Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 14 kwietnia 2021 r.*

Pomoc państwa – Niezależna opieka społeczna – Dotacje przyznawane stowarzyszeniom należącym do regionalnej wspólnoty roboczej organizacji charytatywnych – Oddalenie skargi do Komisji – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń po zakończeniu wstępnego etapu badania – Skarga o stwierdzenie nieważności – Status zainteresowanej strony – Ochrona praw procesowych – Istotny wpływ na pozycję konkurencyjną – Dopuszczalność – Brak poważnych trudności – Brak istotnej zmiany pomocy istniejącej

W sprawie T-69/18

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, z siedzibą w Hanowerze (Niemcy),

CarePool Hannover GmbH, z siedzibą w Hanowerze,

które reprezentowali adwokat T. Unger i S. Korte, profesor,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali K. Herrmann i F. Tomat, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, z siedzibą w Hanowerze, które reprezentował adwokat A. Bartosch,

przez

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, z siedzibą w Hanowerze, które reprezentował adwokat C. Jürschik,

oraz przez

* Język postępowania: niemiecki.

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, z siedzibą w Brunszwiku (Niemcy), oraz innych interwenientów, których nazwy są wymienione w załączniku [1], których reprezentowali adwokaci U. Karpenstein, R. Sangi i C. Johann,

interwenienci,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2017) 7686 final z dnia 23 listopada 2017 r. dotyczącej pomocy państwa SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben i SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH wprowadzonej w życie przez Niemcy na rzecz stowarzyszeń charytatywnych na zadania pomocy społecznej (Dz.U. 2018, C 61, s. 1),

SĄD (ósma izba),

w składzie: J. Svenningsen, prezes, C. Mac Eochaidh i T. Pynnä (sprawozdawczyni), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujący

Wyrok

1 Pierwsza skarżąca, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, jest stowarzyszeniem, które wykonuje swoją działalność w Länder: Niedersachsen (kraj związkowy Dolna Saksonia, Niemcy), Freie Hansestadt Bremen (kraj związkowy Brema, Niemcy), Schleswig-Holstein (kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn, Niemcy) i Freie und Hansestadt Hamburg (kraj związkowy Hamburg, Niemcy). Zgodnie ze skargą reprezentuje ono interesy 160 przedsiębiorstw, które ze swej strony zarządzają zapewniającymi zakwaterowanie placówkami oferującymi pomoc oraz opiekę ambulatoryjną i stacjonarną osobom niesamodzielnym i placówkami pomocy dla osób niepełnosprawnych, dzieci i młodzieży, oraz które prowadzą takie placówki.

2 Druga skarżąca, CarePool Hannover GmbH, jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Hanowerze (Niemcy) i członkiem pierwszej skarżącej. Świadczy ona osobom niesamodzielnym usługi pomocy i opieki ambulatoryjnej w miejscu ich zamieszkania.

3 W skardze będącej przedmiotem niniejszego postępowania skarżące wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2017) 7686 final z dnia 23 listopada 2017 r. dotyczącej pomocy państwa SA.42268 (2017/E) – Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben i SA.42877 (2017/E) – Deutschland CarePool Hannover GmbH wprowadzonej w życie przez Niemcy na rzecz stowarzyszeń charytatywnych na zadania pomocy społecznej (Dz.U. 2018, C 61, s. 1, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją"), która została im doręczona w dniu 11 grudnia 2017 r. Zaskarżona decyzja dotyczy różnych środków krajowych, za pomocą których kraj związkowy Dolna Saksonia miał udzielać wsparcia podmiotom prowadzącym działalność na terytorium tego kraju związkowego, należącym do niezależnej opieki społecznej.

4 W szczególności owe środki krajowe obejmują wsparcie finansowe, które jest przyznawane od 1956 r. na podstawie przepisów ustawowych i wykonawczych, które zmieniały się z biegiem czasu, niezależnym parasolowym stowarzyszeniom charytatywnym (zwane dalej „wsparciem finansowym"). Stowarzyszenia te oferują, za pośrednictwem stowarzyszeń będących ich członkami, różne świadczenia społeczne osobom niesamodzielnym i wymagającym szczególnej troski, takie jak opieka ambulatoryjna,

1 Wykaz pozostałych interwenientów jest załączony tylko do wersji doręczanej stronom.

szpitalna lub mieszana, pomoc dla osób bezdomnych i uchodźców oraz pomoc duchowa. Skarżące, będące podmiotami prywatnymi, które świadczą pewne analogiczne usługi lub reprezentują przedsiębiorstwa świadczące takie usługi, uważają, że zostały poszkodowane przez wsparcie finansowe.

5 W zaskarżonej decyzji Komisja Europejska, nie wszczynając formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, doszła do wniosku, że o ile wsparcie finansowe stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, o tyle należy je uznać za pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE (Dz.U. 2015, L 248, s. 9). Tym samym oddaliła ona skargi złożone do niej przez skarżące.

I. Ramy prawne dotyczące środków krajowych objętych zaskarżoną decyzją

6 Opieka społeczna (Wohlfahrtspflege) jest zdefiniowana następująco w § 66 ust. 2 Abgabenordnung (niemieckiej ordynacji podatkowej):

„Opieka społeczna polega na planowej pomocy udzielanej osobom znajdującym się w potrzebie lub niebezpieczeństwie, zapewnianej w interesie publicznym i w celach niezarobkowych. Pomoc ta może rozciągać się na zdrowie, dobrostan duchowy, edukacyjny lub gospodarczy oraz ma na celu zapobiegnięcie lub naprawienie danej sytuacji”.

7 Jak wynika z różnych aktów, wyrażenie „niezależna opieka społeczna” oznacza wolontariacką działalność społeczną organizacji, które nie podlegają państwu [zob. między innymi § 1 ust. 5 statutu Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (federalnego stowarzyszenia niezależnej opieki społecznej) i § 4 Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (trzeciego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o zwrocie pożyczek państwowych) z dnia 4 grudnia 1926 r.].

8 Wsparcie finansowe działań stowarzyszeń charytatywnych zostało przewidziane w Gesetz über das Zahlenlotto (ustawie o loterii) z dnia 27 lutego 1956 r. (Nds. GVBl. 1956 IV, s. 9, zwanej dalej „ustawą z 1956 r. o loterii”), która weszła w życie tego samego dnia.

9 Zgodnie z § 11 ust. 1 i § 12 ust. 1 ustawy z 1956 r. o loterii w celu wypełniania zadań społecznych parasolowe stowarzyszenia charytatywne otrzymywały pewien procent opłat koncesyjnych, które uiszczały przedsiębiorstwa urządzające zakłady wzajemne w kraju związkowym Dolna Saksonia.

10 W 1956 r. Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (wytyczne dotyczące wykorzystywania opłat koncesyjnych do celów wypełniania zadań społecznych), opublikowane w Niedersächsisches Ministerialblatt, Nds. MBl. 1956, s. 855) regulowały wykorzystywanie opłat.

11 Określenie wsparcia finansowego było wielokrotnie zmieniane różnymi następującymi po sobie ustawami. Ustawa z 1956 r. o loterii została zmieniona w dniu 7 czerwca 1968 r. (Nds. GVBl. 1968, s. 91) i w dniu 18 lutego 1970 r. (Nds. GVBl. 1970, s. 27). Ustawa ta została zastąpiona w 1997 r. przez Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (ustawę Dolnej Saksonii o loterii i zakładach wzajemnych) (Nds. GVBl. 1997, s. 289), która została zmieniona w 2003 r. przez Haushaltsbegleitgesetz (ustawę okołobudżetową) (Nds. GVBl. 2003, s. 446, zwaną dalej „ustawą okołobudżetową z 2004 r.”), która weszła w życie w 2004 r. Kwota wsparcia finansowego została zmniejszona w 2005 r., a w 2007 r. zwiększona przez Niedersächsisches Glückspielgesetz z 2007 r. (ustawę Dolnej Saksonii o grach losowych) (Nds. GVBl. 2007, s. 756, zwaną dalej „ustawą z 2007 r. o grach losowych”), która weszła w życie w 2008 r, i została ponownie zmieniona ustawą wydaną w 2012 r., która weszła w życie w 2013 r. (Nds. GVBl. 2012, s. 544).

12 Ustawa z 2007 r. o grach losowych została zastąpiona przez Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (ustawę Dolnej Saksonii dotyczącą wsparcia niezależnej opieki społecznej) z dnia 16 grudnia 2014 r. (Nds. GVBl. 2014, s. 429, zwaną dalej „WohlFödG"), mającą zastosowanie od dnia 1 stycznia 2015 r. Wytyczne dotyczące wykorzystywania opłat koncesyjnych do celów wypełniania zadań społecznych także podlegały zmianom.

13 Paragraf 2 WohlFödG jest zatytułowany „Pomoc finansowa dla stowarzyszeń niezależnej opieki społecznej i dla Landesstelle für Suchtfragen". Paragraf 2 ust. 1 pkt 1 WohlFödG stanowi, że ta pomoc finansowa jest przyznawana stowarzyszeniom parasolowym zrzeszonym w Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (regionalnej wspólnocie roboczej obejmującej organizacje oferujące niezależną opiekę społeczną, zwanej dalej „LAG"). Paragraf 2 ust. 2 WohlFödG przewiduje badanie przez ministerstwo spraw społecznych kraju związkowego Dolna Saksonia wypełniania przez stowarzyszenia parasolowe ciążących na nich zadań i konieczności zwiększenia wsparcia finansowego, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1. Z kolei § 2 ust. 3 WohlFödG przewiduje, że gdy przychody, które kraj związkowy czerpie z podatków od gier losowych, przekraczają kwotę 146 300 000 EUR, ów kraj związkowy przyznaje tytułem dodatkowego wsparcia finansowego 18,63% nadwyżki przychodów stowarzyszeniom parasolowym zrzeszonym w LAG oraz 0,74% nadwyżki przychodów Landesstelle für Suchtfragen (regionalnemu urzędowi ds. problemów związanych z uzależnieniem).

14 LAG, do którego odnosi się WohlFödG, jest zarejestrowanym stowarzyszeniem, którego podstawę prawną stanowi jego statut. Stowarzyszenie to istniało już przed wejściem w życie ustawy z 1956 r. o loterii.

15 W preambule statutu LAG zostało zdefiniowane następująco:

„[LAG] jest ugrupowaniem trzynastu stowarzyszeń parasolowych sektora niezależnej opieki społecznej Dolnej Saksonii".

16 Trzynaście parasolowych stowarzyszeń będących członkami LAG jest na poziomie kraju związkowego Dolna Saksonia podjednostkami następujących sześciu stowarzyszeń lub „rodzin" z sektora niezależnej opieki społecznej w Niemczech, którymi są Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Czerwony Krzyż), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (pomoc żydowska) i Der Paritätische Wohlfahrtsverband.

17 Członkowie LAG są zidentyfikowani w § 2 jego statutu w następujący sposób:

„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 Paragraf 2 ust. 2 zdanie pierwsze statutu LAG przewiduje, że inne stowarzyszenia parasolowe z zakresu opieki społecznej mogą zostać dopuszczone, pod warunkiem że stowarzyszenie parasolowe z zakresu opieki społecznej spełnia następujące warunki:

„– wykonuje ono działalność na szczeblu interregionalnym w Dolnej Saksonii;

– rzeczywista pomoc, której ono udziela, obejmuje co do zasady wszystkie rodzaje działalności wchodzącej w zakres niezależnej opieki społecznej, a nie tylko niektóre z jej gałęzi;

– zachęca ono do pracy wolontariackiej, a nie zawodowej;

– zrzesza w całości organizacje i podmioty, którym przyświeca ta sama idea;

– między stowarzyszeniem parasolowym a organizacjami i podmiotami, które do niego należą, istnieje związek przynależności lub związek organiczny;

– stowarzyszenie parasolowe oferuje, całościowo i poprzez znaczenie organizacji i podmiotów, które zrzesza, gwarancję stałej, kompletnej i kwalifikowanej pracy, jak również wiarygodnego zarządzania;

– organizacji przyświeca cel użyteczności publicznej, charytatywny lub religijny w rozumieniu niemieckiej ordynacji podatkowej".

19 Jak wynika z tiret piątego warunków wymienionych w pkt 18 powyżej, stowarzyszenia parasolowe są związane z organizacjami i podmiotami świadczącymi usługi z zakresu niezależnej opieki społecznej. Statut LAG nie narzuca szczególnej formy w odniesieniu do sposobu ugrupowania tych stowarzyszeń z jednej strony a wspomnianych organizacji i podmiotów z drugiej strony.

20 Na podstawie § 2 ust. 2 akapit drugi statutu LAG biuro LAG podejmuje decyzje w przedmiocie przystąpienia nowych członków. W przypadku odmowy można domagać się ponownego zbadania decyzji przez zgromadzenie członków.

21 Paragraf 3 ust. 1 WohlFödG stanowi, co następuje:

„Pomoc finansową, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i § 2 ust. 3 pkt 1, należy wykorzystywać w celu wsparcia zadań niezależnego sektora charytatywnego. […] Zadaniom opieki społecznej służą wszelkie środki, które mają na celu udzielenie wsparcia osobom, które potrzebują pomocy lub które potrzebowałyby jej w braku wsparcia, jak również środki, które mają stworzyć lub poprawić warunki organizacyjne i osobowe świadczenia pomocy. […]".

22 Zgodnie z § 3 ust. 2 WohlFödG wypłata pomocy finansowej na rzecz LAG jest uzależniona od zawarcia umowy o udzielenie dotacji między ministerstwem spraw społecznych kraju związkowego Dolna Saksonia i wszystkimi stowarzyszeniami parasolowymi zrzeszonymi w LAG (zwanej dalej „umową o udzielenie dotacji"), która to umowa jest następnie publikowana przez ministerstwo spraw

społecznych w *Niedersächsisches Ministerialblatt* (ministerialnym dzienniku urzędowym kraju związkowego Dolna Saksonia) i w internecie. W umowie tej muszą być uregulowane co najmniej następujące elementy:

„1. podział pomocy finansowej pomiędzy poszczególne stowarzyszenia parasolowe lub grupy stowarzyszeń parasolowych,

2. zadania opieki społecznej, na których wsparcie ma być wykorzystana pomoc finansowa,

3. w odniesieniu do 67% pomocy finansowej określonej w § 2 ust. 1 pkt 1 zadania, które należy wesprzeć, i to poprzez podanie w stosunku do każdego z nich minimalnej części wsparcia, którą należy na nie przeznaczyć,

4. maksymalna część pomocy finansowej, która może zostać wykorzystana na zadania administracyjne,

5. dowód wykorzystania pomocy finansowej zgodnie z jej celem, jak również środków przekazanych z tej pomocy osobom trzecim przez stowarzyszenia parasolowe”.

