Teismo praktikos rinkinys

BENDROJO TEISMO (aštuntoji kolegija) SPRENDIMAS

2021 m. balandžio 14 d.*

„Valstybės pagalba – Nepriklausoma socialinė veikla – Labdaros veiklos regioninių grupių asociacijoms teikiamos subsidijos – Skundo atmetimas – Sprendimas neteikti prieštaravimų po pirminio patikrinimo etapo – Ieškinys dėl panaikinimo – Suinteresuotosios šalies statusas – Procesinių teisių apsauga – Didelis poveikis konkurencinei padėčiai – Priimtinumas – Didelių sunkumų nebuvimas – Esminio esamos pagalbos pakeitimo nebuvimas“

Byloje T-69/18

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, įsteigta Hanoveryje (Vokietija),

CarePool Hannover GmbH, įsteigta Hanoveryje,

atstovaujamos advokato T. Unger ir profesoriaus S. Korte,

ieškovės,

prieš

Europos Komisiją, atstovaujamą K. Herrmann ir F. Tomat,

atsakovę,

palaikomą

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, įsteigtos Hanoveryje, atstovaujamos advokato A. Bartosch,

taip pat

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, įsteigtos Hanoveryje, atstovaujamos advokatės C. Jürschik,

ir

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, įsteigtos Braunšveige (Vokietija), ir kitų į bylą įstojusių šalių, kurios nurodytos priede[1], atstovaujamų advokatų U. Karpenstein, R. Sangi ir C. Johann,

įstojusių į bylą šalių,

* Proceso kalba: vokiečių.

1 Kitų į bylą įstojusių šalių sąrašas pridedamas tik prie šalims pateikiamos versijos.

dėl SESV 263 straipsniu grindžiamo prašymo panaikinti 2017 m. lapkričio 23 d. Komisijos sprendimą C(2017) 7686 *final* dėl valstybės pagalbos schemų SA.42268 (2017/E) – *Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben* ir SA.42877 (2017/E) – *Deutschland CarePool Hannover GmbH*, Vokietijos taikomų labdaros asociacijoms socialinės paramos užduotims vykdyti (OL C 61, 2018, p. 1),

BENDRASIS TEISMAS (aštuntoji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas J. Svenningsen, teisėjai C. Mac Eochaidh ir T. Pynnä (pranešėja),

kancleris E. Coulon,

priima šį

Sprendimą

1 Pirmoji ieškovė Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen / Bremen und Hamburg / Schleswig-Holstein eV yra asociacija, vykdanti veiklą *Länder Niedersachsen* (Žemutinės Saksonijos žemė, Vokietija), *Freie Hansestadt Bremen* (Brėmeno žemė, Vokietija), *Schleswig-Holstein* (Šlėzvigo-Holšteino žemė, Vokietija) ir *Freie und Hansestadt Hamburg* (Hamburgo žemė, Vokietija). Kaip matyti iš ieškinio, ji atstovauja 160 įmonių interesams; šios įmonės savo ruožtu valdo ar eksploatuoja nuolatinės globos ir ambulatorinės bei stacionarinės slaugos įstaigas ir pagalbos neįgaliesiems, vaikams ir jaunimui įstaigas.

2 Antroji ieškovė *CarePool Hannover GmbH* – ribotos atsakomybės bendrovė, įsteigta Hanoveryje (Vokietija) – yra pirmosios ieškovės narė. Ji yra ambulatorinių globos ir slaugos paslaugų namuose teikėja.

3 Šiuo ieškiniu ieškovės prašo panaikinti 2017 m. lapkričio 23 d. Komisijos sprendimą C(2017) 7686 *final* dėl valstybės pagalbos schemų SA.42268 (2017/E) – *Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben* ir SA.42877 (2017/E) – *Deutschland CarePool Hannover GmbH*, Vokietijos taikomų labdaros asociacijoms socialinės paramos užduotims vykdyti (OL C 61, 2018, p. 1; toliau – ginčijamas sprendimas), apie kurį joms pranešta 2017 m. gruodžio 11 d. Ginčijamas sprendimas susijęs su įvairiomis nacionalinėmis priemonėmis, kuriomis Žemutinės Saksonijos žemė teikia paramą šios žemės teritorijoje veikiantiems subjektams, vykdantiems nepriklausomą socialinę veiklą.

4 Konkrečiai kalbant, šios nacionalinės priemonės apima finansinę paramą, kuri, remiantis įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatomis, kurios laikui bėgant keitėsi, nuo 1956 m. skiriama nepriklausomoms skėtinėms labdaros asociacijoms (toliau – finansinė parama). Jos per asociacijas nares teikia įvairias socialines paslaugas globos ar slaugos reikalingiems ir pažeidžiamiems asmenims, kaip antai ambulatorinę, stacionarią ar mišrią slaugą, pagalbą benamiams ir pabėgėliams, dvasinę pagalbą. Ieškovės – privatūs subjektai, teikiantys tam tikras analogiškas paslaugas arba atstovaujantys įmonėms, kurios teikia tokias paslaugas, mano, kad dėl finansinės paramos patyrė žalos.

5 Ginčijamame sprendime Europos Komisija, nepradėjusi SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytos oficialios tyrimo procedūros, padarė išvadą: tiek, kiek finansinė parama yra pagalba, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, ji turi būti laikoma esama pagalba, kaip tai suprantama pagal 2015 m. liepos 13 d. Tarybos reglamento (ES) 2015/1589, nustatančio išsamias SESV 108 straipsnio taikymo taisykles (OL L 248, 2015, p. 9; klaidų ištaisymas OL L 186, 2017, p. 17), 1 straipsnio b punkto i papunktį. Todėl ji atmetė ieškovių skundus.

I. Su ginčijamame sprendime nurodytomis nacionalinėmis priemonėmis susijęs teisinis pagrindas

6 Socialinė veikla (*Wohlfahrtspflege*) apibrėžta *Abgabenordnung* (Vokietijos mokesčių kodeksas) 66 straipsnio 2 dalyje:

„Socialinė veikla reiškia, kad visuomenės interesais ir nesiekiant pelno planingai rūpinamasi asmenimis, kuriems reikalinga pagalba arba gresia pavojus. Ši pagalba gali būti susijusi su sveikata, moraline, švietimo ar ekonomine gerove ir ja gali būti siekiama užkirsti kelią tam tikrai situacijai arba ją ištaisyti.“

7 Kaip matyti iš įvairių aktų, sąvoka „nepriklausoma socialinė veikla“ reiškia savanorišką socialinę veiklą, vykdomą organizacijų, kurios nepriklauso valstybei (žr., be kita ko, *Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV* (Nepriklausomos socialinės veiklos federalinė konfederacija) įstatų 1 straipsnio 5 dalį ir 1926 m. gruodžio 4 d. *Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen* (trečiasis nutarimas, kuriuo įgyvendinamas įstatymas dėl valstybės obligacijų išpirkimo) 4 straipsnį).

8 Finansinė parama labdaros asociacijų veiklai buvo numatyta 1956 m. vasario 27 d. *Gesetz über das Zahlenlotto* (Loterijų įstatymas) (*Nds. GVB1*. 1956 IV, p. 9, toliau – 1956 m. Loterijų įstatymas), įsigaliojusiame tą pačią dieną.

9 Pagal 1956 m. Loterijų įstatymo 11 straipsnio 1 dalį ir 12 straipsnio 1 dalį skėtinės labdaros asociacijos socialinių užduočių vykdymo tikslais iš Žemutinės Saksonijos žemės gaudavo lažybas organizuojančių įmonių sumokėtų koncesijų mokesčių procentinę dalį.

10 Šių mokesčių panaudojimas reglamentuotas 1956 m. *Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben* (Koncesijos mokesčio panaudojimo socialinių užduočių vykdymo tikslais gairės), paskelbtose *Niedersächsisches Ministerialblatt* (*Nds. MBl.* 1956, p. 855).

11 Finansinės paramos nustatymas buvo kelis kartus keistas įvairiais vienas po kito priimtais įstatymais. 1956 m. Loterijų įstatymas buvo iš dalies pakeistas 1968 m. birželio 7 d. (*Nds. GVBl.*, 1968, p. 91) ir 1970 m. vasario 18 d. (*Nds. GVBl.*, 1970, p. 27). 1997 m. šis įstatymas buvo pakeistas *Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen* (Žemutinės Saksonijos loterijų ir lažybų įstatymas, *Nds. GVBl.*, 1997, p. 289), kuris 2003 m. iš dalies pakeistas 2004 m. įsigaliojusiu *Haushaltsbegleitgesetz* (Biudžeto lydimasis įstatymas, *Nds. GVBl.*, 2003, p. 446, toliau – 2004 m. Biudžeto lydimasis įstatymas). Finansinės paramos dydis 2005 m. buvo sumažintas, o 2007 m. padidintas 2008 m. įsigaliojosiu *Niedersächsisches Glückspielgesetz* (Žemutinės Saksonijos azartinių lošimų įstatymas, *Nds. GVBl.*, 2007, p. 756, toliau – 2007 m. Azartinių lošimų įstatymas), ir vėl pakeistas 2012 m. priimtu įstatymu, įsigaliojusiu 2013 m. (*Nds. GVBl.*, 2012, p. 544).

12 2007 m. Azartinių lošimų įstatymas buvo pakeistas 2014 m. gruodžio 16 d. *Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege* (Žemutinės Saksonijos žemės įstatymas dėl paramos nepriklausomai socialinei veiklai, *Nds. GVB1.*, 2014, p. 429, toliau – *WohlFödG*), taikomu nuo 2015 m. sausio 1 d. Koncesijos mokesčio panaudojimo socialinėms užduotims vykdyti gairės taip pat buvo iš dalies pakeistos.

13 *WohlFödG* 2 straipsnis pavadintas „Finansinė pagalba nepriklausomo labdaros sektoriaus asociacijoms ir *Landesstelle für Suchtfragen*“. *WohlFödG* 2 straipsnio 1 dalies 1 punkte nustatyta, kad ši finansinė pagalba skiriama skėtinėms asociacijoms, prisijungusioms prie *Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV* (Nepriklausomos socialinės veiklos regioninė grupė, toliau – LAG). *WohlFödG* 2 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad Žemutinės Saksonijos socialinių reikalų ministerija nagrinėja, kaip skėtinės asociacijos vykdo savo užduotis, ir būtinybę padidinti finansinę paramą, nurodytą 2 straipsnio 1 dalies 1 punkte. *WohlFödG* 2 straipsnio 3 dalyje numatyta: kai pajamos, kurias žemė gauna iš

azartinių lošimų mokesčių, viršija 146 300 000 EUR sumą, minėta žemė, kaip papildomą finansinę paramą suteikia 18,63 % pajamų perviršio prie LAG prisijungusioms skėtinėms asociacijoms ir 0,74 % pajamų perviršio *Landesstelle für Suchtfragen* (Regioninė priklausomybės problemų tarnyba).

14 LAG, kuri paminėta *WohlFödG*, yra registruota asociacija, kurios teisinis pagrindas yra jos įstatai. Ši asociacija egzistavo dar iki 1956 m. Loterijų įstatymo įsigaliojimo.

15 Šių įstatų preambulėje LAG apibrėžta taip:

„[LAG] yra trylikos nepriklausomos socialinės veiklos sektoriaus federacijų Žemutinėje Saksonijoje grupė.“

16 Trylika skėtinių asociacijų, LAG narių, yra šešių nepriklausomos socialinės veiklos sektoriaus Vokietijoje konfederacijų arba „šeimų“, t. y. *Arbeiterwohlfahrt* (AWO), *Caritas*, *Das Rote Kreuz* (Raudonasis Kryžius), *Diakonie*, *Die Jüdische Wohlfahrt* (Žydų pagalba) ir *Der Paritätische Wohlfahrtsverband*, teritoriniai padaliniai Žemutinės Saksonijos žemėje.

17 LAG nariai yra išvardyti jos įstatų 2 straipsnyje:

„1. *Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV,*

2. *Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV,*

3. *Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Weser-Ems eV,*

4. *Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV,*

5. *Caritasverband für die Diözese Osnabrück eV,*

6. *Landes Caritasverband für Oldenburg eV,*

7. *Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV,*

8. *Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Niedersachsen eV,*

9. *Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV,*

10. *Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV,*

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

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

13. *Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen.“*

18 LAG įstatų 2 straipsnio 2 dalies pirmame sakinyje numatyta, kad kitos skėtinės socialinės veiklos asociacijos gali būti priimamos, jeigu atitinka šias sąlygas:

„– vykdo veiklą tarpregioniniu lygiu Žemutinėje Saksonijoje;

– faktinė pagalba, kurią tiesiogiai teikia, iš principo apima visą veiklą, susijusią su nepriklausoma socialine veikla, o ne tik kai kurias jos sritis;

– skatina savanorišką, o ne profesionalų darbą;

– suburia visas organizacijas ir subjektus, palaikančius tą pačią idėją;

– tarp skėtinės asociacijos ir organizacijų bei subjektų, kurie jai priklauso, yra narystės arba struktūrinis ryšys;

– skėtinė asociacija bendrai ir pagal organizacijų bei subjektų, kuriuos jungia, svarbą užtikrina nuolatinį, išsamų ir kvalifikuotą darbą bei patikimą valdymą;

– organizacija siekia visuomeninio, labdaros ar religinio tikslo, kaip tai suprantama pagal Vokietijos mokesčių kodeksą.“

19 Kaip matyti iš šio sprendimo 18 punkte minėtų sąlygų penktos įtraukos, skėtinės asociacijos yra susijusios su organizacijomis ir subjektais, vykdančiais savarankišką socialinę veiklą. LAG įstatuose nenustatyta konkreti šių asociacijų ir minėtų organizacijų bei subjektų jungimosi tvarka.

20 Pagal LAG įstatų 2 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą LAG biuras priima sprendimus dėl naujų narių narystės. Atsisakymo atveju galima prašyti, kad sprendimą persvarstytų narių susirinkimas.

21 *WohlFödG* 3 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Finansinė pagalba, nurodyta 2 straipsnio 1 dalies 1 punkte ir 2 straipsnio 3 dalies 1 punkte, turi būti naudojama nepriklausomo labdaros sektoriaus užduotims vykdyti. <…> Visas priemones, kuriomis siekiama teikti paramą asmenims, kuriems reikia pagalbos arba kuriems ji būtų reikalinga negavus paramos, ir priemones, kuriomis siekiama nustatyti ar pagerinti paramos teikimo organizacines ir asmenines sąlygas, reikia laikyti padedančiomis vykdyti socialines užduotis. <…>“

22 Pagal *WohlFödG* 3 straipsnio 2 dalį finansinė parama LAG išmokama tik po to, kai sudaromas dotacijos susitarimas tarp Žemutinės Saksonijos žemės socialinių reikalų ministerijos ir visų prie LAG prisijungusių skėtinių asociacijų (toliau – dotacijos susitarimas), kurį Socialinių reikalų ministerija vėliau paskelbia *Niedersächsisches Ministerialblatt* (Žemutinės Saksonijos žemės oficialusis leidinys) ir internete. Šis susitarimas turi reglamentuoti bent šiuos dalykus:

„1) finansinės pagalbos paskirstymą įvairioms skėtinėms asociacijoms ar skėtinių asociacijų grupėms;

2) socialines užduotis, kurioms remti turi būti naudojama finansinė pagalba;

3) dėl bent 67 % 2 straipsnio 1 dalies 1 punkte nurodytos finansinės pagalbos – užduotis, kurios turi būti remiamos, kiekvienos iš jų atveju nurodant minimalią jai skirtinos paramos dalį;

4) didžiausią finansinės pagalbos, kuri gali būti panaudota administracinėms užduotims atlikti, dalį;

5) įrodymus, kuriuos turi pateikti skėtinės asociacijos, kad finansinė pagalba ir ištekliai, įgyti iš šios pagalbos ir suteikti tretiesiems asmenims, naudojami pagal paskirtį.“

23 Pagal *WohlFödG* 3 straipsnio 3 dalį, nesudarius tokio susitarimo, kompetentinga ministerija gali reglamentuoti šiuos įvairius aspektus ministro įsakymu.

