Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

14 de abril de 2021 *

«Auxílios de Estado — Ação social independente — Subvenções concedidas às associações de um agrupamento regional de ação caritativa — Rejeição de uma denúncia — Decisão de não levantar objeções no final da fase de análise preliminar — Recurso de anulação — Qualidade de parte interessada — Salvaguarda dos direitos processuais — Afetação substancial da posição concorrencial — Admissibilidade — Inexistência de dificuldades sérias — Inexistência de alteração substancial de um auxílio existente»

No processo T-69/18,

Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, com sede em Hanôver (Alemanha),

CarePool Hannover GmbH, com sede em Hanôver,

representadas por T. Unger, advogado, e S. Korte, professor,

recorrentes,

contra

Comissão Europeia, representada por K. Herrmann e F. Tomat, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, com sede em Hanôver, representada por A. Bartosch, advogado,

por

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, com sede em Hanôver, representada por C. Jürschik, advogada,

e por

* Língua do processo: alemão.

Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, com sede em Brunswick (Alemanha), e as outras intervenientes cujos nomes figuram em anexo [1], representadas por U. Karpenstein, R. Sangi e C. Johann, advogados,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido, apresentado ao abrigo do artigo 263.º TFUE, de anulação da Decisão C(2017) 7686 final da Comissão, de 23 de novembro de 2017, relativa aos regimes de auxílios de Estado SA.42268 (2017/E) — Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben e SA.42877 (2017/E) — Deutschland CarePool Hannover GmbH executados pela Alemanha em benefício de associações de caridade para missões de assistência social (JO 2018, C 61, p. 1),

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção),

composto por: J. Svenningsen, presidente, C. Mac Eochaidh e T. Pynnä (relatora), juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

Acórdão

1 A primeira recorrente, a Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV, é uma associação que exerce a sua atividade nos Länder Niedersachsen (*Land* da Baixa Saxónia, Alemanha), Freie Hansestadt Bremen (*Land* de Brema, Alemanha), Schleswig-Holstein (*Land* de Schleswig-Holstein, Alemanha) e Freie und Hansestadt Hamburg (*Land* de Hamburgo, Alemanha). De acordo com a petição, aquela representa os interesses de 160 empresas que gerem ou exploram elas próprias instituições residenciais para a prestação de assistência e cuidados ambulatórios e de internamento a pessoas dependentes e a prestação de apoio a pessoas com deficiência, à infância e à juventude.

2 A segunda recorrente, a CarePool Hannover GmbH, é uma sociedade de responsabilidade limitada estabelecida em Hanôver (Alemanha), membro da primeira recorrente. É prestadora de serviços de assistência e de cuidados ambulatórios domiciliários a pessoas dependentes.

3 No presente recurso, as recorrentes pedem a anulação da Decisão C(2017) 7686 final da Comissão, de 23 de novembro de 2017, relativa aos regimes de auxílios de Estado SA.42268 (2017/E) — Deutschland Staatliche Beihilfe zur Förderung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben e SA.42877 (2017/E) — Deutschland CarePool Hannover GmbH executados pela Alemanha em benefício de associações de caridade para missões de assistência social (JO 2018, C 61, p. 1, a seguir «decisão impugnada»), que lhes foi notificada em 11 de dezembro de 2017. A decisão impugnada reporta-se a diversas medidas nacionais através das quais o *Land* da Baixa Saxónia presta apoio às entidades, ativas no território desse *Land*, pertencentes à ação social independente.

4 Em especial, essas medidas nacionais incluem um apoio financeiro que é concedido desde 1956, com base em textos legislativos e regulamentares que evoluíram ao longo do tempo, a associações de caridade de topo independentes (a seguir «apoio financeiro»). Estas fornecem, por intermédio de associações membros, diversas prestações sociais a pessoas dependentes e vulneráveis, como cuidados ambulatórios, hospitalares ou mistos, ajuda aos sem-abrigo e aos refugiados e ajuda espiritual. As recorrentes, entidades privadas que fornecem determinadas prestações análogas ou representam empresas que fornecem tais prestações, consideram-se lesadas pelo apoio financeiro.

1 A lista das outras intervenientes é anexada apenas à versão notificada às partes.

5 Com a decisão impugnada, a Comissão Europeia concluiu, sem dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, que, constituindo o apoio financeiro um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, tal apoio devia ser qualificado de auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º TFUE (JO 2015, L 248, p. 9). Ao fazê-lo, rejeitou as denúncias apresentadas pelas recorrentes.

I. Quadro jurídico relativo às medidas nacionais visadas na decisão impugnada

6 A ação social (Wohlfahrtspflege) está definida do seguinte modo no § 66, n.º 2, da Abgabenordnung (Código Tributário alemão):

«A ação social consiste em cuidar de forma planeada das pessoas necessitadas ou em risco, no interesse da comunidade e sem fins lucrativos. Esta assistência pode estender-se à saúde, ao bem-estar moral, educativo ou económico e destinar-se a prevenir ou acautelar uma dada situação.»

7 Como decorre dos vários diplomas, a expressão «ação social independente» designa a ação social voluntária de organismos que não integram o Estado [v., nomeadamente, § 1, n.º 5, dos Estatutos da Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (Confederação Federal para a Ação Social Independente) e § 4 da Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen (Terceiro Regulamento de Aplicação da Lei do Reembolso dos Empréstimos Estatais), de 4 de dezembro de 1926].

8 O apoio financeiro às ações de associações de caridade foi previsto na Gesetz über das Zahlenlotto (Lei sobre a Lotaria), de 27 de fevereiro de 1956 (Nds. GVB1. 1956 IV, p. 9; a seguir «Lei sobre a Lotaria de 1956»), que entrou em vigor no mesmo dia.

9 Em conformidade com o § 11, n.º 1, e o § 12, n.º 1, da Lei sobre a Lotaria de 1956, as associações de caridade de topo recebiam, para efeitos do cumprimento de missões sociais, uma percentagem das taxas de concessão pagas pelas empresas organizadoras de apostas do *Land* da Baixa Saxónia.

10 Em 1956, a utilização das taxas era regulada pelas Richtlinien für die Verwendung der Konzessionsabgabe zur Erfüllung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben (Orientações relativas à Utilização da Taxa sobre as Concessões para Efeitos do Cumprimento de Missões Sociais), publicadas no *Niedersächsisches Ministerialblatt* (Nds. MBL. 1956, p. 855).

11 A determinação do apoio financeiro foi várias vezes alterada por diferentes leis sucessivas. A Lei sobre a Lotaria de 1956 foi alterada em 7 de junho de 1968 (Nds. GVBl. 1968, p. 91) e em 18 de fevereiro de 1970 (Nds. GVBl. 1970, p. 27). Esta lei foi substituída em 1997 pela Niedersächsisches Gesetz über das Lotterie-und Wettwesen (Lei sobre a Lotaria e as Apostas da Baixa Saxónia) (Nds. GVBl. 1997, p. 289), que foi alterada em 2003 pela Haushaltsbegleitgesetz (Lei de Apoio Orçamental) (Nds. GVBl. 2003, p. 446, a seguir «Lei de Apoio Orçamental de 2004»), que entrou em vigor em 2004. O montante do apoio financeiro foi reduzido em 2005, aumentado em 2007 pela Niedersächsisches Glückspielgesetz (Lei sobre os Jogos de Fortuna ou Azar da Baixa Saxónia) (Nds. GVBl. 2007, p. 756, a seguir «Lei sobre os Jogos de Fortuna ou Azar de 2007»), que entrou em vigor em 2008, e novamente alterado por uma lei adotada em 2012, que entrou em vigor em 2013 (Nds. GVBl. 2012, p. 544).

12 A Lei sobre os Jogos de Fortuna ou Azar de 2007 foi substituída pela Niedersächsisches Gesetz zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege (Lei relativa ao Apoio à Ação Social Independente do *Land* da Baixa Saxónia), de 16 de dezembro de 2014 (Nds. GVBl. 2014, p. 429, a seguir «WohlFödG»), aplicável a partir de 1 de janeiro de 2015. As Orientações Relativas à Utilização da Taxa sobre as Concessões para Efeitos do Cumprimento de Missões Sociais foram igualmente sujeitas a alterações.

13 O § 2 da WohlFödG tem por epígrafe «Ajuda financeira às associações do setor caritativo independente e à Landesstelle für Suchtfragen». O § 2, n.º 1, ponto 1, da WohlFödG dispõe que esta ajuda financeira é concedida às associações de topo reunidas na Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eV (Agrupamento Regional da Ação Social Independente, a seguir «LAG»). O § 2, n.º 2, da WohlFödG prevê o exame, pelo Ministério dos Assuntos Sociais do *Land* da Baixa Saxónia, do cumprimento das missões pelas associações de topo e da necessidade de aumento do apoio financeiro referido no § 2, n.º 1, ponto 1. Por sua vez o § 2, n.º 3, da WohlFödG prevê que, quando as receitas auferidas pelo *Land* dos impostos sobre os jogos de fortuna ou azar excedem o montante de 146 300 000 euros, o referido *Land* reverte, como apoio financeiro suplementar, 18,63 % das receitas excedentárias para as associações de topo reunidas na LAG e 0,74 % das receitas excedentárias para a Landesstelle für Suchtfragen (Serviço Regional para os Problemas de Dependência).

14 A LAG, a que a WohlFödG faz referência, é uma associação registada, cujo fundamento jurídico é constituído pelos seus Estatutos. Esta associação já existia antes da entrada em vigor da Lei sobre a Lotaria de 1956.

15 No preâmbulo dos seus Estatutos, a LAG é definida da seguinte forma:

«A [LAG] é o agrupamento das treze federações do setor da ação social independente da Baixa Saxónia.»

16 As treze associações de topo membros da LAG são subdivisões territoriais a nível do *Land* da Baixa Saxónia das seis confederações ou «famílias» do setor da ação social independente na Alemanha, que são a Arbeiterwohlfahrt (AWO), a Caritas, a Das Rote Kreuz (Cruz Vermelha), a Diakonie, a Die Jüdische Wohlfahrt (Entreajuda Judaica) e o Der paritätische Wohlfahrtsverband.

17 Os membros da LAG estão identificados no § 2 dos seus Estatutos do seguinte modo:

«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 O § 2, n.º 2, primeiro período, dos Estatutos da LAG prevê a possibilidade de admissão de outras associações de topo de ação social, desde que uma associação de topo de ação social preencha as seguintes condições:

«— Exerça a sua atividade em todo o território da Baixa Saxónia;

— A ajuda efetiva que dispensa diretamente englobe, em princípio, o conjunto das atividades da ação social independente, e não apenas alguns dos seus ramos;

— Incentive o trabalho voluntário e não profissional;

— Federe completamente as organizações e as entidades empenhadas na mesma causa;

— Exista entre a associação de topo e as organizações e entidades que a integram uma ligação de filiação ou a uma ligação orgânica;

— A instituição de topo ofereça, globalmente e pela importância das organizações e entidades que federa, a garantia de trabalho constante, completo e qualificado, bem como de gestão fiável;

— A organização prossiga um fim de utilidade pública, de caridade ou religioso na aceção do Código Tributário alemão.»

19 Como resulta do quinto travessão das condições mencionadas no n.º 18, *supra*, as associações de topo estão ligadas a organizações e a entidades prestadoras da ação social independente. Os Estatutos da LAG não impõem uma forma específica no que respeita às modalidades de agrupamento entre, por um lado, essas associações e, por outro, as referidas organizações e entidades.

20 Nos termos do § 2, n.º 2, segundo parágrafo, dos Estatutos da LAG, a Mesa da LAG toma as decisões sobre a adesão de novos membros. Em caso de recusa, pode ser solicitada uma reapreciação da decisão à assembleia de membros.

21 O § 3, n.º 1, da WohlFödG dispõe o seguinte:

«As ajudas financeiras referidas no § 2, n.º 1, ponto 1, e no § 2, n.º 3, ponto 1, devem ser utilizadas no apoio a missões do setor caritativo independente […] Deve considerar-se que servem missões sociais todas as medidas destinadas à prestação de assistência a pessoas que necessitam de apoio ou que dele necessitariam na falta de assistência, bem como as medidas destinadas à implementação ou melhoria das condições organizacionais e pessoais da prestação de assistência […]»

22 Em conformidade com o § 3, n.º 2, da WohlFödG, o pagamento do apoio financeiro à LAG está sujeito à celebração de uma convenção de subvenção entre o Ministério dos Assuntos Sociais do *Land* da Baixa Saxónia e o conjunto das associações de topo reunidas na LAG (a seguir «convenção de subvenção»), convenção que, seguidamente, o Ministério dos Assuntos Sociais publica no *Niedersächsisches Ministerialblatt* (Jornal Oficial Ministerial do *Land* da Baixa Saxónia) e na Internet. Essa convenção deve reger, pelo menos, os seguintes elementos:

«1. A repartição da ajuda financeira entre as diversas associações de topo ou grupos de associações de topo,

2. As missões sociais para cujo apoio deve ser utilizada a ajuda financeira,

3. Relativamente a pelo menos 67 % da ajuda financeira referida no § 2, n.º 1, ponto 1, as missões que devem ser apoiadas, especificando para cada uma delas a proporção mínima de apoio que lhe deve ser atribuído,

4. A proporção máxima da ajuda financeira que pode utilizada nas tarefas administrativas,

5. A prova da utilização conforme à sua afetação da ajuda financeira e dos recursos provenientes dessa ajuda, concedidos a terceiros, a apresentar pelas associações de topo.»