23 Na podstawie § 3 ust. 3 WohlFödG w braku zawarcia takiej umowy właściwe ministerstwo może uregulować te różne aspekty w drodze rozporządzenia ministerialnego.

24 W dniu 8 lutego 2016 r. między ministerstwem spraw społecznych, zdrowia i równości między mężczyznami i kobietami kraju związkowego Dolna Saksonia a trzynastoma stowarzyszeniami parasolowymi zrzeszonymi w LAG została zawarta umowa dotycząca wykorzystania pomocy finansowej przyznanej zgodnie z WohlFödG (Nds. MBl. nr 8/2016, s. 244), zastępująca wcześniejszą umowę zawartą w 2007 r. na podstawie ustawy z 2007 r. o grach losowych.

25 Preambuła tej umowy z 2016 r. przewiduje między innymi, że „[s]trony zawierające umowę są zgodne co do tego, iż umowie tej przyświeca cel polegający na wspólnym przyczynianiu się do rozwoju infrastruktury społecznej w Dolnej Saksonii przy poszanowaniu niezależności stowarzyszeń niezależnego sektora charytatywnego” oraz że „[t]en cel znajduje wyraz w określeniu zadań charytatywnych kwalifikujących się do objęcia pomocą zgodnie z załącznikiem 1”.

26 Artykuł 2 ust. 2 zdanie pierwsze tej samej umowy z 2016 r. stanowi, że „[s]towarzyszenia niezależnego sektora charytatywnego są uprawnione do przekazywania swoim członkom środków będących w ich dyspozycji”.

27 W dniu 12 marca 2018 r. została zawarta nowa umowa o udzielenie dotacji między ministerstwem spraw społecznych, zdrowia i równości między mężczyznami i kobietami kraju związkowego Dolna Saksonia a trzynastoma stowarzyszeniami parasolowymi zrzeszonymi w LAG (Nds. MBl. nr 12/2018, p. 206). W motywie trzecim tego dokumentu wskazano, że wsparcie będzie miało miejsce z poszanowaniem decyzji Komisji 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 TFUE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. 2012, L 7, s. 3, zwanej dalej „decyzją UOIG z 2012 r.”), i rozporządzenia Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. 2012, L 114, s. 8).

II. Okoliczności powstania sporu

28 W dniach 16 czerwca i 12 sierpnia 2015 r. Komisja otrzymała dwie różne skargi, zarejestrowane pod numerami SA.42268 i SA.42877 (zwane dalej „skargami do Komisji"), mające na celu uznanie wsparcia finansowego zadań pomocy społecznej w Dolnej Saksonii za bezprawnie przyznaną i niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc.

29 Beneficjentami tego wsparcia finansowego są stowarzyszenia parasolowe, wymienione w pkt 15–17 powyżej, które za pośrednictwem będących ich członkami stowarzyszeń regionalnych lub lokalnych oferują świadczenia mogące mieć charakter ekonomiczny, takie jak opieka ambulatoryjna, szpitalna lub mieszana, bądź charakter nieekonomiczny, takie jak pomoc i schronienie dla osób bezdomnych, pomoc duchowa lub pomoc dla uchodźców.

30 W skargach do Komisji skarżące twierdziły, że konkurują ze stowarzyszeniami charytatywnymi, w szczególności jeśli chodzi o usługi opieki dla osób uzależnionych. Zdaniem skarżących owe stowarzyszenia charytatywne korzystają ze wsparcia finansowego, co pozwala im lepiej wynagradzać swój personel, niż robią to przedsiębiorstwa prywatne, lub proponować swoje świadczenia po niższych cenach niż ceny tych przedsiębiorstw. W związku z tym przedsiębiorstwa prywatne znajdują się w gorszej sytuacji w odniesieniu do rekrutacji personelu. Ponadto w toku negocjacji z kasami ubezpieczenia pielęgnacyjnego i organizacjami pomocy społecznej ceny proponowane przez przedsiębiorstwa prywatne są odrzucane, ponieważ są uznawane za zbyt wysokie w porównaniu z cenami żądanymi przez sektor charytatywny. To zmusza przedsiębiorstwa prywatne do proponowania świadczeń po cenach, które nie pozwalają prawidłowo pokryć ich kosztów.

31 Ponadto skarżące utrzymywały w skargach do Komisji, że ustawa Dolnej Saksonii o loterii i zakładach wzajemnych uchwalona w 1997 r. zmieniła w istotny sposób ustawę z 1956 r. o loterii, ponieważ stowarzyszeniom parasolowym przyznano kwotę ryczałtową, a już nie określony procent opłat koncesyjnych. Podobnie WohlFödG także zmieniło w istotny sposób ustawę z 1956 r. o loterii, ponieważ wsparcie finansowe stowarzyszeń charytatywnych pochodzi już tylko w części z przychodów z loterii i w rzeczywistości pochodzi obecnie w zdecydowanej części z budżetu kraju związkowego.

32 Poza kwestią wsparcia finansowego na podstawie WohlFödG na rzecz stowarzyszeń parasolowych skarga do Komisji zarejestrowana pod numerem SA.42877 dotyczyła także dwóch innych środków, to jest: po pierwsze, domniemanych pośrednich korzyści podatkowych w zakresie podatku dochodowego w odniesieniu do dobrowolnych współpracowników stowarzyszeń charytatywnych, a po drugie, ustalania obniżonych opłat radiowo-telewizyjnych dla instytucji owych stowarzyszeń.

33 Zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1) oraz art. 12 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589 pismami z dni 30 lipca 2015 r. i 8 lutego 2016 r. Komisja wystosowała żądania udzielenia informacji do władz niemieckich, które odpowiedziały pismami z dni 9 września 2015 r. oraz 6 i 7 kwietnia 2016 r.

34 W dniu 5 lipca 2016 r. między Komisją a władzami niemieckimi odbyło się spotkanie, w toku którego Komisja poinformowała ustnie o swojej tymczasowej ocenie wsparcia finansowego i planowanym zakwalifikowaniu tego wsparcia jako pomocy istniejącej. W wewnętrznym protokole Komisji dotyczącym tego spotkania, przekazanym przez tę instytucję Sądowi, wskazano, że środki nie spełniają warunków przewidzianych w decyzji UOIG z 2012 r., między innymi jeśli chodzi o księgowość, przejrzystość i sposób unikania nadmiernej rekompensaty.

35 W dniach 30 września i 16 listopada 2016 r. władze niemieckie przedstawiły dodatkowe informacje.

36 Pismami z dnia 14 lutego 2017 r. Komisja przekazała skarżącym tymczasową ocenę środków zakwestionowanych w złożonych do niej skargach. Wskazała ona, że uważa, iż o ile zakwestionowane wsparcie finansowe stanowi pomoc, w grę wchodzi pomoc istniejąca. Jeśli chodzi o dwa pozostałe środki zakwestionowane przez drugą skarżącą, nie jest to pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja poinformowała ponadto skarżące, że władze niemieckie zapewniły, iż w przyszłości będą stosować postanowienia decyzji UOIG z 2012 r. lub, w stosownym wypadku, gdy zostaną spełnione przesłanki zastosowania, przepisy rozporządzenia nr 360/2012. Co więcej, podkreśliła ona, że jest to wstępny wniosek, który będzie obowiązywał do momentu otrzymania ewentualnych dodatkowych wyjaśnień ze strony skarżących.

37 Skarżące zakwestionowały tę tymczasową ocenę pismami z dni 17 i 20 lutego oraz 6 marca 2017 r. Rozwinęły one swoją argumentację w pismach z dnia 10 marca 2017 r. Pismami z dni 31 sierpnia, 5 i 14 września 2017 r. władze niemieckie przekazały Komisji informacje uzupełniające.

III. Zaskarżona decyzja

38 W zaskarżonej decyzji, doręczonej skarżącym w dniu 11 grudnia 2017 r., po zbadaniu zmian legislacyjnych, które miały miejsce od 1956 r., Komisja uznała, że sporny środek nie został zmieniony w swej istocie od tamtego czasu oraz że, o ile stanowi on pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, należy go zakwalifikować jako pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589. Ponadto w każdym razie Komisja uwzględniła w zaskarżonej decyzji zobowiązanie władz niemieckich, że w przyszłości będą one upewniać się co do zgodności rozpatrywanego wsparcia finansowego z decyzją UOIG z 2012 r. Tym samym Komisja oddaliła skargi złożone do niej przez skarżące w zakresie, w jakim dotyczyły one spornego wsparcia finansowego.

39 W odniesieniu do dwóch pozostałych środków zakwestionowanych przez drugą skarżącą Komisja stwierdziła, że nie przedstawiła ona swoich uwag w kwestii tymczasowej oceny tych dwóch środków zawartej przez tę instytucję w piśmie z dnia 14 lutego 2017 r. Wobec tego na podstawie art. 24 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2015/1589, zgodnie z którym między innymi „[j]eżeli zainteresowana strona nie przekaże swoich uwag w wyznaczonym terminie, skargę uznaje się za wycofaną”, Komisja uznała, że drugą skargę należy uznać za wycofaną w części dotyczącej tych dwóch pozostałych środków.

IV. Postępowanie i żądania stron

40 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 lutego 2018 r. skarżące wniosły skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

41 W dniu 21 kwietnia 2018 r. Komisja złożyła odpowiedź na skargę.

42 W dniu 26 czerwca 2018 r. skarżące złożyły replikę.

43 W dniu 31 sierpnia 2018 r. Komisja złożyła duplikę.

44 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 30 kwietnia i 4 maja 2018 r. Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (zwane dalej „DWEK”) i Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (zwane dalej „ABH”) wniosły o dopuszczenie do niniejszej sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

45 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 maja 2018 r. Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, Arbeiterwohlfahrt-Bezirksverband Weser-Ems eV, Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, Caritasverband für die Diözese Osnabrück, Landes-Caritasverband für Oldenburg eV,

Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV i Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (zwane dalej „pozostałymi interwenientami") wniosły o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

46 Postanowieniem prezesa szóstej izby z dnia 3 października 2018 r. wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów zostały uwzględnione.

47 Pismami złożonymi w sekretariacie w dniach 3 i 4 grudnia 2018 r. interwenienci złożyli swoje uwagi, w przedmiocie których skarżące i Komisja przedstawiły swoje stanowiska, odpowiednio, w dniach 23 stycznia i 25 stycznia 2019 r.

48 Z uwagi na zmiany w składzie izb Sądu niniejsza sprawa została przydzielona nowej sędzi sprawozdawczyni, zasiadającej w ósmej izbie.

49 Na wniosek sędzi sprawozdawczyni zgodnie z art. 106 § 1 regulaminu Sąd zdecydował o otwarciu z urzędu ustnego etapu postępowania oraz, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania, zadał stronom pytania na piśmie w dniu 27 stycznia 2020 r. Pytania te dotyczyły dopuszczalności skargi, w szczególności w świetle wyroku z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873). Strony udzieliły odpowiedzi na ten środek organizacji postępowania w wyznaczonym terminie.

50 Z powodu kryzysu sanitarnego związanego z COVID-19 rozprawa, wyznaczona pierwotnie na dzień 17 marca 2020 r., została odroczona na dzień 5 maja 2020 r., a następnie w końcu na późniejszy termin. Tytułem środka organizacji postępowania strony zostały zatem wezwane w dniu 15 kwietnia 2020 r. do złożenia ewentualnych uwag w przedmiocie odpowiedzi pozostałych stron na pytania na piśmie zadane przez Sąd w dniu 27 stycznia 2020 r. Odpowiedziały one na to wezwanie w wyznaczonych terminach.

51 W świetle odpowiedzi stron na pytania Sądu i ich uwag w przedmiocie owych odpowiedzi Sąd, uznając, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy, na podstawie art. 106 § 3 regulaminu postępowania stwierdził, że nie ma już potrzeby orzekania w przedmiocie skargi po przeprowadzeniu rozprawy, i w związku z tym w dniu 21 września 2020 r. zdecydował o zamknięciu ustnego etapu postępowania.

52 Skarżące wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

53 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

54 Interwenienci wnoszą do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

V. Co do prawa

55 Na poparcie skargi skarżące podnoszą trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia ich praw procesowych wynikających z art. 108 ust. 2 TFUE, drugi – naruszenia obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE, a trzeci – naruszenia art. 107 i nast. TFUE.

56 Należy przypomnieć, że w ramach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa przewidzianego w art. 108 TFUE należy wyróżnić dwa etapy: po pierwsze, wstępne badanie pomocy ustanowione w ust. 3 tego artykułu, które ma na celu wyłącznie umożliwienie Komisji sformułowania pierwszej opinii na temat częściowej lub całkowitej zgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym, a po drugie, formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w ust. 2 tegoż artykułu. Dopiero w ramach tego formalnego postępowania, która ma umożliwić Komisji uzyskanie kompletnych informacji o całości danych w sprawie, traktat nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag (wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 38; z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 27; postanowienie z dnia 11 kwietnia 2018 r., Abes/Komisja, T-813/16, niepublikowane, EU:T:2018:189, pkt 39).

57 Z powyższego wynika, że w sytuacji gdy bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego ustanowionego w art. 108 ust. 2 TFUE Komisja stwierdzi w drodze decyzji wydanej na podstawie ust. 3 tego artykułu, iż pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, osoby, na których rzecz ustanowiono te gwarancje proceduralne, mogą wyegzekwować ich poszanowanie tylko wtedy, gdy mają możliwość zakwestionowania tej decyzji przed sądem Unii. Z tych względów sąd ten uznaje za dopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności takiej decyzji, wniesioną przez zainteresowaną stronę w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, jeżeli autor tej skargi dąży, poprzez jej wniesienie, do ochrony swych praw procesowych, które wywodzi z tego postanowienia (wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 28; z dnia 15 stycznia 2013 r., Aiscat/Komisja, T-182/10, EU:T:2013:9, pkt 42; postanowienie z dnia 11 kwietnia 2018 r., Abes/Komisja, T-813/16, niepublikowane, EU:T:2018:189, pkt 40).

