Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

14 април 2021 година*

„Държавни помощи — Независима социална дейност — Безвъзмездни средства, отпуснати на сдружения от регионално обединение за благотворителна дейност — Отхвърляне на жалба до Комисията — Решение да не се повдигат възражения в края на предварителната фаза на разглеждане — Жалба за отмяна — Качество на заинтересована страна — Запазване на процесуалните права — Съществено засягане на конкурентната позиция — Допустимост — Липса на сериозни затруднения — Липса на съществено изменение на съществуваща помощ“

По дело T-69/18

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, установено в Хановер (Германия),

CarePool Hannover GmbH, установено в Хановер,

представлявано от T. Unger, адвокат, и от S. Korte, професор,

жалбоподатели,

срещу

Европейска комисия, представлявана от K. Herrmann и F. Tomat, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, установено в Хановер, представлявано от A. Bartosch, адвокат,

от

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, установено в Хановер, представлявано от C. Jürschik, адвокат,

и от

* Език на производството: немски.

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, установено в Брунсвик (Германия), и другите встъпили страни, чиито имена са посочени в приложението[1], представлявани от U. Karpenstein, R. Sangi и C. Johann, адвокати,

встъпили страни,

с предмет жалба на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение C(2017) 7686 final на Комисията от 23 ноември 2017 г. относно схемите за държавни помощи SA.42268 (2017/E) — Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben и SA.42877 (2017/E) — Deutschland CarePool Hannover GmbH, приведени в изпълнение от Германия в полза на благотворителни сдружения, които извършват дейности по социално подпомагане (ОВ C 61, 2018 г., стр. 1),

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: J. Svenningsen, председател, C. Mac Eochaidh и T. Pynnä (докладчик), съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

Решение

1 Първият жалбоподател, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, е сдружение, което извършва дейността си в провинциите Niedersachsen (провинция Долна Саксония, Германия), Freie Hansestadt Bremen (Свободен ханзейски град Бремен, Германия), Schleswig-Holstein (провинция Шлезвиг-Холщайн, Германия) и Freie und Hansestadt Hamburg (Свободен и ханзейски град Хамбург, Германия). Според исковата молба то представлява интересите на 160 предприятия, които управляват или стопанисват жилищни сгради за подпомагане и предоставяне на амбулаторни и стационарни грижи на нуждаещите се от чужда помощ хора, и за подпомагане на хората с увреждания от детска до юношеска възраст.

2 Вторият жалбоподател, CarePool Hannover GmbH, е дружество с ограничена отговорност, установено в Хановер (Германия), което е член на първия жалбоподател. То предоставя услуги по оказване на помощ и предоставяне на амбулаторни грижи по домовете за нуждаещите се от чужда помощ хора.

3 С настоящата жалба жалбоподателите искат да бъде отменено Решение C(2017) 7686 final на Комисията от 23 ноември 2017 г. относно схемите за държавни помощи SA.42268 (2017/E) — Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben и SA.42877 (2017/E) — Deutschland CarePool Hannover GmbH, приведени в изпълнение от Германия в полза на благотворителни организации, които извършват дейности по социално подпомагане (ОВ C 61, 2018 г., стр. 1, наричано по-нататък „обжалваното решение“), за което са уведомени на 11 декември 2017 г. Обжалваното решение се отнася до различни национални мерки, с които провинция Долна Саксония оказвала подкрепа на действащите на територията на тази провинция образувания, които извършват независима социална дейност.

4 По-специално тези национални мерки включват финансова подкрепа, която въз основа на законови и подзаконови текстове, които с течение на времето са променяни, се предоставя от 1956 г. в полза на водещи независими благотворителни сдружения (наричана по-нататък

1 Списъкът на другите встъпили страни е приложен само към варианта, съобщен на страните.

„финансовата подкрепа“). Чрез членовете си тези сдружения предоставят различни социални услуги на нуждаещите се от чужда помощ и на уязвимите хора, като амбулаторни, болнични или смесени грижи, помощ за бездомните хора и бежанците и духовна помощ. Жалбоподателите, частно правни образувания, които предоставят някои аналогични услуги или представляват предприятия, които предоставят такива услуги, смятат, че са били ощетени от финансовата подкрепа.

5 С обжалваното решение Европейската комисия стига до извода, без да открива официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, че доколкото финансовата подкрепа представлява помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, тя трябва да се квалифицира като съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 ДФЕС (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9). По този начин тя отхвърля подадените до нея жалби на жалбоподателите.

I. Правна уредба относно националните мерки, посочени в обжалваното решение

6 Социалната дейност (Wohlfahrtspflege) е определена по следния начин в член 66, параграф 2 от Abgabenordnung (германски данъчен кодекс):

„Социалната дейност се състои в планирано полагане на грижи за хората, които се нуждаят или се намират в опасност, в интерес на обществото и с нестопанска цел. Това подпомагане може да бъде от здравен, морален, образователен или икономическа характер и цели предотвратяване на или справяне с дадено положение“.

7 Както става ясно от различни текстове, с израза „независима социална дейност“ се обозначава доброволна социална дейност, извършвана от организации, които не са държавни (вж. по-специално член 1, параграф 5 от устава на Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (федерално обединение за независима социална дейност) и член 4 от Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (трети правилник за приложение на Закона за погасяване на държавните заеми) от 4 декември 1926 г.).

8 Финансовата подкрепа за дейността на благотворителни сдружения е предвидена в Gesetz über das Zahlenlotto (Закон за лотарията) от 27 февруари 1956 г. (Nds. GVB1. GVB1. 1956 IV, стр. 9, наричан по-нататък „Законът за лотарията от 1956 г.“), влязъл в сила същия ден.

9 В съответствие с член 11, параграф 1 и член 12, параграф 1 от Закона за лотарията от 1956 г. за изпълнението на социални дейности водещите благотворителни сдружения получават процент от концесионните такси, заплащани от предприятията, които организират залагания в провинция Долна Саксония.

10 През 1956 г. използването на таксите е уредено в Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (Насоки за използването на концесионната такса за изпълнението на социални дейности), публикувани в Niedersächsisches Ministerialblatt (Nds. MBL. MBL. 1956, стр. 855).

11 Определянето на финансовата подкрепа е изменяно многократно с различни закони. Законът за лотарията от 1956 г. е изменен на 7 юни 1968 г. (Nds. GVBl. 1968 г., стр. 91) и на 18 февруари 1970 г. (Nds. GVBl. 1970 г., стр. 27). През 1997 г. този закон е заменен с Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie- und Wettwesen (Закон на Долна Саксония за лотарията и залаганията, Nds. GVBl. 1997, стр. 289), който е изменен през 2003 г. с Haushaltsbegleitgesetz (Допълнителен закон за държавния бюджет за 2004 г., Nds. GVBl. 2003 г., стр. 446, наричан по-нататък „Допълнителният закон за държавния бюджет за 2004 г.“), влязъл в сила през 2004 г. Размерът

на финансовата подкрепа е намален през 2005 г., увеличен през 2007 г. с Niedersächsisches Glückspielgesetz (Закон на Долна Саксония за хазартните игри, Nds. GVBl. 2007 г., стр. 756, наричан по-нататък „Законът за хазартните игри от 2007 г.“), влязъл в сила през 2008 г., и отново изменен със закон, приет през 2012 г. и влязъл в сила през 2013 г. (Nds. GVBl. 2012 г., стр. 544).

12 Законът за хазартните игри от 2007 г. е заменен с Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (Закон на провинция Долна Саксония за насърчаване на независимата социална дейност от 16 декември 2014 г., Nds. GVBl. 2014 г., стр. 429, наричан по-нататък „WohlFödG“), приложим от 1 януари 2015 г. Насоките за използването на концесионната такса за изпълнението на социалните дейности също са изменяни.

13 Член 2 от WohlFödG е озаглавен „Финансова помощ за сдружения от независимия сектор за благотворителност и за Landesstelle für Suchtfragen“. Член 2, параграф 1, точка 1 от WohlFödG предвижда, че тази финансова помощ се отпуска на водещите сдружения, обединени в Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (регионално обединение за независима социална дейност, наричано по-нататък „LAG“). Член 2, параграф 2 от WohlFödG предвижда проверка от министерството на социалните грижи на провинция Долна Саксония за изпълнението на техните дейности от водещите сдружения и за необходимостта от увеличаване на финансовата подкрепа по член 2, параграф 1, точка 1. Що се отнася до член 2, параграф 3 от WohlFödG, той предвижда, че когато приходите, които провинцията реализира от данъците върху хазартните игри, надвишават сумата от 146 300 000 EUR, посочената провинция предоставя като допълнителна финансова подкрепа 18,63 % от надвишаващите приходи на водещите сдружения, обединени в LAG, и 0,74 % от надвишаващите приходи на Landesstelle für Suchtfragen (Регионална служба по проблемите на зависимостите).

14 LAG, на което се позовава WohlFödG, е регистрирано сдружение, чието правно основание е неговият устав. Това сдружение е съществувало още преди влизането в сила на Закона за лотарията от 1956 г.

15 В преамбюла на устава LAG е определено, както следва:

„[LAG] включва тринадесет обединения от сектора на независимата социална дейност в Долна Саксония“.

16 Тринадесетте водещи сдружения, членове на LAG, са териториални подразделения в провинция Долна Саксония на шестте обединения или „семейства“ от сектора на независимата социална дейност в Германия, които са Arbeiterwohlfahrt (AWO), Caritas, Das Rote Kreuz (Червеният кръст), Diakonie, Die Jüdische Wohlfahrt (Еврейска взаимопомощ) и Der Paritätische Wohlfahr.

17 Членовете на LAG са посочени в член 2 от устава му, както следва:

„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 Член 2, параграф 2, първо изречение от устава на LAG предвижда, че могат да бъдат приети и други водещи сдружения за социална дейност, при условие че водещото сдружение за социална дейност отговаря на следните условия:

„— упражнява дейността си на територията на Долна Саксония,

— пряко предоставяната от него ефективна помощ обхваща по принцип всички услуги, спадащи към независимата социална дейност, а не само някои от нейните клонове,

— насърчава доброволческата работа, която се извършва от неспециалисти,

— изцяло се обединява с организациите и образуванията, водени от същата идея,

— между водещото сдружение и организациите и образуванията, които са негови членове, съществува организационна или органична връзка,

— водещото сдружение гарантира най-общо и поради значимостта на обединяваните от него организации и образувания постоянна и квалифицирана работа на пълно работно време, както и надеждно управление,

— организацията преследва обществено полезна, благотворителна или религиозна цел по смисъла на германския данъчен кодекс“.

19 Както следва от петото тире от условията, посочени в точка 18 по-горе, водещите сдружения са свързани с организации и образувания, които извършват независима социална дейност. Уставът на LAG не налага особена форма, що се отнася до начините на обединяване между тези сдружения, от една страна, и посочените организации и образувания, от друга.

20 По силата на член 2, параграф 2, втора алинея от устава на LAG управителният съвет на LAG взема решения относно присъединяването на нови членове. В случай на отказ може да бъде поискано преразглеждане на решението от събранието на членовете.

21 Член 3, параграф 1 от WohlFödG гласи следното:

„Финансовите помощи, посочени в член 2, параграф 1, точка 1 и член 2, параграф 3, точка 1, трябва да се използват за подпомагане на дейностите на независимия сектор за благотворителност […] Следва да се приеме, че всички мерки, които имат за цел да предоставят помощ на нуждаещите се от нея хора или на хората, които биха се нуждаели от нея при липса на

помощ, както и мерките, които се предполага, че въвеждат или подобрят условията за предоставянето на помощ, свързани с организацията и личния състав, обслужват социални дейности […]“.

22 В съответствие с член 3, параграф 2 от WohlFödG изплащането на финансовата подкрепа на LAG зависи от сключването на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства между министерството на социалните грижи на провинция Долна Саксония и всички водещи сдружения, обединени в LAG (наричано по-нататък „споразумението за отпускане на безвъзмездни средства“), което впоследствие се публикува от министерството на социалните грижи в Niedersächsisches Ministerialblatt (официален бюлетин на провинция Долна Саксония) и в интернет. Това споразумение трябва да урежда най-малко следните въпроси:

„1. разпределението на финансовата помощ между различните водещи сдружения или групи на водещи сдружения,

2. социалните дейности, за чиято подкрепа трябва да се използва финансовата помощ,

3. що се отнася до поне 67 % от финансовата помощ, посочена в член 2, параграф 1, точка 1, дейностите, които трябва да бъдат подпомогнати, като се уточнява за всяка от тях минималната част от помощта, която трябва да бъде предоставена,

4. максималната част от финансовата помощ, която може да се използва за административни задачи,

5. доказателството, което трябва да бъде предоставено от водещите сдружения, за използването в съответствие с предназначението на финансовата помощ, както и за средствата от тази помощ, предоставени на трети лица“.

