkyne v podstate tvrdia, že oslabením vzťahu medzi príjmami z hazardných hier a podporou sociálnych projektov je oslabená východisková legitimita sporného príspevku.

184 Vo štvrtom rade žalobkyne tvrdia, že podstatná povaha zmien vyplýva z celkovej analýzy legislatívnych zmien, ku ktorým došlo od roku 1956, a ktoré zahŕňajú po prvé prechod z roku 2004 z financovania podľa percentuálnej sadzby dane z hazardných hier na financovanie prostredníctvom paušálnej sumy financovanej z uvedenej dane až do roku 2014 a následne priamo z rozpočtu spolkovej krajiny, po druhé zmenu podmienok využívania finančnej podpory, ktoré boli pôvodne stanovené pomocou jednostranne prijatých usmernení krajinskej vlády a neskôr prostredníctvom rokovaní medzi krajinskou vládou a zastrešujúcimi združeniami, a po tretie značný vývoj rozsahu pomoci. Z toho podľa nich vyplýva, že tak legislatívne zmeny, ako aj hlavná podpora existujúca od roku 1956 mali byť najneskôr od roku 2015 kvalifikované ako nová pomoc.

185 V piatom rade žalobkyne tvrdia, že § 2 ods. 3 WohlFödG vedie k podstatnej zmene, keďže stanovuje, že zastrešujúce združenia môžu v súčasnosti voľne rozdeľovať dodatočnú podporu medzi oblasti činností stanovené v dohode o finančnej podpore. Podľa odhadov žalobkýň v dôsledku toho v priemere 22 % zdrojov na rok 2015 mohlo byť voľne použitých, čo podľa nich vedie k podstatnej zmene existujúcej pomoci v zmysle článku 4 ods. 1 nariadenia č. 794/2004.

186 Komisia osobitne tvrdí, že väčšina týchto výhrad nebola uvedená počas správneho konania, takže v napadnutom rozhodnutí nebolo možné k nim zaujať stanovisko. V zostávajúcej časti Komisia a vedľajší účastníci konania spochybňujú tieto výhrady, pričom sa domnievajú, že zmeny, na ktoré sa odvolávajú žalobkyne, nie sú podstatné.

187 V tejto súvislosti z článku 1 písm. c) nariadenia č. 2015/1589 vyplýva, že kvalifikácia ako nová pomoc sa uplatňuje na každú pomoc, to znamená na všetky schémy pomoci a každú individuálnu pomoc, ktorá nie je existujúcou pomocou, ako aj na všetky úpravy existujúcej pomoci.

188 Okrem toho je potrebné uviesť, že článok 4 nariadenia č. 794/2004 s názvom „Zjednodušený postup oznamovania pre niektoré zmeny existujúcej pomoci“ stanovuje:

„1. Na účely článku 1 písm. c) nariadenia (ES) č. 659/1999 zmena existujúcej pomoci bude znamenať každú zmenu, okrem zmien čisto formálneho alebo administratívneho charakteru, ktoré nemôžu ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti opatrenia pomoci so spoločným trhom. Zvýšenie pôvodného rozpočtu existujúcej schémy pomoci najviac o 20 % nebude považované za zmenu existujúcej pomoci.“

189 Ako vyplýva z tohto ustanovenia, zmeny čisto formálneho alebo administratívneho charakteru, ktoré nemôžu ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti opatrenia pomoci so spoločným trhom, sa nepovažujú za novú pomoc. Aby išlo o novú pomoc, zmena existujúcej pomoci musí byť podstatná (rozsudok z 11. júla 2014, Telefónica de España a Telefónica Móviles España/Komisia, T-151/11, EU:T:2014:631, bod 62).

190 Okrem toho novú pomoc predstavuje len zmena ako taká. Preto iba v prípade, keď zmena ovplyvňuje pôvodnú schému z hľadiska jej samotnej podstaty, sa táto schéma zmení na novú schému pomoci. O zmenu ovplyvňujúcu pôvodnú schému z hľadiska jej samotnej podstaty však nejde vtedy, ak nový prvok možno zjavne oddeliť od pôvodnej schémy pomoci (rozsudky z 30. apríla 2002, Government of Gibraltar/Komisia, T-195/01 a T-207/01, EU:T:2002:111, body 109 až 111; z 20. marca 2013, Rousse Industry/Komisia, T-489/11, neuverejnený, EU:T:2013:144, bod 55, a z 11. júla 2014, Telefónica de España a Telefónica Móviles España/Komisia, T-151/11, EU:T:2014:631, bod 63).