58 Taka sytuacja ma również miejsce wtedy, gdy bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja utrzymuje, że o ile zakwestionowane środki stanowią pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, o tyle należy ją zakwalifikować jako pomoc istniejącą, i czyniąc to, odmawia ona w dorozumiany sposób wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE. Takie zajęcie stanowiska przez Komisję w oparciu o informacje dostarczone przez zainteresowane strony stanowi decyzję (wyroki: z dnia 24 marca 1993 r., CIRFS i in./Komisja, C-313/90, EU:C:1993:111, pkt 26; z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 53).

59 Należy zatem uznać za dopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE wniesioną przez zainteresowaną stronę w rozumieniu tego postanowienia, w sytuacji gdy autor tej skargi dąży, poprzez jej wniesienie, do ochrony swych praw procesowych, które wywodzi z tego postanowienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., ARAP i in./Komisja, C-321/99 P, EU:C:2002:292, pkt 61, 66; z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 56).

60 Natomiast jeżeli strona skarżąca kwestionuje zasadność samej decyzji, w której dokonano oceny pomocy, sam fakt, że może być ona postrzegana jako zainteresowana strona w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, nie wystarcza do stwierdzenia dopuszczalności skargi. Musi ona zatem wykazać, że ma legitymację procesową na podstawie art. 263 akapit czwarty członu zdania pierwszy i drugi TFUE, oraz w szczególności, że ma szczególny status w rozumieniu wyroku z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja (25/62, EU:C:1963:17), albo że decyzja w sprawie oceny pomocy stanowi akt

regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych i dotyczy jej bezpośrednio zgodnie z art. 263 akapit czwarty człon zdania trzeci TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 19).

61 W niniejszym przypadku w zaskarżonej decyzji Komisja oddaliła skargi, które skarżące złożyły na podstawie art. 24 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia 2015/1589, zgodnie z którym „[k]ażda z zainteresowanych stron może złożyć skargę w celu poinformowania Komisji o wszelkiej domniemanej pomocy niezgodnej z prawem lub wszelkiej domniemanej pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem".

62 W niniejszym przypadku należy uznać, że w zaskarżonej decyzji Komisja, oddalając formalnie złożone do niej skargi, odmówiła wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

63 Trzeba będzie zbadać, czy zarzuty podniesione przez skarżące mają na celu zakwestionowanie decyzji Komisji o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego poprzez wykazanie, że ocena informacji i danych, którymi dysponowała Komisja lub którymi mogła dysponować podczas wstępnego badania, powinna była wzbudzić wątpliwości co do zakwalifikowania spornej pomocy jako pomocy istniejącej, o ile w grę wchodzi pomoc państwa, lub czy przeciwnie zarzuty lub niektóre z tych zarzutów podważają bezpośrednio zasadność oceny spornego środka w świetle art. 107 TFUE i ich celem lub skutkiem jest zmiana przedmiotu skargi, a w konsekwencji zmiana przesłanek oceny jej dopuszczalności (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 50).

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia praw procesowych wynikających z art. 108 ust. 2 TFUE

64 W ramach zarzutu pierwszego skarżące podnoszą naruszenie praw procesowych, które wywodzą z art. 108 ust. 2 TFUE, gdyż po rozpatrzeniu ich skarg Komisja niesłusznie odmówiła wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do zadań pomocy społecznej.

1. W przedmiocie dopuszczalności

65 Komisja nie kwestionuje legitymacji procesowej skarżących jako zainteresowanych stron w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589 do powołania się w drodze zarzutu pierwszego na naruszenie ich praw procesowych wynikających z art. 108 ust. 2 TFUE ze względu na to, że nie wszczęła ona formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do zadań pomocy społecznej.

66 Natomiast ABH i pozostali interwenienci utrzymują, że zasadniczo skarżące skorzystały już z wszystkich praw procesowych, które przysługiwałyby im w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego. Interwenienci ci podnoszą między innymi, że skarżące mogły zapoznać się z tymczasową oceną spornego środka i przedstawić uwagi, które zostały zbadane w szczegółowy sposób. Ponadto skarżące otrzymały kopię zaskarżonej decyzji, która została im doręczona.

67 Skarżące kwestionują powyższy argument. Twierdzą one, że na podstawie art. 7 i nast. rozporządzenia 2015/1589 po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja ma prawo zwrócić się do innego państwa członkowskiego, przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw z żądaniem udzielenia niezbędnych informacji, aby poprawić jakość otrzymanych informacji, zwiększając przy tym przejrzystość i pewność prawa. Ponadto przepisy tego rozporządzenia dotyczące formalnego postępowania wyjaśniającego pozwalają przedłużyć terminy do przedstawienia uwag przez składających skargę do Komisji i określają obowiązki uzasadnienia o szerszym zakresie.

68 Zgodnie z art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589 „zainteresowaną stroną" jest „którekolwiek państwo członkowskie oraz jakiekolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności beneficjen[t] pomocy, konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia handlowe [zawodowe]".

69 Jak wynika z orzecznictwa, jeżeli szczególny status zainteresowanej strony w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589, powiązany ze szczególnym przedmiotem skargi, przysługuje stronie skarżącej, wystarczy on do zindywidualizowania jej zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE, gdy owa skarga zmierza do ochrony praw procesowych, które wywodzi ona z art. 108 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 48; z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 44; z dnia 6 maja 2019 r., Scor/Komisja, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 41).

70 Zainteresowanymi stronami są między innymi wszystkie osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy, w szczególności przedsiębiorstwa konkurujące z beneficjentem tej pomocy i stowarzyszenia zawodowe. Innymi słowy, chodzi tu o nieokreślony zbiór adresatów (wyroki: z dnia 14 listopada 1984 r., Intermills/Komisja, 323/82, EU:C:1984:345, pkt 16; z dnia 6 maja 2019 r., Scor/Komisja, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 42). Przepis ten nie wyklucza jednak możliwości uznania za „zainteresowaną stronę" przedsiębiorstwa, które nie jest bezpośrednim konkurentem beneficjenta pomocy, pod warunkiem że przedsiębiorstwo to podniesie, iż jego interesy mogą zostać naruszone przez przyznanie tej pomocy. A zatem istotne jest, by przedsiębiorstwo to wykazało w sposób wymagany prawem, że pomoc może mieć konkretny wpływ na jego sytuację (zob. wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 63–65 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 W niniejszym przypadku skarżące są autorami skarg do Komisji, które doprowadziły do wydania zaskarżonej decyzji. Uczestniczyły one aktywnie we wstępnym postępowaniu wyjaśniającym. Ponadto wielokrotnie twierdziły, że pierwsza z nich jest stowarzyszeniem zawodowym broniącym interesów przedsiębiorstw konkurujących z beneficjentami domniemanej pomocy, zaś druga z nich jest przedsiębiorstwem konkurującym z tymi beneficjentami oraz że przyznanie tej pomocy może mieć wpływ na ich interesy. Należy zatem uznać, czego Komisja nie kwestionuje, że skarżące wykazały, iż mają status zainteresowanych stron w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE i art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589, aby bronić swoich praw procesowych.

72 Jak wynika z pkt 66 powyżej, ABH i pozostali interwenienci utrzymują, że skarżące skorzystały już ze wszystkich praw procesowych, które wywodzą z art. 108 ust. 2 TFUE.

73 W tym względzie należy zauważyć, że choć sąd Unii wielokrotnie uznał, iż Komisja nie ma obowiązku wysłuchania składających do niej skargę w trakcie wstępnego badania pomocy ustanowionego w art. 108 ust. 3 TFUE, lecz jest zobowiązana do wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag jedynie w toku formalnego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE (wyroki: z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja, C-225/91, EU:C:1993:239, pkt 52; z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 59), nie można stąd jednak wywieść, że strona, która złożyła skargę do Komisji, oddaloną przez tę instytucję po wysłuchaniu tej strony, nie ma już interesu w zakwestionowaniu braku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

74 Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 2015/1589 w przypadku gdy po przeprowadzeniu wstępnego badania Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia z rynkiem wewnętrznym, podejmuje ona decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

75 Jak przewiduje art. 7 rozporządzenia 2015/1589, po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja może zwrócić się o udzielenie informacji do innych państw członkowskich niż zainteresowane państwo członkowskie, do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw.

76 Ponadto, jak wynika z orzecznictwa wskazanego w pkt 70 powyżej, gdy art. 108 ust. 2 TFUE przewiduje, że Komisja wzywa zainteresowane strony do przedstawienia uwag, tekst ten nie odnosi się tylko do zainteresowanych, którzy złożyli skargę do Komisji, ale do nieokreślonego zbioru osób, przedsiębiorstw lub związków, na których interesy mogło mieć ewentualnie wpływ przyznanie pomocy, w szczególności konkurencyjnych przedsiębiorstw i organizacji zawodowych.

77 Z powyższego wynika, że wbrew temu, co twierdzili ABH i pozostali interwenienci, pojęcie „praw procesowych", z których korzystają zainteresowane strony w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, nie jest tożsame z przysługującym stronie składającej skargę do Komisji prawem do uzyskania wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, w ramach którego jako „zainteresowana strona" będzie ona mogła ponownie złożyć uwagi na tej samej podstawie co każdy inny podmiot odpowiadający definicji zawartej w art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589.

78 Wynika stąd, że zarzut pierwszy skargi o stwierdzenie nieważności jest dopuszczalny w zakresie, w jakim ma on na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji z tego względu, że Komisja naruszyła prawa procesowe skarżących, odmawiając – w odpowiedzi na ich skargi – wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

2. Co do istoty

79 W zarzucie pierwszym skarżące utrzymują, że wiele okoliczności wskazuje na to, iż wstępne postępowanie wyjaśniające doprowadziło do poważnych trudności, które powinny były skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE. O istnieniu takich trudności świadczą trzy wskazówki odnoszące się, po pierwsze, do czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego, który określają one jako wyjątkowo długi, po drugie, do braku uzasadnienia odpowiedniej jakości przedstawionego przez Komisję, co ich zdaniem świadczy o niewystarczającym lub niekompletnym badaniu, a po trzecie, do zachowania tej instytucji w toku owego postępowania.

80 Skarżące twierdzą, że całkowity czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego wynoszący 29 miesięcy jest niespójny ze zwięzłością uzasadnienia zaskarżonej decyzji, która liczy tylko dziesięć stron. Uważają one, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek przeprowadzenia starannego badania sprawy w rozsądnym terminie, tym bardziej że w niniejszej sprawie nie wydaje się, by przyznała ona pewne priorytety lub opóźniła swoje badanie wsparcia finansowego na rzecz innych spraw.

81 Utrzymują one również, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji, mieszczące się tylko na jednej stronie, jest bardzo zwięzłe i że jest ono obarczone „nieścisłościami prawnymi" i „lukami materialnymi", które są niezgodne z nadmiernie długim czasem postępowania i które świadczą o tym, że badanie przeprowadzone przez Komisję było powierzchowne. Zarzucają one Komisji, że zaniechała zbadania celu w postaci zwiększenia przewidywalności poziomu wsparcia finansowego udzielanego stowarzyszeniom parasolowym, przyświecającego władzom Dolnej Saksonii ze względu na stopniowe znoszenie związku między wsparciem sektora charytatywnego z przychodami z loterii, które to zjawisko miało miejsce między 1997 r. (lub 2004 r.) a 2015 r., i to mimo że pierwsza skarżąca zacytowała fragmenty uzasadnienia różnych wchodzących w rachubę ustaw. Ponadto Komisja nie wypowiedziała się w kwestii, czy wzrost kwot wsparcia między 1956 r. a 2015 r. nie przekraczał progu 20% przewidzianego w art. 4 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia 2015/1589 (Dz.U. 2004, L 140, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/2282 z dnia 27 listopada 2015 r. (Dz.U. 2015, L 325, s. 1), zgodnie

z którym to przepisem wzrost pierwotnego budżetu istniejącego systemu pomocy do 20% nie jest uznawany za zmianę pomocy istniejącej. Co więcej, nie wypowiedziała się ona w kwestii skutków podziału wsparcia na część stałą i część zmienną, związanego ze zmianą podatku od gier losowych. Wreszcie, skarżące utrzymują, że Komisja nie zajęła stanowiska w przedmiocie oświadczeń Niedersächsischer Landesrechnungshof (trybunału obrachunkowego kraju związkowego Dolna Saksonia, Niemcy), które były w jej posiadaniu i z których zdaniem skarżących wynika w oczywisty sposób, że wsparcie finansowe stanowi nową pomoc. Zarzucają one również brak wyjaśnienia lub zdefiniowania, co stanowi istotną zmianę pomocy.

82 Zdaniem skarżących zachowanie Komisji przemawia także za okolicznością, że napotkała ona poważne trudności w ramach zakwalifikowania spornej pomocy w świetle art. 107 i nast. TFUE. Trudności te wynikają z faktu, że w toku postępowania do celów wydania zaskarżonej decyzji konieczne były kilkukrotna wymiana pism i jedno spotkanie. Do tego dochodzi okoliczność, że – jak wynika z protokołu sporządzonego przez władze niemieckie w dniu 8 lipca 2016 r. po ich spotkaniu z Komisją mającym miejsce w dniu 5 lipca 2016 r. – instytucję tę interesowało bardziej znalezienie solidnego rozwiązania prawnego na przyszłość, to jest dostosowania wsparcia finansowego do decyzji UOIG z 2012 r., niż zakwalifikowanie tego środka jako pomocy istniejącej lub nowej pomocy.