23 Nos termos do § 3, n.º 3, da WohlFödG, na falta de celebração de tal convenção, o ministério competente pode regular estes diferentes aspetos por despacho ministerial.

24 Em 8 de fevereiro de 2016, foi celebrada uma Convenção relativa à utilização da ajuda financeira concedida em conformidade com a WohlFödG entre o Ministério dos Assuntos Sociais, da Saúde e da Igualdade entre Homens e Mulheres do *Land* da Baixa Saxónia e as treze associações de topo reunidas na LAG (Nds. MBl. n.º 8/2016, p. 244), que substitui a convenção anterior celebrada em 2007 com base na Lei sobre os Jogos de Fortuna ou Azar de 2007.

25 O preâmbulo desta Convenção de 2016 prevê, nomeadamente, que «[a]s partes contratantes acordam em contribuir conjuntamente para o desenvolvimento de uma infraestrutura social na Baixa Saxónia no respeito pela independência das associações do setor caritativo independente» e que «[e]ste objetivo é expresso pela designação das missões de caridade elegíveis para ajuda nos termos do anexo 1».

26 O § 2, n.º 2, primeiro período, desta mesma Convenção de 2016 dispõe que «[a]s associações do setor caritativo podem transferir para os seus membros os fundos postos à sua disposição».

27 Em 12 de março de 2018, foi celebrada uma nova Convenção de subvenção entre o Ministério dos Assuntos Sociais, da Saúde e da Igualdade entre Homens e Mulheres do *Land* da Baixa Saxónia e as treze associações de topo reunidas na LAG (Nds. MBl. n.º 12/2018, p. 206). Este documento indica, no terceiro considerando, que será assegurada a observância da Decisão 2012/21/UE da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral (JO 2012, L 7, p. 3, a seguir «Decisão SIEG de 2012»), e do Regulamento (UE) n.º 360/2012 da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral (JO 2012, L 114, p. 8).

II. Antecedentes do litígio

28 Em 16 de junho e 12 de agosto de 2015, a Comissão recebeu duas denúncias distintas, registadas sob as referências SA.42268 e SA.42877 (a seguir «denúncias»), destinadas à qualificação do apoio financeiro a missões de ajuda social na Baixa Saxónia como auxílio ilegal e incompatível com o mercado interno.

29 Os beneficiários desse apoio financeiro são as associações de topo mencionadas nos n.os 15 a 17, *supra*, que fornecem, por intermédio das suas associações membros, regionais ou locais, prestações que podem ter natureza económica, como cuidados ambulatórios, hospitalares ou mistos, ou não económica, como a ajuda e o alojamento aos sem-abrigo, a ajuda espiritual ou a ajuda aos refugiados.

30 Nas denúncias, as recorrentes alegaram que estavam em concorrência com as associações de caridade no que respeita, nomeadamente, aos serviços de cuidados a pessoas dependentes. Segundo as recorrentes, estas associações de caridade beneficiam de apoio financeiro, o que lhes permite uma melhor remuneração do pessoal que as empresas privadas ou propor as suas prestações a tarifas menos elevadas do que as dessas empresas. Por conseguinte, as empresas privadas estão em desvantagem quanto ao recrutamento de pessoal. Por outro lado, nas negociações com as caixas de seguro de dependência e os organismos de apoio social, as tarifas propostas pelas empresas privadas

são recusadas, uma vez que se consideram demasiado elevadas em comparação com as tarifas propostas pelo setor caritativo. Tal obriga as empresas privadas a propor as suas prestações a preços que não permitem cobrir corretamente os preços de custo.

31 Além disso, as recorrentes sustentaram nas denúncias que a Lei sobre a Lotaria e as Apostas da Baixa Saxónia adotada em 1997 alterou substancialmente a Lei sobre a Lotaria de 1956, uma vez que passou a reverter para as associações de topo um montante fixo, e já não uma percentagem das taxas de concessão. Do mesmo modo, a WohlFödG também alterou substancialmente a Lei sobre a Lotaria de 1956, dado que o apoio financeiro às associações de caridade provém apenas em parte das receitas da lotaria e, na realidade, provém agora em grande parte do orçamento do *Land*.

32 Além da questão do apoio financeiro às associações de topo pela WohlFödG, a denúncia registada sob a referência SA.42877 reportava-se igualmente a outras duas medidas, a saber, por um lado, alegados benefícios fiscais indiretos em matéria de imposto sobre o rendimento destinados aos colaboradores voluntários das associações de caridade e, por outro, a fixação de taxas audiovisuais reduzidas para as instituições das referidas associações.

33 Por cartas de 30 de julho de 2015 e de 8 de fevereiro de 2016, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º TFUE (JO 1999, L 83, p. 1), e o artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento 2015/1589, a Comissão dirigiu pedidos de informação às autoridades alemãs, que responderam por cartas de 9 de setembro de 2015 e de 6 e 7 de abril de 2016.

34 Em 5 de julho de 2016, realizou-se uma reunião entre a Comissão e as autoridades alemãs, na qual a Comissão comunicou oralmente a sua avaliação provisória do apoio financeiro e a qualificação como auxílio existente equacionada. Na ata interna da Comissão relativa a essa reunião, que esta comunicou ao Tribunal Geral, refere-se que as medidas não preenchem as condições previstas na Decisão SIEG de 2012, nomeadamente no que respeita à compatibilidade, à transparência e à maneira de evitar a compensação excessiva.

35 Em 30 de setembro e 16 de novembro de 2016, as autoridades alemãs prestaram informações suplementares.

36 Por cartas de 14 de fevereiro de 2017, a Comissão comunicou às recorrentes a sua apreciação preliminar das medidas contestadas nas denúncias. Declarou que considerava que, contanto que o apoio financeiro contestado fosse um auxílio, era um auxílio existente. Quanto às outras duas medidas contestadas pela segunda recorrente, não se tratava de auxílios de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. A Comissão informou ainda as recorrentes de que as autoridades alemãs tinham assegurado que, no futuro, aplicariam as disposições da Decisão SIEG de 2012 ou, eventualmente, se estivessem reunidas as condições de aplicação, as do Regulamento n.º 360/2012. Além disso, sublinhou que se tratava de uma conclusão provisória, aplicável até à receção de eventuais explicações adicionais das recorrentes.

37 As recorrentes contestaram esta apreciação preliminar por cartas de 17 e 20 de fevereiro e 6 de março de 2017. Desenvolveram os seus argumentos em cartas de 10 de março de 2017. Por cartas de 31 de agosto, 5 e 14 de setembro de 2017, as autoridades alemãs comunicaram informações suplementares à Comissão.

III. Decisão impugnada

38 Através da decisão impugnada, notificada às recorrentes em 11 de dezembro de 2017, após exame das alterações legislativas ocorridas desde 1956, a Comissão considerou que a medida em causa não tinha sido alterada substancialmente desde então e que, constituindo um auxílio, na aceção do artigo 107.º,

n.º 1, TFUE, devia ser qualificada de auxílio existente, na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589. Por outro lado, e em todo o caso, a Comissão tomou nota, na decisão impugnada, do compromisso assumido pelas autoridades alemãs de se certificarem, no futuro, da compatibilidade do apoio financeiro em causa com a Decisão SIEG de 2012. Assim, a Comissão rejeitou as denúncias na parte em que visavam o apoio financeiro em causa.

39 Quanto às outras duas medidas contestadas pela segunda recorrente, a Comissão constatou que esta última não tinha dado a conhecer o seu ponto de vista sobre a apreciação preliminar dessas duas medidas, conforme apresentada por esta instituição na carta de 14 de fevereiro de 2017. Assim, em aplicação do artigo 24.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento 2015/1589, nos termos do qual, nomeadamente, «[s]e a parte interessada não apresentar as suas observações no prazo fixado, deve considerar-se que a denúncia foi retirada», a Comissão considerou que se devia entender que a segunda denúncia tinha sido retirada na parte relativa a essas outras duas medidas.

IV. Tramitação processual e pedidos das partes

40 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de fevereiro de 2018, as recorrentes interpuseram o presente recurso.

41 Em 21 de abril de 2018, a Comissão apresentou a contestação.

42 Em 26 de junho de 2018, as recorrentes apresentaram a réplica.

43 Em 31 de agosto de 2018, a Comissão apresentou a tréplica.

44 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de abril e 4 de maio de 2018, respetivamente, a Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV (a seguir «DWEK») e a Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV (a seguir «ABH») pediram para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão.

45 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 14 de maio de 2018, a Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV, a Arbeiterwohlfahrt-Bezirksverband Weser-Ems eV, a Caritasverband für die Diözese Hildesheim eV, a Caritasverband für die Diözese Osnabrück, a Landes-Caritasverband für Oldenburg eV, a Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen eV, a Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Nierdersachsen eV, a Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Oldenburg eV e a Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen KdöR (Judische Wohlfahrt) (a seguir «terceiras intervenientes») pediram para intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

46 Por Despacho do presidente da Sexta Secção de 3 de outubro de 2018, os pedidos de intervenção foram deferidos.

47 Por requerimentos apresentados na Secretaria em 3 e 4 de dezembro de 2018, as intervenientes apresentaram os seus articulados de intervenção, sobre os quais as recorrentes e a Comissão apresentaram as suas observações em 23 de janeiro e 25 de janeiro de 2019, respetivamente.

48 Tendo a composição das Secções do Tribunal Geral sido alterada, o presente processo foi atribuído a uma nova juíza-relatora, pertencente à Oitava Secção.

49 Sob proposta da juíza-relatora, o Tribunal Geral, ao abrigo do artigo 106.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo, decidiu dar oficiosamente início à fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, colocou questões escritas às partes em 27 de janeiro de 2020. Estas questões tinham por objeto a admissibilidade do

recurso, em especial à luz do Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873). As partes responderam a essa medida de organização do processo no prazo fixado.

50 Devido à crise sanitária ligada à COVID-19, a audiência, inicialmente prevista para 17 de março de 2020, foi adiada para 5 de maio de 2020 e, por fim, para data posterior. A título de medida de organização do processo, as partes foram então convidadas, em 15 de abril de 2020, a apresentar eventuais observações sobre as respostas das outras partes às questões escritas colocadas pelo Tribunal Geral em 27 de janeiro de 2020. Deram cumprimento a esta medida nos prazos fixados.

51 Atendendo às respostas das partes às questões do Tribunal Geral e as respetivas observações sobre as referidas respostas, o Tribunal Geral, considerando-se então suficientemente esclarecido pelas peças dos autos, entendeu, à luz do artigo 106.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, que já não era necessário conhecer do recurso após uma audiência de alegações e, portanto, em 21 de setembro de 2020, decidiu encerrar a fase oral do processo.

52 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

53 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas.

54 As intervenientes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas.

V. Questão de direito

55 Em apoio do presente recurso, as recorrentes invocam três fundamentos, relativos, o primeiro, à violação dos direitos processuais decorrentes do artigo 108.º, n.º 2, TFUE; o segundo, à violação do dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE; e, o terceiro, à violação dos artigos 107.º e seguintes TFUE.

56 Importa recordar que, no âmbito do procedimento de controlo dos auxílios de Estado previsto no artigo 108.º TFUE, é preciso distinguir entre, por um lado, a análise preliminar dos auxílios instituída pelo n.º 3 deste artigo, que tem apenas por objeto permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade, parcial ou total, do auxílio em causa, e, por outro, o procedimento formal de investigação a que se refere o n.º 2 do mesmo artigo. É apenas no âmbito deste procedimento, que se destina a permitir à Comissão obter uma informação completa sobre todos os dados do caso, que o Tratado prevê a obrigação de a Comissão dar aos interessados a oportunidade de apresentarem as suas observações (Acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 38; de 22 de dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão, C-487/06 P, EU:C:2008:757, n.º 27; e Despacho de 11 de abril de 2018, Abes/Comissão, T-813/16, não publicado, EU:T:2018:189, n.º 39).

57 Daqui resulta que, quando, sem dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE, a Comissão conclui, através de uma decisão adotada com base no n.º 3 do mesmo artigo, que um dado auxílio é compatível com o mercado interno, os beneficiários dessas garantias processuais só podem conseguir que elas sejam respeitadas se tiverem a possibilidade de impugnar essa decisão perante o juiz da União Europeia. Por estas razões, este deve declarar admissível o recurso de anulação de tal decisão, interposto por um interessado na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, quando o autor do recurso pretenda, com a sua interposição, salvaguardar os direitos processuais que esta disposição lhe confere (Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão, C-487/06 P, EU:C:2008:757, n.º 28; de 15 de janeiro de 2013, Aiscat/Comissão, T-182/10, EU:T:2013:9, n.º 42; e Despacho de 11 de abril de 2018, Abes/Comissão, T-813/16, não publicado, EU:T:2018:189, n.º 40).