23 По силата на член 3, параграф 3 от WohlFödG, ако не бъде сключено такова споразумение, компетентното министерство може да уреди тези различни аспекти с министерско постановление.

24 На 8 февруари 2016 г. министерството на социалните грижи, здравеопазването и равенството между мъжете и жените на провинция Долна Саксония и тринадесетте водещи сдружения, обединени в LAG, сключват споразумение за използването на финансовата помощ, предоставена съгласно WohlFödG (Nds. MBl. Nr. 8/2016, стр. 244), което заменя предходното споразумение, сключено през 2007 г. на основание на Закона за хазартните игри от 2007 г.

25 Преамбюлът на това споразумение от 2016 г. предвижда по-специално че „[д]оговарящите страни се съгласяват, че желаят да допринесат съвместно за развитието на социална инфраструктура в Долна Саксония при зачитане на независимостта на сдруженията от независимия сектор за благотворителност“ и че „[т]ази цел се изразява чрез определянето на благотворителните дейности, които отговарят на условията за отпускане на помощ, в съответствие с приложение 1“.

26 Член 2, параграф 2, първо изречение от същото споразумение от 2016 г. гласи, че „[с]друженията от сектора за благотворителност могат да прехвърлят предоставените им фондове на своите членове“.

27 На 12 март 2018 г. е сключено ново споразумение за отпускане на безвъзмездни средства между министерството на социалните грижи, здравеопазването и равенството между мъжете и жените на провинция Долна Саксония и тринадесетте водещи сдружения, обединени в LAG (Nds. MBl. № 12/2018, стр. 206). В трето съображение от този документ се посочва, че ще се следи спазено ли е Решение 2012/21/ЕС на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на

член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ L 7, 2012 г., стр. 3, наричано по-нататък „Решението УОИИ от 2012 г.“) и Регламент (ЕС) № 360/2012 на Комисията от 25 април 2012 година относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към минималната помощ (de minimis) за предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес (ОВ L 114, 2012 г., стр. 8).

II. Обстоятелствата по спора

28 На 16 юни и 12 август 2015 г. Комисията получава две отделни жалби, заведени под номера SA.42268 и SA.42877 (наричани по-нататък „жалбите“), с които се иска финансовата подкрепа на дейности по социална помощ в Долна Саксония да се квалифицира като неправомерна помощ, която е несъвместима с вътрешния пазар.

29 Получателите на тази финансова подкрепа са посочените в точки 15—17 по-горе водещи сдружения, които чрез своите регионални или местни сдружения — членове, предоставят услуги, които могат да бъдат от икономическо естество, като амбулаторни, болнични или смесени грижи, или от неикономическо естество, като подпомагането и настаняването на бездомните хора, духовната помощ или помощта за бежанците.

30 В жалбите до Комисията жалбоподателите изтъкват, че са в конкуренция с благотворителните сдружения, що се отнася по-специално до услугите по предоставяне на грижи на нуждаещите се от чужда помощ хора. Според жалбоподателите тези благотворителни сдружения се ползват от финансова подкрепа, което им позволява да предлагат по-добро възнаграждение на своя персонал от частните предприятия или да предлагат услугите си на по-ниски цени от цените на тези предприятия. Следователно частните предприятия били поставени в по-неблагоприятно положение, що се отнася до наемането на персонала. От друга страна, при преговорите с осигурителните каси, които покриват риска нужда от чужда помощ, и с организациите за социално подпомагане предлаганите от частните предприятия цени били отказвани, тъй като се смятали за прекалено високи в сравнение с цените, искани от благотворителния сектор. Това принуждавало частните предприятия да предлагат услугите си на цени, които не позволяват да се покрие правилно себестойността им.

31 Освен това в жалбите си до Комисията жалбоподателите поддържат, че приетият през 1997 г. Закон на Долна Саксония за лотарията и залаганията е изменил съществено Закона за лотарията от 1956 г., тъй като на водещите сдружения е предоставена фиксирана сума, а не процент от концесионните такси. Освен това WohlFödG също изменил съществено Закона за лотарията от 1956 г., тъй като финансовата подкрепа за благотворителните сдружения вече не се получавала като част от приходите от лотарията, а на практика произхождала в по-голямата си част от бюджета на провинцията.

32 Освен въпроса за финансовата подкрепа на водещите сдружения от WohlFödG жалбата до Комисията, заведена под номер SA.42877, се отнася и до други две мерки, а именно, от една страна, твърдени непреки данъчни предимства в областта на данъка върху дохода по отношение на сътрудниците — доброволци на благотворителните сдружения, и от друга страна, определянето на намалени аудио-визуални такси за органите на посочените сдружения.

33 С писма от 30 юли 2015 г. и от 8 февруари 2016 г. в съответствие с член 10, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на

български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41) и член 12, параграф 2 от Регламент 2015/1589 Комисията отправя искания за предоставяне на информация до германските органи, които отговарят с писма от 9 септември 2015 г. и от 6 и 7 април 2016 г.

34 На 5 юли 2016 г. се провежда среща между Комисията и германските органи, по време на която Комисията съобщава устно временната си оценка за финансовата подкрепа и планираната квалификация като съществуваща помощ. Във вътрешния протокол на Комисията за тази среща, представен от нея на Общия съд, се посочва, че мерките не отговарят на условията, предвидени в Решението УОИИ от 2012 г., по-специално що се отнася до счетоводството, прозрачността и начина за избягване на свръхкомпенсацията.

35 На 30 септември и 16 ноември 2016 г. германските органи предоставят допълнителна информация.

36 С писма от 14 февруари 2017 г. Комисията изпраща на жалбоподателите предварителната си оценка за оспорваните в жалбите мерки. Тя посочва, че според нея, доколкото оспорваната финансова подкрепа е помощ, става въпрос за съществуваща помощ. Що се отнася до другите две мерки, оспорени от втория жалбоподател, не ставало въпрос за държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. От друга страна, Комисията уведомява жалбоподателите, че германските органи са гарантирали, че в бъдеще ще прилагат разпоредбите на Решението УОИИ от 2012 г. или евентуално, ако са изпълнени условията за прилагане — тези на Регламент № 360/2012. Освен това тя подчертава, че става въпрос за временно заключение, което ще се прилага до получаването на евентуални допълнителни обяснения от страна на жалбоподателите.

37 Жалбоподателите оспорват тази предварителна оценка с писма от 17 и 20 февруари и от 6 март 2017 г. Те развиват доводите си в писма от 10 март 2017 г. С писма от 31 август, 5 и 14 септември 2017 г. германските органи предоставят допълнителна информация на Комисията.

III. Обжалваното решение

38 В обжалваното решение, за което жалбоподателите са уведомени на 11 декември 2017 г., след като е разгледала законодателните изменения, настъпили след 1956 г., Комисията приема, че по същество разглежданата мярка не е изменена оттогава и че доколкото представлява помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, тя трябва да се квалифицира като съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589. От друга страна и при всички положения, в обжалваното решение Комисията отчита ангажимента на германските органи да се уверят за в бъдеще в съвместимостта на разглежданата финансова подкрепа с Решението УОИИ от 2012 г. Така Комисията отхвърля жалбите в частта им, която се отнася до разглежданата финансова подкрепа.

39 Що се отнася до другите две мерки, оспорени от втория жалбоподател, Комисията констатира, че той не е предоставил становището си за предварителната оценка на тези две мерки, представена от тази институция в писмото ѝ от 14 февруари 2017 г. Следователно в приложение на член 24, параграф 2, втора алинея от Регламент 2015/1589, според който по-специално „[а]ко заинтересованата страна не успее да предостави становището си в рамките на посочения срок, се смята, че жалбата е била оттеглена“, Комисията приема, че втората жалба трябва да се приеме за оттеглена по отношение на другите две мерки.

IV. Производството и исканията на страните

40 На 5 февруари 2018 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

41 На 21 април 2018 г. Комисията представя писмената си защита.

42 На 26 юни 2018 г. жалбоподателите представят реплика.

43 На 31 август 2018 г. Комисията представя дуплика.

44 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 30 април и 4 май 2018 г., Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (наричано по-нататък „DWEK“) и Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (наричано по-нататък „ABH“) искат да встъпят по настоящото дело в подкрепа на исканията на Комисията.

45 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 14 май 2018 г., 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 и Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (еврейска взаимопомощ) (наричани по-нататък „третите встъпили страни“), искат да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията.

46 С определение на председателя на шести състав от 3 октомври 2018 г. молбите за встъпване са уважени.

47 С молби, подадени в секретариата на 3 и 4 декември 2018 г., встъпилите страни представят писмените си становища при встъпване, по които жалбоподателите и Комисията представят становищата си съответно на 23 януари и 25 януари 2019 г.

48 След промяната в съставите на Общия съд настоящото дело е възложено на осми състав, като е определен нов съдия докладчик.

49 По предложение на съдията докладчик на основание член 106, параграф 1 от Процедурния му правилник Общият съд решава да открие устната фаза на производството и в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 89 от този правилник, поставя писмени въпроси на страните на 27 януари 2020 г. Тези въпроси се отнасят до допустимостта на жалбата, по-специално с оглед на решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci (C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873). В изпълнение на това процесуално-организационно действие страните представят отговор в определения срок.

50 Поради свързаната с COVID 19 здравна криза съдебното заседание, първоначално предвидено за 17 март 2020 г., е отложено за 5 май 2020 г., а накрая — за по-късна дата. В рамките на процесуално-организационно действие на 15 април 2020 г. страните са приканени да представят евентуални становища по отговорите на другите страни на писмените въпроси, поставени от Общия съд на 27 януари 2020 г. Те се отзовават на поканата в указаните им срокове.

51 Предвид отговорите на страните на въпросите на Общия съд и на становищата им по посочените отговори, като смята, че делото е достатъчно изяснено от доказателствата по преписката, Общият съд приема, че с оглед на член 106, параграф 3 от Процедурния правилник

вече не е необходимо да се произнася по жалбата след провеждане на съдебно заседание за изслушване на устните състезания, поради което на 21 септември 2020 г. решава да прекрати устната фаза на производството.

52 Жалбоподателите искат от Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

53 Комисията иска от Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

54 Встъпилите страни искат от Общия съд:

– да отхвърли жалбите,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

V. От правна страна

55 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват три основания, първото — нарушение на процесуалните им права, произтичащи от член 108, параграф 2 ДФЕС, второто — нарушение на задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, и третото — нарушение на член 107 и сл. ДФЕС.

56 Следва да се припомни, че в рамките на производството за контрол върху държавните помощи, предвидено в член 108 ДФЕС, трябва да се разграничават, от една страна, предварителното разглеждане на помощите, установено в параграф 3 от този член, чиято единствена цел е да позволи на Комисията да си създаде първоначално впечатление за частичната или пълна съвместимост на разглежданата помощ, и от друга страна, официалната процедура по разследване, предвидена в параграф 2 от същия член. Единствено в рамките на последната, чиято цел е да позволи на Комисията да разполага с пълна информация за всички данни по делото, Договорът предвижда задължение за Комисията официално да уведоми заинтересованите страни да представят мненията си (решения от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 38, от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 27, и определение от 11 април 2018 г., Abes/Комисия, T-813/16, непубликувано, EU:T:2018:189, т. 39).

57 Поради това, когато, без да открива официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, Комисията установи с решение, прието на основание параграф 3 от същия член, че дадена помощ е съвместима с вътрешния пазар, лицата, които се ползват от тези процесуални гаранции, могат да осигурят тяхното спазване само ако имат възможност да оспорят това решение пред Съда на Европейския съюз. По тези съображения той приема за допустима жалбата за отмяна на такова решение, подадена от заинтересована страна по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС, когато нейният автор с подаването ѝ цели да защити процесуалните права, които черпи от тази разпоредба (решения от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 28, от 15 януари 2013 г., Aiscat/Комисия, T-182/10, EU:T:2013:9, т. 42, и определение от 11 април 2018 г., Abes/Комисия, T-813/16, непубликувано, EU:T:2018:189, т. 40).

58 Такъв е случаят и когато, без да открива официалната процедура по разследване, Комисията поддържа, че доколкото оспорваните мерки представляват помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, тя трябва да се квалифицира като съществуваща помощ и по този начин косвено отказва да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС. Такова становище на Комисията, основано на предоставената от заинтересованите страни информация, представлява решение (решения от 24 март 1993 г., CIRFS и др./Комисия, C-313/90, EU:C:1993:111, т. 26 и от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 53).