83 Komisja twierdzi, że nie napotkała poważnych trudności, i uważa, że wbrew temu, co utrzymują skarżące, czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego nie był nierozsądny w świetle okoliczności sprawy. Długo zajmowała się ona kwestią zmian legislacyjnych, na które powołały się skarżące i które w ich opinii były istotne, i uzasadniła wystarczająco zaskarżoną decyzję, zaś okoliczności przedstawione przez skarżące mające świadczyć o zachowaniu jej służb nie mogą wykazać naruszenia art. 108 ust. 2 TFUE.

84 Komisja podkreśla, że skarżące złożyły do jej służb dwie odrębne skargi w dniach 24 czerwca i 12 sierpnia 2015 r. oraz że skarga drugiej skarżącej odnosiła się do dwóch dodatkowych środków krajowych, wobec czego Dyrekcja Generalna (DG) ds. Konkurencji musiała przeprowadzić dochodzenie w przedmiocie trzech środków do momentu swojej tymczasowej oceny. W dniach 30 lipca 2015 r. i 8 lutego 2016 r. do władz niemieckich zostały wystosowane dwa żądania udzielenia informacji, na które odpowiedziały one w długich pismach, odpowiednio, w dniach 9 września 2015 r. oraz 6 i 7 kwietnia 2016 r. Po zbadaniu tych informacji Komisja doszła do wniosku, że wsparcie finansowe stanowi pomoc istniejącą. Na spotkaniu, które miało miejsce w dniu 5 lipca 2016 r., Komisja podzieliła się swoją oceną z władzami niemieckimi i upewniła się, czy są one skłonne dostosować w przyszłości wsparcie finansowe zgodnie z przepisami w zakresie kontroli pomocy państwa. Pismem z dnia 16 listopada 2016 r. władze niemieckie zobowiązały się do dostosowania na przyszłość tego wsparcia finansowego do decyzji UOIG z 2012 r. Na tym spotkaniu poruszono również kwestię dwóch pozostałych środków zakwestionowanych przez drugą skarżącą, a pismem z dnia 30 września 2016 r. zostały przesłane Komisji dalsze informacje. Komisji zostały przekazane inne informacje. Wreszcie, Komisja podkreśla, że po zbadaniu wszystkich środków, do których odnosiły się złożone do niej skargi, w dniu 14 lutego 2017 r. przekazała swoją tymczasową ocenę dotyczącą wszystkich środków zarzucanych w tych skargach.

85 Komisja uważa ponadto, że okres między przekazaniem skarżącym owej tymczasowej oceny a wydaniem zaskarżonej decyzji nie jest nierozsądny, tym bardziej że decyzja ta obejmuje uwzględnienie uwag skarżących przedstawionych w pismach z dni 17 i 20 lutego 2017 r. oraz z dni 6 i 10 marca 2017 r., jak również uzupełniających informacji przekazanych przez władze niemieckie w dniach 31 sierpnia, 5 i 14 września 2017 r.

86 Pozostali interwenienci podnoszą, że badanie pomocy, która weszła w życie przed traktatem EWG, wymaga cofnięcia się w czasie o kilka dziesięcioleci, a niekiedy przeprowadzenia dochodzenia historycznego na podstawie archiwów.

87 Zdaniem Komisji uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie świadczy o istnieniu poważnych trudności. Utrzymuje ona, że zbadała w wystarczający sposób wyjaśnienia skarżących, w szczególności te przedstawione przez pierwszą z nich w dniu 10 marca 2017 r., mające na celu obalenie kwalifikacji wsparcia finansowego jako pomocy istniejącej. W tym względzie zauważa ona, że wyjaśnienia pierwszej skarżącej nie przekraczały dwóch stron i ograniczały się do opisania zmian legislacyjnych z 1997 r. i z 2014 r., przy czym nie wskazywały one, w jaki sposób zmiany te miałyby prowadzić do zwiększenia kwoty wsparcia finansowego. Pierwsza skarżąca nie przedstawiła również informacji na temat kwoty wsparcia finansowego rzeczywiście przyznanego od 1956 r.

88 W tym względzie Komisja, wspierana przez DWEK, twierdzi, że art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004 nie przewiduje, iż wzrost o ponad 20% kwoty pomocy wystarcza sam w sobie do uznania, że system pomocy istniejącej zostaje przekształcony w nową pomoc. W każdym wypadku dane przekazane przez władze niemieckie, uwzględniające inflację, nie wskazują na wzrost kwot wsparcia finansowego, który przekraczałby 20% pierwotnego budżetu.

89 W odniesieniu do krytyki zachowania służb Komisji instytucja ta utrzymuje, że twierdzenia skarżących opierają się na czystych przypuszczeniach. W każdym wypadku wymiana pism z władzami danego państwa członkowskiego stanowi część postępowania wyjaśniającego w sprawie skargi do Komisji. Jeśli chodzi o spotkanie z władzami niemieckimi, pozwoliło ono Komisji przedstawić swoją ocenę środka i wezwać kraj związkowy Dolna Saksonia do dostosowania na przyszłość wsparcia finansowego do decyzji UOIG z 2012 r.

90 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE jest nieodzowne, w przypadku gdy Komisja napotka poważne trudności w ocenie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym. Komisja nie może zatem poprzestać na wstępnym badaniu, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, w celu wydania korzystnej decyzji w sprawie pomocy, chyba że po pierwszym badaniu dojdzie do przekonania, iż pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Jeśli natomiast to pierwsze badanie prowadzi Komisję do odmiennego przekonania lub jeśli nie pozwala ono nawet na wyjaśnienie wszystkich wątpliwości powstałych w czasie badania zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, Komisja ma obowiązek zebrania wszelkich niezbędnych opinii i wszczęcia w tym celu postępowania, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. wyrok z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Club Hotel Loutraki i in./Komisja, C-131/15 P, EU:C:2016:989, pkt 30; zob. także podobnie wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., NDSHT/Komisja, C-322/09 P, EU:C:2010:701, pkt 52–54).

91 W niniejszym przypadku kontrola legalności sprawowana przez Sąd w ramach rozpatrywania zarzutu pierwszego ma na celu zbadanie, czy wstępne postępowanie wyjaśniające doprowadziło do poważnych trudności przy analizie zakwestionowanego środka i ocenie możliwości jego zakwalifikowania jako pomocy istniejącej. W związku z tym w ramach tego zarzutu, za pomocą którego skarżące powołują się na naruszenie ich praw procesowych wynikających z art. 108 ust. 2 TFUE, do Sądu nie należy skontrolowanie jako takiej dokonanej przez Komisję oceny możliwości zakwalifikowania zakwestionowanego środka jako pomocy istniejącej lub zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym, lecz wyłącznie dokonanie oceny, czy w ramach tej oceny instytucja ta napotkała poważne trudności.

92 Ze względu na to, że pojęcie poważnych trudności ma obiektywny charakter, ustalenie w przedmiocie istnienia takich trudności powinno być dokonywane nie tylko w świetle decyzji przyjętej przez Komisję po przeprowadzeniu wstępnego badania, ale także z uwzględnieniem ocen, na których oparła się Komisja (zob. wyrok z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Club Hotel Loutraki i in./Komisja, C-131/15 P, EU:C:2016:989, pkt 31).

93 Wynika z tego, że zgodność z prawem decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, wydanej na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2015/1589, jest uzależniona od kwestii, czy ocena informacji i danych, którymi dysponowała lub którymi mogła dysponować Komisja (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2017 r., Komisja/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, pkt 71) podczas wstępnego badania zgłoszonego środka, powinna była obiektywnie wzbudzić wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym ze względu na to, iż takie wątpliwości powinny prowadzić do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, w którym mogą uczestniczyć zainteresowane strony, o których mowa w art. 1 lit. h) tego rozporządzenia (wyroki: z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 72; z dnia 21 grudnia 2016 r., Club Hotel Loutraki i in./Komisja, C-131/15 P, EU:C:2016:989, pkt 32).

94 Z orzecznictwa wynika również, że niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego stanowi wskazówkę co do istnienia poważnych trudności (zob. wyroki: z dnia 10 lutego 2009 r., Deutsche Post i DHL International/Komisja, T-388/03, EU:T:2009:30, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 września 2018 r., HH Ferries i in./Komisja, T-68/15, EU:T:2018:563, pkt 62).

95 To na skarżących spoczywa ciężar dowodu istnienia poważnych trudności; mogą one przedstawić ten dowód, powołując się na szereg spójnych wskazówek (wyrok z dnia 19 września 2018 r., HH Ferries i in./Komisja, T-68/15, EU:T:2018:563, pkt 63; zob. także podobnie wyrok z dnia 17 marca 2015 r., Pollmeier Massivholz/Komisja, T-89/09, EU:T:2015:153, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

96 W niniejszym przypadku skarżące uważają, że w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego Komisja napotkała poważne trudności przy analizie zakwestionowanego środka i ocenie możliwości jego zakwalifikowania jako pomocy istniejącej. Powołały się one na trzy wskazówki, to jest czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego, uzasadnienie zaskarżonej decyzji i zachowanie Komisji. Należy przeanalizować po kolei te trzy aspekty.

a) W przedmiocie czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego

97 Należy stwierdzić, że od złożenia przez skarżących skarg do Komisji w dniach 16 czerwca i 12 sierpnia 2015 r. do wydania zaskarżonej decyzji w dniu 23 listopada 2017 r. upłynęło 29 miesięcy.

98 Komisja twierdzi, że czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego wynoszący 29 miesięcy jest uzasadniony w szczególności żądaniami udzielenia informacji wystosowanymi do władz niemieckich, przekazaniem tych informacji, spotkaniem z tymi władzami i ich zobowiązaniami. Podkreśla ona również czas konieczny do zbadania zmian legislacyjnych zakwestionowanych przez skarżące i do uwzględnienia ich uwag dotyczących tymczasowej oceny, którą przekazała ona im w dniu 14 lutego 2017 r.

99 W tym względzie należy zauważyć, że choć taki czas trwania może stanowić wskazówkę co do istnienia wątpliwości w odniesieniu do zakwalifikowania zakwestionowanego środka jako pomocy istniejącej lub zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym, nie może on jednak sam w sobie pozwolić na wyciągnięcie wniosku, iż wstępne postępowanie wyjaśniające doprowadziło do poważnych trudności, które zmuszały Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. wyroki: z dnia 24 stycznia 2013 r., 3F/Komisja, C-646/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:36, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 grudnia 2006 r., Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid i Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Komisja, T-95/03, EU:T:2006:385, pkt 135).

100 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem rozsądny charakter czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego należy oceniać na podstawie szczególnych okoliczności danej sprawy, a zwłaszcza z uwzględnieniem kontekstu sprawy, różnych etapów postępowania, które Komisja powinna przeprowadzić, oraz złożoności sprawy (zob. wyrok z dnia 14 września 2016 r., Trajektna luka Split/Komisja, T-57/15, niepublikowany, EU:T:2016:470, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

101 Co więcej, choć pkt 47 Kodeksu najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa (Dz.U. 2009, C 136, s. 13) przewiduje, iż „Komisja dołoży wszelkich starań w celu rozpatrzenia skargi w orientacyjnym terminie dwunastu miesięcy od jej otrzymania", wskazuje on jednak, że „[p]owyższy termin nie stanowi wiążącego zobowiązania [oraz że w] zależności od okoliczności danej sprawy, czas rozpatrywania skargi może wydłużyć ewentualna konieczność zwrócenia się do skarżącego [składającego skargę], państwa członkowskiego lub zainteresowanych stron z wnioskiem o udzielenie dodatkowych informacji".

102 W niniejszej sprawie mimo szczególnie zwięzłego charakteru skarg do Komisji ich badanie wymagało przeanalizowania obszernej dokumentacji, w tym z powodu wydania różnych następujących po sobie ustaw między 1956 r. a 2015 r. licznych tekstów legislacyjnych charakteryzujących się pewną złożonością, jak również ustalenia kwot przyznanych stowarzyszeniom parasolowych w tym okresie.

103 A zatem wielokrotnie Komisja musiała zwracać się o wyjaśnienia i informacje do władz niemieckich, które musiały przeprowadzać konieczne badania, aby dostarczyć wymagane dane. Po wielokroć Komisja wzywała skarżące do przedstawienia uwag.

104 Wobec powyższego, nawet jeśli czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego był raczej długi i ewidentnie dłuższy niż orientacyjny termin dwunastu miesięcy wymieniony przez Komisję w jej kodeksie najlepszych praktyk, z akt sprawy nie wynika, że ten czas trwania jest wynikiem poważnych trudności napotkanych przy analizie zakwestionowanego środka i ocenie możliwości jego zakwalifikowania jako pomocy istniejącej.

105 Ponadto, jak wynika z orzecznictwa i z pkt 48 kodeksu najlepszych praktyk, Komisja ma prawo przyznać wpływającym do niej skargom różne priorytety (wyroki: z dnia 4 marca 1999 r., Ufex i in./Komisja, C-119/97 P, EU:C:1999:116, pkt 88; z dnia 4 lipca 2007 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja, T-475/04, EU:T:2007:196, pkt 158).

106 W świetle całości powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że czas trwania wstępnego postępowania nie stanowi dowodu na to, iż Komisja napotkała poważne trudności w ramach oceny tego środka jako stanowiącego pomoc istniejącą.

b) W przedmiocie uzasadnienia zaskarżonej decyzji

107 Jeśli chodzi o uzasadnienie zaskarżonej decyzji, z orzecznictwa wynika, że niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego stanowi wskazówkę co do istnienia poważnych trudności (zob. wyrok z dnia 12 września 2017 r., Bayerische Motoren Werke/Komisja, T-671/14, EU:T:2017:599, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). W uzasadnieniu przedstawionym w decyzji o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja zdaje sprawozdanie z przeprowadzonego przez nią badania wsparcia finansowego, w związku z czym uzasadnienie takiej decyzji może stanowić wskazówkę co do wystarczająco kompletnego lub wystarczającego charakteru owego badania.

108 W tym względzie należy zauważyć, że w decyzji, którą wydaje ona po rozpatrzeniu skargi, takiej jak zaskarżona decyzja, Komisja jest zobowiązana przedstawić składającemu skargę w wystarczający sposób powody, dla których okoliczności faktyczne i prawne przytoczone w skardze nie wystarczyły do wykazania, iż sporny środek powinien budzić wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem

wewnętrznym. A zatem musi zachodzić korelacja między argumentami zawartymi w skardze do Komisji i wyjaśnieniami, które Komisja przedstawia w decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń lub, jak w niniejszym przypadku, o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 96).