58 É também o que sucede quando, sem dar início ao procedimento formal de investigação, a Comissão sustenta que, constituindo a medida contestada um auxílio, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, este deve ser qualificado de auxílio existente e, ao fazê-lo, recusa implicitamente a abertura do procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE. Tal tomada de posição da Comissão, baseada nas informações prestadas pelas partes interessadas, constitui uma decisão (Acórdãos de 24 de março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, EU:C:1993:111, n.º 26, e de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 53).

59 Deve, portanto, ser considerado admissível o recurso interposto por um interessado, na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, de anulação da decisão de recusa de dar início ao procedimento formal de investigação previsto nesta disposição, quando o autor do recurso pretenda, com a sua interposição, salvaguardar os direitos processuais que esta disposição lhe confere (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de maio de 2002, ARAP e o./Comissão, C-321/99 P, EU:C:2002:292, n.ºs 61 e 66, e de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.º 56).

60 Em contrapartida, se o recorrente puser em causa a justeza da decisão de apreciação do auxílio enquanto tal, o simples facto de poder ser considerado interessado, na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, não basta para que o recurso seja julgado admissível. Deve então demonstrar que tem legitimidade nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, primeiro e segundo membros de frase, TFUE e, nomeadamente, que tem um estatuto particular na aceção do Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, EU:C:1963:17), ou que a decisão de apreciação do auxílio constitui um ato regulamentar que não necessita de medidas de execução e que lhe diz diretamente respeito, em conformidade com o artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Telefónica/Comissão, C-274/12 P, EU:C:2013:852, n.º 19).

61 No caso em apreço, através da decisão impugnada, a Comissão rejeitou as denúncias apresentadas pelas recorrentes ao abrigo do artigo 24.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento 2015/1589, nos termos do qual «[q]ualquer parte interessada pode apresentar uma denúncia para informar a Comissão sobre qualquer alegado auxílio ilegal ou qualquer utilização abusiva de um auxílio».

62 No presente caso, deve considerar-se que, através da decisão impugnada, a Comissão, ao rejeitar formalmente as denúncias, recusou dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

63 Haverá que examinar se os fundamentos apresentados pelas recorrentes têm por objeto a contestação da decisão da Comissão de não dar início ao procedimento formal de investigação ao demonstrarem que a apreciação das informações e dos elementos de que a Comissão dispunha ou de que poderia dispor, durante a análise preliminar, deveria ter suscitado dúvidas quanto à qualificação do auxílio em causa como auxílio existente, desde que se trate de um auxílio de Estado, ou se, pelo contrário, os fundamentos ou alguns deles põem diretamente em causa a justeza da apreciação da medida em questão nos termos do artigo 107.º TFUE e têm por objeto ou por consequência a alteração do objeto

do recurso e, consequentemente, a alteração das condições de apreciação da sua admissibilidade (v., neste sentido, Acórdão de 27 de outubro de 2011, Áustria/Scheucher-Fleisch e o., C-47/10 P, EU:C:2011:698, n.º 50).

A. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação dos direitos processuais decorrentes do artigo 108.º, n.º 2, TFUE

64 No âmbito do primeiro fundamento, as recorrentes alegam a existência de uma violação dos direitos processuais que lhes confere o artigo 108.º, n.º 2, TFUE, dado que, após a apreciação das denúncias, a Comissão recusou, sem razão, dar início ao procedimento formal de investigação no que respeita às missões de assistência social.

1. Quanto à admissibilidade

65 A Comissão não põe em causa a legitimidade ativa das recorrentes, enquanto partes interessadas, na aceção do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento 2015/1589, para invocarem, através do primeiro fundamento, a violação dos seus direitos processuais decorrentes do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, pelo facto de não ter dado início ao procedimento formal de investigação no que respeita às missões de assistência social.

66 Em contrapartida, a ABH e as terceiras intervenientes sustentam que as recorrentes já beneficiaram, essencialmente, de todos os direitos processuais que lhes seriam reconhecidos no âmbito do procedimento formal de investigação. Estas intervenientes salientam, nomeadamente, que as recorrentes puderam tomar conhecimento da avaliação provisória da medida em causa e apresentar observações que foram examinadas de forma circunstanciada. Por outro lado, as recorrentes receberam cópia da decisão impugnada, que lhes foi notificada.

67 As recorrentes contestam este argumento. Alegam que, por força dos artigos 7.º e seguintes do Regulamento 2015/1589, a Comissão tem o poder de pedir as informações necessárias a outro Estado-Membro, a uma empresa ou a uma associação de empresas quando tiver dado início ao procedimento formal de investigação, a fim de melhorar a qualidade das informações recebidas, aumentando simultaneamente a transparência e a segurança jurídica. Por outro lado, as disposições deste regulamento sobre o procedimento formal de investigação permitem prorrogar os prazos para a apresentação de observações pelos denunciantes e definem deveres de fundamentação mais alargados.

68 De acordo com o artigo 1.º, alínea h), do Regulamento 2015/1589, é parte interessada «qualquer Estado-Membro ou qualquer pessoa, empresa ou associação de empresas cujos interesses possam ser afetados pela concessão de um auxílio, em especial o beneficiário do auxílio, as empresas concorrentes e as associações setoriais».

69 Como decorre da jurisprudência, se a qualidade particular de parte interessada na aceção do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento 2015/1589, associada ao objeto específico do recurso, for reconhecida a um recorrente, essa qualidade é suficiente para o individualizar, de acordo com o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, quando o referido recurso visar a salvaguarda dos direitos processuais que o artigo 108.º, n.º 2, TFUE lhe confere (v., neste sentido, Acórdãos de 24 de maio de 2011, Comissão/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, n.º 48; de 27 de outubro de 2011, Áustria/Scheucher-Fleisch e o., C-47/10 P, EU:C:2011:698, n.º 44; e de 6 de maio de 2019, Scor/Comissão, T-135/17, não publicado, EU:T:2019:287, n.º 41).

70 É, nomeadamente, parte interessada a pessoa, a empresa ou a associação de empresas cujos interesses possam ser afetados pela concessão de um auxílio, em especial as empresas concorrentes do beneficiário desse auxílio e as associações setoriais. Trata-se, por outras palavras, de um conjunto

indeterminado de destinatários (Acórdãos de 14 de novembro de 1984, Intermills/Comissão, 323/82, EU:C:1984:345, n.º 16, e de 6 de maio de 2019, Scor/Comissão, T-135/17, não publicado, EU:T:2019:287, n.º 42). Todavia, esta disposição não exclui a possibilidade de uma empresa, que não seja concorrente direta do beneficiário do auxílio, ser qualificada de «parte interessada», desde que alegue que os seus interesses podem ser afetados pela concessão do auxílio. Assim, importa que essa empresa demonstre, de forma juridicamente bastante, que o auxílio pode ter uma incidência concreta na sua situação (v. Acórdão de 24 de maio de 2011, Comissão/Kronoply e Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, n.ºs 63 a 65 e jurisprudência referida).

71 No caso em apreço, as recorrentes são as autoras das denúncias que levaram à decisão impugnada. Participaram ativamente no procedimento preliminar de investigação. Por outro lado, alegaram, por diversas vezes, que eram, no que respeitava à primeira delas, uma associação profissional de defesa dos interesses das empresas concorrentes dos beneficiários dos auxílios alegados e, no que respeitava à segunda delas, uma empresa concorrente desses beneficiários e que os seus interesses podiam ser afetados pela concessão desses auxílios. Por conseguinte, há que considerar, o que não é contestado pela Comissão, que as recorrentes demonstraram ter a qualidade de partes interessadas na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE e do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento 2015/1589, para defenderem os seus direitos processuais.

72 Como resulta do n.º 66, *supra*, a ABH e as terceiras intervenientes sustentam que as recorrentes já beneficiaram de todos os direitos processuais que o artigo 108.º, n.º 2, TFUE lhes confere.

73 A este respeito, há que salientar que, se é certo que o juiz da União considerou, por diversas vezes, que a Comissão não tem a obrigação de ouvir os denunciantes durante a análise preliminar dos auxílios instituída pelo artigo 108.º, n.º 3, TFUE, estando apenas obrigada a notificar os interessados para apresentarem as suas observações durante o procedimento formal de investigação referido no artigo 108.º, n.º 2, TFUE (Acórdãos de 15 de junho de 1993, Matra/Comissão, C-225/91, EU:C:1993:239, n.º 52, e de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.º 59), não se pode daí deduzir que uma parte que apresente uma denúncia, rejeitada pela Comissão depois de ter ouvido essa parte, deixa de ter interesse em contestar a não abertura do procedimento formal de investigação referido no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

74 Com efeito, segundo o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento 2015/1589, quando, após uma análise preliminar, a Comissão considera que a medida notificada suscita dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno, decidirá dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

75 Como prevê o artigo 7.º do Regulamento 2015/1589, após o início do procedimento formal de investigação, a Comissão pode solicitar informações a outros Estados-Membros que não o Estado-Membro em causa, a empresas ou a associações de empresas.

76 Por outro lado, como resulta da jurisprudência referida no n.º 70, *supra*, quando o artigo 108.º, n.º 2, TFUE prevê que a Comissão notifique os interessados para apresentarem as suas observações, o texto não visa unicamente os interessados que apresentaram uma denúncia, mas um conjunto indeterminado de pessoas, empresas ou associações cujos interesses sejam eventualmente afetados pela concessão do auxílio, nomeadamente as empresas concorrentes e as organizações profissionais.

77 Resulta destes elementos que, contrariamente ao que alegam a ABH e as terceiras intervenientes, o conceito de «direitos processuais» de que beneficiam as partes interessadas no âmbito do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE não se confunde com o direito de um denunciante obter a abertura do procedimento formal de investigação no âmbito do qual, enquanto «parte interessada», poderá apresentar observações nos mesmos termos que qualquer outro operador que corresponda à definição do artigo 1.º, alínea h), do Regulamento 2015/1589.

78 Daqui resulta que o primeiro fundamento do recurso de anulação é admissível na parte em que tem por objeto a anulação da decisão impugnada pelo facto de a Comissão ter violado os direitos processuais das recorrentes ao recusar, em resposta às suas denúncias, dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

2. Quanto ao mérito

79 Com o primeiro fundamento, as recorrentes sustentam que vários elementos indicam que o procedimento de análise preliminar deu origem a dificuldades sérias, que deviam ter levado a Comissão a dar início ao procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE. A existência de tais dificuldades é revelada por três indícios, relativos, primeiro, à duração do procedimento de análise preliminar, que qualificam de excecionalmente demorado; segundo, à falta de qualidade da fundamentação dada pela Comissão, que demonstra uma análise insuficiente ou incompleta; e, terceiro, à atitude desta última durante o referido procedimento.

80 As recorrentes alegam que a duração total do procedimento de análise preliminar, de 29 meses, é incoerente com a concisão dos fundamentos e da decisão impugnada, que tem apenas dez páginas. Consideram que a Comissão violou a obrigação de proceder a uma análise diligente do processo num prazo razoável, tanto mais que, no caso em apreço, não parece que tenha atribuído graus de prioridade ou atrasado a sua análise do apoio financeiro em proveito de outros processos.

81 Sustentam igualmente que a fundamentação da decisão impugnada, numa única página, é muito sucinta e padece de «inexatidões jurídicas» e de «lacunas materiais» incompatíveis com a duração excessivamente longa do procedimento e que demonstram que a Comissão efetuou uma análise superficial. Acusam a Comissão de não ter analisado o objetivo de aumento da previsibilidade do nível de apoio financeiro fornecido às associações de topo, prosseguido pelas autoridades do *Land* da Baixa Saxónia devido à supressão progressiva da relação entre o apoio ao setor caritativo e os recursos das lotarias, que teve lugar entre 1997 (ou 2004) e 2015, e isto apesar de a primeira recorrente ter citado passagens da exposição de motivos das diferentes leis em causa. Por outro lado, não se pronunciou sobre a questão de saber se a evolução crescente dos montantes do apoio entre 1956 e 2015 respeitava o limiar de 20 % previsto no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento 2015/1589 (JO 2004, L 140, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2015/2282 da Comissão, de 27 de novembro de 2015 (JO 2015, L 325, p. 1), segundo o qual não se considera que um aumento do orçamento inicial de um regime de auxílios existente que não exceda 20 % seja uma alteração do auxílio existente. Além disso, não se pronunciou sobre as consequências da divisão do apoio numa parte fixa e uma parte variável, ligada à evolução do imposto sobre os jogos de fortuna ou azar. Por último, as recorrentes sublinham que a Comissão não tomou posição sobre as declarações do Niedersächsischer Landesrechnungshof (Tribunal de Contas do *Land* da Baixa Saxónia, Alemanha) que tinha em sua posse e das quais, segundo as recorrentes, resulta claramente que o apoio financeiro constitui um auxílio novo. Censuram igualmente a falta de exposição ou de definições do que constitua uma alteração substancial de um auxílio.