24 2016 m. vasario 8 d. Žemutinės Saksonijos žemės socialinių reikalų, sveikatos ir vyrų bei moterų lygybės ministerija su trylika prie LAG prisijungusių skėtinių asociacijų sudarė susitarimą dėl skirtos finansinės pagalbos panaudojimo pagal *WohlFödG* (*Nds. MBl.*, Nr. 8/2016, p. 244); šiuo susitarimu pakeistas ankstesnis 2007 m. susitarimas, sudarytas remiantis 2007 m. Azartinių lošimų įstatymu.

25 Šio 2016 m. susitarimo preambulėje, be kita ko, numatyta, kad „susitariančiosios šalys sutinka, jog nori kartu prisidėti prie socialinės infrastruktūros plėtojimo Žemutinėje Saksonijoje, paisydamos nepriklausomo labdaros sektoriaus asociacijų nepriklausomumo“, ir kad „[š]is tikslas išreiškiamas nustatant labdaros uždavinius, dėl kurių gali būti teikiama pagalba pagal 1 priedą“.

26 To paties 2016 m. dotacijos susitarimo 2 straipsnio 2 dalies pirmame sakinyje nurodyta, kad „[l]abdaros sektoriaus asociacijos gali pervesti joms suteiktas lėšas savo narėms“.

27 2018 m. kovo 12 d. Žemutinės Saksonijos socialinių reikalų, sveikatos ir vyrų bei moterų lygybės ministerija su trylika prie LAG prisijungusių skėtinių asociacijų sudarė naują dotacijos susitarimą (*Nds. MBl.*, Nr. 12/2018, p. 206). Šio dokumento trečioje konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad bus laikomasi 2011 m. gruodžio 20 d. Komisijos sprendimo 2012/21/ES dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 106 straipsnio 2 dalies taikymo valstybės pagalbai, kompensacijos už viešąją paslaugą forma skiriamai tam tikroms įmonėms, kurioms pavesta teikti visuotinės ekonominės svarbos paslaugas (OL L 7, 2012, p. 3, toliau – 2012 m. VESP sprendimas), ir 2012 m. balandžio 25 d. Komisijos reglamento (ES) Nr. 360/2012 dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo *de minimis* pagalbai, skiriamai visuotinės ekonominės svarbos paslaugas teikiančioms įmonėms (OL L 114, 2012, p. 8).

II. Ginčo aplinkybės

28 2015 m. birželio 16 d. ir rugpjūčio 12 d. Komisija gavo du atskirus skundus, įregistruotus numeriais SA.42268 ir SA.42877 (toliau – skundai), jais siekta, kad socialinės pagalbos užduotims Žemutinėje Saksonijoje finansuoti skiriama parama būtų pripažinta neteisėta ir nesuderinama su vidaus rinka pagalba.

29 Šios finansinės paramos gavėjos yra šio sprendimo 15–17 punktuose minėtos skėtinės asociacijos, kurios per savo nares, regionines ar vietos asociacijas, teikia paslaugas, kurios gali būti ekonominio pobūdžio, kaip antai ambulatorinės, stacionarios ar mišrios slaugos, arba ne ekonominio pobūdžio, kaip antai pagalbos benamiams ir jų apgyvendinimo, dvasinės pagalbos ar pagalbos pabėgėliams.

30 Skunduose ieškovės nurodė, kad konkuruoja su labdaros asociacijomis, kiek tai susiję, be kita ko, su slaugos paslaugomis. Ieškovių teigimu, šios labdaros asociacijos gauna finansinę paramą, todėl gali mokėti didesnius atlyginimus savo darbuotojams nei privačios įmonės arba siūlyti savo paslaugas mažesniais tarifais nei šios įmonės. Dėl to privačios įmonės atsiduria nepalankioje padėtyje, kiek tai susiję su darbuotojų įdarbinimu. Be to, vykstant deryboms su slaugos draudimo kasomis ir socialinės pagalbos įstaigomis privačių įmonių siūlomi tarifai atmetami, nes laikomi pernelyg dideliais, palyginti su labdaros sektoriaus prašomais tarifais. Tai verčia privačias įmones siūlyti savo paslaugas už kainą, kuri neleidžia tinkamai padengti sąnaudų.

31 Be to, ieškovės skunduose teigė, kad 1997 m. priimtu Žemutinės Saksonijos loterijų ir lažybų įstatymu buvo iš esmės pakeistas 1956 m. Loterijų įstatymas, nes skėtinėms asociacijoms skirta nebe koncesijų mokesčio procentinė dalis, bet fiksuota suma. 1956 m. Loterijų įstatymas taip pat iš esmės pakeistas priėmus *WohlFödG*, nes labdaros asociacijų finansinę paramą tik iš dalies sudaro loterijų pajamos ir faktiškai didžioji jos dalis gaunama iš federalinės žemės biudžeto.

32 Be skėtinėms asociacijoms pagal *WohlFödG* skiriamos finansinės paramos, skundas Nr. SA.42877 buvo taip pat susijęs su kitomis dviem priemonėmis: pirma, tariamomis netiesioginėmis pajamų mokesčio lengvatomis labdaros asociacijų bendradarbiams savanoriams ir, antra, mažesnių rinkliavų už audiovizualines paslaugas nustatymu minėtų asociacijų institucijoms.

33 2015 m. liepos 30 d. ir 2016 m. vasario 8 d. raštais Komisija, remdamasi 1999 m. kovo 22 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 659/1999, nustatančio išsamias [SESV 108] straipsnio taikymo taisykles (OL L 83, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 1 t., p. 339), 10 straipsnio 2 dalimi ir Reglamento Nr. 2015/1589 12 straipsnio 2 dalimi, Vokietijos valdžios institucijoms pateikė prašymus pateikti informacijos; jos atsakė 2015 m. rugsėjo 9 d. ir 2016 m. balandžio 6 ir 7 d. raštais.

34 2016 m. liepos 5 d. įvyko Komisijos ir Vokietijos valdžios institucijų susitikimas, per jį Komisija žodžiu pranešė apie savo preliminarų finansinės paramos vertinimą ir numatomą esamos pagalbos kvalifikavimą. Su šiuo susitikimu susijusiame Komisijos vidaus protokole, kurį ji pateikė Bendrajam Teismui, pažymėta, kad priemonės neatitinka 2012 m. VESP sprendime numatytų sąlygų, visų pirma kiek tai susiję su apskaita, skaidrumu ir būdu išvengti kompensacijos permokos.

35 2016 m. rugsėjo 30 d. ir lapkričio 16 d. Vokietijos valdžios institucijos pateikė papildomos informacijos.

36 2017 m. vasario 14 d. raštais Komisija perdavė ieškovėms savo pirminį skunduose ginčijamų priemonių vertinimą. Ji nurodė mananti, kad tiek, kiek ginčijama finansinė parama yra pagalba, tai yra esama pagalba. Dėl kitų dviejų antrosios ieškovės ginčijamų priemonių ji pažymėjo, kad tai nėra valstybės pagalba, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį. Be to, Komisija informavo ieškoves, kad Vokietijos valdžios institucijos užtikrino, jog ateityje jos taikys 2012 m. VESP sprendimo nuostatas arba prireikus, jei tenkinamos taikymo sąlygos, Reglamento Nr. 360/2012 nuostatas. Be to, ji pabrėžė, kad tai buvo preliminari išvada, kurią taikys tol, kol iš ieškovių gaus galimų papildomų paaiškinimų.

37 Ieškovės ginčijo šį pirminį vertinimą 2017 m. vasario 17 ir 20 d. ir kovo 6 d. raštais. Savo argumentus jos pateikė 2017 m. kovo 10 d. raštuose. 2017 m. rugpjūčio 31 d., rugsėjo 5 ir 14 d. raštais Vokietijos valdžios institucijos pateikė Komisijai papildomos informacijos.

III. Ginčijamas sprendimas

38 Ginčijamame sprendime, apie kurį ieškovėms pranešta 2017 m. gruodžio 11 d., išnagrinėjusi teisės aktų pakeitimus, padarytus nuo 1956 m., Komisija nusprendė, kad nuo to laiko nagrinėjama priemonė nebuvo iš esmės pakeista ir kad tiek, kiek ji yra pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, turi būti kvalifikuojama kaip esama pagalba, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį. Be to, bet kuriuo atveju ginčijamame sprendime Komisija atsižvelgė į Vokietijos valdžios institucijų įsipareigojimą ateityje užtikrinti nagrinėjamos finansinės paramos suderinamumą su 2012 m. VESP sprendimu. Taigi Komisija atmetė skundus tiek, kiek jie susiję su nagrinėjama finansine parama.

39 Dėl kitų dviejų priemonių, kurias ginčijo antroji ieškovė, Komisija konstatavo, kad ši ieškovė nepateikė savo nuomonės dėl šių dviejų priemonių pirminio vertinimo, kurį institucija išdėstė 2017 m. vasario 14 d. rašte. Todėl taikydama Reglamento 2015/1589 24 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą, pagal kurią, be kita ko, „[j]eigu suinteresuotoji šalis nepareiškia savo nuomonės per nustatytą laikotarpį, skundas laikomas atsiimtu“, Komisija nusprendė, kad antrasis skundas turi būti laikomas atsiimtu tiek, kiek jis susijęs su šiomis kitomis dviem priemonėmis.

IV. Procesas ir šalių reikalavimai

40 2018 m. vasario 5 d. Bendrojo Teismo kanceliarijai pateiktu pareiškimu ieškovės pareiškė šį ieškinį.

41 2018 m. balandžio 21 d. Komisija pateikė atsiliepimą į ieškinį.

42 2018 m. birželio 26 d. ieškovės pateikė dubliką.

43 2018 m. rugpjūčio 31 d. Komisija pateikė tripliką.

44 Dokumentais (juos Bendrojo Teismo kanceliarija gavo atitinkamai 2018 m. balandžio 30 d. ir gegužės 4 d.) *Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV* (toliau – DWEK) ir *Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV* (toliau – ABH) paprašė leisti įstoti į šią bylą palaikyti Komisijos reikalavimų.

45 2018 m. gegužės 14 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo dokumentą, juo *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* et *Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt)* (toliau – trečiosios įstojusios į bylą šalys) paprašė leisti įstoti į bylą palaikyti Komisijos reikalavimų.

46 2018 m. spalio 3 d. šeštosios kolegijos pirmininko nutartimi prašymai leisti įstoti į bylą buvo patenkinti.

47 2018 m. gruodžio 3 ir 4 d. kanceliarija gavo dokumentus, jais įstojusios į bylą šalys pateikė įstojimo į bylą paaiškinimus, dėl kurių ieškovės ir Komisija atitinkamai 2019 m. sausio 23 ir 25 d. pateikė savo pastabas.

48 Pasikeitus Bendrojo Teismo kolegijų sudėčiai, ši byla buvo paskirta naujai teisėjai pranešėjai, posėdžiaujančiai aštuntojoje kolegijoje.

49 Remdamasis teisėjos pranešėjos siūlymu, Bendrasis Teismas pagal Procedūros reglamento 106 straipsnio 1 dalį nusprendė pradėti žodinę proceso dalį ir, taikydamas Procedūros reglamento 89 straipsnyje numatytas proceso organizavimo priemones, 2020 m. sausio 27 d. pateikė šalims rašytinius klausimus. Šie klausimai buvo susiję su ieškinio priimtinumu, visų pirma atsižvelgiant į 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija*, *Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci* (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873). Į šią proceso organizavimo priemonę šalys atsakė per nustatytą terminą.

50 Dėl sveikatos krizės dėl COVID 19 teismo posėdis, iš pradžių numatytas 2020 m. kovo 17 d., buvo atidėtas iki 2020 m. gegužės 5 d., o galiausiai – iki vėlesnės dienos. 2020 m. balandžio 15 d. taikant proceso organizavimo priemones šalių buvo paprašyta pateikti galimas pastabas dėl kitų šalių atsakymų į 2020 m. sausio 27 d. Bendrojo Teismo pateiktus rašytinius klausimus. Šalys įvykdė šį prašymą per nustatytą terminą.

51 Atsižvelgdamas į šalių atsakymus į Bendrojo Teismo klausimus ir į jų pastabas dėl minėtų atsakymų Bendrasis Teismas, manydamas, kad bylos medžiagoje yra pakankamai informacijos, atsižvelgdamas į Procedūros reglamento 106 straipsnio 3 dalį nusprendė, kad sprendimui dėl ieškinio priimti nebereikia rengti posėdžio, todėl 2020 m. rugsėjo 21 d. nusprendė baigti žodinę proceso dalį.

52 Ieškovės Bendrojo Teismo prašo:

– panaikinti ginčijamą sprendimą,

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

53 Komisija Bendrojo Teismo prašo:

– atmesti ieškinį,

– priteisti iš ieškovių bylinėjimosi išlaidas.

54 Įstojusios į bylą šalys Bendrojo Teismo prašo:

– atmesti ieškinį,

– priteisti iš ieškovių bylinėjimosi išlaidas.

V. Dėl teisės

55 Grįsdamos savo ieškinį ieškovės nurodo tris pagrindus: pirma, jų procesinių teisių, kylančių iš SESV 108 straipsnio 2 dalies, pažeidimas, antra, SESV 296 straipsnyje numatytos pareigos motyvuoti pažeidimas ir, trečia, SESV 107 ir paskesnių straipsnių pažeidimas.

56 Reikia priminti, kad SESV 108 straipsnyje numatytoje valstybės pagalbos kontrolės procedūroje turi būti išskirta, pirma, šio straipsnio 3 dalyje nustatytas pirminis patikrinimas, kurio tikslas yra tik leisti Komisijai susidaryti pradinę nuomonę apie ginčijamos pagalbos dalinį ar visišką suderinamumą su bendrąja rinka, ir, antra, to paties straipsnio 2 dalyje numatyta oficiali tyrimo procedūra. Tik vykstant šiam etapui, skirtam, kad Komisijai būtų sudaryta galimybė gauti išsamią informaciją apie visus bylos duomenis, Sutartyje numatyta Komisijos pareiga pareikalauti suinteresuotųjų asmenų pateikti savo pastabas (1998 m. balandžio 2 d. Sprendimo *Komisija / Sytraval ir Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 38 punktas; 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *British Aggregates / Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 27 punktas ir 2018 m. balandžio 11 d. Nutarties *Abes / Komisija*, T-813/16, nepaskelbta Rink., EU:T:2018:189, 39 punktas).

57 Remiantis tuo darytina išvada, kad kai nepradėdama SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytos oficialios tyrimo procedūros Komisija sprendime, priimtame remiantis to paties straipsnio 3 dalimi, konstatuoja, kad pagalba suderinama su vidaus rinka, asmenys, kurie turi šias procesines garantijas, gali jomis pasinaudoti tik tuomet, jeigu turi galimybę šį sprendimą užginčyti Sąjungos teisme. Dėl šių priežasčių šis teismas pripažįsta priimtinu suinteresuotojo asmens EB 108 straipsnio 2 dalies prasme pareikštą ieškinį dėl tokio sprendimo panaikinimo, kai asmuo, pareikšdamas ieškinį, siekia apginti savo procesines teises, kurias jis grindžia šia nuostata (2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *British Aggregates / Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 28 punktas; 2013 m. sausio 15 d. Sprendimo *Aiscat / Komisija*, T-182/10, EU:T:2013:9, 42 punktas ir 2018 m. balandžio 11 d. Nutarties *Abes / Komisija*, T-813/16, nepaskelbta Rink., EU:T:2018:189, 40 punktas).