59 При това положение следва да се приеме за допустима жалба, подадена от заинтересована страна по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС, за отмяна на решението, с което се отказва започване на официалната процедура по разследване, предвидена в тази разпоредба, когато нейният автор с подаването ѝ цели да защити процесуалните права, които черпи от тази разпоредба (вж. в този смисъл решения от 16 май 2002 г., ARAP и др./Комисия, C-321/99 P, EU:C:2002:292, т. 61 и 66, и от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 56).

60 За разлика от това, ако жалбоподателят постави под въпрос основателността на самото решение за преценка на помощта, фактът, че той може да бъде счетен за „заинтересован“ по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС, сам по себе си не е достатъчен, за да се приеме, че жалбата е допустима. Той трябва да докаже, че е процесуално легитимиран на основание член 263, четвърта алинея, първа и втора част от изречението ДФЕС, и по-специално, че притежава съответните присъщи качества по смисъла на решение от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия (25/62, EU:C:1963:17) или че решението за преценка на помощта представлява подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение и го засяга пряко в съответствие с член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 19).

61 В случая с обжалваното решение Комисията отхвърля жалбите, подадени до нея от жалбоподателите на основание член 24, параграф 2, първа алинея от Регламент 2015/1589, според който „[в]сяка заинтересована страна може да подаде жалба, за да информира Комисията за твърдяна неправомерна помощ или за твърдяно неправилно използване на помощ“.

62 В случая трябва да се приеме, че с обжалваното решение едновременно с формалното отхвърляне на жалбите Комисията отказва да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

63 Следва да се провери дали изтъкнатите от жалбоподателите основания имат за предмет да оспорят решението на Комисията да не започне официалната процедура по разследване, като докажат, че преценката на информацията и на обстоятелствата, с които Комисията е разполагала или е можела да разполага при предварителното разглеждане, е трябвало да породи съмнения относно квалификацията на разглежданата помощ като съществуваща помощ, стига да става въпрос за държавна помощ, или, напротив, основанията или някои от тях пряко поставят под въпрос доколко основателна е преценката на разглежданата мярка с оглед на член 107 ДФЕС и имат за предмет или за последица преобразуването на предмета на жалбата, а следователно и промяна в условията за допустимостта ѝ (вж. в този смисъл решение от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 50)

А. По първото основание: нарушение на процесуалните права, произтичащи от член 108, параграф 2 ДФЕС

64 В рамките на първото основание жалбоподателите твърдят, че са нарушени процесуалните им права по член 108, параграф 2 ДФЕС, доколкото след разглеждането на жалбите Комисията неправилно е отказала да започне официалната процедура по разследване във връзка с дейностите по социално подпомагане.

1. По допустимостта

65 Комисията не поставя под въпрос процесуалната легитимация на жалбоподателите в качеството им на заинтересовани страни по смисъла на член 1, буква з) от Регламент 2015/1589, за да се позоват в първото си основание на нарушение на процесуалните им права, произтичащи от член 108, параграф 2 ДФЕС, тъй като не е започнала официалната процедура по разследване във връзка с дейностите по социално подпомагане.

66 За разлика от това АВН и третите встъпили страни поддържат, че жалбоподателите по същество вече са се ползвали от всички процесуални права, които са им били признати в рамките на официалната процедура по разследване. Тези встъпили страни посочват по-специално че жалбоподателите са могли да се запознаят с временната оценка на разглежданата мярка и да представят мнения, които са били обстойно разгледани. Освен това жалбоподателите са получили копие от обжалваното решение, което им е връчено.

67 Жалбоподателите оспорват този довод. Те изтъкват, че по силата на член 7 и сл. от Регламент 2015/1589 Комисията има правомощието да поиска необходимата информация от друга държава членка от предприятие или от обединение от предприятия, когато е открила официалната процедура по разследване, за да подобри качеството на получената информация, като същевременно увеличи прозрачността и правната сигурност. От друга страна, разпоредбите на този регламент относно официалната процедура по разследване позволявали да се удължат сроковете за представяне на мнения от страна на жалбоподателите и определяли по-широкообхватни задължения за мотивиране.

68 Според член 1, буква з) от Регламент 2015/1589 заинтересована страна е „всяка държава членка или всяко лице, предприятие или обединение от предприятия, чиито интереси биха могли да бъдат засегнати от предоставянето на помощ, по-специално бенефициера на помощта, конкуриращите се предприятия и търговските обединения“.

69 Както става ясно от съдебната практика, ако особеното качество на заинтересована страна по смисъла на член 1, буква з) от Регламент 2015/1589 във връзка с конкретния предмет на обжалване е признато на даден жалбоподател, то е достатъчно да го индивидуализира съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС, когато жалбата цели да се запазят процесуалните права, които жалбоподателят извежда от член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 48, от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 44 и от 6 май 2019 г., Scor/Комисия, T-135/17, непубликувано, EU:T:2019:287, т. 41).

70 По-специално заинтересована страна е всяко лице, предприятие или обединение от предприятия, чиито интереси биха могли да бъдат засегнати от предоставянето на помощ, в частност предприятията, конкуренти на получателя на тази помощ, и професионалните обединения. С други думи, става въпрос за неопределен кръг адресати (решения от 14 ноември 1984 г., Intermills/Комисия, 323/82, EU:C:1984:345, т. 16 и от 6 май 2019 г., Scor/Комисия, T-135/17, непубликувано, EU:T:2019:287, т. 42). Тази разпоредба обаче не изключва възможността предприятие, което не е пряк конкурент на получателя на помощта, да бъде

квалифицирано като „заинтересована страна“, ако посочи, че неговите интереси биха могли да бъдат засегнати от предоставянето на помощта. Ето защо е важно предприятието да докаже в достатъчна степен, че помощта има вероятност да окаже конкретно влияние върху положението му (вж. решение от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 63—65 и цитираната съдебна практика).

71 В случая жалбоподателите са подали жалби до Комисията, довели до приемането на обжалваното решение. Те активно са участвали в процедурата по предварително разглеждане. От друга страна, те многократно изтъкват, че първият от тях е професионално обединение, защитаващо интересите на предприятията, които са конкуренти на получателите на твърдените помощи, че вторият от тях е предприятие, конкурент на тези получатели, и че техните интереси биха могли да бъдат засегнати от предоставянето на тези помощи. Ето защо следва да се приеме — което не се оспорва от Комисията — че жалбоподателите са доказали, че имат качеството на заинтересовани страни по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС и на член 1, буква з) от Регламент 2015/1589, за да защитят процесуалните си права.

72 Както следва от точка 66 по-горе, ABH и третите встъпили страни поддържат, че жалбоподателите вече са ползвали всичките си процесуални права, които черпят от член 108, параграф 2 ДФЕС.

73 В това отношение следва да се отбележи, че макар съдът на Съюза многократно да е приемал, че Комисията не е длъжна да изслуша жалбоподателите по време на предварителното разглеждане на помощите, въведено с член 108, параграф 3 ДФЕС, но е длъжна да уведоми заинтересованите страни да представят мненията си едва в хода на официалната процедура по разследване, посочена в член 108, параграф 2 ДФЕС (решения от 15 юни 1993 г., Matra/Комисия, C-225/91, EU:C:1993:239, т. 52 и от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 59), от това не може да се изведе, че страна, която е подала жалба, отхвърлена от Комисията след като страната е изслушана, не би имала повече интерес да оспори незапочването на официалната процедура по разследване, посочена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

74 Всъщност според член 4, параграф 4 от Регламент 2015/1589, когато Комисията след предварителна проверка констатира, че са се породили съмнения по отношение на съвместимостта с вътрешния пазар на мярка, за която е отправено уведомление, тя решава да започне производството по член 108, параграф 2 ДФЕС.

75 Както предвижда член 7 от Регламент 2015/1589, след откриване на официалната процедура по разследване Комисията може да поиска информация от държави членки, различни от засегнатата държава членка, от предприятия или от обединения на предприятия.

76 От друга страна, както следва от съдебната практика, посочена в точка 70 по-горе, когато член 108, параграф 2 ДФЕС предвижда, че Комисията уведомява заинтересованите страни да представят своите мнения, текстът не се отнася само до подалите жалба до Комисията заинтересовани страни, а до неопределен кръг от лица, предприятия или обединения, чиито интереси могат евентуално да бъдат засегнати от предоставянето на помощта, по-специално предприятията конкуренти и професионалните обединения.

77 От тези обстоятелства следва, че противно на твърдяното от ABH и третите встъпили страни, понятието „процесуални права“, от които се ползват заинтересованите страни в рамките на процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, не се слива с правото в резултат на подадена до Комисията жалба от дадена страна да започне официалната процедура по разследване, в рамките на която като „заинтересована страна“ тя ще може да представи коментари на същото основание като всеки друг оператор, отговарящ на определението по член 1, буква з) от Регламент 2015/1589.

78 От това следва, че първото основание на жалбата за отмяна е допустимо, доколкото има за предмет отмяната на обжалваното решение, тъй като Комисията е нарушила процесуалните права на жалбоподателите, като е отказала в отговор на техните жалби до нея да започне процедурата по член 108, параграф 2 ДФЕС.

2. По същество

79 С първото си основание жалбоподателите поддържат, че редица обстоятелства сочат, че процедурата по предварително разглеждане е довела до сериозни затруднения, които е трябвало да накарат Комисията да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС. Наличието на такива затруднения се установявало от три индиции, свързани, първо, с продължителността на процедурата по предварително разглеждане, която те квалифицират като изключително дълга, второ, с липсата на качествени мотиви, изложени от Комисията, които свидетелствали за недостатъчен или непълен преглед, и трето, с поведението на Комисията в хода на посочената процедура.

80 Жалбоподателите изтъкват, че общата продължителност на процедурата по предварително разглеждане от 29 месеца е несъвместима с краткостта на мотивите и на обжалваното решение, което съдържа само десет страници. Те смятат, че Комисията не е изпълнила задължението си надлежно да разглежда делото в разумен срок, още повече че в случая не изглежда тя да е отдала приоритет на или да е забавила разглеждането си на финансовата подкрепа в полза на други дела.

81 Те поддържат също, че мотивите на обжалваното решение, само една страница, са твърде кратки и са опорочени от „правни неточности“ и от „фактически пропуски“, които са несъвместими с прекомерната продължителност на процедурата и показват, че Комисията е извършила повърхностна проверка. Те упрекват Комисията, че не е разгледала преследваната от органите на провинция Долна Саксония цел да се увеличи предвидимостта на равнището на финансова подкрепа, предоставена на водещите сдружения, предвид постепенното премахване на връзката между подкрепата за благотворителния сектор и средствата от лотариите между 1997 г. (или 2004 г.) и 2015 г., при положение че първият жалбоподател е цитирал откъси от изложението на мотивите към различните разглеждани закони. От друга страна, тя не се произнесла по въпроса дали увеличаването на помощта в периода между 1956 г. и 2015 г. отговаря на прага от 20 %, предвиден в член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за прилагането на Регламент 2015/1589 (ОВ L 140, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 2, стр. 42), изменен с Регламент (ЕС) 2015/2282 на Комисията от 27 ноември 2015 г. (ОВ L 325, 2015 г., стр. 1), според който увеличение на първоначалния бюджет на съществуваща схема за помощ, което не надхвърля 20 %, не се смята за изменение на съществуващата помощ. Освен това тя не се е произнесла по последиците от разделянето на подкрепата на постоянна и променлива част, свързано с увеличаването на данъка върху хазартните игри. Накрая жалбоподателите подчертават, че Комисията не се е произнесла по изявленията на Niedersächsischer Landesrechnungshof (Сметна палата на провинция Долна Саксония, Германия), с които е разполагала и от които според жалбоподателите явно следва, че финансовата подкрепа представлява нова помощ. Те критикуват също така, че не е изложено или определено какво представлява съществената изменение на помощ.

82 Според жалбоподателите действията на Комисията също са в подкрепа на факта, че тя е срещнала сериозни затруднения при квалифицирането на спорните помощи от гледна точка на член 107 и сл. ДФЕС. Тези затруднения произтичали от факта, че в хода на процедурата е било необходимо на няколко пъти да се обменя кореспонденция и да се проведе среща, за да се приеме обжалваното решение. Към това се прибавяло обстоятелството, че както следвало от протокола, изготвен от германските органи на 8 юли 2016 г. след срещата им с Комисията от

5 юли 2016 г., тя била загрижена повече от това да се намери устойчиво правно решение за в бъдеще, а именно адаптирането на финансовата подкрепа към Решението УОИИ от 2012 г., отколкото от квалифицирането на тази мярка като съществуваща или като нова помощ.