82 Segundo as recorrentes, o comportamento da Comissão milita igualmente a favor do facto de esta se deparar com dificuldades sérias no âmbito da qualificação dos auxílios controvertidos à luz dos artigos 107.º e seguintes TFUE. Estas dificuldades resultam do facto de, no decurso do procedimento, terem sido necessárias várias trocas de correspondência e uma reunião para efeitos da adoção da decisão impugnada. A isto acresce a circunstância de, como decorre da ata elaborada pelas autoridades alemãs em 8 de julho de 2016, na sequência da reunião que tiveram com a Comissão em 5 de julho de 2016, esta estar mais preocupada em encontrar uma solução jurídica sólida para o futuro, a saber, a adaptação do apoio financeiro à Decisão SIEG de 2012, do que com a qualificação dessa medida como auxílio existente ou auxílio novo.

83 A Comissão alega que não se deparou com dificuldades sérias e considera que, contrariamente ao que as recorrentes sustentam, a duração do procedimento de análise preliminar não era irrazoável face às circunstâncias do caso. Debruçou-se longamente sobre as alterações legislativas invocadas pelas recorrentes consideradas pertinentes, fundamentando suficientemente a decisão impugnada, sem que os elementos apresentados pelas recorrentes para denunciar a atitude dos seus serviços pudessem demonstrar uma violação do artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

84 Sublinha que as recorrentes apresentaram duas denúncias distintas aos seus serviços, em 24 de junho e 12 de agosto de 2015, e que a denúncia da segunda recorrente tinha em consideração duas medidas nacionais suplementares, pelo que a Direção-Geral (DG) da Concorrência teve de investigar três medidas até à sua avaliação provisória. Foram enviados dois pedidos de informação às autoridades alemãs em 30 de julho de 2015 e em 8 de fevereiro de 2016, aos quais foi dada resposta por cartas compridas de 9 de setembro de 2015 e de 6 e 7 de abril de 2016, respetivamente. Após ter analisado essas informações, a Comissão chegou à conclusão de que o apoio financeiro constituía um auxílio existente. Numa reunião que teve lugar em 5 de julho de 2016, a Comissão comunicou a sua apreciação às autoridades alemãs e verificou com elas se estavam dispostas a adaptar futuramente o apoio financeiro em conformidade com as regras em matéria de controlo dos auxílios de Estado. Por carta de 16 de novembro de 2016, as autoridades alemãs comprometeram-se a adaptar para o futuro esse apoio financeiro em conformidade com a Decisão SIEG de 2012. As outras duas medidas postas em causa pela segunda recorrente foram igualmente abordadas nessa reunião e foram comunicadas à Comissão outras informações por carta de 30 de setembro de 2016. Por último, a Comissão sublinha que, após a análise de todas as medidas visadas nas denúncias, comunicou, em 14 de fevereiro de 2017, a sua avaliação provisória do conjunto das medidas denunciadas nas denúncias.

85 Ainda segundo a Comissão, o período de tempo decorrido entre a comunicação da referida avaliação provisória às recorrentes e a adoção da decisão impugnada não é irrazoável, tanto mais que essa decisão inclui a tomada em consideração das observações das recorrentes apresentadas por cartas de 17 e 20 de fevereiro e de 6 e 10 de março de 2017, bem como das informações suplementares comunicadas pelas autoridades alemãs em 31 de agosto, 5 e 14 de setembro de 2017.

86 As terceiras intervenientes salientam que a análise de auxílios que entraram em vigor antes do Tratado CEE impõe que se recue várias décadas no tempo e, por vezes, se efetue investigações históricas com base em arquivos.

87 Segundo a Comissão, a fundamentação da decisão impugnada não demonstra a existência de dificuldades sérias. Sustenta ter analisado suficientemente as explicações das recorrentes, nomeadamente as apresentadas pela primeira delas em 10 de março de 2017 para refutar a qualificação do apoio financeiro como auxílio existente. A este respeito, observa que as explicações da primeira recorrente não ultrapassavam duas páginas e limitavam-se a descrever as alterações legislativas de 1997 e de 2014, sem indicar em que medida essas alterações tinham levado a um aumento do montante do apoio financeiro. A primeira recorrente também não prestou informações sobre o montante do apoio financeiro efetivamente concedido a partir de 1956.

88 Quanto a este aspeto, a Comissão, apoiada pela DWEK, alega que o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004 não prevê que um aumento superior a 20 % do montante de um auxílio baste, por si só, para se considerar que um regime de auxílios existente se converte num auxílio novo. Em todo o caso, os dados comunicados pelas autoridades alemãs, tendo em conta a inflação, não indicam um aumento dos montantes de apoio financeiro que ultrapasse em 20 % o orçamento inicial.

89 Quanto à crítica dirigida à atitude dos serviços da Comissão, esta sustenta que as afirmações das recorrentes assentam em meras suposições. Em todo o caso, a troca de correspondência com as autoridades de um Estado-Membro faz parte do procedimento de análise de uma denúncia. Quanto à

reunião com as autoridades alemãs, esta permitiu à Comissão comunicar a sua apreciação da medida e pedir ao *Land* da Baixa Saxónia que adaptasse, para o futuro, o apoio financeiro em conformidade com a Decisão SIEG de 2012.

90 De acordo com a jurisprudência, o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE é indispensável quando a Comissão se depara com dificuldades sérias para apreciar se um auxílio é compatível com o mercado interno. A Comissão só pode, portanto, limitar-se à análise preliminar prevista no artigo 108.º, n.º 3, TFUE para adotar uma decisão favorável a um auxílio se tiver a convicção, no termo de uma primeira análise, de que esse auxílio é compatível com o mercado interno. Pelo contrário, se essa primeira análise tiver levado a Comissão à convicção oposta ou não tiver permitido ultrapassar todas as dificuldades suscitadas pela apreciação da compatibilidade desse auxílio com o mercado interno, a Comissão tem o dever de obter todos os pareceres necessários e dar início, para o efeito, ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE (v. Acórdão de 27 de outubro de 2011, Áustria/Scheucher-Fleisch e o., C-47/10 P, EU:C:2011:698, n.º 70 e jurisprudência referida; Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, C-131/15 P, EU:C:2016:989, n.º 30; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 18 de novembro de 2010, NDSHT/Comissão, C-322/09 P, EU:C:2010:701, n.ºs 52 a 54).

91 No caso em apreço, a fiscalização da legalidade feita pelo Tribunal Geral no âmbito da apreciação do primeiro fundamento tem por objeto examinar se o procedimento de análise preliminar deu origem a dificuldades sérias na análise da medida contestada e na apreciação da possibilidade de a qualificar como auxílio existente. Por conseguinte, no âmbito deste fundamento, através do qual as recorrentes contestam a violação dos seus direitos processuais decorrentes do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, não cabe ao Tribunal Geral fiscalizar, enquanto tal, a apreciação feita pela Comissão da possibilidade de qualificar a medida contestada de auxílio existente ou a compatibilidade dessa medida com o mercado interno, mas unicamente apreciar se, nessa apreciação, a mesma se deparava com dificuldades sérias.

92 Uma vez que o critério das dificuldades sérias tem caráter objetivo, a existência dessas dificuldades deve ser procurada não só nas circunstâncias da adoção da decisão da Comissão tomada no termo da análise preliminar mas também nas apreciações em que a Comissão se baseou (v. Acórdão de 27 de outubro de 2011, Áustria/Scheucher-Fleisch e o., C-47/10 P, EU:C:2011:698, n.º 71 e jurisprudência referida; Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, C-131/15 P, EU:C:2016:989, n.º 31).

93 Daqui decorre que a legalidade de uma decisão de não levantar objeções, fundada no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento 2015/1589, depende da questão de saber se a apreciação das informações e dos elementos de que a Comissão dispunha ou podia dispor (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2017, Comissão/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, n.º 71), durante a análise preliminar da medida notificada, deveria objetivamente ter suscitado dúvidas quanto à sua compatibilidade dessa medida com o mercado interno, uma vez que tais dúvidas devem dar lugar à abertura de um procedimento formal de investigação em que podem participar as partes interessadas mencionadas no artigo 1.º, alínea h), do referido regulamento (Acórdãos de 27 de outubro de 2011, Áustria/Scheucher-Fleisch e o., C-47/10 P, EU:C:2011:698, n.º 72, e de 21 de dezembro de 2016, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, C-131/15 P, EU:C:2016:989, n.º 32).

94 Resulta igualmente da jurisprudência que o caráter insuficiente ou incompleto da análise levada a cabo pela Comissão durante a análise preliminar constitui um indício da existência de dificuldades sérias (v. Acórdão de 10 de fevereiro de 2009, Deutsche Post e DHL International/Comissão, T-388/03, EU:T:2009:30, n.º 95 e jurisprudência referida; Acórdão de 19 de setembro de 2018, HH Ferries e o./Comissão, T-68/15, EU:T:2018:563, n.º 62).

95 Cabe às recorrentes provar a existência de dificuldades sérias, prova que podem fazer a partir de uma série de indícios concordantes (Acórdão de 19 de setembro de 2018, HH Ferries e o./Comissão, T-68/15, EU:T:2018:563, n.º 63; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 17 de março de 2015, Pollmeier Massivholz/Comissão, T-89/09, EU:T:2015:153, n.º 51 e jurisprudência referida).

96 No caso em apreço, as recorrentes consideram que a Comissão, no âmbito do procedimento de análise preliminar, se deparou com dificuldades sérias na análise da medida contestada e na apreciação da possibilidade de a qualificar como auxílio existente. Invocaram três indícios, a saber, a duração do procedimento de análise preliminar, a fundamentação da decisão impugnada e a atitude da Comissão. Importa examinar sucessivamente estes três aspetos.

a) Quanto à duração do procedimento de análise preliminar

97 Há que observar que entre a apresentação das denúncias, em 16 de junho e 12 de agosto de 2015, e a adoção da decisão impugnada, em 23 de novembro de 2017, decorreram 29 meses.

98 A Comissão alega que a duração do procedimento de análise preliminar, de 29 meses, se justifica nomeadamente pelos pedidos de informação às autoridades alemãs, pela comunicação dessas informações, pela reunião com essas autoridades e pelos compromissos que assumiram. Sublinha igualmente o tempo necessário para analisar as alterações legislativas contestadas pelas recorrentes e ter em conta as observações das mesmas sobre a avaliação provisória que lhes tinha transmitido em 14 de fevereiro de 2017.

99 A este respeito, embora a referida duração possa constituir um índice da existência de um dúvida quanto à qualificação da medida contestada como auxílio existente ou à compatibilidade dessa medida com o mercado interno, não pode, só por si, permitir concluir que o procedimento de análise preliminar originou dificuldades sérias, que obrigavam a Comissão a abrir o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE (v. Acórdão de 24 de janeiro de 2013, 3F/Comissão, C-646/11 P, não publicado, EU:C:2013:36, n.º 32 e jurisprudência referida; Acórdão de 12 de dezembro de 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid e Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Comissão, T-95/03, EU:T:2006:385, n.º 135).

100 Por outro lado, importa recordar que, segundo a jurisprudência, a razoabilidade da duração de um procedimento de análise preliminar deve ser apreciada em função das circunstâncias próprias de cada processo, nomeadamente do seu contexto, das diferentes fases processuais que a Comissão deve seguir e da complexidade do processo (v. Acórdão de 14 de setembro de 2016, Trajektna luka Split/Comissão, T-57/15, não publicado, EU:T:2016:470, n.º 65 e jurisprudência referida).

101 Além disso, embora o ponto 47 do Código de Boas Práticas para a condução dos procedimentos de controlo dos auxílios estatais (JO 2009, C 136, p. 13) preveja que «[a] Comissão envidará todos os seus esforços no sentido de investigar uma denúncia num prazo indicativo de doze meses a partir da sua receção», precisa, porém, que «[e]ste prazo não constitui um compromisso vinculativo[e que, c]onsoante as circunstâncias do caso específico, a eventual necessidade de solicitar informações adicionais ao autor da denúncia, ao Estado-Membro ou a partes interessadas pode obrigar a prolongar a investigação de uma denúncia».

102 No caso em apreço, apesar do caráter particularmente sucinto das denúncias, o seu exame exigia a análise de um volume significativo de documentos, incluindo, devido à adoção de diferentes leis sucessivas entre 1956 e 2015, numerosos diplomas legislativos com uma certa complexidade, bem como a identificação dos montantes concedidos às associações de topo nesse período.

103 Assim, por diversas vezes, a Comissão teve de pedir explicações e informações às autoridades alemãs, que tiveram de efetuar as investigações necessárias para fornecer os dados exigidos. Por diversas vezes, a Comissão convidou as recorrentes a apresentarem observações.

104 Por conseguinte, ainda que a duração do procedimento de análise preliminar tenha sido bastante longa, e manifestamente mais longa do que o prazo indicativo de doze meses mencionado pela Comissão no seu Código de Boas Práticas, não resulta dos autos que essa duração se deva a dificuldades sérias na análise da medida impugnada e na apreciação da possibilidade de a qualificar como auxílio existente.

105 Além disso, como resulta da jurisprudência e do ponto 48 do Código de Boas Práticas, a Comissão tem o direito de atribuir graus de prioridade diferentes às denúncias que lhe são apresentadas (Acórdãos de 4 de março de 1999, Ufex e o./Comissão, C-119/97 P, EU:C:1999:116, n.º 88, e de 4 de julho de 2007, Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão, T-475/04, EU:T:2007:196, n.º 158).