58 Taip yra ir tuo atveju, kai, nepradėjusi oficialios tyrimo procedūros, Komisija teigia, kad tiek, kiek ginčijama priemonė yra pagalba, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, ji turi būti kvalifikuojama kaip esama pagalba, ir taip netiesiogiai atsisako pradėti oficialią tyrimo procedūrą, numatytą SESV 108 straipsnio 2 dalyje. Tokia Komisijos pozicija, grindžiama suinteresuotųjų šalių pateikta informacija, yra sprendimas (1993 m. kovo 24 d. Sprendimo *CIRFS ir kt. / Komisija*, C-313/90, EU:C:1993:111, 26 punktas ir 2010 m. lapkričio 18 d. Sprendimo *NDSHT / Komisija*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 53 punktas).

59 Taigi suinteresuotojo asmens, kaip jis suprantamas pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį, pareikštas ieškinys dėl sprendimo atsisakyti pradėti šioje nuostatoje numatytą oficialią tyrimo procedūrą panaikinimo turi būti laikomas priimtinu, jeigu šį ieškinį pareiškęs asmuo siekia apginti savo procesines teises, kurias jis grindžia šia nuostata (šiuo klausimu žr. 2002 m. gegužės 16 d. Sprendimo *ARAP ir kt. / Komisija*, C-321/99 P, EU:C:2002:292, 61 ir 66 punktus ir 2010 m. lapkričio 18 d. Sprendimo *NDSHT / Komisija*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 56 punktą).

60 Vis dėlto, jeigu ieškovas ginčija paties sprendimo, kuriuo vertinama pagalba, pagrįstumą, vien tos aplinkybės, kad jis gali būti laikomas suinteresuotuoju asmeniu pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį, nepakanka, kad ieškinys būtų pripažintas priimtinu. Taigi jis privalo įrodyti, kad turi teisę pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos pirmą ir antrą sakinio dalis, visų pirma tai, kad

turi ypatingą statusą, kaip tai suprantama pagal 1963 m. liepos 15 d. Sprendimą *Plaumann / Komisija* (25/62, EU:C:1963:17), arba kad sprendimas dėl pagalbos vertinimo yra reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktas, dėl kurio nereikia patvirtinti įgyvendinimo priemonių ir kuris tiesiogiai susijęs su šiuo ieškovu pagal SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos trečią sakinio dalį (šiuo klausimu žr. 2013 m. gruodžio 19 d. Sprendimo *Telefónica / Komisija*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, 19 punktą).

61 Nagrinėjamu atveju Komisija ginčijamu sprendimu atmetė ieškovių skundus, pateiktus pagal Reglamento 2015/1589 24 straipsnio 2 dalies pirmą pastraipą, kurioje nurodyta, kad „[b]et kuri suinteresuotoji šalis gali pateikti skundą, kad praneštų Komisijai apie įtariamą neteisėtą pagalbą ar įtariamą netinkamą pagalbos taikymą“.

62 Nagrinėjamu atveju reikia konstatuoti, kad ginčijamu sprendimu Komisija, oficialiai atmetusi skundus, atsisakė pradėti oficialią tyrimo procedūrą, numatytą SESV 108 straipsnio 2 dalyje.

63 Reikėtų išnagrinėti, ar ieškovių nurodytais pagrindais siekiama užginčyti Komisijos sprendimą nepradėti oficialios tyrimo procedūros, parodant, kad informacijos ir įrodymų, kuriuos Komisija turėjo arba galėjo turėti per pirminį patikrinimą, vertinimas turėjo sukelti abejonių dėl nagrinėjamos pagalbos kvalifikavimo kaip esamos pagalbos tiek, kiek tai yra valstybės pagalba, ar, priešingai, šiais pagrindais arba kai kuriais iš jų ginčijamas nagrinėjamos priemonės vertinimas pagal SESV 107 straipsnį ir siekiama, kaip tikslo ar pasekmių, pakeisti ieškinio dalyką, todėl – pakeisti ieškinio priimtinumo vertinimo sąlygas (šiuo klausimu žr. 2011 m. spalio 27 d. Sprendimo *Austrija / Scheucher-Fleisch ir kt.*, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 50 punktą).

A. Dėl ieškinio pirmojo pagrindo, susijusio su procesinių teisių, kylančių iš SESV 108 straipsnio 2 dalies, pažeidimu

64 Nurodydamos pirmąjį ieškinio pagrindą ieškovės tvirtina, kad buvo pažeistos procesinės teisės, kurias jos turi pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį, nes išnagrinėjusi skundus Komisija nepagrįstai atsisakė pradėti oficialią tyrimo procedūrą dėl socialinės paramos uždavinių.

1. Dėl priimtinumo

65 Komisija neginčija ieškovių, kaip suinteresuotųjų šalių Reglamento Nr. 2015/1589 1 straipsnio h punkto prasme, teisės pareikšti ieškinį ir, nurodant pirmąjį pagrindą, remtis savo procesinių teisių, kylančių iš SESV 108 straipsnio 2 dalies, pažeidimu, motyvuojant tuo, kad ji nepradėjo oficialios tyrimo procedūros dėl socialinės paramos uždavinių.

66 Vis dėlto ABH ir trečiosios įstojusios į bylą šalys tvirtina, kad ieškovės iš esmės jau pasinaudojo visomis procesinėmis teisėmis, kurios joms suteikiamos per oficialią tyrimo procedūrą. Šios įstojusios į bylą šalys, be kita ko, pažymi, kad ieškovės galėjo susipažinti su preliminariu nagrinėjamos priemonės vertinimu ir pateikti pastabų, kurios buvo išsamiai išnagrinėtos. Be to, ieškovės gavo ginčijamo sprendimo, kuris joms buvo įteiktas, kopiją.

67 Ieškovės ginčija šį argumentą. Jos teigia, kad pagal Reglamento 2015/1589 7 ir paskesnius straipsnius Komisija, pradėjusi oficialaus tyrimo procedūrą, turi teisę prašyti kitos valstybės narės, įmonės ar įmonių asociacijos pateikti reikalingos informacijos, kad būtų pagerinta gautos informacijos kokybė, kartu didinant skaidrumą ir teisinį saugumą. Be to, šio reglamento nuostatos, susijusios su oficialia tyrimo procedūra, leidžia pratęsti skundo pateikėjų pastaboms pateikti nustatytus terminus ir nustato platesnius motyvavimo įpareigojimus.

68 Reglamento 2015/1589 1 straipsnio h punkte numatyta, kad suinteresuotoji šalis – „kiekviena valstybė narė ir bet kuris asmuo, įmonė arba įmonių asociacija, kurios interesams gali turėti įtakos pagalbos skyrimas, ypač pagalbos gavėjas, konkuruojančios įmonės ir prekybinės asociacijos“.

69 Kaip matyti iš jurisprudencijos, jeigu ieškovui pripažįstamas konkretus suinteresuotosios šalies statusas, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio h punktą, susijęs su konkrečiu ieškinio dalyku, to pakanka, kad ieškovas būtų individualizuotas pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą, kai šiuo ieškiniu siekiama apsaugoti procesines teises, kurias jis kildina iš SESV 108 straipsnio 2 dalies (šiuo klausimu žr. 2011 m. gegužės 24 d. Sprendimo *Komisija / Kronoply ir Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 48 punktą; 2011 m. spalio 27 d. Sprendimo *Austrija / Scheucher-Fleisch ir kt.*, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 44 punktą ir 2019 m. gegužės 6 d. Sprendimo *Scor / Komisija*, T-135/17, nepaskelbtas Rink., EU:T:2019:287, 41 punktą).

70 Suinteresuotąja šalimi, be kita ko, laikomas bet kuris asmuo, įmonė arba įmonių asociacija, kurių interesams gali turėti įtakos pagalbos skyrimas, ypač įmonės, konkuruojančios su šios pagalbos gavėju, ir profesinės asociacijos. Kitaip tariant, tai yra neapibrėžta asmenų grupė (1984 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Intermills / Komisija*, 323/82, EU:C:1984:345, 16 punktas ir 2019 m. gegužės 6 d. Sprendimo *Scor / Komisija*, T-135/17, nepaskelbtas Rink., EU:T:2019:287, 42 punktas). Vis dėlto pagal šią nuostatą negalima atmesti galimybės, kad įmonė, kuri tiesiogiai nekonkuruoja su pagalbos gavėja, bus pripažinta „suinteresuotąja šalimi“, jeigu tvirtins, kad, skyrus šią pagalbą, gali būti padarytas poveikis jos interesams. Taigi svarbu, kad ši įmonė pakankamai teisiškai įrodytų, jog pagalba gali turėti konkrečios įtakos jos padėčiai (žr. 2011 m. gegužės 24 d. Sprendimo *Komisija / Kronoply ir Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, 63–65 punktus ir juose nurodytą jurisprudenciją).

71 Šioje byloje ieškovės pateikė skundus, dėl kurių buvo priimtas ginčijamas sprendimas. Jos aktyviai dalyvavo pirminio patikrinimo procedūroje. Be to, jos kelis kartus tvirtino, kad pirmoji ieškovė yra profesinė asociacija, ginanti su nurodytos pagalbos gavėjais konkuruojančių įmonių interesus, kad antroji ieškovė yra su šiais gavėjais konkuruojanti įmonė ir kad šios pagalbos suteikimas gali paveikti jų interesus. Todėl reikia konstatuoti, ir Komisija to neginčija, kad ieškovės įrodė, jog turi suinteresuotųjų šalių statusą, kaip tai suprantama pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį ir Reglamento Nr. 2015/1589 1 straipsnio h punktą, kad galėtų apginti savo procesines teises.

72 Kaip matyti iš šio sprendimo 66 punkto, ABH ir trečiosios į bylą įstojusios šalys teigia, kad ieškovės jau pasinaudojo visomis procesinėmis teisėmis, kurias turi pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį.

73 Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad nors Sąjungos teismas ne kartą nusprendė, jog Komisija neprivalėjo išklausyti skundo pateikėjų per SESV 108 straipsnio 3 dalyje nustatytą pirminį patikrinimą, o tik turėjo nurodyti suinteresuotosioms šalims pateikti savo pastabas per SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą oficialią tyrimo procedūrą (1993 m. birželio 15 d. Sprendimas *Matra / Komisija*, C-225/91, EU:C:1993:239, 52 punktas ir 1998 m. balandžio 2 d. Sprendimo *Komisija / Sytraval ir Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 59 punktas), iš to negalima daryti išvados, kad šalis, pateikusi skundą, kurį Komisija atmetė po to, kai ši šalis buvo išklausyta, nebėra suinteresuota ginčyti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytos oficialios tyrimo procedūros nepradėjimo.

74 Iš tiesų, remiantis Reglamento 2015/1589 4 straipsnio 4 dalimi, jeigu po pirminio patikrinimo Komisijai kyla abejonių dėl pranešime nurodytos priemonės suderinamumo su vidaus rinka, ji nusprendžia pradėti procedūrą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį.

75 Kaip numatyta Reglamento 2015/1589 7 straipsnyje, pradėjusi oficialią tyrimo procedūrą Komisija gali prašyti informacijos iš kitų valstybių narių nei atitinkama valstybė narė, įmonių ar įmonių asociacijų.

76 Be to, kaip matyti iš šio sprendimo 70 punkte nurodytos jurisprudencijos, SESV 108 straipsnio 2 dalies, kurioje numatyta, kad Komisija įpareigoja suinteresuotąsias šalis pateikti savo pastabas, tekste kalbama ne tik apie skundą pateikusias suinteresuotąsias šalis, bet ir apie neapibrėžtą asmenų, įmonių ar asociacijų, kurių interesams pagalbos suteikimas gali turėti įtakos, visų pirma konkuruojančių įmonių ir profesinių organizacijų, visumą.

77 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad, priešingai, nei tvirtina ABH ir trečiosios į bylą įstojusios šalys, sąvoka „procesinės teisės“, kuriomis suinteresuotosios šalys naudojasi per SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą, nesutampa su skundą pateikusios šalies teise, kad būtų pradėta oficiali tyrimo procedūra, per kurią ji, kaip „suinteresuotoji šalis“, galėtų pateikti pastabas taip pat, kaip ir bet kuris kitas subjektas, atitinkantis Reglamento 2015/1589 1 straipsnio h punkte pateiktą apibrėžtį.

78 Darytina išvada, kad pirmasis ieškinio dėl panaikinimo pagrindas yra priimtinas, nes juo siekiama, kad ginčijamas sprendimas būtų panaikintas dėl to, kad Komisija pažeidė ieškovių procesines teises, kai atsakydama į jų skundus atsisakė pradėti procedūrą, numatytą SESV 108 straipsnio 2 dalyje.

2. Dėl esmės

79 Pirmajame pagrinde ieškovės tvirtina, kad įvairūs duomenys rodo, jog pirminio patikrinimo procedūra sukėlė didelių sunkumų, dėl kurių Komisija turėjo pradėti oficialią tyrimo procedūrą, numatytą SESV 108 straipsnio 2 dalyje. Tokių sunkumų egzistavimą parodo trys požymiai, susiję, pirma, su pirminio patikrinimo procedūros trukme, kurią jos laiko itin ilga, antra, su Komisijos pateiktų motyvų kokybės stoka, patvirtinančia nepakankamą ar neišsamų nagrinėjimą, ir, trečia, su jos elgesiu per minėtą procedūrą.

80 Ieškovės tvirtina, kad bendra 29 mėnesių pirminio patikrinimo procedūros trukmė nedera su motyvų ir ginčijamo sprendimo (tik dešimties puslapių) glaustumu. Jos mano, kad Komisija pažeidė savo pareigą rūpestingai išnagrinėti bylą per protingą terminą, juo labiau kad neatrodo, jog šiuo atveju ji būtų suteikusi pirmenybę ar atidėjusi finansinės paramos nagrinėjimą kitų bylų naudai.

81 Jos taip pat teigia, kad ginčijamo sprendimo motyvai, išdėstyti viename puslapyje, yra labai glausti ir kad juose yra „teisinių netikslumų“ ir „esminių trūkumų“, kurie nesuderinami su pernelyg ilga procedūros trukme ir įrodo, kad Komisija atliko paviršutinišką tyrimą. Jos priekaištauja Komisijai, kad ši neišnagrinėjo skėtinėms asociacijoms teikiamos finansinės paramos dydžio numatomumo didinimo tikslo, kurio siekė Žemutinės Saksonijos žemės valdžios institucijos, nes nuo 1997 m. (arba 2004 m.) iki 2015 m. palaipsniui mažino ryšį tarp labdaros sektoriaus paramos ir įplaukų iš loterijų, nors pirmoji ieškovė pateikė įvairių nagrinėjamų įstatymų motyvų ištraukas. Be to, ji nepareiškė nuomonės dėl to, ar paramos sumų didėjimas nuo 1956 m. iki 2015 m. atitiko 20 % ribą, numatytą 2004 m. balandžio 21 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 794/2004, įgyvendinančio Reglamentą 2015/1589 (OL L 140, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 4 t., p. 3), iš dalies pakeisto 2015 m. lapkričio 27 d. Komisijos reglamentu (ES) 2015/2282 (OL L 325, 2015, p. 1), 4 straipsnio 1 dalyje, pagal kurią esamos pagalbos schemos pradinio biudžeto padidėjimas iki 20 % nelaikomas esamos pagalbos pakeitimu. Be to, ji nepareiškė nuomonės dėl paramos išskyrimo į fiksuotą ir kintamą dalis, susijusio su azartinių lošimų mokesčio kaita, pasekmių. Galiausiai ieškovės pabrėžia, kad Komisija neišreiškė pozicijos dėl *Niedersächsischer Landesrechnungshof* (Žemutinės Saksonijos žemės audito rūmai, Vokietija) pareiškimų, kuriuos ji turėjo ir iš kurių, ieškovių teigimu, akivaizdžiai matyti, kad finansinė parama yra nauja pagalba. Jos taip pat kritikuoja tai, kad nepaaiškinta ir neapibrėžta, kas yra esminis pagalbos pakeitimas.