83 Комисията изтъква, че не е срещнала сериозни затруднения и смята, че противно на поддържаното от жалбоподателите, продължителността на процедурата по предварително разглеждане не е неразумна с оглед на обстоятелствата по делото. Много време ѝ отнело разглеждането на законодателните изменения, на които се позовават жалбоподателите, смятани за релевантни, като мотивирала в достатъчна степен обжалваното решение, без представените от жалбоподателите доказателства, изобличаващи поведението на нейните служби, да установяват нарушение на член 108, параграф 2 ДФЕС.

84 Комисията подчертава, че жалбоподателите са подали две отделни жалби до службите ѝ на 24 юни и на 12 август 2015 г. и че тази на втория жалбоподател се отнася до две допълнителни национални мерки, така че генерална дирекция (ГД) „Конкуренция“ е трябвало да проведе разследване за три мерки до формиране на временната си оценка. На 30 юли 2015 г. и 8 февруари 2016 г. на германските органи са изпратени две искания за предоставяне на информация, на които е отговорено съответно с дълги писма от 9 септември 2015 г. и от 6 и 7 април 2016 г. След като е разгледала тази информация, Комисията стигнала до извода, че финансовата подкрепа представлява съществуваща помощ. По време на среща, проведена на 5 юли 2016 г., Комисията съобщила преценката си на германските органи и проверила с тях дали са готови да приведат в бъдеще финансовата подкрепа в съответствие с правилата в областта на контрола върху държавните помощи. С писмо от 16 ноември 2016 г. германските органи поели ангажимента да приведат за в бъдеще финансовата подкрепа в съответствие с Решението УОИИ от 2012 г. Другите две мерки, оспорени от втория жалбоподател, също били обсъждани на тази среща, а допълнителна информация била изпратена на Комисията с писмо от 30 септември 2016 г. Накрая Комисията подчертава, че след като е разгледала всички мерки, посочени в жалбите до нея, на 14 февруари 2017 г. е изпратила временната си оценка за всички посочени в жалбите мерки.

85 Освен това според Комисията периодът между изпращането на въпросната временна оценка на жалбоподателите и приемането на обжалваното решение не бил неразумен, още повече че това решение включва вземането предвид на мненията на жалбоподателите, представени с писма от 17 и 20 февруари и от 6 и 10 март 2017 г., както и на допълнителната информация, предадена от германските органи на 31 август, 5 и 14 септември 2017 г.

86 Третите встъпили страни отбелязват, че разглеждането на помощи, влезли в сила преди Договора за ЕИО, налага връщане с няколко десетилетия назад във времето, а понякога и извършването на исторически разследвания въз основа на архиви.

87 Според Комисията мотивите на обжалваното решение не установяват наличието на сериозни затруднения. Тя поддържа, че е разгледала в достатъчна степен обясненията на жалбоподателите, и по-специално обясненията, представени от първия от тях, на 10 март 2017 г., за да се обори квалифицирането на финансовата подкрепа като съществуваща помощ. В това отношение Комисията отбелязва, че обясненията на първия жалбоподател не надхвърлят две страници и описват само законодателните изменения от 1997 г. и от 2014 г., без да се посочва по какъв начин тези изменения водели до увеличаване на размера на финансовата подкрепа. Първият жалбоподател също не предоставил информация за размера на финансовата подкрепа, действително предоставена от 1956 г.

88 В това отношение Комисията, подкрепяна от DWEK, твърди, че член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004 не предвижда, че увеличение с повече от 20 % на размера на дадена помощ само по себе си е достатъчно, за да се приеме, че съществуваща схема за помощи се преобразува в нова

помощ. Във всеки случай предоставените от германските органи данни, като се има предвид инфлацията, не посочвали увеличаване на финансовата подкрепа, което надхвърляло с 20 % първоначалния бюджет.

89 Що се отнася до критиката относно поведението на службите на Комисията, тя поддържа, че твърденията на жалбоподателите се основават на чисти предположения. Във всеки случай обмяната на кореспонденция с органите на държава членка била част от процедурата по разглеждане на жалба. Колкото до срещата с германските органи тя позволила на Комисията да съобщи преценката си за мярката и да поиска от провинция Долна Саксония да приведе финансовата подкрепа в съответствие с Решението УОИИ от 2012 г. за в бъдеще.

90 Според съдебната практика предвидената в член 108, параграф 2 ДФЕС официална процедура по разследване придобива задължителен характер, когато Комисията изпитва сериозни затруднения да прецени дали дадена помощ е съвместима с вътрешния пазар. Следователно, когато взема благоприятно за дадена помощ решение, Комисията може да се задоволи единствено с предварителното разглеждане, посочено в член 108, параграф 3 ДФЕС, само ако след първоначално разглеждане се е убедила, че тази помощ е съвместима с вътрешния пазар. Ако обаче това първоначално разглеждане води Комисията до противоположното заключение или не ѝ позволява да преодолее всички затруднения, възникващи във връзка с преценката за съвместимостта на тази помощ с вътрешния пазар, Комисията има задължението да се снабди с всички необходими становища и да открие за тази цел процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. решение от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 70 и цитираната съдебна практика, решение от 21 декември 2016 г., Club Hotel Loutraki и др./Комисия, C-131/15 P, EU:C:2016:989, т. 30, вж. също в този смисъл решение от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 52—54).

91 В случая контролът за законосъобразност, извършван от Общия съд при разглеждане на първото основание, има за цел да провери дали процедурата по предварително разглеждане е довела до сериозни затруднения при анализа на оспорваната мярка и при преценката дали е възможно тя да бъде квалифицирана като съществуваща помощ. Следователно в рамките на това основание, с което жалбоподателите оспорват нарушението на процесуалните им права, произтичащи от член 108, параграф 2 ДФЕС, Общият съд не трябва да упражни контрол върху самата преценка на Комисията дали е възможно оспорваната мярка да бъде квалифицирана като съществуваща помощ или дали тази мярка е съвместима с вътрешния пазар, а трябва само да прецени дали при тази преценка тя е била изправена пред сериозни затруднения.

92 Тъй като критерият за сериозни затруднения има обективен характер, наличието на тези затруднения трябва да се търси не само в обстоятелствата по приемането на решението на Комисията, взето след предварителното разглеждане, но също и в преценките, на които се е основала Комисията (вж. решение от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 71 и цитираната съдебна практика, решение от 21 декември 2016 г., Club Hotel Loutraki и др./Комисия, C-131/15 P, EU:C:2016:989, т. 31).

93 Следователно законосъобразността на решение да не се повдигат възражения, основаващо се на член 4, параграф 3 от Регламент 2015/1589, зависи от въпроса дали във фазата на предварителното разглеждане на мярката, за която е отправено уведомление, преценката на информацията и обстоятелствата, с които е запозната или е можела да бъде запозната Комисията (вж. в този смисъл решение от 20 септември 2017 г., Комисия/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, т. 71), е трябвало да породи съмнения относно съвместимостта на мярката с вътрешния пазар, като се има предвид, че подобни съмнения трябва да доведат до започване на официалната процедура по разследване, в която могат да участват заинтересованите страни, посочени в член 1, буква з) от този регламент (решения от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 72 и от 21 декември 2016 г., Club Hotel Loutraki и др./Комисия, C-131/15 P, EU:C:2016:989, т. 32).

94 От съдебната практика следва и че недостатъчният или непълен характер на извършения от Комисията при предварителното разглеждане преглед представлява индиция за наличието на сериозни затруднения (вж. решение от 10 февруари 2009 г., Deutsche Post и DHL International/Комисия, T-388/03, EU:T:2009:30, т. 95 и цитираната съдебна практика, решение от 19 септември 2018 г., HH Ferries и др./Комисия, T-68/15, EU:T:2018:563, т. 62).

95 Жалбоподателите следва да докажат наличието на сериозни затруднения, представяйки съвкупност от непротиворечиви косвени доказателства (решение от 19 септември 2018 г., HH Ferries и др./Комисия, T-68/15, EU:T:2018:563, т. 63, вж. също в този смисъл решение от 17 март 2015 г., Pollmeier Massivholz/Комисия, T-89/09, EU:T:2015:153, т. 51 и цитираната съдебна практика).

96 В случая жалбоподателите смятат, че в рамките на процедурата по предварително разглеждане Комисията е срещнала сериозни затруднения при анализа на оспорваната мярка и при преценката възможно ли е тя да бъде квалифицирана като съществуваща помощ. Жалбоподателите изтъкват три индиции, а именно продължителността на процедурата по предварително разглеждане, мотивите на обжалваното решение и поведението на Комисията. Посочените три аспекта следва да се разгледат последователно.

а) По продължителността на процедурата по предварително разглеждане

97 Следва да се констатира, че между подаването на жалбите до Комисията на 16 юни и 12 август 2015 г. и приемането на обжалваното решение от 23 ноември 2017 г. са изтекли 29 месеца.

98 Комисията изтъква, че продължителността на процедурата по предварително разглеждане от 29 месеца е оправдана по-специално поради исканията за предоставяне на информация до германските органи, съобщаването на тази информация, срещата с тези органи и поетите от тях ангажименти. Тя подчертава и времето, необходимо за разглеждане на оспорваните от жалбоподателите законодателни промени и за съобразяване на мненията им във връзка с временната оценка, която тя им е изпратила на 14 февруари 2017 г.

99 В това отношение, ако подобна продължителност може да представлява индиция за наличието на съмнение във връзка с квалифицирането на оспорената мярка като съществуваща помощ или със съвместимостта на тази мярка с вътрешния пазар, от нея сама по себе си не може да се направи изводът, че процедурата по предварително разглеждане е довела до сериозни затруднения, които да принудят Комисията да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС (вж. решение от 24 януари 2013 г., 3F/Комисия, C-646/11 P, непубликувано, EU:C:2013:36, т. 32 и цитираната съдебна практика, решение от 12 декември 2006 г., Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid и Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Комисия, T-95/03, EU:T:2006:385, т. 135).

100 От друга страна, следва да се припомни, че според съдебната практика разумният характер на продължителността на процедура по предварително разглеждане трябва да се преценява в зависимост от обстоятелствата, присъщи за всяко дело, и по-специално неговият контекст, различните етапи на процедурата, които Комисията трябва да следва, и сложността на делото (вж. решение от 14 септември 2016 г., Trajektna luka Split/Комисия, T-57/15, непубликувано, EU:T:2016:470, т. 65 и цитираната съдебна практика).

101 Освен това, макар точка 47 от Кодекса на най-добри практики при провеждане на процедури на контрол на държавните помощи (ОВ C 136, 2009 г., стр. 13) да предвижда, че „Комисията ще положи всички усилия да разследва подадена жалба в рамките на приблизителен срок от 12 месеца от нейното получаване“, в същата точка все пак се уточнява, че „[т]ози срок не

представлява обвързващо задължение[и че в] зависимост от обстоятелствата при отделния случай, евентуалната необходимост да се изиска допълнителна информация от жалбоподателя, държавата членка или заинтересовани страни може да удължи разследването на жалбата“.

102 В случая, въпреки особено краткия характер на жалбите до Комисията, разглеждането им налага анализ на голям обем от документи, включително, поради приемането на различни закони в периода между 1956 г. и 2015 г., на редица законодателни текстове с определена сложност, както и определянето на сумите, предоставени на водещите сдружения през този период.

103 Така Комисията многократно е трябвало да иска обяснения и информация от германските органи, които е трябвало да извършат необходимите проучвания, за да предоставят изискуемите данни. Комисията на няколко пъти е приканвала жалбоподателите да представят мнения.

104 Следователно, макар продължителността на процедурата по предварително разглеждане да е била по-скоро дълга и очевидно по-дълга от индикативния срок от 12 месеца, посочен от Комисията в Кодекса ѝ на най-добрите практики, от преписката не следва, че тази продължителност се дължи на сериозни затруднения, срещнати при анализа на оспорваната мярка и при преценката възможно ли е тя да бъде квалифицирана като съществуваща помощ.

105 Освен това, както следва от съдебната практика и от точка 48 от Кодекса на най-добрите практики, Комисията има право да присъди различни степени на приоритет на подадените жалби (решения от 4 март 1999 г., Ufex и др./Комисия, C-119/97 P, EU:C:1999:116, т. 88 и от 4 юли 2007 г., Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия, T-475/04, EU:T:2007:196, т. 158).

106 С оглед на всички тези съображения следва да се заключи, че продължителността на предварителната процедура не доказва, че Комисията е била изправена пред сериозни затруднения при преценката си дали тази мярка представлява съществуваща помощ.