106 Atendendo a todas as considerações expostas, há que concluir que a duração do procedimento preliminar não demonstra que a Comissão se tenha deparado com dificuldades sérias no âmbito da sua apreciação dessa medida como constituindo um auxílio existente.

b) Quanto à fundamentação da decisão impugnada

107 Quanto à fundamentação da decisão impugnada, resulta da jurisprudência que o caráter insuficiente ou incompleto da análise levada a cabo pela Comissão durante a análise preliminar constitui um indício da existência de dificuldades sérias (v. Acórdão de 12 de setembro de 2017, Bayerische Motoren Werke/Comissão, T-671/14, EU:T:2017:599, n.º 39 e jurisprudência referida). Através da fundamentação exposta numa decisão de não dar início ao procedimento formal de investigação, a Comissão explicita a análise do apoio financeiro que efetuou e, portanto, a fundamentação de tal decisão pode constituir uma indicação do caráter suficientemente completo ou suficiente da referida análise.

108 A este respeito, na decisão que adota no termo da análise da denúncia, como a decisão impugnada, a Comissão é obrigada a expor, de forma suficiente, ao denunciante as razões pelas quais os elementos de facto e de direito invocados na denúncia não bastaram para demonstrar que a medida controvertida devia suscitar dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado interno. Assim, deve haver uma correlação entre os argumentos contidos na denúncia e as explicações dadas pela Comissão na decisão de não levantar objeções ou, como no presente caso, de não dar início ao procedimento formal de investigação (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e o., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, n.º 96).

109 Todavia, a Comissão não tem de tomar posição sobre todos os argumentos perante ela invocados pelos interessados, bastando-lhe expor os factos e as considerações jurídicas que revestem uma importância essencial na economia da decisão (v. Acórdão de 3 de março de 2010, Bundesverband deutscher Banken/Comissão, T-36/06, EU:T:2010:61, n.º 45 e jurisprudência referida). Por outro lado, não tem de tomar posição sobre elementos invocados numa denúncia quando são manifestamente despropositados, desprovidos de significado ou claramente secundários (v., neste sentido, Acórdãos de 2 de abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, n.ºs 63 e 64, e de 28 de março de 2012, Ryanair/Comissão, T-123/09, EU:T:2012:164, n.º 180).

110 No caso em apreço, há que constatar que, nos n.ºs 32 e 33 da decisão impugnada, a Comissão recordou o texto da regulamentação da União aplicável e, mais particularmente, a definição do conceito de auxílio existente. Nos n.ºs 34 a 43 dessa decisão, descreveu a evolução legislativa, de 1956 a 2014, relativa às medidas em causa, especificando sempre o montante do apoio financeiro concedido às associações de topo e a origem desse apoio financeiro. Resulta dessa exposição que o apoio financeiro provinha, ou das taxas de concessão relativas à lotaria e às apostas desportivas, ou dos impostos sobre

os jogos de fortuna ou azar, ou, simultaneamente, do orçamento do *Land* da Baixa Saxónia e dos impostos sobre os jogos de fortuna ou azar, quando as receitas desses impostos ultrapassavam um determinado montante.

111 No n.º 47 da decisão impugnada, a Comissão notou que a finalidade do apoio financeiro público e os beneficiários não tinham sido alterados desde 1956. Nos n.os 48 e 49 da referida decisão, a Comissão tomou posição sobre as críticas, relativas às legislações de 1997 e 2014, mencionadas pelas recorrentes nas suas denúncias. Segundo as recorrentes, tais legislações contêm alterações significativas e são auxílios novos que favorecem as associações de topo graças à concessão de montantes fixos que garantem a essas organizações segurança no planeamento.

112 Antes de mais, relativamente à passagem de um montante expresso em percentagem para um montante fixo que teve lugar em 1997, a Comissão salientou que essa alteração não ocorreu em 1997, como foi erradamente indicado na denúncia, mas em 2004, no âmbito da Lei de Apoio Orçamental de 2004. Referindo-se à fundamentação do § 11 do projeto dessa Lei, concluiu que não havia alteração substancial, uma vez que essa alteração não influenciava o direito fundamental de as associações de topo obterem um apoio financeiro público para os serviços de assistência social que prestavam. Além disso, salientou que a alteração só dizia respeito ao montante do apoio e que tinha provocado uma diminuição do apoio financeiro às associações de caridade.

113 Por outro lado, relativamente à alegada supressão, pela WohlFödG, do nexo existente entre o apoio financeiro ao setor caritativo e as taxas resultantes dos jogos de fortuna ou azar, a Comissão, referindo-se às disposições legais de 1956 até à data, considerou que nem a natureza nem a fonte do apoio financeiro tinham sido alteradas, uma vez que as taxas de concessão pagas pelos organizadores de jogos de fortuna ou azar tinham sempre sido transferidas para o orçamento do *Land* da Baixa Saxónia.

114 Embora a Comissão não tenha tomado expressamente posição sobre o objetivo de um pretenso aumento de previsibilidade, graças à concessão de um montante fixo, permitindo um melhor planeamento das atividades sociais das associações de caridade, examinou, não obstante, a questão de saber se a concessão de montantes fixos implicava uma alteração substancial do regime de auxílios e respondeu-lhe pela negativa.

115 Quanto aos objetivos pretensamente prosseguidos pelos projetos de lei referidos pelas recorrentes, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o artigo 107.º TFUE não distingue entre as intervenções estatais de acordo com as suas causas ou objetivos, mas define-as em função dos seus efeitos (Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão, C-487/06 P, EU:C:2008:757, n.os 87 e 89, e de 15 de novembro de 2011, Comissão e Espanha/Government of Gibraltar e Reino Unido, C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, n.º 87). Assim, a análise das medidas controvertidas feita pela Comissão não devia necessariamente ter em conta os objetivos alegados pelas recorrentes, mesmo admitindo que tivessem sido os objetivos reais prosseguidos pelas autoridades alemãs com a alteração das medidas controvertidas.

116 Quanto à pretensa omissão da Comissão de se pronunciar sobre a questão de saber se a evolução crescente do apoio financeiro entre 1956 e 2015 respeitava o limiar de 20 % previsto no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004, há que salientar que, como resulta nomeadamente dos considerandos 33 e 50 da decisão impugnada, a Comissão concluiu que as alterações efetuadas desde 1956 às medidas de apoio ao setor caritativo tinham natureza puramente formal ou administrativa, independentemente da evolução precisa dos montantes em causa. Por conseguinte, não era necessária uma fundamentação específica quanto ao eventual respeito por esse limiar.

117 De qualquer modo, resulta dos dados financeiros que lhe foram comunicados pelas autoridades alemãs durante o procedimento administrativo que, no seu conjunto, os aumentos do montante do apoio financeiro não deram origem a um nível de auxílio superior em mais de 20 % ao montante inicial desse apoio.

118 Por último, há que salientar que a Comissão não estava de modo algum vinculada pelas declarações do Niedersächsischer Landesrechnungshof (Tribunal de Contas do *Land* da Baixa Saxónia), pelo que o facto de não se ter pronunciado sobre essas declarações não tem incidência sobre a questão da existência de dificuldades sérias.

119 Resulta destes elementos que a fundamentação da decisão impugnada não demonstra que a Comissão tenha procedido a uma análise superficial, insuficiente ou ainda incompleta da medida controvertida ou que se tenha deparado com dificuldades sérias no âmbito da sua apreciação dessa medida enquanto auxílio existente. Do mesmo modo, as recorrentes não demonstraram que, na decisão impugnada, a Comissão não tratou utilmente um argumento constante das suas denúncias, além dos secundários, desprovidos de significado ou despropositados.

c) Quanto à atitude da Comissão

120 No que respeita à atitude da Comissão, e mais particularmente aos contactos que manteve com as autoridades alemãs, resulta da jurisprudência que o simples facto de terem existido discussões entre a Comissão e o Estado-Membro em causa durante a análise preliminar e de, nesse âmbito, a Comissão ter solicitado informações complementares sobre as medidas sujeitas ao seu controlo não pode, em si mesmo, ser considerado um indício de que se deparava com dificuldades sérias de apreciação (Acórdão de 10 de julho de 2012, TF1 e o./Comissão, T-520/09, não publicado, EU:T:2012:352, n.º 76).

121 Em conformidade com a finalidade do artigo 108.º, n.º 3, TFUE e o dever de boa administração que lhe incumbe, a Comissão pode, designadamente, encetar um diálogo com o Estado que procedeu à notificação ou com terceiros a fim de superar, no decurso do procedimento preliminar, as dificuldades que eventualmente tenha encontrado. Ora, esta faculdade pressupõe que a Comissão possa adaptar a sua posição em função dos resultados do diálogo estabelecido, sem que, *a priori*, essa adaptação deva ser interpretada como prova da existência de dificuldades sérias (Acórdãos de 13 de junho de 2013, Ryanair/Comissão, C-287/12 P, não publicado, EU:C:2013:395, n.º 71, e de 21 de dezembro de 2016, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, C-131/15 P, EU:C:2016:989, n.º 35). A Comissão pode, portanto, legalmente adotar, com fundamento no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento 2015/1589, uma decisão em que, ao mesmo tempo que declara a inexistência de um auxílio de Estado, regista os compromissos assumidos pelo Estado-Membro (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Club Hotel Loutraki e o./Comissão, C-131/15 P, EU:C:2016:989, n.º 36; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 13 de junho de 2013, Ryanair/Comissão, C-287/12 P, não publicado, EU:C:2013:395, n.º 72).

122 No caso em apreço, atendendo à necessidade de analisar a legislação em causa e os extratos relativos ao apoio financeiro às associações de caridade desde 1957, o número de pedidos de informação e a correspondência trocada, bem como a organização de uma reunião, podem demonstrar a existência de dificuldades materiais para compreender corretamente o funcionamento do dispositivo regulamentar em causa, mas, *a priori*, não podem ser interpretados como prova da existência de dificuldades sérias relativas à qualificação da medida contestada pelas recorrentes.

123 Quanto à recomendação feita às autoridades alemãs de adaptarem o apoio financeiro à Decisão SIEG de 2012, há que observar que se trata de um ato que não pode ser censurado à Comissão nem mesmo constituir um indício da existência de dificuldades sérias que requeiram a abertura do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

124 Com efeito, a Comissão informou as autoridades alemãs, no mesmo momento, de que, em seu entender, o apoio financeiro podia ser qualificado de auxílio existente e de que essa medida não respeitava as condições previstas na Decisão SIEG de 2012. Não resulta dos autos que a primeira apreciação, relativa à existência do auxílio, dependesse da adaptação, pelas autoridades alemãs, do apoio financeiro a essa decisão.

125 Na realidade, o facto de as autoridades alemãs tomarem espontaneamente as disposições necessárias para tornar o auxílio existente conforme com a Decisão SIEG de 2012 permitia à Comissão evitar ter de propor, em aplicação do artigo 22.º do Regulamento 2015/1589, a adoção de medidas adequadas.

126 Resulta destes elementos que a atitude da Comissão contestada pelas recorrentes não pode ser interpretada como indício da existência de dificuldades sérias que requeriam a abertura do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

127 Atendendo ao exposto, há que concluir que o conjunto dos indícios examinados, apreciados globalmente, não demonstra a existência de tais dificuldades sérias.

128 Assim, há que julgar improcedente o primeiro fundamento.

B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação

129 Com o segundo fundamento, as recorrentes alegam que a fundamentação da decisão impugnada é relativamente parca e insuficiente, que ignora conceitos do direito da União, que descreve de forma truncada a situação jurídica pertinente e não contém nenhuma referência jurisprudencial. Na réplica, especificam que a Comissão não respondeu à acusação relativa à previsibilidade acrescida dos recursos a fim de melhorar o planeamento das atividades sociais pelas associações de caridade.

130 Há que observar que os argumentos das recorrentes, formalmente apresentados no âmbito do segundo fundamento, correspondem, na realidade, aos apresentados no âmbito do primeiro fundamento, a fim de demonstrar que a insuficiência de fundamentação da decisão impugnada é um indício da existência de dificuldades sérias que requeriam a abertura do procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.

131 Assim, pelos mesmos fundamentos que os desenvolvidos nos n.os 107 a 119, *supra*, há que concluir que a fundamentação da decisão impugnada era suficiente para permitir às recorrentes compreender as razões pelas quais a Comissão, tendo em conta, nomeadamente, os elementos invocados nas denúncias, considerava que a medida controvertida não tinha sido objeto de uma alteração substancial.

132 Consequentemente, o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

C. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação dos artigos 107.º e seguintes TFUE

1. Quanto à admissibilidade

133 Cabe recordar que a admissibilidade de um recurso interposto por uma pessoa singular ou coletiva de um ato do qual não é destinatária, ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, está sujeita à condição de lhe ser reconhecida legitimidade, legitimidade que se verifica em duas situações. Por um lado, tal recurso pode ser interposto desde que esse ato lhe diga direta e individualmente respeito. Por outro lado, essa pessoa pode interpor recurso de um ato regulamentar que não necessite de medidas de execução se este lhe disser diretamente respeito (v. Acórdão de 4 de dezembro de 2019, PGNiG Supply & Trading/Comissão, C-117/18 P, não publicado, EU:C:2019:1042, n.º 26 e jurisprudência referida).