82 Anot ieškovių, Komisijos elgesys taip pat patvirtina, kad ji susidūrė su dideliais sunkumais, kvalifikuodama ginčijamą pagalbą pagal SESV 107 ir paskesnius straipsnius. Šiuos sunkumus rodo tai, kad vykstant procedūrai prireikė keliskart susirašinėti el. paštu ir vieno susitikimo, kad būtų priimtas ginčijamas sprendimas. Be to, tai patvirtina aplinkybė, kad, kaip matyti iš 2016 m. liepos 8 d.

Vokietijos valdžios institucijų parengto jų susitikimo su Komisija 2016 m. liepos 5 d. protokolo, šiai institucijai labiau rūpėjo rasti tinkamą teisinį sprendimą ateičiai, t. y. dėl finansinės paramos pritaikymo prie 2012 m. VESP sprendimo, o ne dėl šios priemonės kvalifikavimo kaip esamos ar naujos pagalbos.

83 Komisija tvirtina, kad jai nekilo didelių sunkumų, ir mano, kad, priešingai, nei teigia ieškovės, atsižvelgiant į bylos aplinkybes pirminio patikrinimo procedūros trukmė nebuvo nepagrįsta. Ji ilgai nagrinėjo ieškovių nurodytus teisės aktų pakeitimus, laikytus reikšmingais, pakankamai motyvuodama ginčijamą sprendimą, kad ieškovių pateikti įrodymai, kuriais siekta ginčyti jos tarnybų elgesį, neįrodo SESV 108 straipsnio 2 dalies pažeidimo.

84 Ji pabrėžia, kad ieškovės 2015 m. birželio 24 d. ir rugpjūčio 12 d. pateikė jos tarnyboms du atskirus skundus ir kad antrosios ieškovės skundas buvo susijęs su dviem papildomomis nacionalinėmis priemonėmis, taigi prieš pateikdamas preliminarų vertinimą Konkurencijos generalinis direktoratas (GD) turėjo ištirti tris priemones. 2015 m. liepos 30 d. ir 2016 m. vasario 8 d. Vokietijos valdžios institucijoms buvo išsiųsti du prašymai pateikti informacijos; į juos atitinkamai atsakyta ilgais 2015 m. rugsėjo 9 d. ir 2016 m. balandžio 6 ir 7 d. raštais. Išnagrinėjusi šią informaciją Komisija padarė išvadą, kad finansinė parama yra esama pagalba. Per 2016 m. liepos 5 d. įvykusį susitikimą Komisija pateikė Vokietijos valdžios institucijoms savo vertinimą ir su jomis išsiaiškino, ar jos pasirengusios ateityje suderinti finansinę paramą su valstybės pagalbos kontrolės taisyklėmis. 2016 m. lapkričio 16 d. raštu Vokietijos valdžios institucijos įsipareigojo ateityje suderinti šią finansinę paramą su 2012 m. VESP sprendimu. Kitos dvi priemonės, kurias ginčijo antroji ieškovė, taip pat buvo nagrinėjamos per šį susitikimą, o kita informacija Komisijai buvo perduota 2016 m. rugsėjo 30 d. raštu. Galiausiai Komisija pabrėžia, kad išnagrinėjusi visas skunduose nurodytas priemones 2017 m. vasario 14 d. pateikė preliminarų visų skunduose ginčijamų priemonių vertinimą.

85 Be to, Komisijos teigimu, laikotarpis nuo minėto preliminaraus vertinimo pateikimo ieškovėms iki ginčijamo sprendimo priėmimo nėra nepagrįstas, juo labiau kad šiame sprendime atsižvelgiama į ieškovių pastabas, pateiktas 2017 m. vasario 17 ir 20 d. ir kovo 6 ir 10 d. raštuose, taip pat į 2017 m. rugpjūčio 31 d., rugsėjo 5 ir 14 d. Vokietijos valdžios institucijų pateiktą papildomą informaciją.

86 Trečiosios į bylą įstojusios šalys pažymi, kad atliekant pagalbos, įsigaliojusios iki EEB sutarties, tyrimą reikia grįžti kelis dešimtmečius atgal ir kartais imtis istorinių tyrimų remiantis archyvais.

87 Komisijos nuomone, ginčijamo sprendimo motyvai nepatvirtina didelių sunkumų buvimo. Ji teigia pakankamai išnagrinėjusi ieškovių paaiškinimus, visų pirma tuos, kuriuos 2017 m. kovo 10 d. pateikė pirmoji ieškovė, kad paneigtų finansinės paramos kvalifikavimą kaip esamos pagalbos. Šiuo klausimu ji pažymi, kad pirmosios ieškovės paaiškinimai neviršijo dviejų puslapių ir juose tik apibūdinti 1997 m. ir 2014 m. teisės aktų pakeitimai, tačiau nenurodyta, kaip dėl šių pakeitimų padidėjo finansinės paramos suma. Pirmoji ieškovė taip pat nepateikė informacijos apie nuo 1956 m. faktiškai suteiktos finansinės paramos dydį.

88 Šiuo klausimu Komisija, palaikoma DWEK, teigia, kad Reglamento Nr. 794/2004 4 straipsnio 1 dalyje nenumatyta, jog vien pagalbos sumos padidėjimo daugiau kaip 20 % pakanka, kad esama pagalbos schema būtų laikoma nauja pagalba. Bet kuriuo atveju Vokietijos valdžios institucijų pateikti duomenys, atsižvelgiant į infliaciją, neparodo finansinės paramos sumų padidėjimo, kuris 20 % viršytų pradinį biudžetą.

89 Dėl kritikos, susijusios su Komisijos tarnybų elgesiu, ji teigia, kad ieškovių teiginiai paremti vien prielaidomis. Bet kuriuo atveju el. susirašinėjimas su valstybės narės valdžios institucijomis yra skundo nagrinėjimo procedūros dalis. Kalbant apie susitikimą su Vokietijos valdžios institucijomis, pažymėtina, kad juo remdamasi Komisija galėjo pateikti priemonės vertinimą ir paprašyti Žemutinės Saksonijos žemės ateityje suderinti finansinę paramą su 2012 m. VESP sprendimu.

90 Pagal suformuotą jurisprudenciją EB 108 straipsnio 2 dalyje numatyta oficiali tyrimo procedūra yra privaloma, kai Komisija patiria didelių sunkumų, vertindama, ar pagalba suderinama su vidaus rinka. Taigi Komisija, priimdama palankų sprendimą dėl pagalbos, gali apsiriboti SESV 108 straipsnio 3 dalyje nustatytu pirminiu patikrinimu tik tuo atveju, jei po pirmojo patikrinimo gali įsitikinti, kad ta pagalba suderinama su bendrąja rinka. Vis dėlto, jei po šio pirmojo patikrinimo Komisija padaro priešingą išvadą arba jei per šį patikrinimą nesugebėjo įveikti visų sunkumų, kilusių dėl šios pagalbos suderinamumo su vidaus rinka vertinimo, ji privalo surinkti visas reikalingas nuomones ir pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje nustatytą procedūrą (žr. 2011 m. spalio 27 d. Sprendimo *Austrija / Scheucher-Fleisch ir kt.*, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 70 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją; 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Club Hotel Loutraki ir kt. / Komisija*, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 30 punktą; šiuo klausimu taip pat žr. 2010 m. lapkričio 18 d. Sprendimo *NDSHT / Komisija*, C-322/09 P, EU:C:2010:701, 52–54 punktus).

91 Šioje byloje nagrinėjant pirmąjį pagrindą Bendrojo Teismo vykdomos teisėtumo kontrolės tikslas yra išnagrinėti, ar per pirminio patikrinimo procedūrą kilo didelių sunkumų nagrinėjant ginčijamą priemonę ir vertinant galimybę kvalifikuoti ją kaip esamą pagalbą. Todėl nagrinėdamas šį pagrindą, kuriuo apeliantės priekaištauja dėl jų procesinių teisių, kylančių iš SESV 108 straipsnio 2 dalies, pažeidimo, Bendrasis Teismas turi ne patikrinti Komisijos atliktą galimybės kvalifikuoti ginčijamą priemonę kaip esamą pagalbą vertinimą arba šios priemonės suderinamumą su vidaus rinka, o tik įvertinti, ar atlikdama šį vertinimą ji susidūrė su dideliais sunkumais.

92 Kadangi didelių sunkumų kriterijus yra objektyvus, jų buvimo faktas turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant ne tik į Komisijos pasibaigus pirminiam patikrinimui priimto sprendimo aplinkybes, bet ir į vertinimus, kuriais rėmėsi Komisija (žr. 2011 m. spalio 27 d. Sprendimo *Austrija / Scheucher-Fleisch ir kt.*, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 71 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją; 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Club Hotel Loutraki ir kt. / Komisija*, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 31 punktą).

93 Iš to darytina išvada, kad sprendimo nepateikti prieštaravimų, grindžiamo Reglamento Nr. 2015/1589 4 straipsnio 3 dalimi, teisėtumas priklauso nuo to, ar atliekant pirminį priemonės, apie kurią buvo pranešta, patikrinimą informacijos ir įrodymų, kuriuos Komisija turėjo arba galėjo turėti (šiuo klausimu žr. 2017 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo Komisija / *Frucona Košice*, C-300/16 P, EU:C:2017:706, 71 punktą), vertinimas turėjo objektyviai sukelti abejonių dėl šios priemonės suderinamumo su vidaus rinka, nes, esant tokių abejonių, turi būti pradėta oficiali tyrimo procedūra, kurioje gali dalyvauti minėto reglamento 1 straipsnio h punkte nurodytos suinteresuotosios šalys (2011 m. spalio 27 d. Sprendimo *Austrija / Scheucher-Fleisch ir kt.*, C-47/10 P, EU:C:2011:698, 72 punktas ir 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Club Hotel Loutraki ir kt. / Komisija*, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 32 punktas).

94 Iš jurisprudencijos taip pat matyti, kad tai, jog per pirminį patikrinimą Komisijos atliktas tyrimas buvo nepakankamas ar neišsamus, yra požymis, kad kilo didelių sunkumų (žr. 2009 m. vasario 10 d. Sprendimo *Deutsche Post ir DHL International / Komisija*, T-388/03, EU:T:2009:30, 95 punktą ir nurodytą jurisprudenciją; 2018 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *HH Ferries ir kt. / Komisija*, T-68/15, EU:T:2018:563, 62 punktą).

95 Būtent ieškovės turi įrodyti, kad kilo didelių sunkumų, o tai jos gali padaryti, nurodydamos nuoseklius požymius (2018 m. rugsėjo 19 d. Sprendimo *HH Ferries ir kt. / Komisija*, T-68/15, EU:T:2018:563, 63 punktas; taip pat šiuo klausimu žr. 2015 m. kovo 17 d. Sprendimo *Pollmeier Massivholz / Komisija*, T-89/09, EU:T:2015:153, 51 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

96 Šioje byloje ieškovės mano, kad per pirminio patikrinimo procedūrą nagrinėdama ginčijamą priemonę ir vertindama galimybę ją kvalifikuoti kaip esamą pagalbą Komisija susidūrė su dideliais sunkumais. Jos nurodė tris požymius, t. y. pirminio patikrinimo procedūros trukmę, ginčijamo sprendimo motyvus ir Komisijos elgesį. Reikia paeiliui išnagrinėti šiuos tris aspektus.

a) Dėl pirminio patikrinimo procedūros trukmės

97 Reikia konstatuoti, kad nuo ieškovių skundų pateikimo 2015 m. birželio 16 d. ir rugpjūčio 12 d. iki ginčijamo sprendimo priėmimo 2017 m. lapkričio 23 d. praėjo 29 mėnesiai.

98 Komisija tvirtina, kad 29 mėnesių pirminio patikrinimo procedūros trukmė pateisinama, be kita ko, prašymų pateikti informacijos pateikimu Vokietijos valdžios institucijoms, šios informacijos pateikimu, susitikimu su šiomis institucijomis ir jų įsipareigojimais. Ji taip pat atkreipia dėmesį į laiką, kurio reikėjo ieškovių ginčijamiems teisės aktų pakeitimams išnagrinėti ir atsižvelgti į jų pastabas dėl preliminaraus vertinimo, kurį Komisija joms perdavė 2017 m. vasario 14 d.

99 Šiuo klausimu pažymėtina, kad nors tokia trukmė gali rodyti abejones dėl ginčijamos priemonės kvalifikavimo kaip esamos pagalbos arba šios priemonės suderinamumo su vidaus rinka, vis dėlto vien iš jos negalima daryti išvados, kad per pirminio patikrinimo procedūrą kilo didelių sunkumų, dėl kurių Komisija privalėjo pradėti oficialią tyrimo procedūrą, numatytą SESV 108 straipsnio 2 dalyje (žr. 2013 m. sausio 24 d. Sprendimo *3F / Komisija*, C-646/11 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:36, 32 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją; 2006 m. gruodžio 12 d. Sprendimo *Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid ir Federación Catalana de Estaciones de Servicio / Komisija*, T-95/03, EU:T:2006:385, 135 punktą).

100 Be to, reikia priminti, kad, remiantis jurisprudencija, pirminio patikrinimo procedūros trukmės pagrįstumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į kiekvienos bylos aplinkybes, ypač į jos kontekstą, įvairius procedūrinius etapus, kurių turi laikytis Komisija, ir bylos sudėtingumą (žr. 2016 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Trajektna luka Split / Komisija*, T-57/15, nepaskelbtas Rink., EU:T:2016:470, 65 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

101 Be to, nors Gerosios praktikos vykdant valstybės pagalbos kontrolės procedūras kodekso (OL C 136, 2009, p. 13) 47 punkte numatyta, kad „Komisija dės visas pastangas, kad gavusi skundą jį išnagrinėtų per orientacinį dvylikos mėnesių terminą“, vis dėlto jame patikslinta, kad „[t]as terminas nėra privalomas [ir kad] priklausomai nuo atskiros bylos aplinkybių, jeigu prireiks prašyti skundo pateikėjo suteikti papildomos informacijos, valstybė narė arba suinteresuotosios šalys gali pratęsti skundo tyrimą [jeigu prireiks prašyti skundo pateikėjo, valstybės narės arba suinteresuotųjų šalių suteikti papildomos informacijos, skundo tyrimas gali būti pratęstas]“.

102 Nagrinėjamu atveju, nepaisant to, kad skundai yra labai glausti, juos nagrinėjant reikėjo išanalizuoti didelį kiekį dokumentų, tarp jų – dėl 1956–2015 m. vienas po kito priimtų įvairių įstatymų – daug sudėtingų teisėkūros aktų, ir nustatyti skėtinėms asociacijoms tuo laikotarpiu skirtas sumas.

103 Vadinasi, Komisija daug kartų turėjo prašyti Vokietijos valdžios institucijų paaiškinimų ir informacijos, o šios turėjo atlikti reikiamus tyrimus, kad pateiktų prašomus duomenis. Komisija kelis kartus prašė ieškovių pateikti pastabas.

104 Taigi, net jei pirminio patikrinimo procedūra truko gana ilgai ir akivaizdžiai ilgiau nei orientacinis dvylikos mėnesių terminas, kurį Komisija nurodė savo geriausios praktikos kodekse, iš bylos medžiagos nematyti, kad šią trukmę lėmė dideli sunkumai, su kuriais būtų susidurta analizuojant ginčijamą priemonę ir vertinant galimybę ją kvalifikuoti kaip esamą pagalbą.