б) По мотивите на обжалваното решение

107 Що се отнася до мотивите на обжалваното решение, от съдебната практика следва, че извършеният от Комисията недостатъчен или непълен преглед при предварителното разглеждане представлява индиция за наличието на сериозни затруднения (вж. решение от 12 септември 2017 г., Bayerische Motoren Werke/Комисия, T-671/14, EU:T:2017:599, т. 39 и цитираната съдебна практика). С мотивите, изложени в решение да не започва официалната процедура по разследване, Комисията отчита извършения от нея преглед на финансовата подкрепа и следователно мотивите на такова решение могат да представляват указание за това дали посоченият преглед е достатъчно пълен или достатъчен.

108 В това отношение в решението, което приема след разглеждането на жалбата, каквото е обжалваното решение, Комисията е длъжна да изложи в достатъчна степен на жалбоподателя причините, поради които фактическите и правните обстоятелства, изтъкнати в жалбата, не са били достатъчни, за да се докаже, че спорната мярка трябва да породи съмнения за това съвместима ли е тя с вътрешния пазар. Така трябва да има връзка между доводите, които съдържа жалбата, и дадените от Комисията обяснения в решението да не повдига възражения или, както в случая, да не започне официалната процедура по разследване (вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Chronopost и La Poste/UFEX и др., C-341/06 P и C-342/06 P, EU:C:2008:375, т. 96).

109 Комисията обаче не е длъжна да изрази позиция по всички доводи, приведени пред нея от заинтересованите лица, но за нея е достатъчно да изложи фактите и правните съображения, които са от съществено значение в контекста на решението (вж. решение от 3 март 2010 г., Bundesverband deutscher Banken/Комисия, T-36/06, EU:T:2010:61, т. 45 и цитираната съдебна

практика). От друга страна, тя не е длъжна да взема отношение по изтъкнати в жалба обстоятелства, които са явно неотносими, лишени от значение или които са очевидно от второстепенен характер (вж. в този смисъл решения от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 63 и 64 и от 28 март 2012 г., Ryanair/Комисия, T-123/09, EU:T:2012:164, т. 180).

110 В случая се налага констатацията, че в точки 32 и 33 от обжалваното решение Комисията е припомнила текста на приложимата правна уредба на Съюза, и по-специално определението на понятието за съществуваща помощ. В точки 34—43 от това решение тя описва законодателните изменения в периода от 1956 г. до 2014 г., свързани с разглежданите мерки, като всеки път уточнява размера на финансовата подкрепа, предоставена на водещите сдружения, и произхода на тази финансова помощ. От това изложение следва, че произходът на финансовата подкрепа е или концесионните такси, свързани с лотарията и спортните залагания, или данъците върху хазартните игри, или едновременно бюджетът на провинция Долна Саксония и данъците върху хазартните игри, когато приходите от тези данъци надвишават определен размер.

111 В точка 47 от обжалваното решение Комисията констатира, че от 1956 г. целта на публичната финансова подкрепа и получателите не са били изменяни. В точки 48 и 49 от посоченото решение Комисията взема отношение по критиките относно законодателството от 1997 г. и 2014 г., посочени от жалбоподателите в техните жалби. Според жалбоподателите това законодателство съдържа значителни изменения и представлява нови помощи, които поставят в по-благоприятно положение водещите сдружения чрез предоставянето на предварително определени суми, които осигуряват на тези организации сигурност за програмите им.

112 Що се отнася най-напред до преминаването през 1997 г. от сума, изразена в проценти, към фиксирана сума, Комисията отбелязва, че тази промяна не е настъпила през 1997 г., както погрешно е посочено в жалбата до нея, а през 2004 г. в рамките на Допълнителния закон за държавния бюджет за 2004 г. Като се позовава на мотивите на член 11 от проекта на този закон, тя констатира, че няма съществено изменение, тъй като това изменение не влияе на основното право на водещите сдружения да получат публична финансова подкрепа за предоставяните от тях услуги за социално подпомагане. Освен това Комисията отбелязва, че изменението се отнася само до размера на подкрепата и е довело до намаляване на финансовата подкрепа за благотворителните сдружения.

113 От друга страна, що се отнася до твърдяното премахване чрез WohlFödG на съществуващата връзка между финансовата подкрепа за благотворителния сектор и таксите от хазартните игри, като се позовава на законовите разпоредби от 1956 г., Комисията приема, че нито естеството, нито източникът на финансовата подкрепа са изменени, тъй като концесионните такси, плащани от организаторите на хазартни игри, винаги са били внасяни в бюджета на провинция Долна Саксония.

114 Макар Комисията изрично да не е взела отношение по целта да се увеличи предвидимостта, както се твърди, чрез отпускането на фиксирана сума, позволяваща по-добро планиране на социалните дейности на благотворителните сдружения, тя все пак разглежда въпроса дали предоставянето на фиксирани суми води до съществено изменение на схемата за помощи и му дава отрицателен отговор.

115 Колкото до целите, преследвани — както се твърди — от цитираните от жалбоподателите проектозакони, следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика член 107 ДФЕС не разграничава държавните мерки въз основа на техните причини или цели, а ги определя в зависимост от техните последици (решения от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 87 и 89 и от 15 ноември 2011 г., Комисия и Испания/Government of Gibraltar и Обединено кралство, C-106/09 P и C-107/09 P, EU:C:2011:732,

т. 87). Така направеният от Комисията анализ на спорните мерки не е трябвало непременно да вземе предвид твърдените от жалбоподателите цели, дори да се приеме, че това са били действителните цели, преследвани от германските органи при изменението на спорните мерки.

116 Що се отнася до твърдения пропуск на Комисията да се произнесе по въпроса дали увеличаването на финансовата подкрепа в периода между 1956 г. и 2015 г. отговаря на прага от 20 %, предвиден в член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004, следва да се отбележи, както става ясно по-специално от съображения 33 и 50 от обжалваното решение, че Комисията е стигнала до извода, че измененията, направени от 1956 г. в мерките за подкрепа на благотворителния сектор, са чисто формални или административни, независимо от конкретното изменение на разглежданите суми. Следователно не е било необходимо да се посочват конкретни мотиви за евентуалното спазване на този праг.

117 Във всеки случаи от предоставените ѝ от германските органи в хода на административното производство финансови данни става ясно, че увеличенията на размера на финансовата подкрепа като цяло не са довели до равнище на подкрепата, надхвърлящо с повече от 20 % началния размер на тази подкрепа.

118 Накрая, следва да се отбележи, че Комисията по никакъв начин не е обвързана от изявленията на Niedersächsischer Landesrechnungshof (Сметна палата на провинция Долна Саксония) и следователно фактът, че не се е произнесла по тези изявления, не може да окаже влияние върху въпроса дали са налице сериозни затруднения.

119 От тези обстоятелства следва, че мотивите на обжалваното решение не доказват, че Комисията е направила повърхностен, недостатъчен или дори непълен преглед на спорната мярка или че е била изправена пред сериозни затруднения при преценката си дали тази мярка представлява съществуваща помощ. Освен това жалбоподателите не са доказали, че в обжалваното решение Комисията не е разгледала надлежно довод, който се съдържа в техните жалби до нея, освен вторичните, лишените от значение или неотносимите.

в) По поведението на Комисията

120 Що се отнася до поведението на Комисията, и по-специално до контактите ѝ с германските органи, от съдебната практика следва, че само фактът, че в хода на предварителното разглеждане между Комисията и съответната държава членка са се провели обсъждания и че в този смисъл Комисията е могла да поиска допълнителна информация за мерките, върху които тя упражнява контрол, не може сам по себе си да се приеме за индиция, че е била изправена пред сериозни затруднения в преценката (решение от 10 юли 2012 г., TF1 и др./Комисия, T-520/09, непубликувано, EU:T:2012:352, т. 76 и цитираната съдебна практика).

121 В съответствие с целта на член 108, параграф 3 ДФЕС и със задължението ѝ да спазва принципа на добра администрация Комисията може по-специално да започне диалог със съответната държава или с трети лица, за да превъзмогне в хода на предварителното разглеждане евентуално срещнатите затруднения. Тази възможност обаче предполага, че Комисията може да променя становището си в зависимост от резултатите от започналия диалог, без тази промяна да трябва да се тълкува a priori като доказателство за наличието на сериозни затруднения (решения от 13 юни 2013 г., Ryanair/Комисия, C-287/12 P, непубликувано, EU:C:2013:395, т. 71 и от 21 декември 2016 г., Club Hotel Loutraki и др./Комисия, C-131/15 P, EU:C:2016:989, т. 35). Следователно Комисията може законосъобразно да приеме на основание член 4, параграф 2 от Регламент 2015/1589 решение, с което едновременно констатира, че не е налице държавна помощ, и приема поетите от държавата членка ангажименти (решение от 21 декември 2016 г., Club Hotel Loutraki и др./Комисия, C-131/15 P, EU:C:2016:989, т. 36, вж. също в този смисъл решение от 13 юни 2013 г., Ryanair/Комисия, C-287/12 P, непубликувано, EU:C:2013:395, т. 72).

122 В случая с оглед на необходимостта да се направи анализ на разглежданото законодателство, както и на извадките относно финансовата подкрепа на благотворителните сдружения от 1957 г., броят на исканията за предоставяне на информация и на писмата, както и организирането на среща, могат да удостоверят наличието на фактически трудности, за да се разбере правилно функционирането на разглежданата правна уредба, но не могат a priori да се тълкуват като доказателство за наличието на сериозни затруднения във връзка с квалификацията на оспорваната от жалбоподателите мярка.

123 Колкото до препоръката към германските органи за адаптиране на финансовата подкрепа с Решението УОИИ от 2012 г. следва да се констатира, че става въпрос за акт, за който не може да бъде упрекната Комисията, нито може да представлява индиция за наличието на сериозни затруднения, налагащи започването на процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

124 Всъщност едновременно с това Комисията е уведомила германските органи за факта, че според нея финансовата подкрепа може да се квалифицира като съществуваща помощ и че тази мярка не отговаря на условията, предвидени в Решението УОИИ от 2012 г. От преписката не следва, че първата преценка за това дали помощта е съществуваща, зависи от поставянето на финансовата подкрепа в съответствие с това решение от страна на германските органи.

125 Всъщност фактът, че германските органи са приели по своя инициатива необходимите разпоредби, за да направят съществуващата помощ съвместима с Решението УОИИ от 2012 г., позволява на Комисията да избегне необходимостта да предложи в приложение на член 22 от Регламент 2015/1589 приемането на подходящи мерки.

126 От тези обстоятелства следва, че оспореното от жалбоподателите поведение на Комисията не може да се тълкува като индиция за наличието на сериозни затруднения, налагащи започването на процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

127 С оглед на изложеното по-горе се налага констатацията, че разгледани заедно, всички изложени индиции не свидетелстват за наличието на такива сериозни затруднения.

128 Следователно първото основание трябва да се отхвърли по същество.

Б. По второто основание: нарушение на задължението за мотивиране

129 С второто си основание жалбоподателите изтъкват, че мотивите на обжалваното решение са относително слаби и недостатъчни, че не са съобразени с понятията на правото на Съюза, че описват непълно релевантното правно положение и не съдържат никакво позоваване на съдебната практика. В репликата си те уточняват, че Комисията не е отговорила на оплакването, изведено от нарасналата предвидимост на средствата с оглед на по-добро планиране на социалните дейности от страна на благотворителните сдружения.

130 Налага се констатацията, че доводите на жалбоподателите, които формално са представени в рамките на второто основание, всъщност съответстват на доводите, представени в рамките на първото основание, за да докажат, че недостатъчните мотиви на обжалваното решение са индиция за наличието на сериозни затруднения, налагащи започването на процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

131 Така по същите съображения като изложените в точки 107—119 по-горе следва да се констатира, че мотивите на обжалваното решение са достатъчни, за да позволят на жалбоподателите да разберат причините, поради които с оглед по-специално на посочените в жалбите обстоятелства Комисията приема, че спорната мярка не е била съществено изменена.

132 Ето защо второто основание трябва да бъде отхвърлено.

B. По третото основание: нарушение на член 107 и сл. ДФЕС

1. По допустимостта

133 Следва да се припомни, че условие за допустимостта на жалба, подадена на основание член 263, четвърта алинея ДФЕС от физическо или юридическо лице срещу акт, на който то не е адресат, е на това лице да се признае процесуална легитимация, каквато е налице в две хипотези. От една страна, такава жалба може да се подаде, при условие че актът засяга това лице пряко и лично. От друга страна, това лице може да подаде жалба срещу подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение, ако този акт го засяга пряко (вж. решение от 4 декември 2019 г., PGNiG Supply & Trading/Комисия, C-117/18 P, непубликувано, EU:C:2019:1042, т. 26 и цитираната съдебна практика).