134 Há que examinar a segunda situação, relativa ao artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE.

135 A Comissão e as intervenientes sustentam que não se pode considerar que a decisão impugnada constitua um ato regulamentar que diz diretamente respeito às recorrentes, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE.

136 Por um lado, a Comissão e as intervenientes sustentam que a decisão impugnada não é um ato regulamentar, por não ser de alcance geral, uma vez que o apoio financeiro estabelecido pela WohlFödG, em causa na decisão impugnada, não constitui um regime de auxílios na aceção do artigo 1.º, alínea d), primeiro membro de frase, do Regulamento 2015/1589. Por conseguinte, os princípios enunciados no Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), não são transponíveis para o caso em apreço.

137 Com efeito, primeiro, a Comissão e as intervenientes alegam que os beneficiários não estão definidos de forma geral e abstrata, mas são identificáveis, uma vez que o apoio financeiro é concedido às associações de topo membros da LAG, isto é, às treze federações do setor da ação social independente na Baixa Saxónia. Segundo, estas partes alegam que as disposições que preveem esse apoio exigem medidas de aplicação suplementares, a saber, a celebração de uma convenção de subvenção ou, na sua falta, a adoção de um despacho ministerial que regule, nomeadamente, a repartição do referido apoio. Terceiro, na medida em que possa ser qualificado de auxílio de Estado, o apoio financeiro constitui um regime de auxílios na aceção do artigo 1.º, alínea d), segundo membro de frase, do Regulamento 2015/1589, tipo de regime que visa «uma ou mais empresas», e não empresas definidas de forma geral e abstrata.

138 Por outro lado, a Comissão e as intervenientes alegam que a decisão impugnada não afeta diretamente as recorrentes. A este respeito, as recorrentes não demonstraram as razões pelas quais a decisão impugnada é suscetível de as colocar numa situação concorrencial desfavorável e, portanto, de produzir efeitos nas suas situações jurídicas. Acresce que a medida controvertida teve exclusivamente por objeto a concessão de um apoio financeiro às associações de topo reunidas na LAG, e não a posterior distribuição de meios financeiros às instituições membros dessas organizações, distribuição que, aliás, é da competência das referidas organizações. Ora, só essa distribuição seria suscetível de afetar a situação jurídica das recorrentes.

139 As recorrentes contestam esta argumentação.

140 A este respeito, cabe recordar que o Tratado de Lisboa aditou ao artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE um terceiro membro de frase, que flexibilizou os requisitos de admissibilidade dos recursos de anulação interpostos por pessoas singulares e coletivas. Com efeito, esse membro de frase, que não sujeita a admissibilidade dos recursos de anulação interpostos por pessoas singulares e coletivas ao requisito da afetação individual, abre essa via de recurso relativamente aos «atos regulamentares», isto é, todos os atos não legislativos de alcance geral, que não necessitem de medidas de execução e digam diretamente respeito ao recorrente (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, EU:C:2013:625, n.º 57, e de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.ºs 22 e 28).

141 Os requisitos previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE são cumulativos, pelo que, se um deles não estiver preenchido, o recurso de anulação interposto desse ato deve ser considerado inadmissível.

a) Quanto à qualificação da decisão impugnada como ato regulamentar

142 Cabe recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um ato tem alcance geral se se aplicar a situações determinadas objetivamente e se produzir os seus efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstrata (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 29 e jurisprudência referida).

143 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou que, no domínio dos auxílios de Estado, as decisões da Comissão que têm por objeto autorizar ou proibir um regime de auxílios nacional têm alcance geral. Este alcance geral resulta do facto de essas decisões se aplicarem a situações determinadas objetivamente e produzirem efeitos jurídicos em relação a uma categoria de pessoas consideradas de forma geral e abstrata (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 31 e jurisprudência referida).

144 O artigo 1.º, alínea d), do Regulamento 2015/1589 define o conceito de regime de auxílios no sentido de que abrange, no âmbito de uma primeira hipótese definida no primeiro membro de frase, «qualquer ato com base no qual, sem que sejam necessárias outras medidas de execução, podem ser concedidos auxílios individuais a empresas nele definidas de forma geral e abstrata» e, no âmbito de uma segunda hipótese definida no segundo membro de frase, «qualquer diploma com base no qual pode ser concedido a uma ou mais empresas um auxílio não ligado a um projeto específico, por um período de tempo indefinido e/ou com um montante indefinido». Não resulta desta definição nem do Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), que um regime de auxílios suscetível de integrar a segunda hipótese do conceito de «regime de auxílios» previsto no artigo 1.º, alínea d), do Regulamento 2015/1589 não tenha alcance geral.

145 No caso em apreço, há que salientar, em primeiro lugar, que o § 1 da WohlFödG dispõe que «o setor caritativo independente é apoiado através de ajudas financeiras do *Land* [da Baixa Saxónia]», pelo que esta medida legislativa diz respeito ao setor caritativo independente no seu conjunto e à escala deste *Land*.

146 Do mesmo modo, a epígrafe do § 2 da WohlFödG enuncia que o *Land* concede a ajuda financeira nomeadamente às associações do setor caritativo independente, indicando assim que os beneficiários da ajuda são o conjunto das associações do setor caritativo independente do *Land* da Baixa Saxónia, definidas de forma geral e abstrata. Por outro lado, o § 2, n.º 1, ponto 1, da WohlFödG prevê que o apoio financeiro previsto neste texto é concedido às associações de topo membros da LAG. O referido texto visa, portanto, uma categoria de pessoas consideradas de forma geral e abstrata, a saber, associações de topo, ativas no setor caritativo independente do *Land* da Baixa Saxónia e membros da LAG.

147 É certo que, como resulta do preâmbulo e do § 2 dos Estatutos da LAG, esta constitui o agrupamento das treze federações de topo do setor da ação social independente na Baixa Saxónia, que eram membros da LAG já em data anterior à entrada em vigor da Lei sobre a Lotaria de 1956. Além disso, o § 3, n.º 2, da WohlFödG dispõe que o pagamento do apoio financeiro está sujeito à celebração de uma convenção de subvenção entre o Ministério dos Assuntos Sociais do *Land* da Baixa Saxónia e as associações de topo reunidas na LAG, de modo que a admissão de uma associação de topo adicional a membro da LAG exige a celebração de uma nova convenção de subvenção.

148 Todavia, por um lado, estas circunstâncias não excluem a possibilidade de outras associações de topo se tornarem membros da LAG. Com efeito, segundo o § 2, n.º 2, dos Estatutos da LAG, esta pode acolher novos membros, desde que a associação de topo candidata preencha as condições previstas no § 2, n.º 2, desses Estatutos, as quais exigem, nomeadamente, que as atividades dessa associação

candidata pertençam à ação social independente com fins de utilidade pública, caritativos ou religiosos na aceção do Código Tributário, e que a admissão da referida associação seja aceite pela Mesa da LAG. Acresce que não resulta da redação da WohlFödG ou dos autos no Tribunal Geral que, em caso de admissão de uma associação de topo a membro da LAG, o Ministério dos Assuntos Sociais do *Land* da Baixa Saxónia e as associações de topo reunidas na LAG não possam, eventualmente, celebrar uma nova convenção de subvenção.

149 Por outro lado, a natureza regulamentar de um ato não é posta em causa pela possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito aos quais se aplica num dado momento, desde que se verifique que essa aplicação se faz devido a uma situação objetiva de direito ou de facto definida pelo ato, em relação com a finalidade deste último (Acórdão de 11 de julho de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, 6/68, EU:C:1968:43, p. 605). No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça já declarou que o facto de uma determinada empresa ser, de facto, o único beneficiário de um regime de auxílios correspondente a uma isenção de um imposto especial sobre o consumo não excluía que os beneficiários da referida isenção fossem definidos de forma geral e abstrata (v., neste sentido, Despacho de 7 de dezembro de 2017, Irlanda/Comissão, C-369/16 P, não publicado, EU:C:2017:955, n.º 39).

150 Em segundo lugar, cabe salientar que, nos termos do § 2, n.º 2, da Convenção de Subvenção de 2016 (v. n.º 24, *supra*), as associações de topo, beneficiárias diretas do apoio financeiro, podem transferir para os seus próprios membros os fundos postos à sua disposição, os quais constituem beneficiários indiretos desse apoio financeiro. Além disso, as associações de topo podem acolher novas organizações de caridade como membros locais ou regionais estabelecidos no *Land* da Baixa Saxónia. Os referidos membros locais ou regionais constituem uma categoria de pessoas consideradas de forma geral e abstrata.

151 Em terceiro lugar, na decisão impugnada, a Comissão concluiu que, na medida em que o apoio financeiro em causa constituísse um auxílio, constituía um auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589. Neste contexto, mesmo admitindo que os beneficiários da medida em causa constituam um círculo restrito, essa decisão faz perdurar os efeitos da medida geral e abstrata que esse apoio constitui relativamente a um número indeterminado de concorrentes dos beneficiários, diretos ou indiretos, do referido apoio, pelo que a referida decisão se aplica a situações determinadas objetivamente e produz efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstrata (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.ºs 31, 36 e 38).

152 Atendendo ao exposto, há que considerar que a decisão impugnada tem alcance geral e, portanto, constitui um ato regulamentar na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE.

b) Quanto à afetação direta das recorrentes

153 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a condição segundo a qual uma pessoa singular ou coletiva deve ser diretamente afetada pela decisão objeto do recurso, tal como prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, requer a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, por um lado, produza diretamente efeitos na situação jurídica do particular e, por outro, não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários que são responsáveis pela sua execução, uma vez que esta tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermediárias (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 42 e jurisprudência referida).

154 Quanto, especificamente, às regras relativas aos auxílios de Estado, há que sublinhar que estas têm por objetivo preservar a concorrência. Assim, neste domínio, o facto de uma decisão da Comissão deixar intactos os efeitos de medidas nacionais que o recorrente, numa denúncia dirigida a essa instituição, afirma serem incompatíveis com aquele objetivo e o colocam numa situação concorrencial desfavorável permite concluir que essa decisão afeta diretamente a sua situação jurídica, em particular o seu direito, decorrente das disposições do Tratado FUE em matéria de auxílios de Estado, de não sofrer uma concorrência falseada pelas medidas nacionais em causa (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 43 e jurisprudência referida).

155 No que respeita ao primeiro dos dois critérios evocados no n.º 153, *supra*, o Tribunal de Justiça salientou que, embora não caiba ao juiz da União, na fase do exame da admissibilidade, pronunciar-se definitivamente sobre as relações de concorrência entre um recorrente e os beneficiários das medidas nacionais apreciadas numa decisão da Comissão em matéria de auxílios de Estado, como a decisão impugnada, a afetação direta do recorrente não pode, contudo, ser inferida da simples potencialidade de uma relação de concorrência (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 46 e jurisprudência referida).

156 Com efeito, dado que a condição relativa à afetação direta exige que o ato impugnado produza diretamente efeitos na situação jurídica do recorrente, o juiz da União está obrigado a verificar se este último expôs de forma pertinente as razões pelas quais a decisão da Comissão podia colocá-lo numa situação concorrencial desfavorável e, portanto, produzir efeitos na sua situação jurídica (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 47).

157 No caso em apreço, a segunda recorrente é uma empresa prestadora de serviços de assistência e de cuidados ambulatórios na aglomeração de Hanôver (Alemanha), a capital do *Land* da Baixa Saxónia, e, no quadro da sua atividade, está em concorrência com pelo menos algumas das organizações membros das associações de topo agrupadas na LAG e que se encontram próximas do seu local de estabelecimento, o que a Comissão não contesta. Ora, *a priori*, essas organizações são, através das suas associações de topo, elegíveis para uma parte dos fundos pagos pelo *Land* da Baixa Saxónia no âmbito do apoio financeiro em causa. Além disso, visto que esse apoio permite cobrir as despesas de funcionamento das associações de topo, aproveita igualmente a essas organizações, já que são membros das referidas associações.

158 Visto que não cabe ao juiz da União, na fase do exame da admissibilidade, pronunciar-se definitivamente sobre as relações de concorrência entre um recorrente e os beneficiários do apoio financeiro em causa, há que considerar que a segunda recorrente demonstrou de forma pertinente que a decisão impugnada, que deixa intactos os efeitos do apoio financeiro em causa, é suscetível de a colocar numa situação concorrencial desfavorável e que, portanto, essa decisão afeta diretamente a sua situação jurídica, em particular, o direito de não sofrer nesse mercado uma concorrência falseada pelo apoio financeiro em apreço (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 50).

159 Uma vez que se trata de um único recurso, não há que examinar a legitimidade da primeira recorrente (v., neste sentido, Acórdão de 24 de março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, EU:C:1993:111, n.º 31).

160 No que respeita ao segundo dos critérios evocados no n.º 153, *supra*, basta salientar que, dado que a Comissão concluiu, na decisão impugnada, que, constituindo um auxílio, a medida contestada constitui um auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589, essa

decisão deixa intactos os efeitos da medida em causa e produz os seus efeitos jurídicos de forma puramente automática, por força unicamente da regulamentação da União e sem aplicação de outras regras intermediárias (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 54).