109 Jednakże Komisja nie musi zajmować stanowiska w przedmiocie wszystkich argumentów podniesionych przed nią przez zainteresowane strony, lecz wystarczy, że przedstawi ona fakty i rozważania prawne o zasadniczym znaczeniu dla systematyki decyzji (zob. wyrok z dnia 3 marca 2010 r., Bundesverband deutscher Banken/Komisja, T-36/06, EU:T:2010:61, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto nie jest ona zobowiązana do zajmowania stanowiska w podniesionych w złożonej do niej skardze kwestiach, które w oczywisty sposób nie mają związku z przedmiotem sprawy, nie mają znaczenia bądź są wyraźnie drugorzędne (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 63, 64; z dnia 28 marca 2012 r., Ryanair/Komisja, T-123/09, EU:T:2012:164, pkt 180).

110 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w pkt 32 i 33 zaskarżonej decyzji Komisja przypomniała tekst mających zastosowanie uregulowań Unii, a w szczególności definicję pojęcia pomocy istniejącej. W pkt 34–43 tej decyzji opisała ona rozwój przepisów prawnych w latach 1956–2014 dotyczących spornych środków, precyzując za każdym razem kwotę wsparcia finansowego przyznanego stowarzyszeniom parasolowym i pochodzenie tej pomocy finansowej. Z opisu tego wynika, że to wsparcie finansowe pochodziło bądź z opłat koncesyjnych dotyczących loterii i zakładów sportowych, bądź z podatków od gier losowych, bądź zarówno z budżetu kraju związkowego Dolna Saksonia, jak i z podatków od gier losowych, gdy przychody z tych podatków przekraczały określoną kwotę.

111 W pkt 47 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że cel publicznego wsparcia finansowego i beneficjenci nie ulegli zmianie od 1956 r. W pkt 48 i 49 owej decyzji Komisja zajęła stanowisko w przedmiocie krytycznych uwag odnoszących się do przepisów prawnych z 1997 r. i 2014 r., wymienionych przez skarżące w ich skargach do Komisji. Zdaniem skarżących te przepisy prawne zawierają istotne zmiany i stanowią nową pomoc faworyzującą stowarzyszenia parasolowe dzięki przyznaniu kwot ryczałtowych, które zapewniają tym organizacjom pewność planowania działalności.

112 W pierwszej kolejności w odniesieniu do przejścia z kwoty wyrażonej procentowo do kwoty ryczałtowej, co miało mieć miejsce w 1997 r., Komisja podniosła, że zmiana ta nie nastąpiła w 1997 r., jak zostało to błędnie wskazane w złożonej do niej skardze, lecz w 2004 r. w ramach ustawy okołobudżetowej z 2004 r. Odwołując się do uzasadnienia art. 11 projektu tej ustawy, stwierdziła ona, że nie zaszła istotna zmiana, gdyż zmiana ta nie wpływa na podstawowe prawo stowarzyszeń parasolowych do otrzymania publicznego wsparcia finansowego na świadczone przez nie usługi pomocy społecznej. Ponadto zauważyła ona, że zmiana dotyczyła tylko kwoty wsparcia i że spowodowała ona zmniejszenie wsparcia finansowego dla stowarzyszeń charytatywnych.

113 Następnie w odniesieniu do domniemanego usunięcia przez WohlFödG związku istniejącego między wsparciem finansowym dla sektora charytatywnego a opłatami pochodzącymi z gier losowych Komisja, odwołując się do przepisów prawnych począwszy od 1956 r., uznała, że ani charakter, ani źródło wsparcia finansowego nie uległy zmianie, ponieważ opłaty koncesyjne uiszczane przez organizatorów gier losowych zawsze były odprowadzane do budżetu kraju związkowego Dolna Saksonia.

114 Komisja nie zajęła wprawdzie wyraźnie stanowiska w przedmiocie celu domniemanego zwiększenia przewidywalności dzięki przyznaniu kwoty ryczałtowej, co miało umożliwiać lepsze planowanie działalności społecznej stowarzyszeń charytatywnych, zbadała ona jednak, czy przyznanie kwot ryczałtowych doprowadziło do istotnej zmiany systemu pomocy, i zaprzeczyła temu.

115 Jeśli chodzi o cele, jakie miałyby przyświecać projektom ustaw przytoczonym przez skarżące, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 107 TFUE nie dokonuje rozróżnienia interwencji państwa według przyczyn lub celów, lecz definiuje je ze względu na ich skutki (wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 87, 89; z dnia 15 listopada 2011 r., Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 87). A zatem analiza spornych środków dokonana przez Komisję nie powinna koniecznie uwzględniać celów podnoszonych przez skarżące, nawet gdyby były to rzeczywiste cele, którymi władze niemieckie kierowały się przy zmianie spornych środków.

116 W odniesieniu do podnoszonego zaniechania wypowiedzenia się przez Komisję w kwestii, czy wzrost wsparcia finansowego między 1956 r. a 2015 r. nie przekraczał progu 20% przewidzianego w art. 4 ust. 1 rozporządzenia Komisji nr 794/2004, należy zauważyć, że – jak wynika w szczególności z motywów 33 i 50 zaskarżonej decyzji – Komisja doszła do wniosku, iż dokonane od 1956 r. zmiany dotyczące środków wsparcia dla sektora charytatywnego miały charakter czysto formalny lub administracyjny niezależnie od konkretnych zmian kwot, o których mowa. Wobec tego szczególne uzasadnienie odnoszące się do ewentualnego nieprzekroczenia tego progu nie było konieczne.

117 W każdym wypadku z danych finansowych, które zostały przekazane przez władze niemieckie w toku postępowania administracyjnego, wynika, że podwyżki kwoty wsparcia finansowego nie doprowadziły łącznie do poziomu pomocy przekraczającego o ponad 20% pierwotną kwotę tego wsparcia.

118 Wreszcie, należy zauważyć, że Komisja nie była w ogóle związana oświadczeniami Niedersächsischer Landesrechnungshof (trybunału obrachunkowego kraju związkowego Dolna Saksonia), w związku z czym okoliczność, iż nie wypowiedział się on w przedmiocie tych oświadczeń, nie może mieć wpływu na kwestię istnienia poważnych trudności.

119 Z powyższego wynika, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie stanowi dowodu na to, iż Komisja przeprowadziła powierzchowne, niewystarczające czy też niekompletne badanie spornego środka lub że napotkała poważne trudności w ramach oceny tego środka jako stanowiącego pomoc istniejącą. Skarżące nie wykazały również, że w zaskarżonej decyzji Komisja pozostawiła bez rzeczowego rozpatrzenia jakikolwiek argument zawarty w ich skargach, poza argumentami drugorzędnymi, niemającymi znaczenia bądź niemającymi związku z przedmiotem sprawy.

c) W przedmiocie zachowania Komisji

120 W odniesieniu do zachowania Komisji, a w szczególności jej kontaktów z władzami niemieckimi, z orzecznictwa wynika, że sam fakt, iż na etapie badania wstępnego zostały nawiązane rozmowy między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim i że w ramach tych rozmów Komisja mogła zażądać dodatkowych informacji dotyczących środków przedłożonych jej do kontroli, nie może jako taki zostać uznany za wskazówkę, że napotkała ona poważne trudności w ocenie (wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., TF1 i in./Komisja, T-520/09, niepublikowany, EU:T:2012:352, pkt 76).

121 Zgodnie z celem art. 108 ust. 3 TFUE oraz spoczywającym na niej obowiązkiem dobrej administracji Komisja może w szczególności nawiązać dialog z zainteresowanym państwem lub osobami trzecimi w celu przezwyciężenia ewentualnych trudności napotkanych w trakcie wstępnego badania. Uprawnienie to zakłada, że Komisja może dostosować swoje stanowisko do wyników nawiązanego dialogu, przy czym tego dostosowania nie należy koniecznie interpretować a priori jako wskazującego na poważne trudności (wyroki: z dnia 13 czerwca 2013 r., Ryanair/Komisja, C-287/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:395, pkt 71; z dnia 21 grudnia 2016 r., Club Hotel Loutraki i in./Komisja, C-131/15 P, EU:C:2016:989, pkt 35). Komisja może zatem zgodnie z prawem przyjąć na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589 decyzję, w której przyjmuje do wiadomości zobowiązania podjęte przez państwo członkowskie, stwierdzając jednocześnie brak istnienia pomocy państwa (wyrok

z dnia 21 grudnia 2016 r., Club Hotel Loutraki i in./Komisja, C-131/15 P, EU:C:2016:989, pkt 36; zob. także podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., Ryanair/Komisja, C-287/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:395, pkt 72).

122 W niniejszym przypadku z uwagi na konieczność przeanalizowania wchodzących w rachubę przepisów prawnych oraz danych liczbowych dotyczących wsparcia finansowego stowarzyszeń charytatywnych od 1957 r. liczba wniosków o udzielenie informacji i ilość korespondencji, jak również zorganizowanie spotkania mogą świadczyć o istnieniu trudności materialnych w prawidłowym zrozumieniu funkcjonowania spornego uregulowania, lecz nie można ich a priori interpretować jako dowodu na istnienie poważnych trudności przy kwalifikacji środków zakwestionowanych przez skarżące.

123 W odniesieniu do udzielonego władzom niemieckim zalecenia, by dostosowały wsparcie finansowe do decyzji UOIG z 2012 r., należy stwierdzić, że jest to działanie, z którego tytułu nie można czynić Komisji zarzutu i które nie może również stanowić wskazówki co do istnienia poważnych trudności wymagających wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

124 Komisja poinformowała bowiem w tym samym czasie władze niemieckie o tym, że w jej opinii wsparcie finansowe można uznać za pomoc istniejącą, oraz o tym, że środek ten nie spełnia warunków przewidzianych w decyzji UOIG z 2012 r. Z akt sprawy nie wynika, że pierwsza ocena dotycząca uznania pomocy za istniejącą zależała od tego, iż władze niemieckie dostosują wsparcie finansowe do tej decyzji.

125 W rzeczywistości okoliczność, że władze niemieckie podjęły spontanicznie konieczne działania, by doprowadzić do zgodności pomocy istniejącej z decyzją UOIG z 2012 r., pozwoliła Komisji uniknąć konieczności wystąpienia z propozycją przyjęcia właściwych środków na podstawie art. 22 rozporządzenia 2015/1589.

126 Z powyższego wynika, że zachowania Komisji kwestionowane przez skarżące nie można interpretować jako wskazówki co do istnienia poważnych trudności wymagających wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

127 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że wszystkie zbadane wskazówki, ocenione całościowo, nie świadczą o istnieniu takich poważnych trudności.

128 Zarzut pierwszy należy zatem oddalić jako bezzasadny.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

129 W zarzucie drugim skarżące twierdzą, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest względnie skąpe i niewystarczające, że pomija ono pewne pojęcia prawa Unii, że opisuje ono w okrojony sposób istotną sytuację prawną i że nie zawiera ono żadnych odesłań do orzecznictwa. W replice wyjaśniają one, że Komisja nie ustosunkowała się do zastrzeżenia dotyczącego zwiększonej przewidywalności zasobów w celu lepszego planowania działalności społecznej przez stowarzyszenia charytatywne.

130 Należy stwierdzić, że argumenty skarżących, które zostały formalnie zawarte w ramach zarzutu drugiego, odpowiadają w rzeczywistości argumentom przedstawionym w ramach zarzutu pierwszego, aby wykazać, iż niewystarczające uzasadnienie zaskarżonej decyzji stanowi wskazówkę co do poważnych trudności wymagających wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

131 A zatem z tych samych względów, które zostały przedstawione w pkt 107–119 powyżej, należy stwierdzić, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji było wystarczające, aby umożliwić skarżącym zrozumienie powodów, dla których Komisja, w szczególności w świetle elementów wskazanych w ich skargach, uznała, że sporny środek nie uległ istotnej zmianie.

132 W konsekwencji zarzut drugi zostaje oddalony.

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 107 i nast. TFUE

1. W przedmiocie dopuszczalności

133 Należy przypomnieć, że dopuszczalność skargi wniesionej na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE przez osobę fizyczną lub prawną na akt, którego nie jest ona adresatem, jest uzależniona od warunku, czy uznaje się istnienie po jej stronie legitymacji czynnej, która występuje w dwóch sytuacjach. Z jednej strony skargę taką można wnieść pod warunkiem, że akt dotyczy tej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Z drugiej strony taka osoba może wnieść skargę na akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych, jeżeli dotyczy on jej bezpośrednio (zob. wyrok z dnia 4 grudnia 2019 r., PGNiG Supply & Trading/Komisja, C-117/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:1042, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

134 Należy zbadać drugą sytuację dotyczącą art. 263 akapit czwarty człon zdania trzeci TFUE.

135 Komisja i interwenienci utrzymują, że zaskarżonej decyzji nie można uznać za stanowiącą akt regulacyjny dotyczący bezpośrednio skarżących w rozumieniu art. 263 akapit czwarty człon zdania trzeci TFUE.

136 Z jednej strony Komisja i interwenienci utrzymują, że zaskarżona decyzja nie jest aktem regulacyjnym z uwagi na brak generalnego charakteru, ponieważ wsparcie finansowe ustanowione w WohlFödG, o którym mowa w zaskarżonej decyzji, nie stanowi systemu pomocy w rozumieniu art. 1 lit. d) człon zdania pierwszy rozporządzenia 2015/1589. W związku z tym zasad wypracowanych w wyroku z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873), nie można przenieść na grunt niniejszej sprawy.