134 Следва да се разгледа втората хипотеза, отнасяща се до на член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС.

135 Комисията и встъпилите страни поддържат, че обжалваното решение не може да се приеме за подзаконов акт, който засяга пряко жалбоподателите по смисъла на член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС.

136 От една страна, Комисията и встъпилите страни поддържат, че обжалваното решение не е подзаконов акт, тъй като не е с общо приложение, след като финансовата подкрепа, установена от WohlFödG, за която става въпрос в обжалваното решение, не представлявала схема за помощ по смисъла на член 1, буква г), първа част от изречението от Регламент 2015/1589. Следователно принципите, изведени в решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci (C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873), не можели да се приложат в случая.

137 Всъщност, първо, Комисията и встъпилите страни твърдят, че получателите не са определени общо и абстрактно, а са определяеми, тъй като финансовата подкрепа се предоставя на водещите сдружения, членове на LAG, тоест на тринадесетте обединения в сектора на независимата социална дейност в Долна Саксония. Второ, тези страни твърдят, че разпоредбите, предвиждащи тази подкрепа, изискват допълнителни мерки за прилагане, а именно сключването на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства или, при липса на такова, приемане на министерско постановление, уреждащо по-специално разпределянето на посочената подкрепа. Трето, доколкото финансовата подкрепа може да се квалифицира като държавна помощ, тя представлявала схема за помощ по смисъла на член 1, буква г), втора част от изречението от Регламент 2015/1589, който вид схема се отнасял до „едно или няколко предприятия“, а не до определени по общ и абстрактен начин предприятия.

138 От друга страна, Комисията и встъпилите страни твърдят, че обжалваното решение не засяга пряко жалбоподателите. В това отношение жалбоподателите не доказали причините, поради които решението на Комисията може да ги постави в по-неблагоприятно конкурентно положение и следователно да засегне правното им положение. От друга страна, спорната мярка имала за предмет изключително предоставянето на финансова подкрепа на водещите сдружения, обединени в LAG, а не последващото разпределяне на финансови средства на учрежденията, членове на тези организации, което разпределение впрочем било от компетентността на посочените организации. Само това разпределяне обаче можело да засегне правното положение на жалбоподателите.

139 Жалбоподателите оспорват тези доводи.

140 В това отношение следва да се припомни, че Договорът от Лисабон добавя в член 263, четвърта алинея ДФЕС трета част от изречението, която смекчава условията за допустимост на подадените от физическите и юридическите лица жалби за отмяна. Всъщност тази част от изречението, без да поставя допустимостта на подадените от физическите и юридическите лица жалби за отмяна в зависимост от условието за лично засягане, предоставя този способ за защита по отношение на „подзаконовите актове“, т.е. всички незаконодателни актове от общ характер, които не включват мерки за изпълнение и засягат пряко жалбоподателя (вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 57 и от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 22 и 28).

141 Условията, предвидени в член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС, са кумулативни, така че ако едно от тях не е налице, жалбата за отмяна, подадена срещу този акт, трябва да се приеме за недопустима.

а) По квалифицирането на обжалваното решение като подзаконов акт

142 Следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда даден акт е с общо приложение, ако се прилага към обективно определени положения и ако поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 29 и цитираната съдебна практика).

143 От друга страна, Съдът е постановил, че решенията на Комисията в областта на държавните помощи за разрешаване или забраняване на национални схеми за помощ са актове с общо приложение. Общото им приложение следва от факта, че такива решения се прилагат към обективно определени положения и пораждат правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 31 и цитираната съдебна практика).

144 Член 1, буква г) от Регламент 2015/1589 определя понятието схема за помощ като включващо в първата хипотеза, определена в първата част на изречението, „всеки акт, на базата на който и без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, може да се предостави индивидуална помощ на предприятията, определени в акта по общ и абстрактен начин“, а във втората хипотеза, определена във втората част на изречението, „всеки акт, на базата на който помощ, която не е свързана с конкретен проект, може да бъде предоставена на едно или няколко предприятия за неопределен период от време и/или в неопределен размер“. Нито от това определение, нито от решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci (C-622/16P—C-624/16 P, EU:C:2018:873), следва, че схема за помощ, която може да попадне във втората хипотеза на понятието „схема за помощ“, предвидено в член 1, буква г) от Регламент 2015/1589, е лишена от общо приложение.

145 В случая, на първо място, следва да се отбележи, че член 1 от WohlFödG гласи, че „независимият сектор за благотворителност се подпомага чрез финансови помощи от провинция [Долна Саксония]“, така че тази законодателна мярка се отнася до независимия сектор за благотворителност в неговата цялост и на равнището на тази провинция.

146 Освен това в член 2 от WohlFödG се посочва, че провинцията предоставя финансовата помощ по-специално на сдруженията от независимия сектор за благотворителност, като по този начин указва, че получателите на помощта са всички сдружения от независимия сектор за благотворителност на провинция Долна Саксония, определени общо и абстрактно. От друга страна, член 2, параграф 1, точка 1 от WohlFödG предвижда, че предвидената в този текст финансова подкрепа се предоставя на водещите сдружения, членове на LAG. Следователно посоченият текст се отнася до категория лица, посочени общо и абстрактно, а именно водещите сдружения, действащи в независимия сектор за благотворителност на провинция Долна Саксония, които са и членове на LAG.

147 Безспорно, както става ясно от преамбюла и от член 2 от устава на LAG, то включва тринадесетте водещи обединения от сектора на независимата социална дейност в Долна Саксония, които са членове на LAG от момент, който предхожда влизането в сила на Закона за лотарията от 1956 г. Освен това член 3, параграф 2 от WohlFödG предвижда, че изплащането на финансовата подкрепа зависи от сключването на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства между министерството на социалните грижи на провинция Долна Саксония и водещите сдружения, обединени в LAG, така че приемането на друго водещо сдружение за член на LAG изисквало сключването на ново споразумение за отпускане на безвъзмездни средства.

148 От една страна обаче, тези обстоятелства не изключват възможността други водещи сдружения да станат членове на LAG. Всъщност според член 2, параграф 2 от устава на LAG то може да приема нови членове, при условие че водещото сдружение, което кандидатства за член, отговаря на условията, предвидени в член 2, параграф 2, първо изречение от този устав, които изискват по-специално дейността на такова сдружение кандидат да попада в обхвата на независимата социална дейност с оглед на обществено полезни, благотворителни или религиозни цели по смисъла на данъчния кодекс и допускането на посоченото сдружение да бъде прието от управителния съвет на LAG. Освен това от текста на WohlFödG или от преписката по делото пред Общия съд не следва, че при приемане на водещо сдружение за член на LAG не би било възможно, ако се наложи, министерството на социалните грижи на провинция Долна Саксония и водещите сдружения, обединени в LAG, да сключат ново споразумение за отпускане на безвъзмездни средства.

149 От друга страна, подзаконовият характер на даден акт не се поставя под въпрос от възможността да се определи с по-голяма или по-малка точност колко или дори кои са правните субекти, по отношение на които той се прилага в даден момент, стига да е безспорно, че това прилагане се осъществява по силата на обективно правно или фактическо положение, определено в акта във връзка с целта му (решение от 11 юли 1968 г., Zuckerfabrik Watenstedt/Съвет, 6/68, EU:C:1968:43, стр. 605). В същия смисъл Съдът вече е постановил, че обстоятелството, че дадено предприятие фактически е единственият получател на схема за помощи, съответстваща на освобождаване от акциз, не изключва факта, че получателите на посоченото освобождаване са били определени общо и абстрактно (вж. в този смисъл определение от 7 декември 2017 г., Ирландия/Комисия, C-369/16 P, непубликувано, EU:C:2017:955, т. 39).

150 На второ място, следва да се отбележи, че по силата на член 2, параграф 2 от споразумението за отпускане на безвъзмездни средства от 2016 г. (вж. точка 24 по-горе) водещите сдружения, преки получатели на финансовата подкрепа, могат да прехвърлят предоставените им фондове на собствените си членове, които представляват непреки получатели на тази финансова подкрепа. Освен това водещите сдружения можели да приемат нови благотворителни организации като местни или регионални членове, установени в провинция Долна Саксония. Въпросните местни или регионални членове представляват категория лица, посочени общо и абстрактно.

151 На трето място, в обжалваното решение Комисията стига до извода, че доколкото разглежданата финансова подкрепа представлява помощ, тя е съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589. В този смисъл дори да се приеме, че получателите на разглежданата мярка са ограничен кръг, това решение продължава действието на последиците от общата и абстрактна мярка, каквато представлява тази подкрепа, по отношение на неопределен брой конкуренти, преки или косвени, на получателите на въпросната подкрепа, така че посоченото решение се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно (вж. в този смисъл решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 31, 36 и 38).

152 С оглед на изложеното по-горе следва да се приеме, че обжалваното решение е с общо приложение и следователно представлява подзаконов акт по смисъла на член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС.

б) По прякото засягане на жалбоподателите

153 Според постоянната практика на Съда предвиденото в член 263, четвърта алинея ДФЕС условие дадено физическо или юридическо лице да е пряко засегнато от решението — предмет на обжалване, изисква кумулативно наличие на два критерия, а именно оспорената мярка, от една страна, пряко да поражда последици за правното положение на частноправния субект, и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 42 и цитираната съдебна практика).

154 По отношение на правилата за държавните помощи следва да се подчертае, че те целят защита на конкуренцията. Ето защо в тази област фактът, че решение на Комисията оставя непроменени правните последици от национални мерки, за които в жалбата си до тази институция жалбоподателят твърди, че са несъвместими с посочената цел и го поставят в по-неблагоприятно конкурентно положение, позволява да се заключи, че това решение засяга пряко правното му положение, и в частност правото, което му предоставят разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС в областта на държавните помощи, да не търпи нарушена вследствие на разглежданите национални мерки конкуренция (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 43 и цитираната съдебна практика).

155 Що се отнася до първия от двата критерия, посочени в точка 153 по-горе, Съдът отбелязва, че макар съдът на Съюза да не следва на етапа на разглеждане на допустимостта да се произнася окончателно по отношенията на конкуренция между жалбоподател и получатели по национални мерки, по които Комисията се е произнесла с решение в областта на държавните помощи като обжалваното решение, прякото засягане на жалбоподателя не може все пак да бъде установено въз основа само на вероятност от съществуване на отношения на конкуренция (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 46 и цитираната съдебна практика).

156 Всъщност условието за пряко засягане изисква спорният акт да поражда преки последици за правното положение на жалбоподателя, поради което съдът на Съюза е длъжен да провери дали жалбоподателят е изложил надлежно съображенията си защо смята, че решението на Комисията може да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение и следователно да засегне правното му положение (решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 47).

157 В случая вторият жалбоподател е предприятие, което предоставя услуги за подпомагане и амбулаторни грижи в агломерацията на Хановер (Германия), столицата на провинция Долна Саксония, и в рамките на дейността си се конкурира с поне някои от организациите, членове на водещите сдружения, обединени в LAG, намиращи се в близост до мястото му на установяване, което не е оспорено от Комисията. Поначало обаче тези организации чрез водещите им сдружения могат да се ползват от част от фондовете, предоставени от провинция Долна Саксония в рамките на разглежданата финансова подкрепа. Освен това, доколкото тази подкрепа позволява да се покрият оперативните разходи на водещите сдружения, от нея се ползват и тези организации, доколкото са членове на посочените сдружения.

158 Доколкото при проверката на допустимостта съдът на Съюза не следва да се произнася окончателно по отношенията на конкуренция между жалбоподател и получателите на разглежданата финансова подкрепа, следва да се приеме, че вторият жалбоподател релевантно е обосновал възможността спорното решение, което оставя непроменени правните последици от разглежданата финансова подкрепа, да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение и следователно да засегне пряко правното му положение, и по-специално правото му да не бъде подложен на нарушена поради финансовата подкрепа конкуренция на този пазар (вж. в този смисъл решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 50).

159 Когато става въпрос за една и съща жалба, не е необходимо да се разглежда процесуалната легитимация на първия жалбоподател (вж. в този смисъл решение от 24 март 1993 г., CIRFS и др./Комисия, C-313/90, EU:C:1993:111, т. 31).

160 Що се отнася до втория от посочените в точка 153 по-горе критерии, достатъчно е да се отбележи, че доколкото в обжалваното решение Комисията прави извода, че ако представлява помощ, оспорваната мярка е съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589, това решение оставя непроменени правните последици от разглежданата мярка и поражда правните си последици напълно автоматично, по силата единствено на правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (вж. в този смисъл решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 54).