105 Be to, kaip matyti iš jurisprudencijos ir geriausios praktikos kodekso 48 punkto, Komisija turi teisę jai pateiktiems skundams nustatyti skirtingus pirmumo lygius (1999 m. kovo 4 d. Sprendimo *Ufex ir kt. / Komisija*, C-119/97 P, EU:C:1999:116, 88 punktas ir 2007 m. liepos 4 d. Sprendimo *Bouygues ir Bouygues Télécom / Komisija*, T-475/04, EU:T:2007:196, 158 punktas).

106 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, reikia daryti išvadą, kad pirminės procedūros trukmė neįrodo, jog vertindama šią priemonę kaip esamą pagalbą Komisija susidūrė su dideliais sunkumais.

b) Dėl ginčijamo sprendimo motyvų

107 Kalbant apie ginčijamo sprendimo motyvus, iš jurisprudencijos matyti, kad tai, jog per pirminio patikrinimo procedūrą Komisijos atliktas tyrimas buvo nepakankamas ar neišsamus, yra požymis, kad kilo didelių sunkumų (žr. 2017 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Bayerische Motoren Werke / Komisija*, T-671/14, EU:T:2017:599, 39 punktą ir nurodytą jurisprudenciją). Sprendime nepradėti oficialios tyrimo procedūros pateiktuose motyvuose Komisija aprašo finansinės paramos tyrimą, kurį ji atliko, todėl tokio sprendimo motyvai gali rodyti, ar šis tyrimas buvo gana išsamus arba pakankamas.

108 Šiuo klausimu sprendime, kurį Komisija priima išnagrinėjusi skundą, kaip antai ginčijamame sprendime, ji privalo skundą pateikusiam asmeniui pakankamai aiškiai nurodyti priežastis, dėl kurių skunde nurodytų faktinių ir teisinių aplinkybių nepakako įrodyti, kad ginčijama priemonė turėjo sukelti abejonių dėl jos suderinamumo su vidaus rinka. Taigi turi būti ryšys tarp skunde išdėstytų argumentų ir Komisijos paaiškinimų, pateiktų sprendime neteikti prieštaravimų arba, kaip šiuo atveju, nepradėti oficialios tyrimo procedūros (šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 1 d. Sprendimo *Chronopost ir La Poste / UFEX ir kt.*, C-341/06 P ir C-342/06 P, EU:C:2008:375, 96 punktą).

109 Vis dėlto Komisija neprivalo pareikšti nuomonės dėl visų suinteresuotųjų asmenų jai pateiktų argumentų; pakanka, kad ji išdėstytų faktus ir teisinius argumentus, turinčius esminę reikšmę, atsižvelgiant į sprendimo struktūrą (žr. 2010 m. kovo 3 d. Sprendimo *Bundesverband deutscher Banken / Komisija*, T-36/06, EU:T:2010:61, 45 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją). Be to, ji neprivalo pareikšti nuomonės dėl skunde nurodytų aplinkybių, kurios akivaizdžiai nesusijusios, nereikšmingos ar aiškiai antraeilės (šiuo klausimu žr. 1998 m. balandžio 2 d. Sprendimo *Komisija / Sytraval ir Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 ir 64 punktus ir 2012 m. kovo 28 d. Sprendimo *Ryanair / Komisija*, T-123/09, EU:T:2012:164, 180 punktą).

110 Nagrinėjamu atveju reikia konstatuoti, kad ginčijamo sprendimo 32 ir 33 punktuose Komisija priminė taikytinų Sąjungos teisės aktų tekstą ir, konkrečiai kalbant, esamos pagalbos sąvokos apibrėžimą. Šio sprendimo 34–43 punktuose ji apibūdino 1956–2014 m. teisės aktų pakeitimus, susijusius su aptariamomis priemonėmis, ir kaskart nurodė skėtinėms asociacijoms suteiktos finansinės paramos dydį ir šios finansinės pagalbos kilmę. Iš šių paaiškinimų matyti, kad ši finansinė parama teikta arba iš koncesijos mokesčių, susijusių su loterijomis ir sporto lažybomis, arba iš azartinių lošimų mokesčių, arba kartu iš Žemutinės Saksonijos žemės biudžeto ir iš azartinių lošimų mokesčių, kai pajamos iš šių mokesčių viršijo tam tikrą sumą.

111 Ginčijamo sprendimo 47 punkte Komisija konstatavo, kad valstybės finansinės paramos tikslas ir pagalbos gavėjai nebuvo pakeisti nuo 1956 m. To sprendimo 48 ir 49 punktuose Komisija išreiškė nuomonę dėl ieškovių skunduose išdėstytos kritikos, susijusios su 1997 ir 2014 m. teisės aktais. Ieškovių teigimu, šiuose teisės aktuose buvo esminių pakeitimų ir jie reiškia naują pagalbą, kuria skatinamos skėtinės asociacijos, skiriant fiksuoto dydžio sumas, kurios šioms organizacijoms užtikrina planavimo saugumą.

112 Visų pirma dėl 1997 m. įvykdyto perėjimo nuo sumos, išreikštos procentais, prie fiksuotos sumos Komisija pažymėjo, kad šis pakeitimas buvo padarytas ne 1997 m., kaip klaidingai nurodyta skunde, bet 2004 m. – 2004 m. Biudžeto lydimuoju įstatymu. Remdamasi šio įstatymo projekto 11 straipsnio motyvais, ji konstatavo, kad esminio pakeitimo nebuvo, nes šis pakeitimas neturėjo įtakos pagrindinei skėtinių asociacijų teisei gauti valstybės finansinę paramą jų teikiamoms socialinės paramos paslaugoms. Be to, ji pažymėjo, kad pakeitimas buvo susijęs tik su paramos suma ir kad dėl jo sumažėjo finansinė parama labdaros asociacijoms.

113 Be to, dėl *WohlFödG* tariamai panaikinto ryšio tarp finansinės paramos labdaros sektoriui ir mokesčių už azartinius lošimus Komisija, remdamasi nuo 1956 m. galiojusiomis teisės nuostatomis, nusprendė, kad nei finansinės paramos pobūdis, nei šaltinis nebuvo pakeisti, nes azartinių lošimų organizatorių sumokėti koncesijos mokesčiai toliau buvo pervedami į Žemutinės Saksonijos žemės biudžetą.

114 Nors Komisija aiškiai neišreiškė pozicijos dėl tikslo tariamai didinti numatomumą suteikiant fiksuotą sumą ir taip leidžiant labdaros asociacijoms geriau planuoti socialinę veiklą, ji vis dėlto išnagrinėjo klausimą, ar fiksuoto dydžio sumų skyrimas reiškė esminį pagalbos schemos pakeitimą, ir atsakė į jį neigiamai.

115 Dėl ieškovių nurodytais įstatymų projektais tariamai siekiamų tikslų reikia priminti, kad pagal suformuotą jurisprudenciją SESV 107 straipsnyje valstybės intervencija neskirstoma pagal jos priežastis ar tikslus, o apibrėžiama pagal poveikį (2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *British Aggregates / Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 87 ir 89 punktai ir 2011 m. lapkričio 15 d. Sprendimo *Komisija ir Ispanija / Government of Gibraltar ir Jungtinė Karalystė*, C-106/09 P ir C-107/09 P, EU:C:2011:732, 87 punktas). Taigi Komisijos atliktoje ginčijamų priemonių analizėje nebūtinai reikėjo atsižvelgti į ieškovių nurodytus tikslus, net darant prielaidą, kad tai buvo tikri Vokietijos valdžios institucijų tikslai keičiant ginčijamas priemones.

116 Kalbant apie tai, kad Komisija tariamai nepriėmė sprendimo, ar 1956–2015 m. didinant finansinę paramą laikytasi Reglamento Nr. 794/2004 4 straipsnio 1 dalyje numatytos 20 % ribos, reikia pažymėti, kad, kaip matyti, be kita ko, iš ginčijamo sprendimo 33 ir 50 konstatuojamųjų dalių, Komisija padarė išvadą, kad nuo 1956 m. daromi paramos labdaros sektoriui priemonių pakeitimai buvo visiškai formalaus ar administracinio pobūdžio, neatsižvelgiant į tikslius nagrinėjamų sumų pokyčius. Todėl konkretūs motyvai dėl galimo šios ribos laikymosi nebuvo reikalingi.

117 Bet kuriuo atveju iš finansinių duomenų, kuriuos jai pateikė Vokietijos valdžios institucijos per administracinę procedūrą, matyti, kad finansinės paramos sumos didinimas, vertinant bendrai, nelėmė pagalbos lygio, kuris daugiau nei 20 % viršytų pradinę šios paramos sumą.

118 Galiausiai reikia pažymėti, kad Komisija visiškai nebuvo saistoma *Niedersächsischer Landesrechnungshof* (Žemutinės Saksonijos žemės audito rūmai) pareiškimų, todėl aplinkybė, kad ji nepriėmė sprendimo dėl šių pareiškimų, negali turėti įtakos didelių sunkumų buvimo klausimui.

119 Iš šių aplinkybių matyti, kad ginčijamo sprendimo motyvai neįrodo, kad Komisija atliko paviršutinišką, nepakankamą ar neišsamų ginčijamos priemonės tyrimą arba kad ji susidūrė su dideliais sunkumais, vertindama šią priemonę kaip esamą pagalbą. Be to, ieškovės neįrodė, kad ginčijamame sprendime Komisija tinkamai neišnagrinėjo jų skunduose pateikto argumento, išskyrus antraeilius, nereikšmingus ar nesusijusius.

c) Dėl Komisijos elgesio

120 Kalbant apie Komisijos elgesį, konkrečiai apie jos ryšius su Vokietijos valdžios institucijomis, iš jurisprudencijos matyti, kad vien to, jog per pirminio patikrinimo procedūrą vyko Komisijos ir atitinkamos valstybės narės diskusijos ir joms vykstant Komisija galėjo paprašyti pateikti papildomos informacijos apie jos peržiūrai pateiktas priemones, negalima savaime laikyti požymiu, kad ji susidūrė su dideliais vertinimo sunkumais (2012 m. liepos 10 d. Sprendimo *TF1 ir kt. / Komisija*, T-520/09, nepaskelbtas Rink., EU:T:2012:352, 76 punktas).

121 Atsižvelgdama į SESV 108 straipsnio 3 dalies tikslą ir jai nustatytą pareigą laikytis gero administravimo principo, Komisija gali, be kita ko, pradėti dialogą su atitinkama valstybe ar su trečiaisiais asmenimis tam, kad per pirminį patikrinimą įveiktų galinčius iškilti sunkumus. Ši galimybė reiškia, kad Komisija gali pritaikyti savo poziciją pagal pradėto dialogo rezultatus ir šis pritaikymas negali *a priori* būti aiškinamas kaip įrodantis didelius sunkumus (2013 m. birželio 13 d. Sprendimo *Ryanair / Komisija*, C-287/12 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:395, 71 punktas ir 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Club Hotel Loutraki ir kt. / Komisija*, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 35 punktas). Taigi, Komisija, remdamasi Reglamento Nr. 2015/1589 4 straipsnio 2 dalimi, gali teisėtai priimti sprendimą, kuriame konstatuodama, kad nėra valstybės pagalbos, ji atsižvelgia į valstybės narės įsipareigojimus (2016 m.

gruodžio 21 d. Sprendimo *Club Hotel Loutraki ir kt. / Komisija*, C-131/15 P, EU:C:2016:989, 36 punktas; taip pat žr. 2013 m. birželio 13 d. Sprendimo Ry*anair / Komisija*, C-287/12 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2013:395, 72 punktą).

122 Šiuo atveju, atsižvelgiant į būtinybę išnagrinėti aptariamus teisės aktus ir išrašus, susijusius su finansine parama labdaros asociacijoms nuo 1957 m., prašymų pateikti informacijos kiekis ir susirašinėjimo apimtis, taip pat susitikimo organizavimas gali patvirtinti, kad kilo materialinių sunkumų teisingai suprasti nagrinėjamos reglamentavimo sistemos veikimą, tačiau *a priori* negali būti aiškinami kaip įrodantys, kad kilo didelių sunkumų, susijusių su ieškovių ginčijamos priemonės kvalifikavimu.

123 Dėl rekomendacijos Vokietijos valdžios institucijoms pritaikyti finansinę paramą prie 2012 m. VESP sprendimo reikia konstatuoti, kad tai yra aktas, dėl kurio Komisijai negali būti priekaištaujama ir kuris negali būti požymis, kad kilo didelių sunkumų, dėl kurių reikia pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą.

124 Iš tiesų Komisija tuo pačiu metu informavo Vokietijos valdžios institucijas apie tai, kad, jos nuomone, finansinė parama gali būti kvalifikuojama kaip esama pagalba ir kad ši priemonė neatitinka 2012 m. VESP sprendime nustatytų sąlygų. Iš bylos medžiagos nematyti, kad pirmasis vertinimas, susijęs su esama pagalba, būtų priklausęs nuo to, ar Vokietijos valdžios institucijos suderins finansinę paramą su šiuo sprendimu.

125 Iš tikrųjų dėl to, kad Vokietijos valdžios institucijos savo iniciatyva ėmėsi būtinų priemonių, kad esama pagalba atitiktų 2012 m. VESP sprendimą, Komisijai neprireikė pagal Reglamento 2015/1589 22 straipsnį siūlyti priimti atitinkamas priemones.

126 Iš šių aplinkybių matyti, kad ieškovių ginčijamas Komisijos elgesys negali būti aiškinamas kaip požymis, kad kilo didelių sunkumų, dėl kurių reikia pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą.

127 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia konstatuoti, kad visi išnagrinėti įrodymai, vertinami bendrai, nepatvirtina tokių didelių sunkumų buvimo.

128 Taigi pirmąjį pagrindą reikia atmesti kaip nepagrįstą.

B. Dėl antrojo ieškinio pagrindo, susijusio su pareigos motyvuoti pažeidimu

129 Nurodydamos antrąjį ieškinio pagrindą ieškovės tvirtina, kad ginčijamo sprendimo motyvai yra gana silpni ir nepakankami, juose neatsižvelgiama į Sąjungos teisės koncepcijas, iškreipta reikšminga teisinė situacija ir nesiremiama jurisprudencija. Dublike jos patikslina, kad Komisija neatsakė į priekaištą, susijusį su išteklių numatomumu didinimu siekiant pagerinti labdaros asociacijų vykdomos socialinės veiklos planavimą.

130 Reikia konstatuoti, kad ieškovių argumentai, formaliai pateikti nurodant antrąjį ieškinio pagrindą, iš tikrųjų atitinka argumentus, pateiktus pirmajame ieškinio pagrinde, kuriais siekiama įrodyti, kad nepakankamas ginčijamo sprendimo motyvavimas yra požymis, jog kilo didelių sunkumų, dėl kurių reikia pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą.

131 Vadinasi, dėl tų pačių priežasčių, kurios išdėstytos šio sprendimo 107–119 punktuose, reikia konstatuoti, kad ginčijamo sprendimo motyvai buvo pakankami, kad ieškovės galėtų suprasti priežastis, dėl kurių Komisija, atsižvelgdama, be kita ko, į skunduose nurodytas aplinkybes, manė, kad ginčijama priemonė nebuvo iš esmės pakeista.

132 Taigi antrasis ieškinio pagrindas atmetamas.

C. Dėl trečiojo pagrindo, susijusio su SESV 107 ir paskesnių straipsnių pažeidimu

1. Dėl priimtinumo

133 Primintina, kad fizinio ar juridinio asmens pareikšto ieškinio dėl jam neskirto akto priimtinumas pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą siejamas su sąlyga, kad pripažįstama to asmens teisė pareikšti ieškinį, galima dviem atvejais. Pirma, tokį ieškinį galima pareikšti, jei aktas tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su tuo asmeniu. Antra, toks asmuo gali pareikšti ieškinį dėl reglamentuojamojo pobūdžio teisės akto, dėl kurio nereikia patvirtinti įgyvendinamųjų priemonių, jeigu šis aktas yra tiesiogiai su juo susijęs (žr. 2019 m. gruodžio 4 d. Sprendimo *PGNiG Supply & Trading / Komisija*, C-117/18 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2019:1042, 26 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

134 Reikia išnagrinėti antrąjį atvejį, susijusį su SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos sakinio trečia dalimi.