137 Po pierwsze, Komisja i interwenienci twierdzą bowiem, że beneficjenci nie są określeni w sposób ogólny i abstrakcyjny, lecz można ich zidentyfikować, ponieważ wsparcie finansowe jest przyznawane stowarzyszeniom parasolowym będącym członkami LAG, to jest trzynastu federacjom z sektora niezależnej opieki społecznej w Dolnej Saksonii. Po drugie, strony te twierdzą, że przepisy przewidujące to wsparcie, wymagają dalszych środków wykonawczych, to jest zawarcia umowy o udzielenie dotacji lub, w braku takiej umowy, wydania rozporządzenia ministerialnego regulującego między innymi rozdział owego wsparcia. Po trzecie, o ile wsparcie finansowe można uznać za pomoc państwa, w ich opinii stanowi ono system pomocy w rozumieniu art. 1 lit. d) człon zdania drugi rozporządzenia 2015/1589, który to rodzaj systemu dotyczy „jedne[go] lub kilku przedsiębiorstw[…]”, a nie przedsiębiorstw określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny.

138 Z drugiej strony Komisja i interwenienci twierdzą, że zaskarżona decyzja nie dotyczy bezpośrednio skarżących. W tym względzie skarżące nie wykazały powodów, dla których zaskarżona decyzja może postawić je w gorszej sytuacji konkurencyjnej, a tym samym mieć wpływ na ich sytuację prawną. Ponadto sporny środek ma wyłącznie na celu przyznanie wsparcia finansowego stowarzyszeniom parasolowym zrzeszonym w LAG, a nie późniejszy rozdział środków finansowych między instytucje będące członkami tych organizacji, który to rozdział wchodzi zresztą w zakres kompetencji owych organizacji. Tymczasem tylko ten rozdział środków mógłby mieć wpływ na sytuację prawną skarżących.

139 Skarżące kwestionują powyższą argumentację.

140 W tym względzie należy przypomnieć, że na mocy traktatu z Lizbony w art. 263 akapit czwarty TFUE dodano trzeci człon zdania, który uelastycznia przesłanki dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne i prawne. Na podstawie tego członu zdania osoby fizyczne i prawne mogą bowiem wnosić skargi o stwierdzenie nieważności „aktów regulacyjnych", to jest wszystkich aktów o charakterze nieustawodawczym, które nie wymagają środków wykonawczych i które dotyczą strony skarżącej bezpośrednio, a dopuszczalność takich skarg nie podlega wymaganiu, by dany akt dotyczył strony skarżącej indywidualnie (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 57; z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 22, 28).

141 Przesłanki przewidziane w art. 263 akapit czwarty człon zdania trzeci TFUE są kumulatywne, w związku z czym okoliczność, że jedna z nich nie jest spełniona, skutkuje tym, iż skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną na ten akt należy uznać za niedopuszczalną.

a) W przedmiocie zakwalifikowania zaskarżonej decyzji jako aktu regulacyjnego

142 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału akt ma charakter generalny, jeżeli odnosi się do sytuacji określonych obiektywnie i wywiera skutki prawne wobec kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

143 Co więcej, w dziedzinie pomocy państwa Trybunał orzekł, że decyzje Komisji mające na celu zatwierdzenie lub zakazanie krajowego systemu pomocy mają charakter generalny. Ów charakter generalny wynika z faktu, że decyzje takie mają zastosowanie w określonych obiektywnie sytuacjach oraz wywołują skutki prawne względem pewnej kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

144 Artykuł 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589 definiuje pojęcie systemu pomocy jako obejmujące w ramach pierwszej hipotezy zdefiniowanej w członie zdania pierwszym „każde działanie [uregulowanie], na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wdrażających [wykonawczych], można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w [tym uregulowaniu] w sposób ogólny i abstrakcyjny", oraz w ramach drugiej hipotezy zdefiniowanej w członie zdania drugim „każde działanie [uregulowanie], na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie". Ani z tej definicji, ani z wyroku z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873), nie wynika, że system pomocy, który może być objęty drugą hipotezą pojęcia „programu pomocowego [systemu pomocy]" przewidzianego w art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, jest pozbawiony charakteru generalnego.

145 W niniejszym przypadku należy w pierwszej kolejności zauważyć, że § 1 WohlFödG stanowi, iż „niezależny sektor charytatywny jest wspierany za pośrednictwem pomocy finansowej kraju związkowego [Dolna Saksonia]", tak że ten środek legislacyjny dotyczy niezależnego sektora charytatywnego w całości i w skali tego kraju związkowego.

146 Podobnie tytuł § 2 WohlFödG głosi, że kraj związkowy przyznaje pomoc finansową między innymi stowarzyszeniom niezależnego sektora charytatywnego, wskazując tym samym, iż beneficjentami pomocy są wszystkie określone w ogólny i abstrakcyjny sposób stowarzyszenia niezależnego sektora charytatywnego kraju związkowego Dolna Saksonia. Ponadto § 2 ust. 1 pkt 1 WohlFödG przewiduje,

że wsparcie finansowe przewidziane w tym przepisie jest przyznawane stowarzyszeniom parasolowym będącym członkami LAG. Ów przepis odnosi się zatem do kategorii osób opisanych w sposób ogólny i abstrakcyjny, to jest stowarzyszeń parasolowych, które prowadzą działalność w niezależnym sektorze charytatywnym kraju związkowego Dolna Saksonia i są członkami LAG.

147 Co prawda, jak wynika z preambuły i § 2 statutu LAG, stanowi ono ugrupowanie trzynastu federacji parasolowych sektora niezależnej działalności społecznej w Dolnej Saksonii, które to federacje są członkami LAG od momentu przypadającego przed dniem wejścia w życie ustawy z 1956 r. o loterii. Ponadto § 3 ust. 2 WohlFödG stanowi, że wypłata wsparcia finansowego jest uzależniona od zawarcia umowy o udzielenie dotacji między ministerstwem spraw społecznych kraju związkowego Dolna Saksonia a stowarzyszeniami parasolowymi zrzeszonymi w LAG, tak że przyjęcie kolejnego stowarzyszenia parasolowego jako członka LAG wymagałoby zawarcia nowej umowy o udzielenie dotacji.

148 Niemniej z jednej strony okoliczności te nie wykluczają możliwości, że inne stowarzyszenia parasolowe zostaną członkami LAG. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 2 statutu LAG może ono przyjąć nowych członków, o ile chcące do niego przystąpić stowarzyszenie parasolowe spełni warunki przewidziane w § 2 ust. 2 tego statutu. Wymaga on między innymi, by działalność takiego stowarzyszenia należała do niezależnej działalności społecznej w celu użyteczności publicznej, charytatywnym lub religijnym w rozumieniu ordynacji podatkowej oraz by zarząd LAG wyraził zgodę na przyjęcie owego stowarzyszenia. Ponadto z treści WohlFödG czy też z akt sprawy przed Sądem nie wynika, że w przypadku przyjęcia stowarzyszenia parasolowego jako członka LAG w danym przypadku nie byłoby możliwe zawarcie nowej umowy o udzielenie dotacji przez ministerstwo spraw społecznych kraju związkowego Dolna Saksonia i stowarzyszenia parasolowe zrzeszone w LAG.

149 Z drugiej strony możliwość określenia z większą lub mniejszą dokładnością liczby czy nawet tożsamości podmiotów prawa, do których dany akt ma w konkretnym momencie zastosowanie, nie pozbawia go charakteru regulacyjnego, o ile bezsporne jest, że ma on zastosowanie do tych podmiotów ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej w związku z jego celem (wyrok z dnia 11 lipca 1968 r., Zuckerfabrik Watenstedt/Rada, 6/68, EU:C:1968:43, s. 605). Podobnie Trybunał orzekł już, że okoliczność, iż dane przedsiębiorstwo było de facto jedynym beneficjentem systemu pomocy w postaci zwolnienia z podatku akcyzowego, nie wykluczała tego, że beneficjenci tego zwolnienia byli określeni w ogólny i abstrakcyjny sposób (zob. podobnie postanowienie z dnia 7 grudnia 2017 r., Irlandia/Komisja, C-369/16 P, niepublikowane, EU:C:2017:955, pkt 39).

150 W drugiej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 umowy o udzielenie dotacji z 2016 r. (zob. pkt 24 powyżej) stowarzyszenia parasolowe, będące bezpośrednimi beneficjentami wsparcia finansowego, mogą przekazywać środki będące w ich dyspozycji własnym członkom, którzy stanowią pośrednich beneficjentów tego wsparcia finansowego. Ponadto stowarzyszenia parasolowe mogą przyjąć nowe organizacje charytatywne jako lokalnych lub regionalnych członków z siedzibą w kraju związkowym Dolna Saksonia. Owi lokalni lub regionalni członkowie stanowią kategorię osób opisanych w sposób ogólny i abstrakcyjny.

151 W trzeciej kolejności w zaskarżonej decyzji Komisja doszła do wniosku, że o ile rozpatrywane wsparcie finansowe stanowi pomoc, stanowi ono pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589. W tych ramach, nawet przy założeniu, że beneficjenci spornego środka stanowią ograniczony krąg, decyzja ta powoduje utrzymywanie się skutków ogólnego i abstrakcyjnego środka, jaki stanowi to wsparcie, wobec nieokreślonej liczby konkurentów beneficjentów (bezpośrednich lub pośrednich) owego wsparcia, tak że owa decyzja ma zastosowanie w określonych obiektywnie sytuacjach i wywołuje skutki prawne względem kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 31, 36, 38).

152 W świetle powyższego należy uznać, że zaskarżona decyzja ma charakter generalny, a tym samym stanowi akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty człon zdania trzeci TFUE.

b) W przedmiocie bezpośredniego oddziaływania na skarżące

153 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przesłanka, aby decyzja będąca przedmiotem skargi, takiej jak ta przewidziana w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczyła bezpośrednio danej osoby fizycznej lub prawnej, wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch kryteriów, a mianowicie, aby sporny środek, po pierwsze, wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki, a po drugie, nie pozostawiał żadnego zakresu uznania swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, które ma charakter czysto automatyczny i wynika z samych uregulowań Unii, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

154 Co się tyczy konkretnie przepisów dotyczących pomocy państwa, należy podkreślić, że mają one na celu zachowanie konkurencji. Tak więc w tej dziedzinie fakt, że decyzja Komisji utrzymuje w pełni skutki środków krajowych, w odniesieniu do których strona skarżąca podniosła w skierowanej do tej instytucji skardze, iż nie są one zgodne z tym celem i stawiają ją w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej, pozwala uznać, że decyzja ta wywiera bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną, a w szczególności na jej wynikające z postanowień traktatu FUE w dziedzinie pomocy państwa uprawnienie do domagania się, aby konkurencja nie była zakłócana przez kwestionowane środki krajowe (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

155 Jeśli chodzi o pierwsze z dwóch kryteriów wymienionych w pkt 153 powyżej, Trybunał zauważył, że na etapie badania dopuszczalności zadaniem sądu Unii nie jest wprawdzie wypowiadanie się w sposób definitywny w przedmiocie stosunków konkurencji między stroną skarżącą a beneficjentami środków krajowych poddanych ocenie w decyzji Komisji w dziedzinie pomocy państwa, takiej jak zaskarżona decyzja, jednak bezpośredniego oddziaływania na stronę skarżącą nie można wywodzić jedynie z możliwości istnienia stosunku konkurencji (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

156 Skoro bowiem przesłanka bezpośredniego oddziaływania wymaga, by zakwestionowany akt wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną strony skarżącej, to sąd Unii musi sprawdzić, czy strona ta wskazała we właściwy sposób powody, dla których decyzja Komisji może postawić ją w gorszej pozycji konkurencyjnej, a tym samym mieć wpływ na jej sytuację prawną (wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 47).

157 W niniejszym przypadku druga skarżąca jest przedsiębiorstwem świadczącym usługi pomocy i opieki ambulatoryjnej w aglomeracji Hanower (Niemcy), stolicy kraju związkowego Dolna Saksonia, i w ramach swojej działalności konkuruje przynajmniej z niektórymi organizacjami będącymi członkami stowarzyszeń parasolowych zrzeszonych w LAG, znajdującymi się w pobliżu jej siedziby, czego Komisja nie kwestionuje. Organizacje te – za pośrednictwem swoich stowarzyszeń parasolowych – kwalifikują się a priori do otrzymania części środków wypłacanych przez kraj związkowy Dolna Saksonia w ramach spornego wsparcia finansowego. Co więcej, jako że to wsparcie umożliwia pokrycie kosztów funkcjonowania stowarzyszeń parasolowych, organizacje te czerpią także z tego korzyść z racji bycia członkami tych stowarzyszeń.

158 Jako że na etapie badania dopuszczalności zadaniem sądu Unii nie jest wypowiadanie się w sposób definitywny w przedmiocie stosunków konkurencji między stroną skarżącą a beneficjentami spornego wsparcia finansowego, należy uznać, że druga skarżąca uzasadniła we właściwy sposób, iż zaskarżona decyzja, która utrzymuje w pełni skutki spornego wsparcia finansowego, może postawić ją w gorszej sytuacji konkurencyjnej, a tym samym że decyzja ta wywiera bezpośredni wpływ na jej sytuacją prawną, w szczególności zaś na jej prawo do niebycia poddawaną na tym rynku zakłóceniom konkurencji powodowanym przez to wsparcie finansowe (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 50).

159 Ponieważ chodzi o jedną i tę samą skargę, nie ma konieczności badania legitymacji czynnej pierwszej skarżącej (zob. podobnie wyrok z dnia 24 marca 1993 r., CIRFS i in./Komisja, C-313/90, EU:C:1993:111, pkt 31).

160 W odniesieniu do drugiego z kryteriów wymienionych w pkt 153 powyżej wystarczy zauważyć, że w zakresie w jakim Komisja stwierdziła w zaskarżonej decyzji, iż o ile kwestionowany środek stanowi pomoc, stanowi on pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589, decyzja ta utrzymuje w pełni skutki spornego środka i wywołuje skutki prawne w sposób czysto automatyczny wyłącznie na podstawie uregulowań Unii i bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 54).