191 V prejednávanej veci je potrebné overiť, či následný legislatívny vývoj viedol k podstatnej zmene finančnej podpory stanovenej zákonom z roku 1956 o lotériách. Pritom je potrebné preskúmať, či tieto zmeny ovplyvnili základné prvky tohto systému financovania, akými sú okruh príjemcov finančnej podpory, jej cieľ a poslanie verejnej služby zverené príjemcom, ako aj zdroj tejto podpory a jej výška (pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. augusta 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, bod 29; z 20. septembra 2018, Carrefour Hypermarchés a i., C-510/16, EU:C:2018:751, bod 41, a z 13. decembra 2018, Rittinger a i., C-492/17, EU:C:2018:1019, body 60 až 63).

192 Žalobkyne pritom nespochybňujú, že príjemcami súčasnej finančnej podpory sú tie isté zastrešujúce združenia ako tie, ktoré získali podporu financovanú na základe zákona z roku 1956 o lotériách. Okrem toho je potrebné uviesť, že cieľ finančnej podpory, a to pomoc charitatívnym združeniam pri poskytovaní sociálnych služieb, nebol od prijatia tohto zákona z roku 1956 o lotériách zmenený.

193 Pokiaľ ide o tvrdenia predložené žalobkyňami pripomenuté v bodoch 181 až 185 vyššie, v prvom rade je potrebné uviesť, že § 3 ods. 3 WohlFödG nepriznal zastrešujúcim združeniam väčší vplyv tým, že stanovil možnosť ministerstva sociálnych vecí Spolkovej krajiny Dolné Sasko prijať ministerskú vyhlášku namiesto dohody o finančnej podpore len vtedy, ak rokovania o spôsoboch využívania podpory so zastrešujúcimi združeniam neuspeli. Znenie a výklad tohto ustanovenia totiž nepredstavujú rozdiel oproti § 16 ods. 2 zákona z roku 2007 o hazardných hrách, ktorý tomuto ministerstvu tiež umožňoval prijať jednostranné nariadenie namiesto uzavretia dohody so zastrešujúcimi združeniami. Ako uviedla DWEK, § 16 ods. 2 tohto zákona z roku 2007 stanovoval rovnaké oprávnenie ako WohlFödG.

194 V každom prípade tvrdenie týkajúce sa zvýšenia vplyvu zastrešujúcich združení nie je relevantné, keďže nemôže spochybniť konštatovania, podľa ktorých sa od prijatia zákona z roku 1956 o lotériách účel poskytovania finančnej podpory, povaha činností ani okruh príjemcov v podstate nevyvíjali.

195 V druhom rade, pokiaľ ide o tvrdenie týkajúce sa pôvodu zdrojov, stačí konštatovať, že prostriedky poskytnuté v rámci finančnej podpory vždy pochádzali z rozpočtu spolkovej krajiny Dolné Sasko, do ktorého smerovali príjmy z lotérií a hazardných hier. Žalobkyne navyše nespochybnili bod 49 napadnutého rozhodnutia, v ktorom Komisia spresnila, že povaha a zdroj poskytnutých finančných prostriedkov neboli zmenené nadobudnutím účinnosti WohlFödG, keďže prevádzkovatelia lotérií museli vždy platiť spolkovej krajine koncesionárske poplatky a poplatky za hazardné hry.

196 Pokiaľ ide o zlepšenie z hľadiska predvídateľnosti poskytnutej sumy, je potrebné uviesť, že Komisia v bode 48 napadnutého rozhodnutia správne konštatovala, že prechod zo sumy vyjadrenej percentuálnymi podielmi na paušálnu sumu, ku ktorému došlo v dôsledku novelizácie obsiahnutej v sprievodnom zákone o rozpočte z roku 2004, nepredstavuje podstatnú zmenu, keďže tento prechod nemá vplyv na základné právo zastrešujúcich organizácií na verejnú finančnú podporu pre služby sociálnej pomoci, ktoré poskytujú. Pokiaľ ide o účinky WohlFödG na finančnú podporu, ani tu nemôže ísť o inú situáciu, keďže rovnako ako v roku 2004 nešlo o podstatnú zmenu, a to o to viac, že tak pri sprievodnom zákone o rozpočte z roku 2004, ako ani pri WohlFödG nedošlo k zvýšeniu podpory v porovnaní so sumami poskytnutými pred týmto prechodom.