161 Предвид изложеното по-горе следва да се приеме, че обжалваното решение засяга пряко жалбоподателите.

в) По наличието на мерки за изпълнение

162 Според установената практика на Съда изразът „които не включват мерки за изпълнение“ по смисъла на член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС трябва да се тълкува с оглед на целта на тази разпоредба, която, видно от историята на приемането ѝ, е да се избегне положение, при което частноправен субект е принуден да наруши правото, за да получи достъп до съд. Когато обаче подзаконов акт има преки последици за правното положение на

физическо или юридическо лице, без да са необходими мерки за изпълнение, има опасност това лице да бъде лишено от ефективна съдебна защита, ако не разполага с възможност за обжалване пред съда на Съюза, за да оспори законосъобразността на този подзаконов акт. Всъщност, когато липсват мерки за изпълнение, физическо или юридическо лице, дори да е засегнато пряко от въпросния акт, ще бъде в състояние да поиска този акт да бъде подложен на съдебен контрол едва след като е нарушило разпоредбите на този акт, като в хода на образуваното по отношение на него производство пред националните юрисдикции се позове на незаконосъобразността на тези разпоредби (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 58 и цитираната съдебна практика).

163 Когато обаче подзаконов акт включва мерки за изпълнение, съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза се осигурява независимо от това дали посочените мерки са приети от Съюза или от държавите членки. Физическите и юридическите лица, които поради посочените в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия за допустимост не могат да обжалват пряко подзаконов акт на Съюза пред съда на Съюза, са защитени срещу прилагането на такъв акт спрямо тях чрез възможността да оспорват включените в него мерки за изпълнение (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 59 и цитираната съдебна практика).

164 Когато изпълнението на посочените актове е от компетентността на институциите, на органите или на службите или агенциите на Съюза, физическите или юридическите лица могат да обжалват непосредствено пред юрисдикциите на Съюза актовете за прилагане, при посочени в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия, и съгласно член 277 ДФЕС те могат да изтъкнат в подкрепа на тази жалба незаконосъобразността на съответния основен акт. Когато това изпълнение е възложено на държавите членки, тези лица могат да се позоват на недействителността на съответния основен акт пред националните юрисдикции и да дадат повод на тези юрисдикции да се обърнат към Съда на основание член 267 ДФЕС с преюдициални въпроси (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 60 и цитираната съдебна практика).

165 Съдът освен това е приел, че за да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, следва да се разгледа положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС. Следователно няма значение дали съответният акт включва мерки за изпълнение по отношение на други правни субекти. Освен това при такава преценка трябва да се вземе предвид единствено предметът на жалбата (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 61 и цитираната съдебна практика).

166 В случая, както впрочем признава Комисията, обжалваното решение не включва мерки за изпълнение по отношение на жалбоподателите.

167 Всъщност, от една страна, не съществуват мерки за изпълнение на обжалваното решение, приети от Комисията или от други институции на Съюза.

168 От друга страна, жалбоподателите не са засегнати от евентуално релевантните в случая национални мерки за изпълнение, конкретно сключването на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства или приемането на министерско постановление по-специално за разпределянето на финансовата подкрепа между водещите сдружения, членове на LAG. Всъщност положението на жалбоподателите се различава от това на получателите — преки или непреки — на финансовата подкрепа, доколкото те не могат да станат членове нито на такова

сдружение, нито на LAG, тъй като не отговарят на предвидените за тази цел условия, и по-специално на условието, свързано с благотворителния характер на дейността им. При тези условия би било неестествено да се очаква от жалбоподателите, че те трябва да оспорят пред национална юрисдикция споразумение за отпускане на безвъзмездни средства, министерско постановление или каквато и да е друга национална мярка за разпределянето на финансовата подкрепа, за да накарат тази юрисдикция да поиска от Съда да установи валидността на обжалваното решение за разглежданата финансова подкрепа (вж. по аналогия решения от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 65—67 и от 28 октомври 2020 г., Associazione GranoSalus/Комисия, C-313/19 P, непубликувано, EU:C:2020:869, т. 38—42).

169 С оглед на изложеното по-горе следва да се приеме, че жалбата трябва да се обяви за допустима и по отношение на третото основание.

2. По същество

170 Третото основание съдържа две части. В първата част жалбоподателите твърдят, че именно в нарушение на член 107 и сл. ДФЕС Комисията е приела, че финансовата подкрепа представлява съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589. Във втората част жалбоподателите твърдят, че тази спорна мярка отговаря на всички условия за държавна помощ по смисъла на член 107 ДФЕС.

а) По първата част относно грешките при квалифицирането на финансовата подкрепа като съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589

171 В първата част от третото основание жалбоподателите поддържат, че финансовата подкрепа не е съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589, а при условията на евентуалност — ако се приеме, че тази спорна мярка може да представлява съществуваща помощ — че тя е била съществено изменена и е станала нова помощ по смисъла на член 108, параграф 3, първо изречение ДФЕС или на член 1, буква в) от Регламент 2015/1589 поради влизането в сила на WohlFödG.

1) По грешката относно квалифицирането на финансовата подкрепа като съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589

172 На първо място, жалбоподателите твърдят, че макар да е предвидена в член 12 от Закона за лотарията от 1956 г., финансовата подкрепа е била приведена в изпълнение и действително изплатена за първи път на водещите сдружения едва след 1 януари 1958 г. — датата на влизане в сила на Договора за ЕИО във Федерална република Германия.

173 Комисията изтъква, че жалбоподателите представят само хипотези без доказателства и че не са изложили тези доводи преди приемането на обжалваното решение. От друга страна, подкрепяна от третите встъпили страни, тя отбелязва, че жалбоподателите не оспорват, че прехвърлянето на таксите към отговарящите на условията водещи сдружения действително е извършено през 1957 г., т.е. преди влизането в сила на Договора за ЕИО. Като се позовава на архивни документи, DWEK изтъква също, че първите действителни плащания на средствата най-вероятно са извършени преди влизането в сила на Договора за ЕИО.

174 В това отношение следва да се припомни, че моментът на привеждане в действие на схема за помощи или на индивидуална помощ е този на приемането или на сключването на правнообвързващия акт, с който компетентният национален орган безусловно поема задължението да предостави помощ на получателите (вж. в този смисъл решение от 25 януари 2018 г., BSCA/Комисия, T-818/14, EU:T:2018:33, т. 72 и цитираната съдебна практика).

175 В случая е безспорно, че актът, с който е предвидено изплащането на финансовата подкрепа на водещите благотворителни сдружения, е бил Законът за лотарията от 1956 г., приет на 27 февруари 1956 г. и влязъл в сила същия ден. Освен това, както бе посочено в точка 10 по-горе, през 1956 г. в Niedersächsisches Ministerialblatt са публикувани насоки, уреждащи използването на концесионните такси за изпълнението на социални дейности. Следователно този закон и насоките са приети преди датата на влизане в сила на Договора за ЕИО.

176 От друга страна, от преписката на Общия съд става ясно, че през 1956 г. и 1957 г. на сдруженията от благотворителния сектор са предоставени суми. Така самите жалбоподатели споменават за изплащане на сума в размер на 6,8 милиона германски марки през 1956 г., като се позовават на бюджетните сметки на провинция Долна Саксония от 1956 г. и 1957 г., раздел 13. Освен това заедно с архивните документи, представени от DWEK, следва да се констатира, че изплатените през 1956 г. и 1957 г. суми са уточнени в приложение 16 към известието на германското правителство от 6 април 2016 г., съдържащо размерите на помощите, отпуснати в полза на независимата благотворителна дейност от 1957 г. Следователно ефективни плащания на разглежданата финансова подкрепа са извършени още преди влизането в сила на Договора за ЕИО (вж. в този смисъл решение от 22 април 2016 г., Ирландия и Aughinish Alumina/Комисия, T-50/06 RENV II и T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, т. 201).

177 От това следва, че разглежданата финансова подкрепа е приведена в действие преди влизането в сила на Договора за ЕИО и че Комисията е могла да приеме, че тази мярка, доколкото представлява помощ, е съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589.

178 На второ място, жалбоподателите твърдят, че през 1956 г. все още не съществува пазар на амбулаторни и стационарни грижи, тъй като самото население поема грижата за по-възрастното поколение или за болните. Те смятат, че финансовата подкрепа се е превърнала в нова помощ поради последващо изменение в сферата на дейност на независимия сектор за благотворителност. По този въпрос жалбоподателите добавят, че това изменение се различава от „еволюцията на вътрешния пазар“ по смисъла на член 1, буква б), подточка v) от Регламент 2015/1589, така че посочената подкрепа не може да представлява съществуваща помощ по смисъла на тази разпоредба.

179 Подкрепяна от третите встъпили страни, Комисията изтъква, че становищата на жалбоподателите са неотносими.

180 В това отношение и както става ясно от обжалваното решение, доколкото представлява помощ, финансовата подкрепа е съществуваща помощ от влизането в сила на Договора за ЕИО, която попада в приложното поле на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589. Следователно доводите относно несъществуването през 1956 г. на пазар на частните престации на амбулаторни и стационарни грижи и относно неприложимостта на член 1, буква б), подточка v) от Регламент 2015/1589 са ирелевантни.

2) По същественото изменение на разглежданата мярка

181 При условията на евентуалност жалбоподателите изтъкват, че дори да се приеме, че подкрепата, предоставена с въведения през 1956 г. данък върху хазартните игри, може да представлява съществуваща помощ, поради влизането в сила на WohlFödG тя била съществено изменена и станала нова помощ по смисъла на член 108, параграф 3, първо изречение ДФЕС или на член 1, буква в) от Регламент 2015/1589, според който нова помощ представлява именно „измененията на съществуваща помощ“. Жалбоподателите изтъкват пет довода. На първо място, те поддържат, че водещите сдружения имат по-голямо влияние, тъй като член 3, параграф 3 от WohlFödG предвижда възможността министерството на социалните грижи на провинция Долна Саксония да приеме министерско постановление вместо споразумението за отпускане на безвъзмездни средства само когато преговорите относно условията за използване на подкрепата с благотворителните сдружения се провалят, докато член 16, параграф 2 от Закона за хазартните игри от 2007 г. му предоставя възможността да приеме едностранни правила вместо сключването на споразумение с водещите сдружения.

182 На второ място, жалбоподателите твърдят, че подкрепата за благотворителния сектор вече не зависи от пазара на хазартните игри, а от бюджета на провинция Долна Саксония, което увеличава предвидимостта в областта на планирането.

183 На трето място, те смятат, че „правната и фактическата рамка“ относно приходите от хазартните игри и гамата от дейности на благотворителните сдружения са съществено изменени, тъй като приходите от хазартните игри вече не се приемат за необходими, защото не произтичат повече от дейност, която е социално нежелана. В отговора си на писмените становища при встъпване по същество жалбоподателите поддържат, че отслабването на връзката между приходите от хазартните игри и подкрепата за социални проекти отслабва легитимността на спорната обезпеченост.

184 На четвърто място, жалбоподателите изтъкват, че съществениият характер на измененията произтича от цялостен анализ на законодателните изменения, направени след 1956 г., включващ, първо, преминаването през 2004 г. от финансирането на подкрепата чрез процент от данъка върху хазартните игри към финансиране с фиксиран размер, чийто източник е посоченият данък до 2014 г., а след това — пряко бюджетът на провинцията, второ, изменението на условията за използване на финансовата подкрепа, първоначално определени с помощта на насоки на правителството, изготвени едностранно от провинцията, а след това чрез преговори между провинцията и водещите сдружения, и трето, същественото изменение в размера на помощта. От това следвало, че както законодателните изменения, така и основната подкрепа, съществуваща от 1956 г., трябвало най-късно, считано от 2015 г., да бъдат квалифицирани като нови помощи.

185 На пето място, жалбоподателите твърдят, че член 2, параграф 3 от WohlFödG води до съществено изменение, тъй като предвижда, че водещите сдружения могат вече свободно да разпределят допълнителна подкрепа измежду областите на дейност, предвидени в споразумението за отпускане на безвъзмездни средства. Според изчисленията на жалбоподателите това имало за резултат, че средно 22 % от средствата за 2015 г. можели да се използват свободно, така че това водело до съществено изменение на съществуващата помощ по смисъла на член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004.

186 Комисията изтъква по-специално че по-голямата част от тези оплаквания не са били формулирани в хода на административното производство, така че не е било възможно да се вземе отношение по тях в обжалваното решение. Освен това Комисията и встъпилите страни оспорват тези оплаквания и смятат, че измененията, на които се позовават жалбоподателите, не са съществени.

187 В това отношение от член 1, буква в) от Регламент 2015/1589 следва, че квалификацията нова помощ се прилага за всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които не са съществуваща помощ, както и за измененията на съществуваща помощ.