161 W świetle powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że zaskarżona decyzja dotyczy bezpośrednio skarżących.

c) W przedmiocie istnienia środków wykonawczych

162 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wyrażenie, „[które] nie wymagają środków wykonawczych” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty człon zdania trzeci TFUE należy interpretować w świetle celu tego postanowienia, który – jak wynika z jego genezy – polega na uniknięciu sytuacji, w której jednostka będzie zmuszona do naruszenia prawa, aby móc zwrócić się do sądu. Tymczasem gdy akt regulacyjny wywiera bezpośrednio wpływ na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej, nie wymagając środków wykonawczych, osoba ta mogłaby zostać pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, gdyby nie dysponowała bezpośrednim środkiem zaskarżenia przed sądem Unii w celu podważenia zgodności z prawem tego aktu regulacyjnego. W sytuacji braku środków wykonawczych osoba fizyczna lub prawna byłaby bowiem w stanie, mimo że rzeczony akt dotyczy jej bezpośrednio, doprowadzić do skontrolowania tego aktu przez sąd dopiero po naruszeniu jego przepisów, powołując się na ich niezgodność z prawem w ramach postępowania wszczętego przeciwko niej przed sądem krajowym (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

163 Natomiast w sytuacji gdy akt regulacyjny wymaga przyjęcia środków wykonawczych, sądowa kontrola poszanowania porządku prawnego Unii jest zapewniona niezależnie od tego, czy środki te przyjmuje Unia, czy przyjmują je państwa członkowskie. Osoby fizyczne lub prawne, które z racji przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE nie mogą zaskarżyć bezpośrednio do sądu Unii aktu regulacyjnego Unii, są chronione przed stosowaniem wobec nich takiego aktu dzięki możliwości zaskarżenia środków wykonawczych wymaganych przez tenże akt (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

164 Jeżeli wdrożenie takiego aktu należy do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, to osoby fizyczne lub prawne mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii na akty wykonawcze na zasadach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE i podnieść zgodnie z art. 277 TFUE na poparcie tej skargi zarzut niezgodności z prawem danego aktu podstawowego. Jeżeli to wdrożenie jest zadaniem państw członkowskich, osoby te mogą powołać się na nieważność danego aktu podstawowego przed sądami krajowymi i spowodować, że owe sądy wystąpią z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

165 Co więcej, Trybunał orzekł już, że aby ocenić, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty człon zdania trzeci TFUE. Nie jest więc istotne, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa. Ponadto w ramach tej oceny należy odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

166 W niniejszym przypadku, jak przyznaje zresztą Komisja, zaskarżona decyzja nie wymaga środków wykonawczych wobec skarżących.

167 Z jednej strony nie istnieje bowiem żaden środek wykonawczy do zaskarżonej decyzji pochodzący od Komisji lub innych instytucji Unii.

168 Z drugiej strony skarżących nie dotyczą ewentualnie istotne w niniejszym przypadku krajowe środki wykonawcze, mianowicie zawarcie umowy o udzielenie dotacji lub wydanie rozporządzenia ministerialnego dotyczącego między innymi rozdziału wsparcia finansowego między stowarzyszenia parasolowe będące członkami LAG. Sytuacja skarżących różni się bowiem od sytuacji bezpośrednich lub pośrednich beneficjentów wsparcia finansowego, gdyż nie mogą one zostać członkami takiego stowarzyszenia lub LAG z tego względu, że nie spełniają przewidzianych w tym celu warunków, w szczególności warunku związanego z charytatywnym charakterem ich działalności. W tych okolicznościach sztuczne byłoby oczekiwanie od skarżących, by musiały zakwestionować przed sądem krajowym umowę o udzielenie dotacji, rozporządzenie ministerialne lub jakikolwiek inny środek krajowy dotyczący rozdziału wsparcia finansowego, aby skłonić ten sąd do zwrócenia się do Trybunału z zapytaniem o ważność zaskarżonej decyzji w sprawie spornego wsparcia finansowego (zob. analogicznie wyroki: z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 65–67; z dnia 28 października 2020 r., Associazione GranoSalus/Komisja, C-313/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:869, pkt 38–42).

169 W świetle powyższych rozważań należy dojść do wniosku, że skargę należy również uznać za dopuszczalną w zakresie, w jakim opiera się na zarzucie trzecim.

2. Co do istoty

170 Zarzut trzeci składa się z dwóch części. W części pierwszej zarzutu skarżące twierdzą, że Komisja z naruszeniem art. 107 i nast. TFUE uznała, iż wsparcie finansowe stanowi pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589. W części drugiej zarzutu skarżące utrzymują, że ten sporny środek spełnia wszystkie przesłanki pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE.

a) W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej błędów przy zakwalifikowaniu wsparcia finansowego jako pomocy istniejącej w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589

171 W części pierwszej zarzutu trzeciego skarżące utrzymują, że wsparcie finansowe nie stanowiło pomocy istniejącej w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589 oraz, posiłkowo, na wypadek gdyby ten sporny środek mógł stanowić pomoc istniejącą, że pomoc ta uległa istotnej zmianie wskutek wejścia w życie WohlFödG i stała się nową pomocą w rozumieniu art. 108 ust. 3 zdanie pierwsze TFUE lub art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589.

1) W przedmiocie błędu przy zakwalifikowaniu wsparcia finansowego jako pomocy istniejącej w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589

172 W pierwszej kolejności skarżące twierdzą, że choć zostało ono przewidziane w § 12 ustawy z 1956 r. o loterii, wsparcie finansowe zostało prawdopodobnie wprowadzone w życie i rzeczywiście wypłacone po raz pierwszy stowarzyszeniom parasolowym dopiero po dniu 1 stycznia 1958 r., tj. dacie wejścia życie traktatu EWG w Republice Federalnej Niemiec.

173 Komisja twierdzi, że skarżące przedstawiają jedynie hipotezy bez dowodów i że nie przedstawiły tej argumentacji przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Ponadto, wspierana przez pozostałych interwenientów, podnosi ona, że skarżące nie kwestionują, iż przekazanie opłat kwalifikującym się stowarzyszeniom parasolowym miało miejsce w 1957 r., przed wejściem w życie traktatu EWG. Powołując się na dokumenty archiwalne, DWEK twierdzi również, że pierwsze rzeczywiste wypłaty środków miały najprawdopodobniej miejsce przed wejściem w życie traktatu EWG.

174 W tym względzie należy przypomnieć, że momentem wprowadzenia w życie systemu pomocy lub pomocy indywidualnej jest moment wydania lub zawarcia wiążącego prawnie aktu, w którym właściwy organ krajowy zobowiązuje się bezwarunkowo do przyznania pomocy beneficjentom (zob. podobnie wyrok z dnia 25 stycznia 2018 r., BSCA/Komisja, T-818/14, EU:T:2018:33, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

175 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że aktem, w którym została przewidziana wypłata wsparcia finansowego na rzecz charytatywnych stowarzyszeń parasolowych, była ustawa z 1956 r. o loterii, która została wydana w dniu 27 lutego 1956 r. i która weszła w życie tego samego dnia. Ponadto, jak wskazano w pkt 10 powyżej, wytyczne regulujące wykorzystywanie opłat koncesyjnych do celów wypełniania zadań społecznych zostały opublikowane w *Niedersächsisches Ministerialblatt* w 1956 r. Ustawa ta i te wytyczne zostały zatem wydane przed wejściem w życie traktatu EWG.

176 Co więcej, z akt sprawy Sądu wynika, że kwoty wsparcia zostały przyznane stowarzyszeniom sektora charytatywnego w 1956 r. i w 1957 r. I tak, same skarżące wspominają o wypłacie kwoty 6,8 mln marek niemieckich w 1956 r., odwołując się do sprawozdań budżetowych kraju związkowego Dolna Saksonia z 1956 r. i z 1957 r., sekcja 13. Poza dokumentami archiwalnymi przedstawionymi przez DWEK należy ponadto stwierdzić, że kwoty wypłacone w 1956 r. i w 1957 r. zostały dokładnie wskazane w załączniku 16 do komunikatu rządu niemieckiego z dnia 6 kwietnia 2016 r. zawierającego kwoty pomocy przyznane niezależnej opiece charytatywnej od 1957 r. Wobec tego rzeczywiste wypłaty spornego wsparcia finansowego miały również miejsce przed wejściem w życie traktatu EWG (zob. podobnie wyrok z dnia 22 kwietnia 2016 r., Irlandia i Aughinish Alumina/Komisja, T-50/06 RENV II i T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, pkt 201).

177 Z powyższego wynika, że sporne wsparcie finansowe zostało wprowadzone w życie przed wejściem w życie traktatu EWG oraz że Komisja mogła uznać, iż ten środek, o ile stanowi on pomoc, stanowi pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589.

178 W drugiej kolejności skarżące twierdzą, że rynek świadczeń opieki ambulatoryjnej i stacjonarnej nie istniał jeszcze w 1956 r., ponieważ ludność sama zajmowała się starzejącą się generacją lub chorymi. Uważają one, że wsparcie finansowe stało się nową pomocą z powodu późniejszej zmiany zakresu działalności niezależnego sektora charytatywnego. W tym względzie skarżące dodają, że zmiana ta różni się od „rozw[oju] rynku wewnętrznego" w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia 2015/1589, tak że owo wsparcie nie może stanowić pomocy istniejącej w rozumieniu tego przepisu.

179 Komisja, wspierana przez pozostałych interwenientów, twierdzi, że uwagi skarżących są chybione.

180 W tym względzie, jak wynika z zaskarżonej decyzji, o ile wsparcie finansowe stanowi pomoc, jest to pomoc istniejąca od momentu wejścia w życie traktatu EWG, wchodząca w zakres stosowania art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589. W związku z tym argumenty dotyczące nieistnienia w 1956 r. rynku prywatnych świadczeń opieki ambulatoryjnej i stacjonarnej oraz niemożliwości zastosowania art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia 2015/1589 są nieistotne.

2) W przedmiocie istotnej zmiany spornego środka

181 Posiłkowo skarżące twierdzą, że przy założeniu, iż wprowadzone w 1956 r. wsparcie finansowane przez podatek od gier losowych mogło stanowić pomoc istniejącą, wsparcie to – wskutek wejścia w życie WohlFödG – uległo istotnej zmianie i stało się nową pomocą w rozumieniu art. 108 ust. 3 zdanie pierwsze TFUE lub art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589, zgodnie z którym nową pomoc stanowią między innymi „zmian[y] istniejącej pomocy". Skarżące przedstawiają pięć argumentów. W pierwszej kolejności utrzymują one, że stowarzyszenia parasolowe mają większy wpływ, ponieważ § 3 ust. 3 WohlFödG przewiduje dla ministerstwa spraw społecznych kraju związkowego Dolna Saksonia możliwość wydania rozporządzenia ministerialnego zamiast zawarcia umowy o udzielenie dotacji tylko na wypadek, gdy negocjacje ze stowarzyszeniami charytatywnymi w sprawie zasad korzystania ze wsparcia nie doszły do skutku, podczas gdy § 16 ust. 2 ustawy z 2007 r. o grach losowych dawał mu możliwość wydania rozporządzenia ministerialnego zamiast zawarcia umowy ze stowarzyszeniami parasolowymi.

182 W drugiej kolejności skarżące twierdzą, że wsparcie sektora charytatywnego nie zależy już od rynku gier losowych, lecz od budżetu kraju związkowego Dolna Saksonia, co zwiększa przewidywalność w zakresie planowania.

183 W trzeciej kolejności uważają one, że „ramy prawne i faktyczne" dotyczące przychodów z gier losowych i gamy działalności stowarzyszeń charytatywnych uległy istotnej zmianie, ponieważ przychody z gier losowych nie są już postrzegane jako użyteczne, gdyż nie pochodzą już z niepożądanej społecznie działalności. W odpowiedzi na uwagi interwenientów skarżące utrzymują zasadniczo, że osłabienie związku między przychodami pochodzącymi z gier losowych a wsparciem projektów społecznych podkopuje podstawę legitymacji spornej dotacji.

184 W czwartej kolejności skarżące twierdzą, że istotny charakter zmian wynika z całościowej analizy zmian legislacyjnych, które nastąpiły od 1956 r., obejmujących, po pierwsze, przejście w 2004 r. z finansowania wsparcia za pomocą określonego procentu opłaty od gier losowych na finansowanie za pomocą kwoty ryczałtowej, zasilanej przez tę opłatę do 2014 r., a następnie bezpośrednio z budżetu kraju związkowego, po drugie, zmianę warunków korzystania ze wsparcia finansowego, określanych pierwotnie za pomocą wytycznych rządu ustalanych jednostronnie przez kraj związkowy, a następnie w drodze negocjacji między krajem związkowym a stowarzyszeniami parasolowymi, i po trzecie, znaczny rozwój wysokości pomocy. Wynika stąd, że zarówno zmiany legislacyjne, jak i główne wsparcie istniejące od 1956 r. powinny, najpóźniej od 2015 r., zostać zakwalifikowane jako nowa pomoc.

185 W piątej kolejności skarżące twierdzą, że § 2 ust. 3 WohlFödG prowadzi do istotnej zmiany, ponieważ przewiduje, iż stowarzyszenia parasolowe mogą obecnie rozdzielać swobodnie dodatkowe wsparcie pomiędzy dziedziny działalności przewidziane w umowie o udzielenie dotacji. Według szacunków skarżących skutkiem tego było, że średnio 22% zasobów na rok 2015 zostało wykorzystanych swobodnie, tak że doprowadziło to do istotnej zmiany pomocy istniejącej w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004.

186 Komisja twierdzi w szczególności, że większość tych zastrzeżeń nie została podniesiona w toku postępowania administracyjnego, w związku z czym nie było możliwe zajęcie stanowiska wobec tych zastrzeżeń w zaskarżonej decyzji. W pozostałym zakresie Komisja i interwenienci kwestionują te zastrzeżenia i uważają, że zmiany, na które powołały się skarżące, nie są istotne.

187 W tym względzie z art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589 wynika, że za nową pomoc należy uznać każdą pomoc, czyli systemy pomocy i pomoc indywidualną, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy.

188 Ponadto należy zauważyć, że art. 4 rozporządzenia nr 794/2004, zatytułowany „Uproszczona procedura notyfikacyjna w odniesieniu do niektórych zmian pomocy istniejącej”, stanowi:

„1. Dla celów art. 1 lit. c) [rozporządzenia nr 659/1999] zmiana pomocy istniejącej oznacza jakąkolwiek zmianę inną niż modyfikacje o czysto administracyjnym lub formalnym charakterze, która nie może wpłynąć na ocenę zgodności danego środka pomocowego ze wspólnym rynkiem. Jednak wzrost pierwotnego budżetu istniejącego programu pomocowego [systemu pomocy] do 20% nie jest uznawany za zmianę pomocy istniejącej”.