197 V treťom rade pokiaľ ide o to, že žalobkyne argumentujú zánikom vzťahu medzi príjmami z hazardných hier a podporou sociálnych projektov, je potrebné uviesť, že tieto podstatné prvky opatrenia neboli podstatne zmenené, keďže príjmy z hazardných hier boli v roku 1957 súčasťou rozpočtu spolkovej krajiny a sociálne projekty zastrešujúcich združení zostali vždy v podstate rovnaké ako v roku 1957.

198 Vo štvrtom rade je potrebné konštatovať, že celková analýza predložená žalobkyňami neumožňuje dospieť k záveru o zmene ovplyvňujúcej schému pomoci z hľadiska jej podstaty. Z preskúmania relevantných legislatívnych ustanovení a ich vývoja od roku 1956 do roku 2016 totiž vyplýva, že zmeny právneho základu mali čisto formálnu alebo administratívnu povahu, keďže nemali za následok

podstatnú zmenu základných prvkov opatrenia, ako je okrem iného výška podpory poskytovanej príjemcom. O takúto situáciu ide osobitne v prípade WohlFödG, ktorým sa nezmenili príjemcovia pomoci, cieľ podpory, pôvod pomoci a v podstatnej miere ani výška podpory.

199 Pokiaľ ide o zmeny podmienok využívania tejto podpory, je jednak potrebné konštatovať, že podľa § 3 ods. 3 WohlFödG tieto podmienky určuje ministerstvo sociálnych vecí spolkovej krajiny Dolné Sasko vtedy, ak „rokovania“ medzi ním a LAG prebehli bezúspešne, takže situácia sa výrazne nezmenila od času, keď ako vyplýva z bodu 10 vyššie spolková krajina Dolné Sasko jednostranne stanovovala uvedené podmienky v usmerneniach. Okrem toho cieľom § 3 ods. 2 WohlFödG je stanoviť rámec týchto rokovaní. Z vývoja metódy určenia podmienok použitia uvedenej podpory teda nevyplýva, že by tento vývoj mal nevyhnutne za následok zmenu podstaty týchto podmienok, ani že by tento vývoj viedol k podstatnej zmene predmetného opatrenia.

200 Pokiaľ ide o sumy podpory, ako je uvedené v bode 117 vyššie, z finančných údajov, ktoré Komisii poskytli nemecké orgány počas správneho konania, vyplýva, že zvýšenia sumy finančnej podpory neviedli ako celok k úrovni pomoci presahujúcej počiatočnú sumu tejto podpory o viac ako 20 %. Úpravy súm uvedenej podpory teda neprekročili hranicu uvedenú v článku 4 ods. 1 nariadenia č. 794/2004.

201 V piatom rade žalobkyne argumentujú proti § 2 ods. 3 WohlFödG, podľa ktorého v prípade významných príjmov z daní z hazardných hier bude priznaná dodatočná finančná podpora, a to sčasti zastrešujúcim združeniam LAG a sčasti Krajinskému centru pre problematiku závislostí (pozri bod 13 vyššie). V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že táto výhrada týkajúca sa údajnej flexibility použitia dodatočnej podpory nebola uvedená počas správneho konania. V každom prípade žalobkyne nepreukázali, že táto dodatočná podpora mení podstatu finančnej podpory, ani že predstavuje prvok, ktorý možno oddeliť od hlavnej podpory stanovenej v článku 2 ods. 1 bode 1 toho istého zákona.

202 Rovnako je potrebné pripomenúť, že § 3 WohlFödG opisuje činnosti odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti a podmienky uložené zastrešujúcim združeniam zoskupeným v LAG. § 3 ods. 1 prvá veta WohlFödG spresňuje, že „finančná pomoc uvedená v § 2 ods. 1 bode 1 a v § 2 ods. 3 bode 1 sa musí použiť na podporu činností odvetvia nezávislej charitatívnej činnosti“. Z toho vyplýva, že dodatočná finančná podpora, ktorú žalobkyne spochybňujú, nepredstavuje podstatnú zmenu opatrenia, ktorá by ho transformovala na novú pomoc z dôvodu, že túto dodatočnú podporu môžu zastrešujúce združenia slobodne využívať. Tak hlavná podpora, ako aj dodatočná podpora sú totiž určené výlučne na podporu oprávnených charitatívnych činností. Navyše vyplatenie dodatočnej podpory nie je systematické, pretože závisí od existencie prebytočných príjmov z hazardných hier presahujúcich sumu 147 300 000 eur.