161 Atendendo ao exposto, há que concluir que a decisão impugnada diz diretamente respeito às recorrentes.

c) Quanto à existência de medidas de execução

162 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a expressão «que não necessitam de medidas de execução», na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE, deve ser interpretada à luz do objetivo desta disposição, que consiste, como resulta da sua génese, em evitar que um particular seja obrigado a violar a lei para poder aceder ao juiz. Ora, quando um ato regulamentar produz diretamente efeitos na situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva sem exigir medidas de execução, esta última pode ficar desprovida de proteção jurisdicional efetiva caso não disponha de uma via de recurso para o juiz da União a fim de pôr em causa a legalidade desse ato regulamentar. Com efeito, na falta de medidas de execução, uma pessoa singular ou coletiva, ainda que diretamente afetada pelo ato em causa, só estaria em condições de obter uma fiscalização jurisdicional desse ato após ter violado as disposições do referido ato, invocando a ilegalidade das mesmas no âmbito dos processos contra si instaurados nos órgãos jurisdicionais nacionais (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 58 e jurisprudência referida).

163 Em contrapartida, quando um ato regulamentar necessita de medidas de execução, a fiscalização jurisdicional da observância da ordem jurídica da União está assegurada independentemente da questão de saber se as referidas medidas emanam da União ou dos Estados-Membros. As pessoas singulares ou coletivas que não possam, devido aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, impugnar diretamente perante o juiz da União um ato regulamentar da União estão protegidas da aplicação de tal ato, no que lhes diz respeito, pela faculdade de impugnarem as medidas de execução que o referido ato necessita (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 59 e jurisprudência referida).

164 Quando a execução de um ato dessa natureza incumbe às instituições, aos órgãos ou aos organismos da União, as pessoas singulares ou coletivas podem interpor recurso direto, perante os órgãos jurisdicionais da União, dos atos de aplicação, nas condições referidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e invocar, em aplicação do artigo 277.º TFUE, como fundamento desse recurso a ilegalidade do ato de base em causa. Quando essa execução incumbe aos Estados-Membros, essas pessoas podem invocar a invalidade do ato de base em causa nos órgãos jurisdicionais nacionais e levá-los, com fundamento no artigo 267.º TFUE, a interrogar o Tribunal de Justiça através de questões prejudiciais (v. Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 60 e jurisprudência referida).

165 Acresce que o Tribunal de Justiça declarou que, para apreciar se um ato regulamentar necessita de medidas de execução, há que ter em conta a posição da pessoa que invoca o direito de recurso nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE. É irrelevante, portanto, saber se o ato em causa necessita de medidas de execução em relação a terceiros. Além disso, no âmbito dessa apreciação, deve ter-se exclusivamente em conta o objeto do recurso (v. Acórdão de

6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.º 61 e jurisprudência referida).

166 No caso em apreço, como aliás reconhece a Comissão, a decisão impugnada não necessita de medidas de execução em relação às recorrentes.

167 Com efeito, por um lado, não existe uma medida de execução da decisão impugnada emanada da Comissão ou de outras instituições da União.

168 Por outro lado, as medidas nacionais de execução eventualmente pertinentes no caso em apreço não dizem respeito às recorrentes, *in casu*, a celebração de uma convenção de subvenção ou a adoção de um despacho ministerial relativo, nomeadamente, à repartição do apoio financeiro entre as associações de topo membros da LAG. Com efeito, a situação das recorrentes distingue-se da dos beneficiários, diretos ou indiretos, do apoio financeiro, dado que não são suscetíveis de se tornarem membros dessa associação, nem da LAG, tendo em conta que não preenchem as condições previstas para o efeito, em especial a condição relacionada com a natureza caritativa das suas atividades. Nestas condições, seria artificial esperar que as recorrentes tivessem de contestar perante um órgão jurisdicional nacional uma convenção de subvenção, um despacho ministerial ou qualquer outra medida nacional sobre a repartição do apoio financeiro, para levar esse órgão jurisdicional a questionar o Tribunal de Justiça sobre a validade da decisão impugnada relativa ao apoio financeiro em causa (v., por analogia, Acórdãos de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, n.ºs 65 a 67, e de 28 de outubro de 2020, Associazione GranoSalus/Comissão, C-313/19 P, não publicado, EU:C:2020:869, n.ºs 38 a 42).

169 Atendendo ao exposto, há que concluir que o recurso deve ser declarado admissível também na parte em que se baseia no terceiro fundamento.

2. Quanto ao mérito

170 O terceiro fundamento articula-se em duas partes. Na primeira parte, as recorrentes alegam que foi em violação dos artigos 107.º e seguintes TFUE que a Comissão considerou que o apoio financeiro constituía um auxílio existente, na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589. Na segunda parte, as recorrentes alegam que esta medida controvertida preenche todos os requisitos de um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º TFUE.

a) Quanto à primeira parte, relativa a erros na qualificação do apoio financeiro como auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589

171 Com a primeira parte do terceiro fundamento, as recorrentes sustentam que o apoio financeiro não era um auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589 e, a título subsidiário, admitindo que essa medida controvertida pudesse ter constituído um auxílio existente, que a mesma foi substancialmente alterada e se converteu num auxílio novo, na aceção do artigo 108.º, n.º 3, primeiro período, TFUE ou do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589, devido à entrada em vigor da WohlFödG.

1) Quanto ao erro na qualificação do apoio financeiro como auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589

172 Em primeiro lugar, as recorrentes afirmam que, embora tenha sido previsto no § 12 da Lei sobre a Lotaria de 1956, afigura-se que só depois de 1 de janeiro de 1958, data da entrada em vigor do Tratado CEE na República Federal da Alemanha, é que o apoio financeiro foi executado e efetivamente pago pela primeira vez às associações de topo.

173 A Comissão alega que as recorrentes apresentam meras hipóteses, sem prova, e que não adiantaram essa argumentação antes da adoção da decisão impugnada. Por outro lado, apoiada pelas terceiras intervenientes, salienta que as recorrentes não contestam que a transferência das taxas para as associações de topo elegíveis ocorreu efetivamente em 1957, antes da entrada em vigor do Tratado CEE. Referindo-se a documentos de arquivos, a DWEK alega igualmente que os primeiros pagamentos efetivos dos recursos foram muito provavelmente realizados antes da entrada em vigor do Tratado CEE.

174 A este respeito, há que recordar que o momento da execução de um regime de auxílios ou de um auxílio individual é o da adoção ou da celebração do ato juridicamente vinculativo pelo qual a autoridade nacional competente se compromete, de forma incondicional, a conceder um auxílio aos beneficiários (v., neste sentido, Acórdão de 25 de janeiro de 2018, BSCA/Comissão, T-818/14, EU:T:2018:33, n.º 72 e jurisprudência referida).

175 No caso em apreço, é pacífico que o ato que previa o pagamento do apoio financeiro às associações de caridade de topo era a Lei sobre a Lotaria de 1956, adotada em 27 de fevereiro de 1956 e que entrou em vigor no mesmo dia. Além disso, como indicado no n.º 10, *supra*, em 1956 foram publicadas no *Niedersächsisches Ministerialblatt* orientações que regulamentavam a utilização das taxas sobre as concessões para efeitos do cumprimento de missões sociais. Essa lei e essas orientações foram, portanto, adotadas antes da data de entrada em vigor do Tratado CEE.

176 Por outro lado, resulta dos autos no Tribunal Geral que em 1956 e em 1957 foram concedidos montantes às associações do setor caritativo. Assim, as próprias recorrentes mencionam o pagamento do montante de 6,8 milhões de marcos alemães em 1956, referindo-se às contas orçamentais do *Land* da Baixa Saxónia de 1956 e de 1957, secção 13. Acresce que, além dos documentos de arquivo apresentados pela DWEK, há que notar que os montantes pagos em 1956 e em 1957 estão especificados no anexo 16 da Comunicação do Governo alemão de 6 de abril de 2016, que contém os montantes dos auxílios alocados à ação caritativa independente desde 1957. Consequentemente, também houve pagamentos efetivos do apoio financeiro em causa antes da entrada em vigor do Tratado CEE (v., neste sentido, Acórdão de 22 de abril de 2016, Irlanda e Aughinish Alumina/Comissão, T-50/06 RENV II e T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, n.º 201).

177 Daqui resulta que o apoio financeiro em causa foi executado antes da entrada em vigor do Tratado CEE e que a Comissão podia considerar que essa medida, constituindo um auxílio, constituía um auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589.

178 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que, em 1956, ainda não existia um mercado de prestações de cuidados ambulatórios e de internamento, uma vez que a própria população se ocupava da geração em envelhecimento ou dos doentes. Consideram que o apoio financeiro se tornou um auxílio novo devido a uma alteração posterior do âmbito de atividade do setor caritativo independente. Quanto a este ponto, as recorrentes acrescentam que essa alteração se distingue de uma «evolução do mercado interno» na aceção do artigo 1.º, alínea b), v), do Regulamento 2015/1589, pelo que o referido apoio não constitui um auxílio existente na aceção desta disposição.

179 Apoiada pelas terceiras intervenientes, a Comissão alega que as observações das recorrentes são inoperantes.

180 A este respeito, e como resulta da decisão impugnada, na medida em que constitua um auxílio, o apoio financeiro é um auxílio existente desde a entrada em vigor do Tratado CEE, abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589. Por conseguinte, os argumentos relativos à inexistência, em 1956, de um mercado de prestações privadas de cuidados ambulatórios e de internamento e à inaplicabilidade do artigo 1.º, alínea b), v), do Regulamento 2015/1589 são irrelevantes.

2) Quanto à alteração substancial da medida em causa

181 A título subsidiário, as recorrentes alegam que, admitindo que o apoio financiado pelo imposto sobre os jogos de fortuna ou azar instituído em 1956 possa ter constituído um auxílio existente, o mesmo, devido à entrada em vigor da WohlFödG, foi substancialmente alterado e tornou-se um auxílio novo, na aceção do artigo 108.º, n.º 3, primeiro período, TFUE ou do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589, segundo o qual constituem um auxílio novo, nomeadamente, as «alterações a um auxílio existente». As recorrentes apresentam cinco argumentos. Em primeiro lugar, sustentam que as associações de topo têm uma maior influência, uma vez que o § 3, n.º 3, da WohlFödG só prevê a possibilidade de o Ministério dos Assuntos Sociais do *Land* da Baixa Saxónia adotar um despacho ministerial em vez da convenção de subvenção quando as negociações sobre as modalidades de utilização do apoio com as associações de caridade fracassem, ao passo que o § 16, n.º 2, da Lei sobre os Jogos de Fortuna ou Azar de 2007 lhe dava a possibilidade de adotar um regulamento unilateral em vez da celebração de uma convenção com as associações de topo.

182 Em segundo lugar, as recorrentes alegam que o apoio ao setor caritativo já não depende do mercado dos jogos de fortuna ou azar, mas do orçamento do *Land* da Baixa Saxónia, o que aumenta a previsibilidade em termos de planeamento.

183 Em terceiro lugar, consideram que «o enquadramento jurídico e factual» relativo às receitas dos jogos de fortuna ou azar e a gama de atividades das associações de caridade foram substancialmente alterados, uma vez que as receitas provenientes dos jogos de fortuna ou azar já não são consideradas úteis por já não resultarem de uma atividade socialmente indesejável. Na resposta aos articulados de intervenção, as recorrentes sustentam, em substância, que o enfraquecimento da relação entre as receitas provenientes dos jogos de fortuna ou azar e o apoio a projetos sociais fragiliza aquilo que fundamentava a legitimidade da dotação controvertida.

184 Em quarto lugar, as recorrentes alegam que a natureza substancial das alterações resulta de uma análise global das alterações legislativas ocorridas desde 1956, incluindo, primeiro, a passagem, em 2004, do financiamento do apoio através de uma percentagem do imposto sobre os jogos de fortuna ou azar para o financiamento através de um montante fixo, alimentado pelo referido imposto até 2014, e, depois, diretamente a partir do orçamento do *Land*; segundo, a alteração das condições de utilização do apoio financeiro, inicialmente determinadas através de orientações governamentais fixadas unilateralmente pelo *Land*, e, depois, através de negociações entre o *Land* e as associações de topo; e, terceiro, a evolução considerável do montante do auxílio. Daqui resulta que tanto as alterações legislativas como o apoio principal existente desde 1956 devem, o mais tardar a partir de 2015, ser qualificados de auxílios novos.

185 Em quinto lugar, as recorrentes alegam que o § 2, n.º 3, da WohlFödG conduz a uma alteração substancial, uma vez que prevê que as associações de topo podem agora repartir livremente um apoio suplementar entre os domínios de atividade previstos na convenção de subvenção. Segundo as estimativas das recorrentes, isso tem como consequência que, em média, 22 % de recursos de 2015 podiam ter sido utilizados livremente, levando assim a uma alteração substancial do auxílio existente na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004.

186 A Comissão alega, nomeadamente, que a maioria destas acusações não foi formulada durante o procedimento administrativo, pelo que não foi possível tomar posição na decisão impugnada. Quanto ao restante, a Comissão e as intervenientes contestam estas acusações e consideram que as alterações invocadas pelas recorrentes não são substanciais.