135 Komisija ir į bylą įstojusios šalys teigia, kad ginčijamas sprendimas negali būti laikomas reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktu, tiesiogiai susijusiu su ieškovėmis, kaip tai suprantama pagal SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos sakinio trečią dalį.

136 Viena vertus, Komisija ir į bylą įstojusios šalys teigia, kad ginčijamas sprendimas nėra reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktas, nes nėra visuotinai taikomas, kadangi *WohlFödG* nustatyta finansinė parama, apie kurią kalbama ginčijamame sprendime, nėra pagalbos schema, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 2015/1589 1 straipsnio d punkto pirmą sakinio dalį. Todėl negalima 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendime *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci* (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) įtvirtintų principų taikyti šioje byloje.

137 Iš tiesų, pirma, Komisija ir į bylą įstojusios šalys tvirtina, kad pagalbos gavėjai nėra bendrai ir abstrakčiai apibrėžti, bet juos galima identifikuoti, nes finansinė parama suteikiama skėtinėms asociacijoms – LAG narėms, t. y. trylikai nepriklausomos socialinės veiklos sektoriaus Žemutinėje Saksonijoje federacijų. Antra, šios šalys tvirtina, kad pagal nuostatas, kuriose numatyta tokia parama, reikia imtis papildomų įgyvendinimo priemonių, t. y. sudaryti dotacijos susitarimą arba, nesudarius tokio susitarimo, priimti ministro įsakymą, kuriuo, be kita ko, reglamentuojamas minėtos paramos paskirstymas. Trečia, tiek, kiek finansinė parama gali būti kvalifikuojama kaip valstybės pagalba, ji yra pagalbos schema, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 2015/1589 1 straipsnio d punkto antrą sakinio dalį; ši pagalbos schema yra susijusi su „viena ar keliomis įmonėmis“, o ne bendrai ir abstrakčiai apibrėžtomis įmonėmis.

138 Kita vertus, Komisija ir į bylą įstojusios šalys tvirtina, kad ginčijamas sprendimas nedaro tiesioginio poveikio ieškovėms. Šiuo klausimu ieškovės neįrodė, kodėl ginčijamas sprendimas gali lemti nepalankią jų konkurencinę padėtį, todėl daryti poveikį jų teisinei padėčiai. Be to, ginčijama priemone buvo siekiama tik suteikti finansinę paramą prie LAG prisijungusioms skėtinėms asociacijoms, o ne toliau paskirstyti finansinius išteklius įstaigoms – šių organizacijų narėms; toks parskirstymas, beje, priklauso minėtų organizacijų kompetencijai. Tik toks paskirstymas gali turėti įtakos ieškovių teisinei padėčiai.

139 Ieškovės ginčija šiuos argumentus.

140 Šiuo klausimu reikia priminti, kad Lisabonos sutartimi prie SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos buvo pridėta sakinio trečia dalis, kuria sušvelnintos fizinių ar juridinių asmenų pareikštų ieškinių dėl panaikinimo priimtinumo sąlygos. Šioje sakinio dalyje fizinių ar juridinių asmenų pareikštų ieškinių dėl panaikinimo priimtinumui nekeliamas konkrečios sąsajos reikalavimas ir suteikiama teisė pareikšti ieškinius dėl „reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktų“, t. y. visuotinai taikomų ne teisėkūros

procedūra priimamų aktų, dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinimo priemonių ir kurie tiesiogiai susiję su ieškovu (šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 57 punktą ir 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 22 ir 28 punktus).

141 SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos trečioje sakinio dalyje numatytos sąlygos yra kumuliacinės, todėl neįvykdžius vienos iš jų ieškinys dėl šio akto panaikinimo turi būti laikomas nepriimtinu.

a) Dėl to, ar ginčijamas sprendimas yra reglamentuojamojo pobūdžio aktas

142 Reikia priminti, kad remiantis suformuota Teisingumo Teismo jurisprudencija aktas yra visuotinio taikymo, jeigu jis taikomas objektyviai apibrėžtoms situacijoms ir sukelia teisines pasekmes bendrai ir abstrakčiai numatytai asmenų kategorijai (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 29 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

143 Be to, Teisingumo Teismas konstatavo, kad valstybės pagalbos srityje Komisijos sprendimai, kuriais leidžiama ar draudžiama nacionalinė pagalbos schema, yra visuotinio taikymo. Šis visuotinis taikymas kyla iš to, kad tokie sprendimai taikomi objektyviai apibrėžtoms situacijoms ir sukelia teisinių pasekmių bendrai ir abstrakčiai apibrėžtų asmenų kategorijai (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 31 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

144 Reglamento Nr. 2015/1589 1 straipsnio d punkte sąvoka „pagalbos schema“ pirmuoju atveju, numatytu sakinio pirmoje dalyje, apibrėžta kaip „bet kuris teisės aktas, pagal kurį bendrai ir abstrakčiai teisės aktuose apibrėžtoms įmonėms netaikant kitų įgyvendinimo priemonių galima teikti individualią pagalbą“, ir antruoju atveju, numatytu sakinio antroje dalyje, kaip „bet kuris teisės aktas, pagal kurį vienai arba kelioms įmonėms gali būti teikiama su konkrečiu projektu nesusijusi ir neribotam laikotarpiui skirta pagalba, ir (arba) neriboto dydžio pagalba [su konkrečiu projektu nesusijusi pagalba, kuri skirta neribotam laikotarpiui ir (arba) yra neriboto dydžio]“. Nei iš šios apibrėžties, nei iš 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci* (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) nematyti, kad pagalbos schema, kurią gali apimti Reglamento 2015/1589 1 straipsnio d punkte numatytos sąvokos „pagalbos schema“ antrasis atvejis, nėra visuotinai taikoma.

145 Nagrinėjamu atveju, pirma, reikia pažymėti, kad *WohlFödG* 1 straipsnyje nustatyta: „nepriklausomas labdaros sektorius remiamas [Žemutinės Saksonijos] žemės finansine pagalba“, todėl ši teisėkūros priemonė taikoma visam nepriklausomam labdaros sektoriui ir šios federalinės žemės mastu.

146 Be to, *WohlFödG* 2 straipsnio pavadinime numatyta, kad žemė finansinę pagalbą teikia, be kita ko, nepriklausomo labdaros sektoriaus asociacijoms, nurodant, kad pagalbos gavėjai yra visos nepriklausomo labdaros sektoriaus Žemutinės Saksonijos žemėje asociacijos, apibrėžtos bendrai ir abstrakčiai. Be to, *WohlFödG* 2 straipsnio 1 dalies 1 punkte numatyta, kad šiame tekste numatyta finansinė parama suteikiama skėtinėms asociacijoms – LAG narėms. Taigi minėtas tekstas skirtas bendrai ir abstrakčiai apibrėžtų asmenų kategorijai, t. y. skėtinėms asociacijoms, kurios veikia Žemutinės Saksonijos žemės nepriklausomame labdaros sektoriuje ir yra LAG narės.

147 Tiesa, kaip matyti iš LAG įstatų preambulės ir 2 straipsnio, ji buria trylika nepriklausomos socialinės veiklos sektoriaus Žemutinėje Saksonijoje skėtinių federacijų, kurios tapo LAG narėmis anksčiau, nei įsigaliojo 1956 m. Loterijų įstatymas. Be to, *WohlFödG* 3 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad finansinės

paramos mokėjimas siejamas su dotacijos susitarimo tarp Žemutinės Saksonijos žemės socialinių reikalų ministerijos ir prie LAG prisijungusių skėtinių asociacijų sudarymu, todėl, leidus prie LAG narių prisijungti naujai skėtinei asociacijai, reikėtų sudaryti naują dotacijos susitarimą.

148 Vis dėlto, viena vertus, šios aplinkybės nereiškia, kad kitos skėtinės asociacijos negali tapti LAG narėmis. Iš tiesų pagal LAG įstatų 2 straipsnio 2 dalį ji gali priimti naujas nares, jeigu skėtinė asociacija kandidatė atitinka šių įstatų 2 straipsnio 2 dalyje numatytas sąlygas, pagal kurias, be kita ko, reikalaujama, kad tokios asociacijos kandidatės veikla būtų savarankiška socialinė veikla, vykdoma visuomeniniu, labdaros ar religiniu tikslu, kaip tai suprantama pagal Mokesčių kodeksą, ir jeigu minėtos asociacijos priėmimui pritaria LAG biuras. Be to, iš *WohlFödG* teksto ar Bendrojo Teismo turimos bylos medžiagos nematyti, kad, skėtinę asociaciją pripažinus LAG nare, Žemutinės Saksonijos žemės socialinių reikalų ministerija ir prie LAG prisijungusios skėtinės asociacijos prireikus negalėtų sudaryti naujo dotacijos susitarimo.

149 Kita vertus, galimybė daugiau ar mažiau tiksliai nustatyti teisės subjektų, kuriems aktas taikomas tam tikru momentu, skaičių ar net tapatybę nepaneigia akto reglamentuojamojo pobūdžio, jeigu aišku, kad toks aktas taikomas atsižvelgiant į jame, siekiant juo numatytų tikslų, apibrėžtas objektyvias teisines ar faktines aplinkybes (1968 m. liepos 11 d. Sprendimas *Zuckerfabrik Watenstedt / Taryba*, 6/68, EU:C:1968:43, p. 605). Panašiai Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad tai, jog tam tikra įmonė faktiškai yra vienintelė pagalbos schemos, pagal kurią atleidžiama nuo akcizo mokesčio, naudos gavėja, nepaneigia, kad minėto atleidimo nuo mokesčio naudos gavėjai buvo apibrėžti bendrai ir abstrakčiai (šiuo klausimu žr. 2017 m. gruodžio 7 d. Nutarties *Airija / Komisija*, C-369/16 P, nepaskelbta Rink., EU:C:2017:955, 39 punktą).

150 Antra, reikia pažymėti, kad pagal 2016 m. dotacijos susitarimo (žr. šio sprendimo 24 punktą) 2 straipsnio 2 dalį skėtinės asociacijos, finansinės paramos tiesioginės gavėjos, gali joms suteiktas lėšas pervesti savo pačių narėms ir šios yra netiesioginės minėtos finansinės paramos gavėjos. Be to, skėtinės asociacijos gali kaip vietos ar regionines nares, įsteigtas Žemutinės Saksonijos žemėje, priimti naujas labdaros organizacijas. Minėtos vietinės ar regioninės narės sudaro bendrai ir abstrakčiai numatytų asmenų kategoriją.

151 Trečia, ginčijamame sprendime Komisija padarė išvadą, kad tiek, kiek nagrinėjama finansinė parama yra pagalba, ji yra esama pagalba, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį. Šiomis aplinkybėmis, net darant prielaidą, kad nagrinėjamos priemonės naudos gavėjų ratas yra ribotas, šiuo sprendimu nepanaikinamas bendros ir abstrakčios priemonės, kokia yra ši parama, poveikis neribotam skaičiui minėtos pagalbos gavėjų konkurentų, tiesioginių ar netiesioginių, todėl minėtas sprendimas taikomas objektyviai apibrėžtoms situacijoms ir sukelia teisines pasekmes bendrai ir abstrakčiai numatytoms asmenų kategorijoms (šiuo klausimu žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 31, 36 ir 38 punktus).

152 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia konstatuoti, kad ginčijamas sprendimas yra visuotinai taikomas, todėl yra reglamentuojamojo pobūdžio aktas, kaip tai suprantama pagal SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos trečią sakinio dalį.

b) Dėl ieškovių tiesioginės sąsajos

153 Remiantis suformuota Teisingumo Teismo jurisprudencija, SESV 263 straipsnio ketvirtoje pastraipoje nustatyta sąlyga, kad fizinis ar juridinis asmuo turi būti tiesiogiai susijęs su sprendimu, dėl kurio pareikštas ieškinys, ir reikalaujama taikyti du kumuliacinius kriterijus, t. y. kad ginčijama priemonė, viena vertus, turėtų tiesioginės įtakos asmens teisinei padėčiai ir, kita vertus, nepaliktų jokios diskrecijos už jos įgyvendinimą atsakingiems adresatams, nes ji yra visiškai automatinė ir išplaukia tik

iš Sąjungos teisės aktų, netaikant kitų tarpinių normų (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

154 Konkrečiai dėl su valstybės pagalba susijusių taisyklių reikia pabrėžti, kad jų tikslas – apsaugoti konkurenciją. Taigi šioje srityje aplinkybė, kad Komisijos sprendimas nepanaikina nacionalinių priemonių, kurios šiai institucijai skirtame ieškovo skunde vertinamos kaip nesuderinamos su šiuo tikslu ir dėl kurių jis atsiduria nepalankioje konkurencinėje padėtyje, poveikio, leidžia daryti išvadą, jog šis sprendimas tiesiogiai susijęs su jo teisine padėtimi, konkrečiai kalbant, su SESV nuostatose dėl valstybės pagalbos nustatyta jo teise nepatirti aptariamomis nacionalinėmis priemonėmis iškraipytos konkurencijos (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 43 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

155 Dėl pirmojo iš dviejų šio sprendimo 153 punkte nurodytų kriterijų Teisingumo Teismas pažymėjo, kad nors Sąjungos teismas, nagrinėdamas priimtinumo klausimą, neturi galutinai nuspręsti dėl ieškovo ir nacionalinių priemonių naudos gavėjų konkurencinių santykių, vertinamų Komisijos sprendime dėl valstybės pagalbos, kaip antai ginčijamame sprendime, vis dėlto tiesioginė sąsaja su ieškovu negali būti nustatyta remiantis vien konkurencinio santykio galimybe (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 46 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

156 Kadangi tiesioginės sąsajos sąlyga reikalaujama, kad ginčijamas aktas tiesiogiai darytų poveikį ieškovės teisinei padėčiai, Sąjungos teismas privalo patikrinti, ar ieškovė tinkamai išdėstė priežastis, kodėl dėl Komisijos sprendimo ji gali atsidurti nepalankioje konkurencinėje padėtyje ir dėl tos priežasties gali būti daromas poveikis jos teisinei padėčiai (2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 47 punktas).

157 Šioje byloje antroji ieškovė yra įmonė, kuri teikia ambulatorines globos ir slaugos paslaugas Hanoverio (Vokietija), Žemutinės Saksonijos žemės sostinės, savivaldybėje ir, vykdydama savo veiklą, konkuruoja bent jau su tam tikromis prie LAG prisijungusių skėtinių asociacijų narėmis, veikiančiomis netoli šios įmonės įsteigimo vietos, o Komisija to neginčija. *A priori* šios organizacijos gali per savo skėtines asociacijas gauti dalį Žemutinės Saksonijos žemės skiriamų lėšų, susijusių su nagrinėjama finansine parama. Be to, kadangi iš šios paramos gali būti dengiamos skėtinių asociacijų veiklos išlaidos, šioms organizacijoms ji naudinga ir dėl to, kad jos yra minėtų asociacijų narės.

158 Kadangi priimtinumo nagrinėjimo stadijoje Sąjungos teismas neturi galutinai nuspręsti dėl konkurencinių santykių tarp ieškovės ir nagrinėjamos finansinės paramos gavėjų, reikia konstatuoti, kad antroji ieškovė tinkamai pagrindė tai, jog dėl ginčijamo sprendimo, kuriuo visiškai paliekamas nagrinėjamos finansinės paramos poveikis, ji gali atsidurti nepalankioje konkurencinėje padėtyje, todėl šis sprendimas turi tiesioginės įtakos jos teisinei padėčiai, konkrečiau kalbant, jos teisei šioje rinkoje nepatirti dėl finansinės paramos iškraipytos konkurencijos (šiuo klausimu žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 50 punktą).