189 Jak wynika z tego przepisu, zmiany o charakterze czysto formalnym lub administracyjnym, które nie mogą wpłynąć na ocenę danego środka pomocowego, nie są uznawane za zmianę pomocy istniejącej. Aby stanowić nową pomoc, zmiana pomocy istniejącej powinna być istotna (wyrok z dnia 11 lipca 2014 r., Telefónica de España i Telefónica Móviles España/Komisja, T-151/11, EU:T:2014:631, pkt 62).

190 Co więcej, jedynie zmiana jako taka stanowi nową pomoc. Zatem tylko w sytuacji gdy zmiana ma wpływ na samą istotę pierwotnego systemu pomocy, system ten zostaje przekształcony w nowy system pomocy. Natomiast zmiana nie wpływa na samą istotę pierwotnego systemu, gdy nowy element daje się wyraźnie oddzielić od pierwotnego systemu (wyroki: z dnia 30 kwietnia 2002 r., Government of Gibraltar/Komisja, T-195/01 i T-207/01, EU:T:2002:111, pkt 109–111; z dnia 20 marca 2013 r., Rousse Industry/Komisja, T-489/11, niepublikowany, EU:T:2013:144, pkt 55; z dnia 11 lipca 2014 r., Telefónica de España i Telefónica Móviles España/Komisja, T-151/11, EU:T:2014:631, pkt 63).

191 W niniejszym przypadku należy sprawdzić, czy następujące po sobie zmiany legislacyjne doprowadziły do istotnej zmiany wsparcia finansowego ustanowionego ustawą z 1956 r. o loterii. Należy przy tym zbadać, czy zmiany te wpłynęły na elementy konstytutywne tego systemu finansowania, takie jak krąg beneficjentów, cel wsparcia finansowego i zadania w zakresie usług publicznych powierzone beneficjentom, jak również źródło tego wsparcia i jego kwota (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 sierpnia 1994 r., Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, pkt 29; z dnia 20 września 2018 r., Carrefour Hypermarchés i in., C-510/16, EU:C:2018:751, pkt 41; z dnia 13 grudnia 2018 r., Rittinger i in., C-492/17, EU:C:2018:1019, pkt 60–63).

192 Otóż skarżące nie kwestionują, że beneficjentami obecnego wsparcia finansowego są te same stowarzyszenia parasolowe co stowarzyszenia, które korzystały ze wsparcia finansowanego na podstawie ustawy z 1956 r. o loterii. Ponadto należy zauważyć, że cel wsparcia finansowego, to jest pomaganie stowarzyszeniom charytatywnym w świadczeniu usług społecznych, nie uległ zmianie od ustanowienia tej ustawy z 1956 r. o loterii.

193 W odniesieniu do wysuniętych przez skarżące argumentów przypomnianych w pkt 181–185 powyżej w pierwszej kolejności należy zauważyć, że § 3 ust. 3 WohlFödG nie przyznał stowarzyszeniom parasolowym większego wpływu, przewidując dla ministerstwa spraw społecznych kraju związkowego Dolna Saksonia możliwość wydania rozporządzenia ministerialnego zamiast zawarcia umowy o udzielenie dotacji tylko na wypadek, gdy negocjacje ze stowarzyszeniami parasolowymi w sprawie zasad korzystania ze wsparcia nie doszły do skutku. Treść i wykładnia tego przepisu nie różnią się bowiem od § 16 ust. 2 ustawy z 2007 r. o grach losowych, który to przepis również dawał temu ministerstwu możliwość wydania rozporządzenia ministerialnego zamiast zawarcia ze stowarzyszeniami parasolowymi umowy o udzielenie dotacji. Jak podniósł DWEK, § 16 ust. 2 tej ustawy z 2007 r. przewidywał takie samo upoważnienie jak to przewidziane w WohlFödG.

194 W każdym wypadku argument dotyczący wzrostu wpływu stowarzyszeń parasolowych nie jest istotny, gdyż nie może on podważyć ustaleń, zgodnie z którymi cel przyznania wsparcia finansowego, charakter działalności i krąg beneficjentów nie uległy zasadniczo zmianie od momentu wydania ustawy z 1956 r. o loterii.

195 W drugiej kolejności w odniesieniu do argumentu dotyczącego pochodzenia zasobów wystarczy stwierdzić, że fundusz przyznawany w ramach wsparcia finansowego pochodził zawsze z budżetu kraju związkowego Dolna Saksonia, który to budżet był zasilany przychodami pochodzącymi z loterii i gier losowych. Skarżące nie zakwestionowały zresztą pkt 49 zaskarżonej decyzji, w którym Komisja wyjaśniła, że charakter i źródło wynagrodzenia nie uległy zmianie w związku z wejściem w życie WohlFödG, ponieważ przedsiębiorstwa organizujące loterie zawsze musiały uiszczać opłaty koncesyjne i opłaty od gier losowych na rzecz kraju związkowego.

196 Co do polepszenia pod względem przewidywalności przyznawanej kwoty, sprzyjającej planowaniu, Komisja zauważyła, że skarżące nie przedstawiły tego zastrzeżenia dotyczącego WohlFödG w toku postępowania administracyjnego. W każdym wypadku należy stwierdzić, że w pkt 48 zaskarżonej decyzji Komisja słusznie uznała, iż przejście z kwoty wyrażonej procentowo na kwotę ryczałtową, co nastąpiło w drodze poprawki zawartej w ustawie okołobudżetowej z 2004 r., nie stanowiło istotnej zmiany, ponieważ nie wpłynęło ono na podstawowe prawo stowarzyszeń parasolowych do publicznego wsparcia finansowego z tytułu świadczonych przez nie usług pomocy społecznej. Jeśli chodzi o skutek WohlFödG dla wsparcia finansowego, nie mogło by być inaczej, wobec czego tak jak w 2004 r. nie wchodziła w grę istotna zmiana, tym bardziej że ani ustawa okołobudżetowa z 2004 r., ani WohlFödG nie doprowadziły do zwiększenia dotacji w porównaniu z kwotami przyznanymi przed wspomnianym przejściem.

197 W trzeciej kolejności w odniesieniu do argumentu, jaki skarżące wywodzą ze zniknięcia związku między przychodami z gier losowych a wsparciem projektów społecznych, należy zauważyć, że te elementy konstytutywne środka nie uległy istotnej zmianie, gdyż przychody pochodzące z gier losowych w 1957 r. stanowiły część budżetu kraju związkowego, zaś projekty społeczne stowarzyszeń parasolowych pozostały zasadniczo takie same jak w 1957 r.

198 W czwartej kolejności należy stwierdzić, że całościowa analiza przedstawiona przez skarżące nie pozwala dojść do wniosku, iż doszło do zmiany mającej wpływ na istotę systemu pomocy. Z badania właściwych przepisów legislacyjnych i ich ewolucji w latach 1956–2016 wynika bowiem, że zmiany podstaw prawnych miały charakter czysto formalny lub administracyjny, gdyż ich skutkiem nie była istotna zmiana elementów konstytutywnych środka, takich jak w szczególności kwota wsparcia przyznawanego beneficjentom. Odnosi się to w szczególności do WohlFödG, która to ustawa nie zmieniła beneficjentów środka, celu wsparcia, pochodzenia pomocy ani – w istotny sposób – kwoty wsparcia.

199 W odniesieniu do zmian warunków korzystania z tego wsparcia z jednej strony należy stwierdzić, że zgodnie z § 3 ust. 3 WohlFödG warunki te określa ministerstwo spraw społecznych kraju związkowego Dolna Saksonia, jeżeli „negocjacje” między nim a LAG nie doszły do skutku, tak że

sytuacja nie uległa istotnej zmianie od momentu, gdy – jak wynika z pkt 10 powyżej – kraj związkowy Dolna Saksonia ustalał jednostronnie owe warunki w wytycznych. Z drugiej strony § 3 ust. 2 WohlFödG służy ustaleniu ram tych negocjacji. Wobec tego z ewolucji metody określania warunków korzystania z przedmiotowego wsparcia nie wynika, że skutkiem tej ewolucji była nieuchronnie zmiana istoty tych warunków ani że ewolucja ta doprowadziła do istotnej zmiany spornego środka.

200 Jeśli chodzi o kwoty wsparcia, jak przedstawiono w pkt 117 powyżej, z danych finansowych, które zostały przekazane przez władze niemieckie w toku postępowania administracyjnego, wynika, że podwyżki kwoty wsparcia finansowego nie doprowadziły łącznie do poziomu pomocy przekraczającego o ponad 20% pierwotną kwotę tego wsparcia. W związku z tym dostosowania kwot owego wsparcia nie przekroczyły pierwotnego progu wskazanego w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 794/2004.

201 W piątej kolejności skarżące kwestionują § 2 ust. 3 pkt 1 WohlFödG, zgodnie z którym w przypadku istotnych wpływów z podatków od gier losowych dodatkowe wsparcie finansowe zostanie przyznane częściowo stowarzyszeniom parasolowym należącym do LAG i częściowo regionalnemu urzędowi Dolnej Saksonii ds. problemów związanych z uzależnieniem (zob. pkt 13 powyżej). W tym względzie należy stwierdzić, że to zastrzeżenie dotyczące domniemanej elastyczności w wykorzystaniu dodatkowego wsparcia nie zostało podniesione w toku postępowania administracyjnego. W każdym wypadku skarżące nie wykazują, że to dodatkowe wsparcie zmienia istotę wsparcia finansowego lub stanowi element, który da się oddzielić od pierwotnego wsparcia przewidzianego w § 2 ust. 1 pkt 1 tej samej ustawy.

202 Podobnie należy przypomnieć, że § 3 WohlFödG opisuje zadania niezależnego sektora charytatywnego i warunki nałożone na stowarzyszenia parasolowe zrzeszone w LAG. Paragraf 3 ust. 1 zdanie pierwsze WohlFödG stanowi, że „[p]omoc finansową, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 i § 2 ust. 3 pkt 1, należy wykorzystywać w celu wsparcia zadań niezależnego sektora charytatywnego”. Wynika stąd, że dodatkowe wsparcie finansowe kwestionowane przez skarżące nie stanowi istotnej zmiany środka, powodującej jego przekształcenie w nową pomoc z tego względu, że to dodatkowe wsparcie może być swobodnie wykorzystywane przez stowarzyszenia parasolowe. Zarówno bowiem główne wsparcie, jak i wsparcie dodatkowe są przeznaczone wyłącznie do wspierania zadań charytatywnych kwalifikujących się do objęcia pomocą. Ponadto wypłata dodatkowego wsparcia nie jest zresztą dokonywana systematycznie, ponieważ zależy od istnienia nadwyżkowych przychodów pochodzących z gier losowych przekraczających kwotę 147 300 000 EUR.

203 Z powyższych rozważań wynika, że sporny środek nie uległ istotnej zmianie od momentu jego wprowadzenia w 1956 r. Wobec tego, bez konieczności badania argumentu Komisji, zgodnie z którym kwestia takiej istotnej zmiany nie została poruszona w toku postępowania administracyjnego, należy oddalić część pierwszą zarzutu trzeciego jako bezzasadną.

b) W przedmiocie części drugiej, dotyczącej błędu związanego z brakiem uznania wsparcia finansowego za pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE

204 W części drugiej zarzutu trzeciego skarżące utrzymują, że sporny środek spełnia wszystkie przesłanki, aby można go było uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE.

205 Komisja wnosi o oddalenie tej części zarzutu.

206 W tym względzie należy stwierdzić, że w części drugiej zarzutu skarżące dążą do wykazania, iż sporne wsparcie finansowe stanowi pomoc państwa. Tymczasem należy zauważyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie dokonała żadnej oceny dotyczącej uznania tego środka za pomoc państwa i nie wypowiedziała się w kwestii spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 107 TFUE ani w kwestii

ewentualnej zgodności tegoż środka z rynkiem wewnętrznym. W związku z tym argumentacja wysunięta przez skarżące jest bezskuteczna. W konsekwencji należy oddalić część drugą zarzutu trzeciego, jak również zarzut trzeci w całości.

207 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić w całości.

VI. W przedmiocie kosztów

208 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące przegrały sprawę, należy obciążyć je ich własnymi kosztami, jak również kosztami poniesionymi przez Komisję i interwenientów zgodnie z ich żądaniami.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV i CarePool Hannover GmbH zostają obciążone własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską, przez Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, przez Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV oraz przez Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV i pozostałych interwenientów, których nazwy są wymienione w załączniku.**

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 kwietnia 2021 r.

Podpisy

Spis treści

I. Ramy prawne dotyczące środków krajowych objętych zaskarżoną decyzją 3

II. Okoliczności powstania sporu 7

III. Zaskarżona decyzja 8

IV. Postępowanie i żądania stron 8

V. Co do prawa 10

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia praw procesowych wynikających z art. 108 ust. 2 TFUE 11

1. W przedmiocie dopuszczalności 11

2. Co do istoty 13

a) W przedmiocie czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego 16

b) W przedmiocie uzasadnienia zaskarżonej decyzji 17

c) W przedmiocie zachowania Komisji 19

B. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia 20

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 107 i nast. TFUE 21

1. W przedmiocie dopuszczalności 21

a) W przedmiocie zakwalifikowania zaskarżonej decyzji jako aktu regulacyjnego 22

b) W przedmiocie bezpośredniego oddziaływania na skarżące 24

c) W przedmiocie istnienia środków wykonawczych 25

2. Co do istoty 26

a) W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej błędów przy zakwalifikowaniu wsparcia finansowego jako pomocy istniejącej w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589 27

1) W przedmiocie błędu przy zakwalifikowaniu wsparcia finansowego jako pomocy istniejącej w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia 2015/1589 27

2) W przedmiocie istotnej zmiany spornego środka 28

b) W przedmiocie części drugiej, dotyczącej błędu związanego z brakiem uznania wsparcia finansowego za pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE 31

W przedmiocie kosztów 32