187 A este respeito, resulta do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589 que a qualificação como auxílio novo se aplica a todos os auxílios, isto é, regimes de auxílio e auxílios individuais, que não sejam considerados auxílios existentes, incluindo as alterações a um auxílio existente.

188 Por outro lado, há que salientar que o artigo 4.º do Regulamento n.º 794/2004, sob a epígrafe «Procedimento de notificação simplificado para certas alterações de auxílios existentes», dispõe:

«1. Para efeitos da alínea c) do artigo 1.º do [Regulamento n.º 659/1999], entende-se por alteração de um auxílio existente qualquer modificação que não seja de natureza puramente formal ou administrativa destinada a não afetar a apreciação da compatibilidade da medida de auxílio com o mercado comum. Qualquer aumento até 20 % do orçamento inicial de um regime de auxílios existente não é considerado como uma alteração de auxílio existente.»

189 Como resulta desta disposição, as alterações de caráter puramente formal ou administrativo que não são suscetíveis de afetar a apreciação da medida de auxílio não são consideradas alterações a um auxílio existente. Para constituir um auxílio novo, a alteração de um auxílio existente deve ser substancial (Acórdão de 11 de julho de 2014, Telefónica de España e Telefónica Móviles España/Comissão, T-151/11, EU:T:2014:631, n.º 62).

190 Por outro lado, só a alteração, enquanto tal, constitui um auxílio novo. Só no caso de a alteração afetar o regime de auxílio inicial na sua essência é que este se converte num regime de auxílio novo. Em contrapartida, uma alteração não afeta o regime inicial na sua essência quando o elemento novo é claramente destacável do regime inicial (Acórdãos de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comissão, T-195/01 e T-207/01, EU:T:2002:111, n.ºs 109 a 111; de 20 de março de 2013, Rousse Industry/Comissão, T-489/11, não publicado, EU:T:2013:144, n.º 55; e de 11 de julho de 2014, Telefónica de España e Telefónica Móviles España/Comissão, T-151/11, EU:T:2014:631, n.º 63).

191 No caso em apreço, importa verificar se as evoluções legislativas sucessivas deram lugar a uma alteração substancial do apoio financeiro estabelecido pela Lei sobre a Lotaria de 1956. Ao fazê-lo, há que examinar se essas alterações afetaram os elementos constitutivos desse regime de financiamento, como o círculo de beneficiários, o objetivo do apoio financeiro e a missão de serviço público confiada aos beneficiários, bem como a fonte desse apoio e o seu montante (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de agosto de 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, n.º 29; de 20 de setembro de 2018, Carrefour Hypermarchés e o., C-510/16, EU:C:2018:751, n.º 41; e de 13 de dezembro de 2018, Rittinger e o., C-492/17, EU:C:2018:1019, n.ºs 60 a 63).

192 Ora, as recorrentes não contestam que os beneficiários do apoio financeiro atual são as mesmas associações de topo que as que beneficiaram do apoio financiado em aplicação da Lei sobre a Lotaria de 1956. Por outro lado, há que salientar que o objetivo do apoio financeiro, a saber, ajudar as associações de caridade na prestação de serviços sociais, não foi alterado desde a feitura da referida Lei sobre a Lotaria de 1956.

193 No que respeita aos argumentos aduzidos pelas recorrentes e recordados nos n.ºs 181 a 185, *supra*, há que salientar, em primeiro lugar, que o § 3, n.º 3, da WohlFödG não conferiu às associações de topo uma maior influência ao prever a possibilidade de o Ministério dos Assuntos Sociais do *Land* da Baixa Saxónia adotar um despacho ministerial em vez da convenção de subvenção apenas quando fracassassem as negociações sobre as modalidades de utilização do apoio com as associações de topo. Com efeito, a redação e a interpretação desta disposição não criam diferenças em comparação com o § 16, n.º 2, da Lei sobre os Jogos de Fortuna ou Azar de 2007, que dava igualmente ao referido

ministério a possibilidade de adotar um regulamento unilateral em vez da celebração de uma convenção com as associações de topo. Como salientou a DWEK, o § 16, n.º 2, desta lei de 2007 previa a mesma possibilidade que a prevista na WohlFödG.

194 Em todo o caso, o argumento do aumento da influência das associações de topo não é pertinente, uma vez que não é suscetível de pôr em causa a conclusão de que a finalidade da concessão do apoio financeiro, a natureza das atividades e o círculo de beneficiários não evoluíram substancialmente desde a adoção da Lei sobre a Lotaria de 1956.

195 Em segundo lugar, quanto ao argumento da proveniência dos recursos, basta observar que a verba concedida no âmbito do apoio financeiro provinha sempre do orçamento do *Land* da Baixa Saxónia, que era alimentado pelas receitas provenientes da lotaria e dos jogos de fortuna ou azar. Aliás, as recorrentes não contestaram o n.º 49 da decisão impugnada, no qual a Comissão especificou que a natureza e a fonte da remuneração não foram alteradas com a entrada em vigor da WohlFödG, dado que os gestores de lotarias tiveram sempre de pagar as taxas de concessão e de jogos de fortuna ou azar ao *Land*.

196 Quanto à melhoria, em termos de previsibilidade, do montante concedido, o que favorece o planeamento, há que observar que, no n.º 48 da decisão impugnada, a Comissão considerou, acertadamente, que a passagem de um montante expresso em percentagem para um montante fixo, resultante de um aditamento constante da Lei de Apoio Orçamental de 2004, não constituía uma alteração substancial, uma vez que não influenciava o direito fundamental das associações de topo a um apoio financeiro público pelos serviços de assistência social que prestam. O mesmo vale para o efeito da WohlFödG no apoio financeiro, de modo que, tal como em 2004, não houve uma alteração substancial, tanto mais que nem a Lei de Apoio Orçamental de 2004 nem a WohlFödG conduziram a um aumento da subvenção em comparação com os montantes concedidos antes dessa passagem.

197 Em terceiro lugar, visto que as recorrentes invocam o argumento do desaparecimento da relação entre as receitas provenientes dos jogos de fortuna ou azar e o apoio a projetos sociais, há que salientar que esses elementos constitutivos da medida não foram substancialmente alterados, uma vez que as receitas provenientes dos jogos de fortuna ou azar em 1957 faziam parte do orçamento do *Land* e que os projetos sociais das associações de topo continuaram a ser essencialmente os mesmos que em 1957.

198 Em quarto lugar, cabe observar que a análise global apresentada pelas recorrentes não permite concluir por uma alteração que afete o regime de auxílio na sua essência. Com efeito, resulta de um exame das disposições legislativas pertinentes e da sua evolução entre 1956 e 2016 que as alterações das bases legais eram de natureza puramente formal ou administrativa, uma vez que não tiveram por efeito alterar substancialmente os elementos constitutivos da medida, como, nomeadamente, o montante do apoio concedido aos beneficiários. É o caso, nomeadamente, da WohlFödG, que não alterou os beneficiários da medida, o objetivo do apoio, a proveniência do auxílio nem, substancialmente, o montante do apoio.

199 Quanto às alterações das condições de utilização desse apoio, por um lado, há que observar que, por força do § 3, n.º 3, da WohlFödG, estas condições são determinadas pelo Ministério dos Assuntos Sociais do *Land* da Baixa Saxónia se as «negociações» entre este e a LAG fracassarem, de modo que a situação não evoluiu significativamente desde a altura em que, como resulta do n.º 10, *supra*, o *Land* da Baixa Saxónia fixava unilateralmente as referidas condições nas orientações. Por outro lado, o § 3, n.º 2, da WohlFödG destina-se a enquadrar estas negociações. Por conseguinte, não resulta da evolução do método de determinação das condições de utilização do referido apoio que essa evolução tenha tido necessariamente por efeito alterar a substância dessas condições, nem que esta tenha dado origem a uma alteração substancial da medida em causa.

200 Quanto aos montantes do apoio, como exposto no n.º 117, *supra*, resulta dos dados financeiros que as autoridades alemãs comunicaram à Comissão durante o procedimento administrativo que, no seu conjunto, os aumentos do montante do apoio financeiro não deram origem a um nível de auxílio superior em mais de 20 % ao montante inicial desse apoio. Por conseguinte, as adaptações dos montantes do referido apoio não ultrapassaram o limiar indicado no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004.

201 Em quinto lugar, as recorrentes contestam o § 2, n.º 3, da WohlFödG, segundo o qual, no caso de receitas significativas provenientes dos impostos sobre os jogos de fortuna ou azar, será atribuído um apoio financeiro suplementar, em parte, às associações de topo da LAG e, em parte, ao Serviço Regional para os Problemas de Dependência (v. n.º 13, *supra*). A este respeito, há que observar que esta acusação relativa à alegada flexibilidade na utilização do apoio suplementar não foi invocada no procedimento administrativo. Em todo o caso, as recorrentes não demonstram que esse apoio suplementar altere a essência do apoio financeiro ou constitua um elemento destacável do apoio principal previsto no § 2, n.º 1, ponto 1, da mesma lei.

202 Do mesmo modo, há que recordar que o § 3 da WohlFödG descreve as missões do setor caritativo independente e as condições impostas às associações de topo reunidas na LAG. O § 3, n.º 1, primeiro período, da WohlFödG precisa que «[a]s ajudas financeiras referidas no § 2, n.º 1, ponto 1, e no § 2, n.º 3, ponto 1, devem ser utilizadas no apoio a missões do setor caritativo independente». Daqui resulta que o apoio financeiro suplementar contestado pelas recorrentes não constitui uma alteração substancial da medida, convertendo-a num auxílio novo pelo facto de esse apoio suplementar poder ser livremente utilizado pelas associações de topo. Com efeito, quer o apoio principal quer o apoio suplementar destinam-se unicamente ao apoio a missões caritativas elegíveis. Além disso, o pagamento do apoio suplementar não é, de resto, sistemático, uma vez que depende da existência de receitas excedentárias provenientes dos jogos de fortuna ou azar que excedam o montante de 147 300 000 euros.

203 Resulta do exposto que a medida em causa não foi objeto de uma alteração substancial desde a sua instituição em 1956. Por conseguinte, sem que seja necessário examinar o argumento da Comissão de que a questão dessa alteração substancial não foi evocada durante o procedimento administrativo, há que julgar improcedente a primeira parte do terceiro fundamento.

b) Quanto à segunda parte, relativa ao erro na falta de qualificação do apoio financeiro como auxílio na aceção do artigo 107.º TFUE

204 Com a segunda parte do terceiro fundamento, as recorrentes alegam que a medida controvertida preenche todas as condições para ser qualificada de auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º TFUE.

205 A Comissão conclui que esta parte deve ser julgada improcedente.

206 A este respeito, há que observar que, com a segunda parte, as recorrentes pretendem demonstrar que o apoio financeiro em causa constitui um auxílio de Estado. Ora, importa salientar que, na decisão impugnada, a Comissão não procedeu a nenhuma apreciação da qualificação dessa medida como auxílio de Estado e não se pronunciou sobre a reunião das condições previstas no artigo 107.º TFUE nem sobre a eventual compatibilidade da referida medida com o mercado interno. Assim, a argumentação aduzida pelas recorrentes é inoperante. Por conseguinte, a segunda parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente e, desta forma, o terceiro fundamento na sua totalidade.

207 Resulta de todo o exposto que deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

208 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo as recorrentes sido vencidas, há que condená-las a suportar as suas próprias despesas, bem como as despesas da Comissão e das intervenientes, em conformidade com os pedidos destas últimas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe, Landesverband Niedersachsen/Bremen und Hamburg/Schleswig-Holstein eV e a CarePool Hannover GmbH são condenadas a suportar, além das próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia, pela Diakonisches Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen eV, pela Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Hannover eV, bem como pela Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Braunschweig eV e as outras intervenientes cujos nomes figuram em anexo.**

Svenningsen Mac Eochaidh Pynnä

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de abril de 2021.

Assinaturas

Índice

I. Quadro jurídico relativo às medidas nacionais visadas na decisão impugnada 3

II. Antecedentes do litígio 6

III. Decisão impugnada 7

IV. Tramitação processual e pedidos das partes 8

V. Questão de direito 9

A. Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação dos direitos processuais decorrentes do artigo 108.º, n.º 2, TFUE 11

1. Quanto à admissibilidade 11

2. Quanto ao mérito 13

a) Quanto à duração do procedimento de análise preliminar 16

b) Quanto à fundamentação da decisão impugnada 17

c) Quanto à atitude da Comissão 19

B. Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação 20

C. Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação dos artigos 107.º e seguintes TFUE 20

1. Quanto à admissibilidade 20

a) Quanto à qualificação da decisão impugnada como ato regulamentar 22

b) Quanto à afetação direta das recorrentes 23

c) Quanto à existência de medidas de execução 25

2. Quanto ao mérito 26

a) Quanto à primeira parte, relativa a erros na qualificação do apoio financeiro como auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589 26

1) Quanto ao erro na qualificação do apoio financeiro como auxílio existente na aceção do artigo 1.º, alínea b), i), do Regulamento 2015/1589 27

2) Quanto à alteração substancial da medida em causa 28

b) Quanto à segunda parte, relativa ao erro na falta de qualificação do apoio financeiro como auxílio na aceção do artigo 107.º TFUE 31

Quanto às despesas 32