159 Kalbant apie vieną, tą patį ieškinį, nereikia nagrinėti pirmosios ieškovės teisės pareikšti ieškinį (šiuo klausimu žr. 1993 m. kovo 24 d. Sprendimo *CIRFS ir kt. / Komisija*, C-313/90, EU:C:1993:111, 31 punktą).

160 Dėl antrojo iš šio sprendimo 153 punkte nurodytų kriterijų pakanka pažymėti: dėl to, kad ginčijamame sprendime Komisija padarė išvadą, kad tiek, kiek ginčijama priemonė yra pagalba, ji yra esama pagalba, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį, šis sprendimas

nekeičia nagrinėjamos priemonės poveikio ir daro savo teisinį poveikį visiškai automatiškai, remiantis vien Sąjungos teisės aktais ir netaikant kitų tarpinių taisyklių (šiuo klausimu žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 54 punktą).

161 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad ginčijamas sprendimas yra tiesiogiai susijęs su ieškovėmis.

c) Dėl įgyvendinimo priemonių buvimo

162 Remiantis suformuota Teisingumo Teismo jurisprudencija, žodžių junginys „dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinančių priemonių“, kaip jis suprantamas pagal SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos sakinio trečią dalį, turi būti aiškinamas atsižvelgiant į šios nuostatos tikslą, kuris, kaip matyti iš jos genezės, yra išvengti situacijų, kai asmuo priverstas pažeisti teisę, kad galėtų kreiptis į teismą. Tuo atveju, kai reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktas daro tiesioginį poveikį fizinio ar juridinio asmens teisinei padėčiai ir dėl jo nereikia patvirtinti įgyvendinamųjų priemonių, kyla rizika, kad toks asmuo neteks veiksmingos teisminės apsaugos, jei negalės pareikšti ieškinio Sąjungos teisme, siekdamas užginčyti tokio reglamentuojamojo pobūdžio teisės akto teisėtumą. Iš tiesų, nesant įgyvendinamųjų priemonių, fizinis ar juridinis asmuo, net jei atitinkamas aktas tiesiogiai su juo susijęs, galėtų kreiptis dėl šio akto teisminės kontrolės tik pažeidęs šio akto nuostatas, remdamasis jų neteisėtumu bylose, kurios jam buvo iškeltos nacionaliniuose teismuose (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 58 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

163 Vis dėlto, jei dėl reglamentuojamojo pobūdžio teisės akto reikia patvirtinti įgyvendinamąsias priemones, Sąjungos teisės sistemos paisymo teisminė kontrolė užtikrinama neatsižvelgiant į tai, ar šias priemones priima Sąjunga, ar valstybės narės. Fiziniai ar juridiniai asmenys, kurie dėl SESV 263 straipsnio ketvirtoje pastraipoje numatytų priimtinumo reikalavimų negali tiesiogiai Sąjungos teisme ginčyti Sąjungos reglamentuojamojo pobūdžio teisės akto, yra apsaugoti nuo tokio akto taikymo, nes jiems suteikta galimybė ginčyti dėl šio akto priimtas įgyvendinamąsias priemones (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 59 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

164 Kai tokį aktą turi įgyvendinti Sąjungos institucijos, organai ar įstaigos, fiziniai ar juridiniai asmenys, laikydamiesi SESV 263 straipsnio ketvirtoje pastraipoje nustatytų reikalavimų, gali pareikšti tiesioginį ieškinį Sąjungos teisme dėl įgyvendinimo aktų ir pagal SESV 277 straipsnį tokiam ieškiniui pagrįsti remtis aptariamo pagrindinio akto neteisėtumu. Kai jį įgyvendinti turi valstybės narės, šie asmenys gali nacionaliniuose teismuose remtis atitinkamo pagrindinio akto negaliojimu ir taip priversti juos pagal SESV 267 straipsnį kreiptis į Teisingumo Teismą su prejudiciniais klausimais (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 60 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

165 Beje, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad vertinimą, ar dėl reglamentuojamojo pobūdžio teisės akto reikia patvirtinti įgyvendinamąsias priemones, būtina atlikti atsižvelgiant į asmens, siekiančio pasinaudoti teise pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos sakinio trečią dalį, poziciją. Todėl nesvarbu, ar dėl nagrinėjamo akto reikia patvirtinti įgyvendinamąsias priemones kitiems asmenims. Be to, atliekant šį vertinimą reikia atsižvelgti tik į ieškinio dalyką (žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 61 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

166 Šioje byloje, kaip, beje, pripažįsta ir Komisija, dėl ginčijamo sprendimo nereikia patvirtinti įgyvendinimo priemonių ieškovių atžvilgiu.

167 Iš tiesų, viena vertus, nėra ginčijamą sprendimą įgyvendinančių priemonių, priimtų Komisijos ar kitų Sąjungos institucijų.

168 Kita vertus, ieškovės nėra susijusios su šioje byloje galimai reikšmingomis nacionalinėmis įgyvendinimo priemonėmis, šiuo atveju – su dotacijos susitarimo sudarymu ar ministro įsakymo, be kita ko, dėl finansinės paramos paskirstymo skėtinėms asociacijoms – LAG narėms priėmimu. Iš tiesų ieškovių situacija skiriasi nuo tiesioginių ar netiesioginių finansinės paramos gavėjų situacijos, nes jos negali tapti nei tokios asociacijos, nei LAG narėmis, kadangi neatitinka šiuo tikslu numatytų sąlygų, visų pirma sąlygos, susijusios su jų labdaringa veikla. Tokiomis aplinkybėmis būtų dirbtina iš ieškovių tikėtis, kad šios ginčytų dotacijos susitarimą, ministro įsakymą ar bet kurią kitą nacionalinę priemonę, susijusią su finansinės paramos paskirstymu, nacionaliniame teisme, siekdamos priversti jį kreiptis į Teisingumo Teismą dėl ginčijamo sprendimo, susijusio su nagrinėjama finansine parama, galiojimo (pagal analogiją žr. 2018 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Scuola Elementare Maria Montessori / Komisija, Komisija / Scuola Elementare Maria Montessori ir Komisija / Ferracci*, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 65–67 punktus; 2020 m. spalio 28 d. Sprendimo *Associazione GranoSalus / Komisija*, C-313/19 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2020:869, 38–42 punktus).

169 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia konstatuoti, kad ieškinys taip pat turi būti pripažintas priimtinu, kiek jis grindžiamas trečiuoju pagrindu.

2. Dėl esmės

170 Ketvirtąjį pagrindą sudaro dvi dalys. Pirmoje dalyje ieškovės teigia, kad Komisija pažeidė SESV 107 ir paskesnius straipsnius, nusprendusi, kad finansinė parama yra esama pagalba, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį. Antroje dalyje ieškovės teigia, kad ši ginčijama priemonė atitinka visas valstybės pagalbos sąlygas, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnį.

a) Dėl pirmos dalies, susijusios su klaidomis kvalifikuojant finansinę paramą kaip esamą pagalbą, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį

171 Trečiojo ieškinio pagrindo pirmoje dalyje ieškovės teigia, kad finansinė parama nėra esama pagalba, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį, ir subsidiariai, darant prielaidą, kad ši ginčijama priemonė gali būti esama pagalba, kad ji buvo iš esmės pakeista ir tapo nauja pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 108 straipsnio 3 dalies pirmą sakinį arba Reglamento 2015/1589 1 straipsnio c punktą, įsigaliojus *WohlFödG*.

1) Dėl klaidos kvalifikuojant finansinę paramą kaip esamą pagalbą, kaip ji suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį

172 Pirma, ieškovės tvirtina, kad nors finansinė parama buvo numatyta 1956 m. Loterijų įstatymo 12 straipsnyje, tik po 1958 m. sausio 1 d., kai EEB sutartis įsigaliojo Vokietijos Federacinėje Respublikoje, ji buvo skirta ir faktiškai pirmą kartą išmokėta skėtinėms asociacijoms.

173 Komisija tvirtina, kad ieškovės pateikia tik prielaidas be įrodymų ir nenurodė šių argumentų prieš priimant ginčijamą sprendimą. Be to, palaikoma trečiųjų į bylą įstojusių šalių, ji pažymi, kad ieškovės neginčija, jog mokesčiai reikalavimus atitinkančioms skėtinėms asociacijoms iš tiesų buvo pervesti 1957 m., t. y. iki EEB sutarties įsigaliojimo. Remdamasi archyvų dokumentais DWEK taip pat tvirtina, kad labai tikėtina, jog pirmą kartą lėšos faktiškai išmokėtos prieš įsigaliojant EEB sutarčiai.

174 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pagalbos schemos įgyvendinimo ar individualios pagalbos skyrimo momentas yra teisiškai privalomo akto, kuriuo kompetentinga nacionalinė valdžios institucija besąlygiškai įsipareigoja suteikti pagalbą gavėjams, priėmimo arba sudarymo momentas (šiuo klausimu žr. 2018 m. sausio 25 d. Sprendimo *BSCA / Komisija*, T-818/14, EU:T:2018:33, 72 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

175 Šioje byloje neginčijama, kad aktas, kuriuo numatyta išmokėti finansinę paramą skėtinėms labdaros asociacijoms, buvo 1956 m. Loterijų įstatymas, priimtas 1956 m. vasario 27 d. ir įsigaliojęs tą pačią dieną. Be to, kaip nurodyta šio sprendimo 10 punkte, Koncesijos mokesčio panaudojimo socialinių užduočių vykdymo tikslais gairės *Niedersächsische Ministerialblatt* buvo paskelbtos 1956 m. Taigi šis įstatymas ir šios gairės buvo priimti prieš įsigaliojant EEB sutarčiai.

176 Be to, iš Bendrojo Teismo bylos medžiagos matyti, kad 1956 ir 1957 metais buvo skirta lėšų labdaros sektoriaus asociacijoms. Pačios ieškovės nurodo 6,8 mln. Vokietijos markių sumą, išmokėtą 1956 m., remdamosi 1956 ir 1957 m. Žemutinės Saksonijos žemės biudžeto sąskaitų 13 skirsniu. Taip pat, be DWEK pateiktų archyvų dokumentų, reikia konstatuoti, kad 1956 m. ir 1957 m. pervestos sumos yra pateiktos 2016 m. balandžio 6 d. Vokietijos vyriausybės pranešimo, kuriame nurodomos nepriklausomai labdaros veiklai nuo 1957 m. skirtos pagalbos sumos, 16 priede. Taigi faktiniai nagrinėjamos finansinės paramos mokėjimai buvo atliekami ir prieš įsigaliojant EEB sutarčiai (šiuo klausimu žr. 2016 m. balandžio 22 d. Sprendimo *Airija ir Aughinish Alumina / Komisija*, T-50/06 RENV II ir T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, 201 punktą).

177 Darytina išvada, kad nagrinėjama finansinė parama buvo suteikta prieš įsigaliojant EEB sutarčiai ir kad Komisija galėjo nuspręsti, jog ši priemonė tiek, kiek ji yra pagalba, yra esama pagalba, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį.

178 Antra, ieškovės tvirtina, kad ambulatorinės ir stacionarinės slaugos paslaugų rinka 1956 m. dar neegzistavo, nes patys žmonės rūpinosi senstančia karta ar ligoniais. Jos mano, kad finansinė parama tapo nauja pagalba vėliau pakeitus nepriklausomo labdaros sektoriaus veiklos sritį. Šiuo klausimu ieškovės priduria, kad šis pakeitimas skiriasi nuo „vidaus rinkos vystymosi“, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto v papunktį, todėl minėta parama negali būti laikoma esama pagalba, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą.

179 Palaikoma trečiųjų į bylą įstojusių šalių, Komisija tvirtina, kad ieškovių pastabos yra nereikšmingos.

180 Šiuo klausimu ir, kaip matyti iš ginčijamo sprendimo, tiek, kiek finansinė parama yra pagalba, ji yra nuo EEB sutarties įsigaliojimo esama pagalba, patenkanti į Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunkčio taikymo sritį. Todėl argumentai, susiję su tuo, kad 1956 m. nebuvo privačių ambulatorinės ir stacionarinės slaugos paslaugų rinkos, o Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto v papunktis netaikytinas, neturi reikšmės.

2) Dėl nagrinėjamos priemonės esminio pakeitimo

181 Ieškovės subsidiariai teigia, kad darant prielaidą, jog 1956 m. įvesta iš azartinių lošimų mokesčio finansuojama parama galėjo būti esama pagalba, ji buvo iš esmės pakeista įsigaliojus *WohlFödG* ir tapo nauja pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 108 straipsnio 3 dalies pirmą sakinį arba Reglamento 2015/1589 1 straipsnio c punktą, pagal kurį, be kita ko, „egzistuojančios pagalbos pakeitimai“ yra nauja pagalba. Ieškovės pateikia penkis argumentus. Pirma, jos teigia, kad skėtinės asociacijos yra įtakingesnės, nes *WohlFödG* 3 straipsnio 3 dalyje Žemutinės Saksonijos žemės socialinių reikalų ministerijai numatyta galimybė vietoj dotacijos susitarimo priimti ministro įsakymą yra taikoma tik tuomet, kai nepavyksta derybos su labdaros asociacijomis dėl paramos naudojimo tvarkos, nors pagal 2007 m. Azartinių lošimų įstatymo 16 straipsnio 2 dalį jai suteikta galimybė vienašališkai patvirtinti tvarką, užuot sudarius susitarimą su skėtinėmis asociacijomis.

182 Antra, ieškovės tvirtina, kad parama labdaros sektoriui priklauso nebe nuo azartinių lošimų rinkos, o nuo Žemutinės Saksonijos žemės biudžeto, todėl padidėja numatomumas planavimo srityje.

183 Trečia, jos mano, kad „teisinis ir faktinis reglamentavimas“, susijęs su pajamomis iš azartinių lošimų, ir labdaros asociacijų veiklos sritys buvo iš esmės pakeisti, nes pajamos iš azartinių lošimų nebelaikomos tinkamomis, kadangi nebėra gaunamos iš socialiai nepageidautinos veiklos. Atsakydamos į įstojimo į bylą paaiškinimus ieškovės iš esmės teigia, kad menkesnis pajamų iš azartinių lošimų ir paramos socialiniams projektams ryšys susilpnina ginčijamų dotacijų teisėtumo pagrindimą.

184 Ketvirta, ieškovės tvirtina, kad pakeitimų esminį pobūdį parodė bendra teisės aktų pakeitimų, padarytų nuo 1956 m., analizė, apimanti, pirma, 2004 m. įvykdytą finansinės paramos pertvarkymą pereinant nuo sumos, išreikštos azartinių lošimų mokesčio procentine dalimi, prie fiksuotos sumos, kuri finansuojama iš šio mokesčio iki 2014 m., o vėliau tiesiogiai iš federalinės žemės biudžeto, antra, finansinės paramos naudojimo sąlygų, kurios iš pradžių nustatomos pagal vyriausybės gaires, patvirtintas vienbalsiai federalinės žemės, vėliau derybomis tarp žemės ir skėtinių asociacijų, pakeitimą ir, trečia, labai pasikeitusią pagalbos sumą. Tai reiškia, kad ir teisės aktų pakeitimai, ir nuo 1956 m. egzistuojanti pagrindinė parama vėliausiai nuo 2015 m. turėtų būti laikomi nauja pagalba.

185 Penkta, ieškovės tvirtina, kad *WohlFödG* 2 straipsnio 3 dalis lemia esminį pakeitimą, nes joje numatyta, kad skėtinės asociacijos nuo šiol gali laisvai paskirstyti papildomą paramą dotacijos susitarime numatytoms veiklos sritims. Ieškovių skaičiavimais, dėl to 2015 m. vidutiniškai 22 % lėšų buvo galima laisvai panaudoti, taigi esama pagalba buvo iš esmės pakeista, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 794/2004 4 straipsnio 1 dalį.