203 Z vyššie uvedeného vyplýva, že dotknuté opatrenie nebolo od jeho zavedenia v roku 1956 podstatne zmenené. Preto bez toho, aby bolo potrebné preskúmať tvrdenie Komisie, podľa ktorého otázka takejto podstatnej zmeny nebola počas správneho konania nastolená, je potrebné prvú časť tretieho žalobného dôvodu zamietnuť ako nedôvodnú.

b) O druhej časti týkajúcej sa pochybenia, pokiaľ ide o skutočnosť, že finančná podpora nebola kvalifikovaná ako pomoc v zmysle článku 107 ZFEÚ

204 V druhej časti tretieho žalobného dôvodu žalobkyne tvrdia, že sporné opatrenie spĺňa všetky podmienky na to, aby bolo kvalifikované ako štátna pomoc v zmysle článku 107 ZFEÚ.

205 Komisia navrhuje túto časť žalobného dôvodu zamietnuť.

206 V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že druhou časťou sa žalobkyne snažia preukázať, že predmetná finančná podpora predstavuje štátnu pomoc. Je však potrebné uviesť, že Komisia v napadnutom rozhodnutí nevykonala žiadne posúdenie týkajúce sa kvalifikácie tohto opatrenia ako štátnej pomoci a nevyjadrila sa k splneniu podmienok stanovených v článku 107 ZFEÚ ani k prípadnej zlučiteľnosti uvedeného opatrenia s vnútorným trhom. Tvrdenie žalobkýň je preto neúčinné. V dôsledku toho je druhú časť tretieho žalobného dôvodu, a teda tretí žalobný dôvod v celom rozsahu potrebné zamietnuť.

207 Zo všetkých vyššie uvedených skutočností vyplýva, že žalobu je potrebné v celom rozsahu zamietnuť.

VI. O trovách

208 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku sa účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, uloží povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobkyne nemali vo veci úspech, je opodstatnené uložiť im povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania Komisie a vedľajších účastníkov konania v súlade s ich návrhmi.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora)

rozhodol takto:

1. **Žaloba sa zamieta.**

2. **Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV a CarePool Hannover GmbH znášajú svoje vlastné trovy konania a sú povinné nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii, Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, ako aj Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV a ďalším vedľajším účastníkom konania, ktorých mená sú uvedené v prílohe.**

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 14. apríla 2021.

Podpisy

Obsah

I. Právny rámec týkajúci sa vnútroštátnych opatrení uvedených v napadnutom rozhodnutí 3

II. Okolnosti predchádzajúce sporu 6

III. Napadnuté rozhodnutie 7

IV. Konanie a návrhy účastníkov konania 8

V. Právny stav 9

A. O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení procesných práv zaručených článkom 108 ods. 2 ZFEÚ 10

1. O prípustnosti 10

2. O veci samej 12

a) O dĺžke trvania konania o predbežnom preskúmaní 15

b) O odôvodnení napadnutého rozhodnutia 16

c) O postoji Komisie 18

B. O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení povinnosti odôvodnenia 19

C. O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 107 a nasl. ZFEÚ 19

1. O prípustnosti 19

a) O tom, či je napadnuté rozhodnutie regulačným aktom 20

b) O priamej dotknutosti žalobkýň 22

c) O existencii vykonávacích opatrení 24

2. O veci samej 25

a) O prvej časti týkajúcej sa pochybení pri kvalifikácii finančnej podpory ako existujúcej pomoci v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589 25

1) O nesprávnom posúdení, pokiaľ ide o kvalifikáciu finančnej podpory ako existujúcej pomoci v zmysle článku 1 písm. b) bodu i) nariadenia 2015/1589 25

2) O podstatnej zmene predmetného opatrenia 26

b) O druhej časti týkajúcej sa pochybenia, pokiaľ ide o skutočnosť, že finančná podpora nebola kvalifikovaná ako pomoc v zmysle článku 107 ZFEÚ 29

VI. O trovách 30