188 От друга страна, следва да се посочи, че член 4 от Регламент № 794/2004, озаглавен „Опростена процедура за уведомление при някои промени на съществуваща помощ“, гласи:

„1. За целите на член 1, буква в) от [Регламент № 659/1999] промяна на съществуваща помощ означава всякакво изменение, различно от промени от чисто формален или административен характер, ко[и]то не оказва[т] влияние върху оценката на съвместимостта на мярката за помощ с общия пазар. Увеличение на първоначалния бюджет на дадена съществуваща схема за помощ до 20 % няма да се счита за промяна на съществуваща помощ“.

189 Както става ясно от тази разпоредба, изменения с чисто формален или административен характер, които не оказват влияние върху оценката на мярката за помощ, не се приемат за изменения на съществуваща помощ. Следователно, за да представлява нова помощ, изменението на съществуващата помощ трябва да бъде съществено (решение от 11 юли 2014 г., Telefónica de España и Telefónica Móviles España/Комисия, T-151/11, EU:T:2014:631, т. 62).

190 От друга страна, само изменението в собствен смисъл представлява нова помощ. Единствено в случай че изменението засегне първоначалната схема за помощ в самата ѝ същност, тази схема се превръща в нова схема за помощ. За разлика от това, когато новият елемент е ясно отделим от първоначалната схема, изменението не я засяга в самата ѝ същност (решения от 30 април 2002 г., Government of Gibraltar/Комисия, T-195/01 и T-207/01, EU:T:2002:111, т. 109—111, от 20 март 2013 г., Rousse Industry/Комисия, T-489/11, непубликувано, EU:T:2013:144, т. 55 и от 11 юли 2014 г., Telefónica de España и Telefónica Móviles España/Комисия, T-151/11, EU:T:2014:631, т. 63).

191 В случая следва да се провери дали последователните законодателни изменения са довели до съществено изменение на финансовата подкрепа, установена със Закона за лотарията от 1956 г. За тази цел следва да се разгледа дали тези промени са засегнали основополагащите елементи на финансовия режим, каквито са кръгът от получателите, целта на финансовата подкрепа и целта на обществените задачи, предоставени на получателите, както и произходът на подкрепата и размерът ѝ (вж. в този смисъл решения от 9 август 1994 г., Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, т. 29, от 20 септември 2018 г., Carrefour Hypermarchés и др., C-510/16, EU:C:2018:751, т. 41 и от 13 декември 2018 г., Rittinger и др., C-492/17, EU:C:2018:1019, т. 60—63).

192 Жалбоподателите обаче не оспорват, че получателите на настоящата финансова подкрепа са същите водещи сдружения като тези, които са се ползвали от подкрепата, предоставена в приложение на Закона за лотарията от 1956 г. От друга страна, следва да се отбележи, че целта на финансовата подкрепа, а именно да се подпомогнат благотворителните сдружения при предоставянето на социални услуги, не е била изменяна след Закона за лотарията от 1956 г.

193 Що се отнася до доводите на жалбоподателите, припомнени в точки 181—185 по-горе, на първо място, следва да се отбележи, че член 3, параграф 3 от WohlFödG не предоставя на водещите сдружения по-голямо влияние, като предвижда възможността министерството на социалните грижи на провинция Долна Саксония да приеме министерско постановление вместо споразумението за отпускане на безвъзмездни средства само когато преговорите относно условията за използване на подкрепата с водещите сдружения се провалят. Всъщност текстът и тълкуването на тази разпоредба не се разграничават спрямо член 16, параграф 2 от Закона за хазартните игри от 2007 г., който също дава възможност на това министерство да приеме

едностранни правила вместо сключването на споразумение с водещите сдружения. Както отбелязва DWEK, член 16, параграф 2 от Закона от 2007 г. предвижда същото оправомощаване като предвиденото във WohlFödG.

194 Във всеки случай доводът за нарастването на влиянието на водещите сдружения не е релевантен, тъй като не може да постави под въпрос констатациите, че целта на предоставянето на финансовата подкрепа, естеството на дейностите и кръгът на получателите по същество не са се променили от приемането на Закона за лотарията от 1956 г.

195 На второ място, що се отнася до довода за произхода на средствата, е достатъчно да се констатира, че произходът на предоставения в рамките на финансовата подкрепа фонд все още е бюджетът на провинция Долна Саксония, който се попълва от приходите от лотарията и хазартните игри. Освен това жалбоподателите не оспорват точка 49 от обжалваното решение, в която Комисията уточнява, че естеството и произходът на възнаграждението не са изменени с влизането в сила на WohlFödG, тъй като лотарийните предприемачи отново дължат на провинцията концесионните такси и данъците, с които се облагат хазартните игри.

196 Колкото до подобряването по отношение на предвидимостта на предоставената сума, благоприятстващо планирането, следва да се констатира, че в точка 48 от обжалваното решение Комисията правилно е приела, че преминаването от сума, изразена в проценти, към фиксирана сума, станало чрез изменение на Допълнителния закон за държавния бюджет за 2004 г., не представлява съществено изменение, тъй като не влияе върху основното право на водещите сдружения да получат публична финансова подкрепа за предоставяните от тях услуги за социално подпомагане. Що се отнася до действието на WohlFödG върху финансовата подкрепа, изводът не би могъл да бъде различен, тъй като също както през 2004 г., не става въпрос за съществено изменение, още повече че нито Допълнителният закон за държавния бюджет за 2004 г., нито WohlFödG са довели до увеличаване на безвъзмездните средства спрямо сумите, предоставени преди това преминаване.

197 На трето място, доколкото жалбоподателите привеждат довод от изчезването на връзката между приходите от хазартните игри и подкрепата за социални проекти, следва да се отбележи, че тези основополагащи елементи на мярката не са съществено изменени, при положение че приходите от хазартни игри през 1957 г. са били част от бюджета на провинцията, а социалните проекти на водещите сдружения винаги са били по същество същите като през 1957 г.

198 На четвърто място, следва да се констатира, че представеният от жалбоподателите цялостен анализ не позволява да се направи извод за изменение, засягащо схемата за помощи в нейната същност. Всъщност от прегледа на релевантните законодателни разпоредби и тяхното изменение в периода между 1956 г. и 2016 г. следва, че измененията на правните основи са от чисто формален или административен характер, тъй като не водят до съществено изменение на основополагащите елементи на мярката, като например размера на подкрепата, предоставена на получателите. Такъв по-специално е случаят с WohlFödG, който не е изменил получателите на мярката, целта на подкрепата, произхода на помощта, нито размера на помощта в значителна степен.

199 Колкото до измененията на условията за използване на подкрепата, от една страна, следва да се констатира, че по силата на член 3, параграф 3 от WohlFödG тези условия се определят от министерството на социалните грижи на провинция Долна Саксония, ако „преговорите“ между него и LAG се провалят, така че положението не се е променило съществено от момента, в който, както става ясно от точка 10 по-горе, провинция Долна Саксония едностранно е определила въпросните условия в насоки. От друга страна, член 3, параграф 2 от WohlFödG има за цел да рамкира тези преговори. Следователно от изменението в метода за определяне на

условията за използване на посочената подкрепа не следва, че това развитие непременно е довело до изменение в същността на тези условия, нито че е довело до съществено изменение на разглежданата мярка.

200 Що се отнася до размерите на подкрепата, както бе посочено в точка 117 по-горе, от финансовите данни, предоставени на Комисията от германските органи в хода на административното производство, следва, че увеличенията на размера на финансовата подкрепа като цяло не са довели до равнище на помощ, надхвърлящо с повече от 20 % първоначалния размер на тази подкрепа. Следователно адаптирането на размерите на посочената подкрепа не е надхвърлило прага, посочен в член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004.

201 На пето място, жалбоподателите оспорват член 2, параграф 3, точка 1 от WohlFödG, според който в случай на значителни приходи от данъците върху хазартните игри, ще бъде предоставена допълнителна финансова подкрепа отчасти за водещите сдружения на LAG и отчасти за регионалната служба по проблемите на зависимостите (вж. точка 13 по-горе). В това отношение следва да се констатира, че това оплакване за твърдяно гъвкаво използване на допълнителната подкрепа, не е било изтъкнато в хода на административното производство. Във всеки случай жалбоподателите не доказват, че тази допълнителна подкрепа променя същността на финансовата подкрепа или представлява елемент, който може да бъде отделен от основната подкрепа, предвидена в член 2, параграф 1, точка 1 от същия закон.

202 Също така следва да се припомни, че член 3 от WohlFödG описва дейностите на независимия сектор за благотворителност и условията, наложени на водещите сдружения, обединени в LAG. Член 3, параграф 1, първо изречение от WohlFödG уточнява, че „[ф]инансовите помощи, посочени в член 2, параграф 1, точка 1 и в член 2, параграф 3, точка 1, трябва да се използват в подкрепа на дейностите на независимия сектор за благотворителност“. От това следва, че допълнителната финансова подкрепа, оспорвана от жалбоподателите, не представлява съществено изменение на мярката, което я превръща в нова помощ, тъй като тази допълнителна подкрепа би могла да се използва свободно от водещите сдружения. Всъщност както основната, така и допълнителната подкрепа са предназначени единствено за подпомагане на благотворителни дейности, които отговарят на изискванията. Освен това изплащането на допълнителната подкрепа не е системно, тъй като зависи от наличието на излишни приходи от хазартните игри, надхвърлящи сумата от 147 300 000 EUR.

203 От изложеното по-горе следва, че след въвеждането ѝ през 1956 г. разглежданата мярка не е била съществено изменена. Следователно, без да е необходимо да се разглежда доводът на Комисията, че въпросът за подобно съществено изменение не е бил повдигнат в хода на административното производство, първата част от третото основание следва да се отхвърли като неоснователна.

б) По втората част относно грешката, свързана с неквалифицирането на финансовата подкрепа като помощ по смисъла на член 107 ДФЕС

204 Във втората част от третото основание жалбоподателите твърдят, че спорната мярка отговаря на всички условия, за да бъде квалифицирана като държавна помощ по смисъла на член 107 ДФЕС.

205 Комисията иска тази част от основанието да бъде отхвърлена.

206 В това отношение се налага констатацията, че във втората част жалбоподателите целят да докажат, че разглежданата финансова подкрепа представлява държавна помощ. Важно е обаче да се отбележи, че в обжалваното решение Комисията не е направила преценка за квалифицирането на тази мярка като държавна помощ и не се е произнесла по наличието на

условията, предвидени в член 107 ДФЕС, нито по евентуалната съвместимост на посочената мярка с вътрешния пазар. Следователно изтъкнатите от жалбоподателите доводи са неотносими. Ето защо втората част от третото основание следва да се отхвърли, както и третото основание в неговата цялост.

207 От всичко изложено по-горе следва, че жалбата трябва да бъде отхвърлена в нейната цялост.

По съдебните разноски

208 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те следва да бъдат осъдени да понесат направените от тях съдебни разноски, както и тези на Комисията и на встъпилите страни, в съответствие с исканията на последните.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Осъжда Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV и CarePool Hannover GmbH да понесат, освен направените от тях съдебни разноски, и тези на Европейската комисия, на Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, на Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, както и на Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV и на другите встъпили страни, чиито имена за изброени в приложението.**

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 април 2021 година.

Подписи

Съдържание

I. Правна уредба относно националните мерки, посочени в обжалваното решение 3

II. Обстоятелствата по спора 7

III. Обжалваното решение 8

IV. Производството и исканията на страните 9

V. От правна страна 10

А. По първото основание: нарушение на процесуалните права, произтичащи от член 108, параграф 2 ДФЕС 12

1. По допустимостта 12

2. По същество 14

а) По продължителността на процедурата по предварително разглеждане 17

б) По мотивите на обжалваното решение 18

в) По поведението на Комисията 20

Б. По второто основание: нарушение на задължението за мотивиране 21

В. По третото основание: нарушение на член 107 и сл. ДФЕС 22

1. По допустимостта 22

а) По квалифицирането на обжалваното решение като подзаконов акт 23

б) По прякото засягане на жалбоподателите 25

в) По наличието на мерки за изпълнение 26

2. По същество 28

а) По първата част относно грешките при квалифицирането на финансовата подкрепа като съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589 28

1) По грешката относно квалифицирането на финансовата подкрепа като съществуваща помощ по смисъла на член 1, буква б), подточка i) от Регламент 2015/1589 28

2) По същественото изменение на разглежданата мярка 30

б) По втората част относно грешката, свързана с неквалифицирането на финансовата подкрепа като помощ по смисъла на член 107 ДФЕС 33

По съдебните разноски 34