186 Komisija, be kita ko, tvirtina, kad dauguma šių priekaištų nebuvo suformuluoti per administracinę procedūrą, todėl ginčijamame sprendime nebuvo įmanoma išdėstyti pozicijos. Be to, Komisija ir įstojusios į bylą šalys ginčija šiuos priekaištus ir mano, kad ieškovių nurodyti pakeitimai nėra esminiai.

187 Šiuo klausimu iš Reglamento 2015/1589 1 straipsnio c punkto matyti, kad pagalbos kvalifikavimas kaip naujos yra taikomas visai pagalbai, t. y. bet kuriai pagalbos sistemai ar bet kuriai individualiai pagalbai, kuri nėra egzistuojanti pagalba, įskaitant egzistuojančios pagalbos pakeitimus.

188 Be to, reikia pažymėti, kad Reglamento Nr. 794/2004 4 straipsnyje „Supaprastinta pranešimų apie tam tikrus taikomos pagalbos pakeitimus procedūra“ nustatyta:

„1. Reglamento [Nr. 659/1999] 1 straipsnio c punkte taikomos [esamos] pagalbos pakeitimai – tai visi pakeitimai, išskyrus grynai formalaus ir administracinio pobūdžio pakeitimus, kurie negali turėti įtakos pagalbos priemonės atitik[čiai] bendrosios rinkos reikalavimams. Tačiau taikomos pagalbos schemos pradinio biudžeto padidėjimas iki 20 % nelaikomas taikomos pagalbos pakeitimu.“

189 Taigi, kaip matyti iš šios nuostatos, visiškai formalūs ar administraciniai pakeitimai, kurie neturi įtakos pagalbos priemonės vertinimui, nelaikomi esamos pagalbos pakeitimais. Tam, kad esamos pagalbos pakeitimas būtų laikomas nauja pagalba, jis turi būti esminis (2014 m. liepos 11 d. Sprendimo *Telefónica de España ir Telefónica Móviles España / Komisija*, T-151/11, EU:T:2014:631, 62 punktas).

190 Be to, tik pats pakeitimas yra nauja pagalba. Taigi tik tuo atveju, kai pakeitimas daro poveikį pačiai pirminės pagalbos schemos esmei, jis tampa nauja pagalbos schema. Vis dėlto pakeitimas nedaro poveikio pačiai pradinės schemos esmei, jeigu naują elementą aiškiai galima atskirti nuo pradinės schemos (2002 m. balandžio 30 d. Sprendimo *Government of Gibraltar / Komisija*, T-195/01 ir T-207/01, EU:T:2002:111, 109–111 punktai; 2013 m. kovo 20 d. Sprendimo *Rousse Industry / Komisij* a, T-489/11, nepaskelbtas Rink., EU:T:2013:144, 55 punktas ir 2014 m. liepos 11 d. Sprendimo *Telefónica de España ir Telefónica Móviles España / Komisija*, T-151/11, Rink., EU:T:2014:631, 63 punktas).

191 Šiuo atveju reikia patikrinti, ar dėl vėlesnių teisės aktų pakeitimų buvo iš esmės pakeista 1956 m. Loterijų įstatyme nustatyta finansinė parama. Taigi reikia išnagrinėti, ar šiais pakeitimais pažeistos šios finansavimo schemos sudedamosios dalys, kaip antai gavėjų ratas, finansinės paramos tikslas ir gavėjams priskirta su viešąja paslauga susijusi užduotis, taip pat šios paramos šaltinis ir jos dydis (šiuo klausimu žr. 1994 m. rugpjūčio 9 d. Sprendimo *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, EU:C:1994:311, 29 punktą; 2018 m. rugsėjo 20 d. Sprendimo *Carrefour Hypermarchés ir kt.*, C-510/16, EU:C:2018:751, 41 punktą ir 2018 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *Rittinger ir kt.*, C-492/17, EU:C:2018:1019, 60–63 punktus).

192 Ieškovės neginčija, kad dabartinės finansinės paramos gavėjos yra tos pačios skėtinės asociacijos, kurios gavo pagal 1956 m. Loterijų įstatymą finansuotą paramą. Be to, reikia pažymėti, kad finansinės paramos tikslas, t. y. padėti labdaros asociacijoms teikti socialines paslaugas, po šio 1956 m. Loterijų įstatymo priėmimo nebuvo pakeistas.

193 Kalbant apie šio sprendimo 181–185 punktuose primintus ieškovių argumentus, pirma, reikia pažymėti, kad *WohlFödG* 3 straipsnio 3 dalyje skėtinėms asociacijoms nebuvo suteikta daugiau įtakos, numatant galimybę Žemutinės Saksonijos žemės socialinių reikalų ministerijai vietoj dotacijos susitarimo priimti ministro įsakymą tik tada, kai derybos su skėtinėmis asociacijomis dėl paramos naudojimo tvarkos nepavyksta. Iš tiesų šios nuostatos formuluotė ir aiškinimas nesiskiria nuo 2007 m. Azartinių lošimų įstatymo 16 straipsnio 2 dalies, pagal kurią šiai ministerijai taip pat suteikiama galimybė priimti vienašalį sprendimą, užuot sudarius susitarimą su skėtinėmis asociacijomis. Kaip pažymėjo DWEK, šio 2007 m. įstatymo 16 straipsnio 2 dalyje buvo numatyti tokie patys įgaliojimai kaip ir *WohlFödG*.

194 Bet kuriuo atveju argumentas dėl padidėjusios skėtinių asociacijų įtakos nėra reikšmingas, nes juo negalima paneigti išvados, kad finansinės paramos skyrimo tikslas, veiklos pobūdis ir gavėjų ratas priėmus 1956 m. Loterijų įstatymą iš esmės nepasikeitė.

195 Antra, dėl argumento, susijusio su lėšų kilme, pakanka konstatuoti, kad lėšos, kaip finansinė parama, visuomet buvo skiriamos iš Žemutinės Saksonijos žemės biudžeto, kuris buvo finansuojamas iš loterijų ir azartinių lošimų pajamų. Be to, ieškovės neginčijo ginčijamo sprendimo 49 punkto, kuriame Komisija nurodė, kad pajamų pobūdis ir šaltinis įsigaliojus *WohlFödG* nebuvo pakeisti, nes loterijų verslininkai visada turėjo mokėti koncesijos ir azartinių lošimų mokesčius federalinei žemei.

196 Dėl geresnio suteikiamos sumos numatomumo, palankaus planavimui, reikia konstatuoti, kad ginčijamo sprendimo 48 punkte Komisija teisingai nusprendė, jog perėjimas nuo procentiniu dydžiu išreikštos sumos prie fiksuoto dydžio sumos pagal 2004 m. Biudžeto lydimojo įstatymo pakeitimą nėra esminis pakeitimas, nes neturi įtakos pagrindinei skėtinių asociacijų teisei į valstybės finansinę paramą jų teikiamoms socialinės paramos paslaugoms. Kitaip negali būti ir kalbant apie *WohlFödG* poveikį finansinei paramai, nes, kaip ir 2004 m., tai nebuvo esminis pakeitimas, juo labiau, kad nei 2004 m. Biudžeto lydimuoju įstatymu, nei *WohlFödG* nepadidinta dotacija, palyginti su sumomis, skirtomis iki šio perėjimo.

197 Trečia, dėl ieškovių argumento, kad išnyko ryšys tarp pajamų, gaunamų iš azartinių lošimų, ir paramos socialiniams projektams, reikia pažymėti, kad šios priemonės sudedamosios dalys nebuvo iš esmės pakeistos, nes pajamos iš azartinių lošimų 1957 m. buvo federalinės žemės biudžeto dalis, o skėtinių asociacijų socialiniai projektai liko iš esmės tokie patys kaip ir 1957 metais.

198 Ketvirta, reikia konstatuoti, kad ieškovių pateikta bendra analizė neleidžia daryti išvados, kad padarytas esminis pagalbos schemos pakeitimas. Iš tiesų išnagrinėjus reikšmingas teisės aktų nuostatas ir jų raidą nuo 1956 m. iki 2016 m. matyti, kad teisinių pagrindų pakeitimai buvo tik formalūs ar administraciniai, nes jais iš esmės nekeičiami priemonės elementai, kaip antai gavėjams skiriama paramos suma. Taip būtent yra *WohlFödG* atveju; jame nepakeisti priemonės naudos gavėjai, paramos tikslas, pagalbos kilmė, taip pat iš esmės nepakeista paramos suma.

199 Dėl šios paramos naudojimo sąlygų pakeitimo, viena vertus, reikia konstatuoti, kad pagal *WohlFödG* 3 straipsnio 3 dalį Žemutinės Saksonijos žemės socialinių reikalų ministerija šias sąlygas nustato, jei nepavyksta „derybos“ tarp jos ir LAG, taigi situacija reikšmingai nepasikeitė nuo tada, kai, kaip matyti iš šio sprendimo 10 punkto, Žemutinės Saksonijos žemė vienašališkai nustatydavo šias sąlygas gairėse. Kita vertus, *WohlFödG* 3 straipsnio 2 dalyje siekiama reglamentuoti šias derybas. Todėl iš minėtos paramos naudojimo sąlygų nustatymo metodo raidos nematyti, kad dėl jos būtinai pasikeitė šių sąlygų esmė arba nagrinėjama priemonė buvo iš esmės pakeista.

200 Kalbant apie paramos sumas, kaip nurodyta šio sprendimo 117 punkte, iš finansinių duomenų, kuriuos Vokietijos valdžios institucijos pateikė Komisijai per administracinę procedūrą, matyti, kad dėl padidėjusios finansinės paramos sumos visa pagalbos suma neviršijo pradinės šios paramos sumos daugiau kaip 20 %. Todėl minėtos paramos sumų korekcijos neviršijo Reglamento Nr. 794/2004 4 straipsnio 1 dalyje nustatytos ribos.

201 Penkta, ieškovės ginčija *WohlFödG* 2 straipsnio 3 dalies 1 punktą, pagal kurį, gaunant dideles pajamas iš azartinių lošimų mokesčių, dalis papildomos finansinės paramos bus skirta LAG skėtinėms asociacijoms ir dalis – Regioninei priklausomybės problemų tarnybai (žr. šio sprendimo 13 punktą). Šiuo klausimu reikia konstatuoti, kad šis priekaištas, susijęs su tariamu papildomos paramos panaudojimo lankstumu, nebuvo nurodytas per administracinę procedūrą. Bet kuriuo atveju ieškovės neįrodė, kad ši papildoma parama pakeičia finansinės paramos esmę arba yra elementas, atsiejamas nuo to paties įstatymo 2 straipsnio 1 dalies 1 punkte numatytos pagrindinės paramos.

202 Be to, reikia priminti, kad *WohlFödG* 3 straipsnyje aprašomos nepriklausomo labdaros sektoriaus užduotys ir prie LAG prisijungusioms skėtinėms asociacijoms nustatytos sąlygos. *WohlFödG* 3 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje numatyta, kad „[f]inansinė pagalba, nurodyta 2 straipsnio 1 dalies 1 punkte ir 2 straipsnio 3 dalies 1 punkte, turi būti naudojama nepriklausomo labdaros sektoriaus užduotims vykdyti“. Darytina išvada, kad ieškovių ginčijama papildoma finansinė parama nėra esminis priemonės pakeitimas, paverčiantis ją nauja pagalba dėl to, kad skėtinės asociacijos gali laisvai naudotis šia papildoma parama. Iš tiesų ir pagrindinė, ir papildoma parama yra skirtos remti tik reikalavimus atitinkančių labdaros užduočių vykdymui. Be to, papildomos paramos mokėjimas nėra sisteminis, nes priklauso nuo to, ar susidaro pajamų iš azartinių lošimų perteklius, viršijantis 147 300 000 EUR sumą.

203 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad nagrinėjama priemonė nebuvo iš esmės pakeista nuo jos įvedimo 1956 m. Todėl, nesant reikalo nagrinėti Komisijos argumento, kad tokio esminio pakeitimo klausimas nebuvo iškeltas per administracinę procedūrą, trečiojo pagrindo pirmą dalį reikia atmesti kaip nepagrįstą.

b) Dėl antros dalies, susijusios su klaida dėl finansinės paramos nekvalifikavimo kaip pagalbos, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnį

204 Ieškinio trečiojo pagrindo antroje dalyje ieškovės teigia, kad ginčijama priemonė atitinka visas sąlygas, kad ją būtų galima laikyti valstybės pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnį.

205 Komisija prašo atmesti šią dalį.

206 Šiuo klausimu reikia konstatuoti, kad antroje dalyje ieškovės siekia įrodyti, kad nagrinėjama finansinė parama yra valstybės pagalba. Svarbu pažymėti, kad ginčijamame sprendime Komisija neatliko jokio vertinimo dėl šios priemonės kvalifikavimo kaip valstybės pagalbos ir nenusprendė dėl SESV 107 straipsnyje numatytų sąlygų įvykdymo ar galimo šios priemonės suderinamumo su vidaus rinka. Todėl ieškovių pateikti argumentai yra nereikšmingi. Taigi reikia atmesti šią antrąją trečiojo pagrindo dalį, taip pat visą trečiąjį pagrindą.

207 Remiantis tuo, kas nurodyta pirma, darytina išvada, kad reikia atmesti visą ieškinį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

208 Pagal Procedūros reglamento 134 straipsnio 1 dalį iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi ieškovės bylą pralaimėjo, jos turi padengti savo, Komisijos ir į bylą įstojusių šalių išlaidas pagal jų reikalavimus.

Remdamasis šiais motyvais,

BENDRASIS TEISMAS (aštuntoji kolegija)

nusprendžia:

1. **Atmesti ieškinį.**

2. ***Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV*** **ir** ***CarePool Hannover GmbH*** **padengia savo ir Europos Komisijos,** ***Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV*** **ir** ***Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV*** **bei kitų įstojusių į bylą šalių, nurodytų priede, bylinėjimosi išlaidas**.

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Paskelbta 2021 m. balandžio 14 d. viešame teismo posėdyje Liuksemburge.

Parašai.

Turinys

I. Su ginčijamame sprendime nurodytomis nacionalinėmis priemonėmis susijęs teisinis pagrindas 3

II. Ginčo aplinkybės 6

III. Ginčijamas sprendimas 7

IV. Procesas ir šalių reikalavimai 7

V. Dėl teisės 9

A. Dėl ieškinio pirmojo pagrindo, susijusio su procesinių teisių, kylančių iš SESV 108 straipsnio 2 dalies, pažeidimu 10

1. Dėl priimtinumo 10

2. Dėl esmės 12

a) Dėl pirminio patikrinimo procedūros trukmės 15

b) Dėl ginčijamo sprendimo motyvų 16

c) Dėl Komisijos elgesio 17

B. Dėl antrojo ieškinio pagrindo, susijusio su pareigos motyvuoti pažeidimu 18

C. Dėl trečiojo pagrindo, susijusio su SESV 107 ir paskesnių straipsnių pažeidimu 19

1. Dėl priimtinumo 19

a) Dėl to, ar ginčijamas sprendimas yra reglamentuojamojo pobūdžio aktas 20

b) Dėl ieškovių tiesioginės sąsajos 21

c) Dėl įgyvendinimo priemonių buvimo 23

2. Dėl esmės 24

a) Dėl pirmos dalies, susijusios su klaidomis kvalifikuojant finansinę paramą kaip esamą pagalbą, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį 24

1) Dėl klaidos kvalifikuojant finansinę paramą kaip esamą pagalbą, kaip ji suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punkto i papunktį 24

2) Dėl nagrinėjamos priemonės esminio pakeitimo 25

b) Dėl antros dalies, susijusios su klaida dėl finansinės paramos nekvalifikavimo kaip pagalbos, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnį 28

Dėl bylinėjimosi išlaidų 29